



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho



revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 17, n. 8, art. 4, p. 69-97, ago. 2020

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.8.4>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado

The Legislative Production of the Commission of Human Rights and Participatory Legislation Commission of Senate

Bruno de Castro Rubiatti

Doutor em Ciência Política pela Unicamp

Professor do programa de Pós-Graduação pela (PPGCP/UFGA) e da Faculdade (FACS) da UFGA

E-mail: bcrubiatti@gmail.com

Jonatas Nogueira Aguiar Souza e Silva

Graduação em Ciências Sociais - UFGA

E-mail: jonatassouza.silva99@gmail.com

Endereço: Bruno de Castro Rubiatti

Rua Augusto Correa, 01 Campus Universitário do
Guamá- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.
Belém/Pará, Brasil CEP: 66075-110, Brasil.

Endereço: Jonatas Nogueira Aguiar Souza e Silva

Rua Augusto Correa, 01 Campus Universitário do
Guamá- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,
Faculdade de Ciências Sociais. Belém/Pará, Brasil CEP:
66075-110, Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

**Artigo recebido em 06/04/2020. Última versão
recebida em 22/04/2020. Aprovado em 23/04/2020.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Nos Estudos Legislativos brasileiros nota-se um crescente interesse pela organização do Legislativo, em especial os seus sistemas de comissões. O presente artigo busca contribuir com essa discussão, analisando a produção legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. A escolha dessa comissão se deve a dois fatores: 1) a crescente relevância da temática dos Direitos Humanos na política brasileira e 2) a ausência de trabalhos sobre as comissões do Senado Federal. Para a realização do artigo foram analisadas e classificadas as reuniões realizadas pela CDH no período de 2015-2018. Posteriormente foram analisadas as iniciativas que tiveram pareceres votados na comissão. Nessa análise foram classificadas as iniciativas por 1) tipo (PLs, SUG, ECD e SCD), 2) origem (Deputados, Senadores, Executivo e Sociedade civil), 3) partido do proponente e pertencimento à coalizão de governo, 4) partido do relator e pertencimento à coalizão de governo, 5) resultado apontado pelo parecer e 6) utilização do poder terminativo. A partir desses dados foi possível apontar o papel informacional e a utilização do poder positivo da CDH no processo decisório brasileiro.

Palavras-Chave: Estudos legislativos. Sistema de Comissões; Senado. CDH.

Abstract: On Brazilian legislative studies, it is noticeable a growing interest in the legislative organization, particularly in its systems of commissions. The main objective of this research is to contribute to this discussion, analyzing the legislative production of the Commission of Human Rights and Participatory Legislation commission of senate. The selection of this commission is due to two factors: 1) the growing relevance of the Human Rights theme in Brazilian politics; and 2) the absence of studies on the federal lower house. For the achievement of this article, the meetings held by the HRC in the period from 2015 to 2018 were analyzed and classified. Subsequently, the initiatives that had opinions voted on the committee were analyzed. In this analysis, initiatives were classified by 1) type (Bills, legislative suggestions, lower house amendments), 2) origin (Representatives, Senators, Executive, Civil Society), 3) party of the proposer and membership of the governing coalition, 4) party of the rapporteur and membership of the governing coalition, 5) result indicates by the opinion and 6) use of terminative power. From this data it was possible to point out the informational role and the use of the positive power of the HRC in the Brazilian decision-making process.

Keywords: Legislative Studies. System of Commissions. Senate. HRC.

1 INTRODUÇÃO

Os Estudos Legislativos constituem parte importante do campo da ciência política no Brasil. Desde a redemocratização, temas como o sistema de governo, a relação entre Executivo e Legislativo, os impactos do multipartidarismo no funcionamento do sistema político são desenvolvidos por cientistas políticos brasileiros e brasilianistas (LINZ, 1997; MAWINWARING, 1997; SANTOS, 2002, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI; 1999). Desta forma, os estudos sobre as Instituições Políticas brasileiras partem de uma visão pessimista sobre a possibilidade desse sistema sustentar uma democratização, chegando a uma análise do funcionamento dessas instituições a partir do que se convencionou chamar de Presidencialismo de Coalizão.

Se inicialmente a perspectiva pessimista apontava para uma paralisia das instituições e tendência a quebra da nascente democracia, trabalhos como o de Santos, (2003) e Limongi e Figueiredo (1998) demonstram que a organização das instituições políticas pós-1988 apresentou inovações que permitiriam o funcionamento do sistema político, a dizer: o aumento do Poder de Agenda do Executivo e a centralização do processo decisório no Legislativo. Dessa forma, os poderes legislativos outorgados ao Executivo pela Constituição de 1988, somados à organização das Casas Legislativas centralizada na figura dos líderes partidários possibilitariam a formação de coalizões de apoio legislativo ao governo, baseada na cooperação dos partidos políticos – cooperação que se firmaria na capacidade dos líderes partidários em coordenar a ação de suas bancadas partidárias em plenário. Dessa forma, o eixo central para a análise do comportamento legislativo passa a ser o colégio de líderes e o comportamento disciplinado dos parlamentares.

Todavia, estudos recentes apontam para a importância do sistema de comissões para a compreensão adequada do processo legislativo. Araújo (2009) aponta que as comissões cumprem importante papel no processo legislativo, uma vez que elas são responsáveis por i) fomentar a especialização dos parlamentares, ii) permitir uma maior discussão sobre as matérias, e iii) viabilizar o debate político democrático e a formação de consensos. Anastasia, Melo e Santos (2014, p. 103) demonstram que as comissões exercem papel relevante uma vez que possibilitariam a produção de decisões estáveis, contrapondo-se ao caráter cíclico da regra de maioria e serviriam como instrumento de *accountability* horizontal e vertical “na medida em que facilitam – ou dificultam – a manifestação das preferências dos diversos atores, uns perante os outros”.

Freitas (2016) aponta que parte da bibliografia sobre o Legislativo brasileiro caracteriza as comissões como fracas devido ao Pedido de Urgência disponível ao Executivo e

Legislativo – nesse caso, o pedido de urgência enfraqueceria as comissões já que, uma vez pedido, o projeto pode ser retirado das comissões sem deliberação das mesmas e ir para decisão direta do plenário –, porém a autora (FREITAS, 2016) mostra que parte significativa dos Pedidos de Urgência são feitos após a deliberação das comissões. Desta maneira, esses Pedidos de Urgência não têm por objetivo contornar as comissões, mas são um instrumento utilizado para colocar o projeto em pauta.

De forma complementar, Almeida (2015; 2019) afirma que o funcionamento do presidencialismo de coalizão teria passado por transformações nas últimas décadas, a dizer: “leis presidenciais perderam espaço para as de origem parlamentar e as comissões passaram a participar com mais frequência das deliberações, tendo suas decisões inclusive natureza final” (ALMEIDA, 2019, p. 403).

Isso posto, o presente artigo busca contribuir com essa discussão dos Estudos Legislativos, focando a produção Legislativa de uma comissão específica: a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Brasileiro. A escolha dessa comissão se deve a dois fatores principais. O primeiro é a temática: a presença da questão dos Direitos Humanos apresenta, nos últimos anos, forte crescimento nos debates tanto na sociedade brasileira quanto no Congresso Nacional. Esse crescimento pode ser notado pela própria atuação da CDH¹: criada em 2005, a CDH realizou 185 reuniões na sua primeira legislatura completa (2007-2010), já na última legislatura completa (2015-2018) foram 453 reuniões. Somado a isso, no período analisado, a CDH é responsável sozinha por 19,82% das reuniões realizadas pelas 14 comissões permanentes do Senado, sendo a comissão com o maior número de reuniões realizadas em todos os anos da Legislatura analisada.

O segundo fator que motiva a escolha da CDH do Senado é a necessidade de se ampliar o conhecimento sobre o funcionamento da câmara alta brasileira. Apesar da grande produção sobre o Legislativo brasileiro, nota-se uma forte concentração de trabalhos sobre a Câmara dos Deputados, ficando o Senado em segundo plano. Todavia, é perceptível um crescimento dos estudos que tem por objeto o bicameralismo e o Senado brasileiro, seja como estudo de caso ou em perspectiva comparada (ARAÚJO, 2008, 2009; LLANOS; NOLTE,

¹ “À Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa compete opinar sobre: I – sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional; II – pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas no inciso I; III – garantia e promoção dos direitos humanos; IV – direitos da mulher; V – proteção à família; VI – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências e de proteção à infância, à juventude e aos idosos; VII – fiscalização, acompanhamento, avaliação e controle das políticas governamentais relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos das minorias sociais ou étnicas, aos direitos dos estrangeiros, à proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência e à proteção à infância, à juventude e aos idosos” (Souza e Silva, 2019, p.81)

2003, NEIVA, 2008, NEIVA; SOARES, 2013; RICCI, 2008; RUBIATTI, 2017, 2018; RUBIATTI; ALMEIDA, 2018). Porém, ainda se encontram poucos estudos sobre as comissões e o sistema de comissões no Senado (LEMOS, 2008; LEMOS; RANINCHESKI, 2008; SILVA, 2016; PEREIRA, 2019; SOUZA; SILVA, 2019; FERREIRA, 2019). Assim, o presente artigo busca contribuir com a discussão sobre as comissões no Senado Federal, focando na produção legislativa da CDH. Para tanto, o artigo está dividido em três partes, além dessa introdução e das considerações finais. Na seção seguinte será discutido o referencial teórico dos estudos sobre comissões no legislativo. Na segunda seção serão apresentados os procedimentos metodológicos e as fontes de dados adotados no trabalho. Na seção “Resultados e Discussão” serão analisados os dados encontrados. Por fim, nas considerações finais serão retomados os achados e argumentos desenvolvidos no decorrer do artigo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao se tratar de comissões legislativas, faz-se necessária a discussão sobre os modelos de comportamento legislativo formulados originalmente a partir da observação do Congresso dos Estados Unidos da América. Nesse contexto, são apresentados três modelos: a) distributivista, b) informacional e c) partidário. Cada um desses modelos apresenta diferentes formulações para as comissões e o papel desempenhado por elas no processo legislativo.

O modelo distributivista parte da premissa de que o objetivo do parlamentar é se reeleger. Para atingir esse objetivo, o congressista usaria seus recursos para potencializar seu ganho de votos. Mayhew (2004) aponta que esses parlamentares observam que possuem pouca chance de alterar as grandes tendências nacionais, isto é, a satisfação com o governo e o bom desempenho econômico não estariam sujeitos à ação dos parlamentares individuais. Desta forma, ao constatar que sua atuação não tem impacto sobre essas tendências, o parlamentar individual buscaria utilizar seus recursos na arena em que sua atuação pode impactar o seu próprio resultado eleitoral: no seu distrito eleitoral.

Assim, o foco da ação parlamentar na perspectiva distributivista recairia na alocação de recursos e políticas para os distritos eleitorais dos parlamentares. Desta maneira, a questão central do modelo distributivista é “quem ganha o que e às custas de quem?”, isto é, trata da decisão sobre a alocação de recursos para os distritos eleitorais dos congressistas, e como distribuir os custos dessa alocação (VENTURELLI, 2017; RUBIATTI, 2019). Em suma, nesse modelo, o objetivo do parlamentar é a reeleição, por esse motivo eles atuam visando

potencializar seus ganhos eleitorais, o que seria garantido a partir da distribuição de políticas e recursos para seus respectivos distritos eleitorais.

Para conseguir a reeleição, o parlamentar individual utilizaria estratégias focadas em suas localidades: 1) se fazer conhecido pelos atores políticos relevantes, 2) reivindicar crédito pelas políticas adotadas, 3) tomar posição sobre matérias do interesse dos membros de seu distrito e 4) utilizar a própria estrutura organizacional do Congresso para otimizar a relação com seus eleitores (MAYHEW, 2004).

Sendo assim, o Congresso estaria organizado de forma a permitir esses ganhos para seus membros. Essa organização depende de um tipo claro de sistema de comissões. Para Mayhew (2004), o Legislativo dos EUA se organiza em um sistema de comissões que permite ganhos de troca entre os parlamentares. Nesse sentido, “cada comissão é responsável pelas políticas direcionadas para áreas temáticas específicas e serão ocupadas por parlamentares com grande interesse naquela temática (pois afetam seus respectivos distritos eleitorais)” (RUBIATTI, 2019, p. 14). Consequentemente, as comissões são formadas por *outliers*, tendo posição extrema e homogênea, ou seja, distante da posição média do plenário. Por fim, tendo todas as comissões essa forma, haveria uma espécie de acordo tácito “no qual nenhum parlamentar de uma comissão interferiria, ou se colocaria contrário, ao que foi decidido em outra comissão” (RUBIATTI, 2019, p.14), possibilitando, dessa maneira, que o interesse dos parlamentares (alocação de políticas para seus distritos) seja garantido, permitindo ganhos eleitorais e a reeleição (MAYHEW, 2004).

Um segundo modelo de organização e comportamento legislativo é o informacional. Fundamental para essa perspectiva é a noção de incerteza. Grosso modo, assim como no modelo apresentado anteriormente, o objetivo do parlamentar continua a ser a reeleição, porém aqui as chances eleitorais são vinculadas à adoção de políticas e os efeitos delas. Sendo assim, ao tomar decisões, o parlamentar busca informações para tomar decisões sobre as propostas para evitar efeitos adversos. Cabe notar que o Congressista teria que tomar decisões sobre múltiplas políticas complexas que demandariam experiência e conhecimento técnico. Porém, gerar essa *expertise* envolve custos para os parlamentares.

Desta maneira, a organização do Legislativo estaria voltada para estimular a especialização dos parlamentares em áreas de políticas específicas. Em outras palavras, o Congresso se organizaria de forma a incentivar a “habilidade de gerar informações relevantes para diminuir a incerteza na tomada de decisão” (RUBIATTI, 2019, p.15). Cabe notar que, além da geração de informações, o Congresso também se organizaria de forma a estimular o compartilhamento de informação por parte do parlamentar que se especializou. Dessa forma,

a geração de *expertise* e o compartilhamento de informações seriam benéficos para todos os parlamentares, diminuindo a incerteza na tomada de decisões (KREHBIEL, 1991).

Nesse modelo, as comissões não seriam formadas por *outliers* por conta da ineficiência informacional desse tipo de composição e das escolhas que favoreceriam desproporcionalmente seus membros. Apenas excepcionalmente, se formarão comissões com membros com preferências extremas – em casos nos quais os custos de especialização desses membros forem menores que a perda informacional gerada. Somado a isso, as comissões seriam heterogêneas, permitindo assim maiores ganhos informacionais. Por fim, o Legislativo contará com regras restritivas, isto é, a posição tomada pela comissão não será facilmente alterada pelos outros agentes do processo legislativo, aumentando assim o estímulo à especialização dos parlamentares (KREHBIEL, 1991).

Por fim, a teoria partidária aponta que os partidos são criações endógenas que visam resolver problemas de coordenação de ação coletiva e gerar ganhos eleitorais a partir da aprovação de “boas políticas”, isto é, criam uma boa reputação. Diferentemente do que aponta o modelo distributivista, o modelo partidário afirma que os parlamentares coletivamente podem alterar as grandes tendências nacionais, ou seja, há um estímulo para a ação coletiva dos mesmos. Por esse motivo, há uma busca por organizar o partido e, nesse sentido, a figura do líder é central (COX; MACCUBBINS, 1993).

O objetivo dos partidos é o controle da agenda. Em outras palavras, os partidos buscam evitar que políticas que dividam seus votos cheguem ao plenário, pois essa divisão acabaria por gerar um prejuízo para a reputação do partido². Assim sendo, o partido tem duas questões a serem observadas: 1) a habilidade do partido em decidir quais serão as matérias votadas no plenário e 2) a habilidade de preservar o *status quo* das matérias cujas proposições vão contra seus interesses (COX; MACCUBBINS, 1993).

Dessa forma, para a teoria partidária, o objetivo do parlamentar continua sendo a reeleição, porém agora tem mais uma preocupação: ser reeleito em um partido ou coalizão majoritária. Essa segunda preocupação se deve ao fato de que o controle da agenda é desempenhado de forma mais eficiente se o partido (ou coalizão) apresentar essa característica, uma vez que um partido majoritário tem maiores chances de controlar os cargos centrais no Congresso e, ao ocupar esses cargos, acabam por conseguir maior controle sobre a agenda. Consequentemente, controlando a agenda, consegue atingir bons números de realização legislativa, o que gera ganhos de reputação ao partido. Com esse ganho de

² Dessa forma, os partidos não exigiriam uma extrema disciplina e lealdade, mas atuariam de forma a evitar que políticas com potencial de distensão interna sejam objeto de votação no plenário.

reputação do partido, o parlamentar aumenta suas chances de se reeleger e o partido potencializa suas chances de eleger também novos parlamentares. Com esse ganho no número de parlamentares, o partido se mantém como majoritário, controlando assim os postos-chave e reforçando seu controle da agenda (COX; MACCUBBINS, 1993). Dessa forma, a estratégia partidária é positiva para o parlamentar individual.

Todavia, há aqui a necessidade de uma ação coordenada, o que implica que estratégias eminentemente individuais devem ser mitigadas, isto é, estratégias individuais que podem comprometer a imagem do partido devem ser evitadas ou controladas. Para tanto, a figura do líder partidário deve ser reforçada. Assim, o líder deve controlar recursos que lhe permitam premiar comportamentos desejáveis e punir comportamentos prejudiciais ao coletivo partidário. Somado a isso, o posto de líder deve ser atrativo para os parlamentares, aumentando assim a forma de agir coordenada e cooperativa dentro do partido.

Nesse modelo, as comissões são ocupadas de acordo com os interesses dos partidos, não sendo necessária a *expertise* (apontada pelo modelo informacional) nem são formadas a partir do puro interesse individual do parlamentar (modelo distributivista). Nesse sentido, a indicação e permanência dos parlamentares nas comissões estaria vinculada à lealdade em relação aos interesses do partido. Sendo assim, “na medida que envie ao plenário projetos que o partido deseja aprovar e barre os que ferem esses interesses, um membro perpetua-se no interior da comissão sem colocar seu posto em risco, independente do domínio que detenha sobre determinada área” (VENTURELLI, 2017, p.43).

A partir dessa breve apresentação, pode-se notar que cada um dos modelos apresenta características distintas para a organização legislativa e o sistema de comissões. O quadro 1 sintetiza essas diferenças.

Quadro 1 – Modelos de organização Legislativa

MODELO	DISTRIBUTIVISTA	INFORMACIONAL	PARTIDÁRIO
Comissões concebidas como:	Espaços de <i>logroll</i> que viabilizam a aprovação de políticas distributivistas.	Espaços de especialização que visam reduzir a incerteza entre as políticas e seus resultados.	Cartéis legislativos: espaços para a realização dos interesses do partido, sobretudo, o majoritário.
Forma de composição das comissões:	Autosseleção. Legisladores escolhem fazer parte das comissões que aumentam suas chances	Proporcionalmente à distribuição das preferências no plenário / ratificação pelo plenário / critério da	Por meio da indicação das lideranças partidárias, segundo os interesses dos partidos.

	de reeleição.	<i>perícia.</i>	
Perfil das comissões	Não representativas do plenário (membros com preferências extremadas na área) / homogêneas.	Representativas do plenário / heterogêneas.	Dominadas pelo partido majoritário.
Caráter das políticas	Particularistas / concentra benefícios geograficamente e dispersa custos.	Universalistas e Particularistas (interesses geográficos e de grupos).	Coerentes com a agenda do partido majoritário.

Fonte: Rocha e Barbosa (2008, p. 95).

Cabe notar que esses modelos servem de fundamento para os estudos das comissões no Brasil, porém o sistema de comissões adotado nesse país não se encaixa perfeitamente e exclusivamente em nenhum deles, isso é, o objetivo de mostrar esses modelos é apontar as diretrizes da análise da organização e comportamento parlamentar, mais do que buscar neles uma resposta unívoca sobre o sistema de comissão do Congresso Nacional Brasileiro.

3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento desse artigo foram analisados dois eixos: 1) os tipos de reunião realizadas pela comissão e 2) os Projetos de Lei e Sugestões Legislativas que tiveram pareceres de relatores votados na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) entre os anos de 2015 e 2018, cobrindo a última legislatura completa. Os dados utilizados nesse artigo foram coletados nos Relatórios Anuais da Presidência do Senado e no site do Senado Federal, na seção que trata das comissões.

No tocante ao primeiro eixo, foram analisadas as reuniões realizadas pela CDH no período. Sobre esse ponto, cabe notar que, como dito anteriormente, foram realizadas 453 reuniões. Essas reuniões foram classificadas de acordo com sua função no processo legislativo: 1) as reuniões deliberativas, as que envolvem a participação da CDH nas emendas ao orçamento e as reuniões divididas em duas partes (uma deliberativa e outra audiência pública) foram classificadas como deliberativas; 2) as audiências públicas, reuniões de trabalho, as reuniões divididas em duas partes e reunião de homenagem³ foram classificadas como informacionais. A contagem das reuniões divididas em duas partes nas duas categorias se justifica uma vez que esse tipo de reunião cumpre com as duas funções destacadas para as

³ Apesar de não cumprir um papel claramente informacional, cabe notar que foi realizada apenas uma reunião de homenagem. Por não ser um tipo de reunião muito utilizado e por claramente não ser deliberativa, optou-se por classificar essa reunião de homenagem como informacional.

comissões, a dizer: gerar informações para a tomada de decisão (informacional) e apresentar relatórios e decidir sobre os projetos a ela encaminhados (decisório).

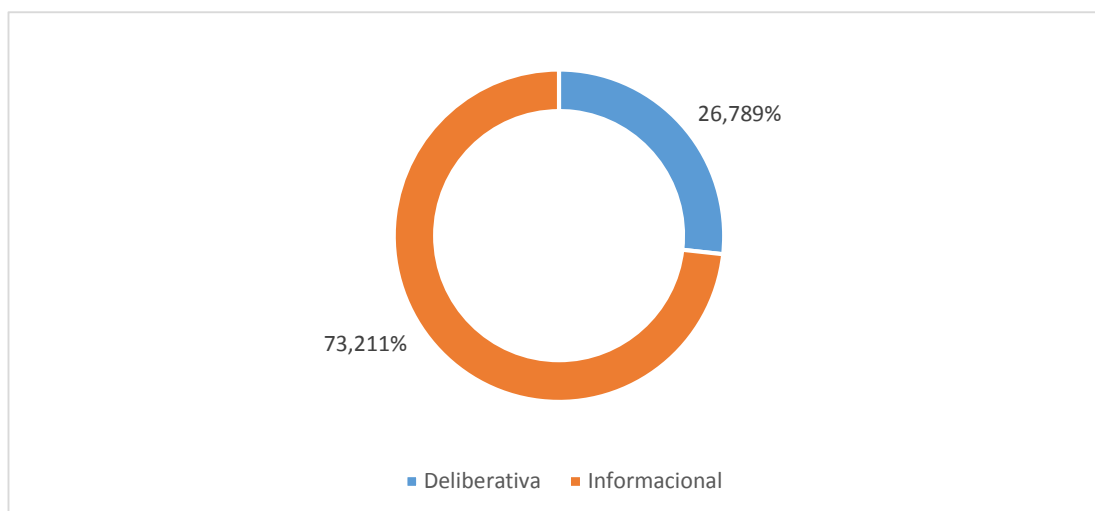
No tocante ao segundo ponto, foram analisados 234 projetos que tiveram relatórios votados na CDH. Deles foram destacados: 1) tipo de matéria: Projeto de Lei e Projeto de Lei complementar (PLs), Sugestão Legislativa (SUGs), Emenda da Câmara dos Deputados a projetos do Senado (ECD), Substitutivos da Câmara dos Deputados a projetos do Senado (SCD); 2) órgão propositor: Executivo, Câmara dos Deputados, Senadores, Sociedade Civil (cabe aqui notar que por ser uma comissão que trata também de Legislação Participativa, a CDH é o ponto inicial das Sugestões Legislativas, feitas por grupos da sociedade civil ou que tenham tido apoio suficiente no portal e-cidadania do Senado); 3) partido de origem do propositor do projeto e seu pertencimento ou não à coalizão de governo; 4) partido de origem do relator do projeto e seu pertencimento ou não à coalizão de governo; 5) resultado indicado pelo relator; 6) resultado da votação do relatório na CDH e 7) o tipo de decisão tomada pela comissão, se terminativa ou não-terminativa.

A partir desses dados, é possível indicar quais as funções desenvolvidas pela comissão e sua produção legislativa, contribuindo, dessa forma, para uma melhor compreensão do processo legislativo brasileiro.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Essa seção apresenta os dados sobre as reuniões e relatórios votados na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa na última legislatura completa (2015-2018).

Gráfico 1- Tipos de reunião realizadas pela CDH



Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal.

Um primeiro ponto a ser destacado é o tipo de reunião realizada pela CDH. A partir do exposto no gráfico 1, é visto que a comissão na 55ª legislatura teve predominância de reuniões informacionais, o que demonstra o foco na obtenção de informação para o tratamento das matérias. Segundo Santos e Almeida (2011), o caráter reativo do Legislativo tende a incentivar as comissões a gerar *expertise* quando estas se encontram em oposição ao Executivo. Isso se dá pois, no quadro de um legislativo reativo, o principal agente informacional para a tomada de decisão acaba sendo o próprio Executivo. Desta forma, as comissões só teriam estímulo para gerar *expertise* se se encontrassem em campo oposto ao Executivo frente as preferências médias do plenário. Caso contrário – quando a comissão e o Executivo têm as mesmas preferências – o esforço de gerar informação e compartilhá-la ficaria a cargo do próprio poder Executivo. Por outro lado, Pereira e Mueller (2000) destacam o ganho de informação como benefício para a diminuição de incertezas quando a comissão está com os interesses alinhados com o Executivo, servindo de *locus* distributivista, uma vez que a lealdade ao governo lhe garantiria benefícios localistas. Dessa forma, "tendo em vista as duas perspectivas dos autores, é visível que as comissões, estando ou não na base do governo, desempenham seus papéis, tanto positivo como negativo para o Executivo" (SOUZA; SILVA, 2019, p.87).

Em menor frequência aparecem as reuniões deliberativas, que trazem consigo os resultados dos pareceres da comissão sobre as PLC, PLS e SUG. Vista a grande taxa de reuniões informacionais, é nítido o caráter informacional da comissão no período estudado, talvez em função da diminuição de incertezas, o que aproximaria a CDH ao que a vertente informacional aponta como função das comissões.

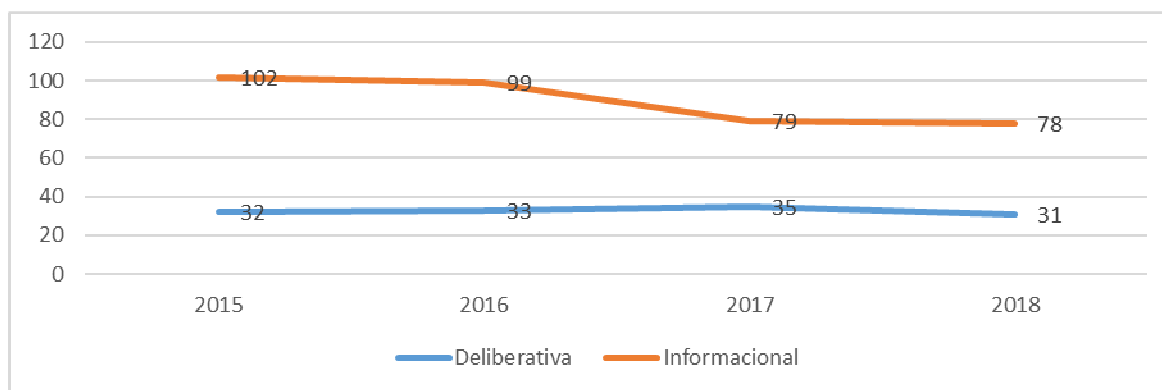
Vale ressaltar que na legislatura em análise (2015-2018) houve uma mudança no governo: devido ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2016, assume o posto de chefe do Executivo o então vice-presidente Michel Temer (PMDB). Essa mudança de governo também leva a uma mudança na composição das coalizões de apoio ao Executivo no legislativo: se, ao final do mandato, o governo Dilma Rousseff a coalizão governista contava com seis partidos (PT, PCdoB, PDT, PR, PSD e PTB), no mandato Temer a coalizão foi formada por nove partidos (DEM, PMDB, PP, PPS, PR, PRB, PSD, PSDB e PTB)⁴. Essa mudança na coalizão de governo acaba tendo um impacto no posicionamento da CDH frente ao Executivo. Mesmo a coalizão de governo tendo ficado com em torno de 50% das cadeiras na comissão, os postos chave mudaram seu posicionamento frente ao governo (Souza e Silva,

⁴ As informações sobre coalizões foram retiradas da base de dados do CEBRAP. Para a coalizão final do governo Dilma foi considerada a atuante entre 13 de abril e 11 de maio de 2016. Já para o governo Temer foi considerada a coalizão iniciada em 12 de maio de 2016, que perdurou até 31 de dezembro de 2018.

2019). Isso se deve ao fato de os presidentes da comissão entre os anos de 2015 e 2018 serem todos membros do PT – nomeadamente: Paulo Paim e Regina Souza. De forma semelhante, a vice-presidência da CDH também foi ocupada por PSB e PT. Desta maneira, pode-se notar que a presidência da CDH, que era ocupada por um membro do partido do governo, passou a ser ocupada por membros de partidos de oposição, ficando, no governo Temer, a presidência e a vice-presidência sob o controle de um mesmo partido (PT), que se encontrava na oposição ao Executivo. Em resumo, a mudança na coalizão de governo acabou por fazer com que a CDH fosse dirigida por partidos de oposição durante o governo Temer, o que não ocorreu durante o governo Dilma.

Cabe notar que a ocupação de postos chave nas comissões é importante para a compreensão do processo legislativo. Tomamos aqui como postos-chave a presidência e vice-presidência da comissão, uma vez que os atores que ocupam tal cargo possuem prerrogativas que lhes permitem um forte poder de veto e de agenda dentro das comissões. Como apontado por Aguiar (2013), cabe aos presidentes da comissão controlar a agenda e definir a pauta de reuniões, retirada de pauta *ex officio* de proposições, designar relatores – inclusive essa designação pode ser utilizada de forma a fortalecer o poder de veto do presidente da comissão em casos em que este indica relator contrário à proposição – e conduzir a votação na própria comissão. Se observarmos o caráter relevante das comissões no processo decisório e o papel exercido pelos relatores apontados pela bibliografia (ALMEIDA, 2019; FREITAS, 2016), observa-se que a ocupação do cargo de presidente de comissão é estratégica para a aprovação e rejeição das matérias propostas. Em suma, o controle pela oposição desses postos na CDH pode gerar maiores dificuldades para a aprovação da agenda do Executivo nessa área temática⁵.

Gráfico 2 – Número de reuniões deliberativas e informacionais da CDH 2015-2018.



Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal.

⁵ Por outro lado, o Executivo não consolidar sua posição nesses postos-chave na CDH também pode indicar uma baixa prioridade da agenda de direitos humanos no referido governo.

Quando retratado o número absoluto das reuniões dentro da classificação feita, é vista uma queda no número de reuniões informacionais, tal queda pode ser consequência da troca de governos que ocorreu nesse período. A frequência de reuniões deliberativas manteve-se quase inalterada com a troca de governo. Como dito anteriormente, Santos e Almeida (2011) apontam que, sendo o Executivo o principal agente informacional do plenário, as comissões teriam maiores estímulos para gerar e compartilhar informação se elas tiverem um caráterpositor. Todavia, ao observarmos o período 2015-2018, apenas no final do mandato de Dilma Rousseff (em 2016) e no final do mandato Temer (em 2018) a coalizão de apoio ao governo ficou com menos de 50% das cadeiras na CDH, porém, ainda perto desse patamar: 47,4% para 2016 e 41,2% em 2018 (SOUZA; SILVA, 2019). Em 2017, ano em que há uma queda mais acentuada das reuniões informacionais (de 99 em 2016 para 79 em 2017), 60% dos ocupantes de cadeiras de titulares da CDH eram membros dos partidos da base governista. Porém, 2015 apresenta o maior número de reuniões informacionais e 68,2% dos membros titulares da comissão pertenciam a coalizão de governo (SOUZA; SILVA, 2019).

Desta forma, a análise dos tipos de reuniões realizadas e a presença majoritária da base governista na CDH feita nesse artigo não permite uma conclusão clara por dois motivos: 1) a cobertura temporal de uma legislatura limita a capacidade de generalização desse achado e 2) a necessidade de se observar o tipo de coalizão construída. Sobre esse segundo ponto, cabe notar que a coalizão construída no início do governo Dilma era ampla tanto em número de parceiros – 9 partidos faziam parte da coalizão inicial do segundo mandato – quanto por cobertura ideológica, isto é, partidos de direita, centro e esquerda faziam parte da coalizão. Essas características podem levar a uma maior dificuldade de se coordenar a ação da coalizão, permitindo que membros com posições distantes da preferência do governo consigam fazer um reforço informacional à revelia do próprio governo. Por fim, para apontar se a informação gerada nessas reuniões é de fato contraposta ao governo, seria necessária uma análise dos conteúdos e convidados dessas reuniões, o que foge do escopo desse artigo.

Ainda sobre esse ponto é importante ressaltar o que é apontado pelo modelo partidário sobre o comportamento legislativo: os partidos têm importância central no arranjo institucional, podendo influenciar em tendências nacionais, assim como em áreas políticas específicas, em geral aumentando a sua reputação, como apontado anteriormente. Referente a CDH é visto o claro interesse do PT pela comissão. Segundo Souza e Silva (2019, p.88), 27,7% da comissão é composta pelo PT em 2015-2018. Sendo assim, por haver peso e ocupar cargos-chave na comissão (presidência e vice-presidência), o partido pode agir de maneira a garantir que seus interesses sejam defendidos dentro da comissão, dificultando ou impedindo

que projetos contrários a esses interesses, ou que tenham potencial de dividir o partido, ou mesmo prejudicar a imagem do mesmo, cheguem ao plenário. Lembrando que as audiências públicas são de caráter informacional, mas a aprovação do requerimento para realizá-las é feita pelo plenário da comissão em reuniões, cuja pauta é formulada pela presidência, a permanência de um partido nos postos-chave da comissão, somado a sua forte presença no plenário da mesma, permitiriam um maior controle sobre a agenda da CDH. Dessa forma, a lógica é de obstruir as posições que poderiam prejudicar a imagem do partido, favorecendo a sua posição – inicialmente governista, mas opositora a partir meados de 2016. Partindo de Cox; McCubbins, Rubiatti (2019, p.16) apontam que "o partido majoritário, ao ocupar os principais postos no Legislativo, consegue o controle da agenda e, com esse controle, consegue realizar um bom número de ações legislativas, aprovando quantidade significativa de políticas públicas, o que, conseqüentemente, lhe garante boa reputação". Talvez esta tenha sido a estratégia usada pelo partido no período de troca de governo.

Todavia, para trabalhar com a perspectiva partidária nas comissões brasileiras deve-se levar em consideração o multipartidarismo. Como apontado por Souza e Silva (2019), no período de 2015-2018, 11 partidos chegaram a ocupar vagas de titulares na CDH. Desses 11, o PT se manteve como o maior em quase todos os anos, com exceção de 2017, quando o PMDB/MDB ocupa essa posição. A tabela 1 mostra o número total de partidos que ocuparam cadeiras de titulares na comissão e o Número Efetivo de Partidos (NEP) da CDH e do Plenário do Senado por anos.

Tabela 1 – Número total e NEP⁶ da CDH e Plenário do Senado

	2015		2016		2017		2018	
	CDH	Plenário	CDH	Plenário	CDH	Plenário	CDH	Plenário
Número Total	8	15	9	16	11	18	10	20
NEP	5,5	8,01	5,7	8,28	7,8	7,69	6,7	8,76

Fonte: Elaborado a partir de Souza e Silva (2019) e dos Relatórios Anuais da Presidência do Senado

Como se pode notar, há um alto número de partidos presentes na comissão, reproduzindo parcialmente o número de partidos no plenário. Todavia, nota-se que a comissão apresenta uma menor dispersão de representação frente ao plenário, tanto pelo número total de partidos quanto pelo NEP. Desta maneira, apesar de ser formalmente constituída a partir da composição partidária do plenário, a comissão apresenta diferenças em relação a ele. Essas diferenças se devem tanto ao fato de os partidos formarem blocos partidários para a

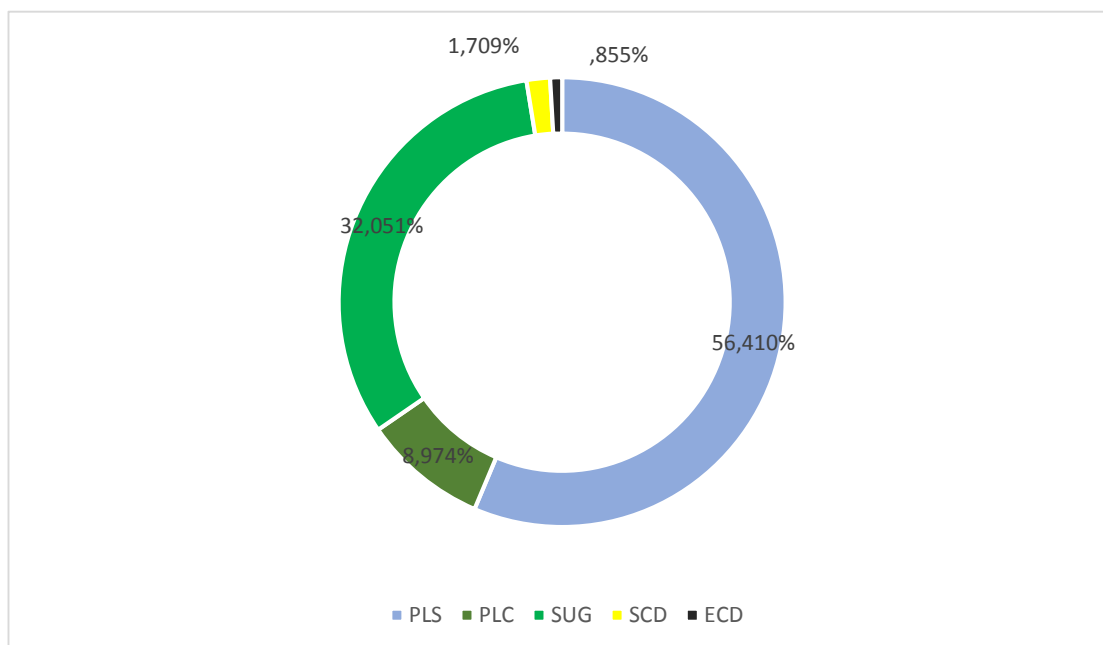
⁶ O Número efetivo de partidos é calculado a partir da seguinte maneira $NEP = 1/\sum pe^2$, onde pe = percentual de cadeiras ocupadas por partidos (Santos, 2002)

distribuição das cadeiras nas comissões quanto aos partidos ou blocos não apontarem membros para ocuparem as cadeiras de titulares na comissão e a impossibilidade matemática de todos os partidos ocuparem postos na comissão.

Todavia, mesmo que apresente menor fragmentação que o plenário, importa-nos aqui destacar que a CDH foi ocupada por um grande número de partidos e que nenhum desses partidos consegue uma preponderância clara dentro dela. Assim, a capacidade de algum partido sozinho conseguir cumprir o papel de controle da CDH fica mitigado. Porém, em países multipartidários como o Brasil, esse papel seria exercido pela coalizão, mas como apontado anteriormente, mesmo a coalizão ocupando maioria na comissão, isso não garante uma ação coordenada, uma vez que ela é ampla e heterogênea ideologicamente durante o governo Dilma e ampla no governo Temer, o que dificulta a coordenação da ação dos parceiros de coalizão.

Feitas essas considerações sobre o tipo de atuação da CDH no período, passamos para a análise dos projetos que tramitaram por essa comissão. Um primeiro ponto a se destacar é o tipo de projeto analisado por ela. Referente a esse ponto, é visto no gráfico 3 a predominância de Projetos de Lei do Senado (PLS). Aqui é notável o poder de proposição do Senado, diferindo da suposição que esta casa tem somente a função de revisora: em quatro anos são analisadas apenas na CDH 132 projetos iniciados pelos próprios Senadores. Também se nota a alta frequência das Sugestões Legislativas (SUG), que toca no quesito de legislação participativa da comissão. Neste ponto, é clara a participação da Sociedade Civil⁷ na comissão, ressaltando que após entrarem na agenda da comissão, estas são distribuídas aos relatores que emitem os pareceres sobre as mesmas, ou seja, ainda se encaixa como atividade do próprio Senado, uma vez que, se aprovadas, elas deixam de ser SUG e viram PL da própria CDH. Dessa forma, é nítida a atividade legislativa do Senado.

⁷ As sugestões podem ser feitas por qualquer cidadão na própria página do *site* do Senado, tornando-se SUG quando obtido o quórum mínimo de 20 mil assinaturas e por organizações da sociedade civil.

Gráfico 3 – Tipo dos Projetos que tiveram parecer na CDH

Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal

No tocante às proposições dos deputados na comissão, é visto que estes tiveram uma participação minoritária: tendo 9% de Projetos de Lei da Câmara, 2% de Substitutivos e 1% de Emendas aos projetos dos Senadores, a atividade dos deputados na comissão é de 12%. Porém, isso não significa falta de interesse por parte dos deputados pela temática, mas sim a filtragem da própria casa sobre as suas matérias, isto é, os projetos originados na Câmara dos Deputados, já foram analisados e aprovados por essa casa antes de chegarem à comissão no Senado; sendo assim, diversos projetos já foram retidos na própria Câmara dos Deputados.

Tabela 2 – Origem dos projetos que tiveram pareceres votados na CDH

Propositor	Porcentagem
Executivo	0,4
Deputados	11,1
Senadores	56,4
Sociedade Civil	32,1

Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal

A tabela 2 mostra com maior clareza a origem dos projetos que tiveram parecer na comissão. O importante a destacar é que o poder Executivo aparece como originário de Projetos de Lei com uma frequência ínfima: apenas um projeto de lei dentre os 234 que tiveram parecer no período retratado. É notável que o Executivo prioriza as pautas de caráter econômico, orçamentário e administrativo (Limongi e Figueiredo, 1999, 2006), tendo o

Legislativo maior foco nas questões sociais – o que inclui a pauta de Direitos Humanos. Somado a isso, cabe lembrar que os projetos do Executivo iniciam seu trâmite legislativo pela Câmara dos Deputados, o que coloca para esses projetos a mesma questão que a apontada para os projetos dos Deputados Federais: eles já sofreram uma primeira filtragem na câmara de origem, ficando parte deles retidos nessa casa legislativa. Além disso, cabe notar que o Executivo tem outros instrumentos legislativos para iniciar sua agenda, por exemplo, as Medidas Provisórias, que têm um trâmite legislativo diferenciado, não passando pelas comissões temáticas, mas sim por comissões mistas especiais. Dessa maneira, a baixa presença de projetos do Executivo na CDH não significa necessariamente que o Executivo não atuou nessa arena, mas sim que há baixa utilização de projetos legislativos ordinários por parte do Executivo quando se trata da temática abordada pela CDH.

Referente aos projetos que tiveram origem na comissão, com exceção da participação da Sociedade Civil, é perceptível a predominância dos Senadores na proposição, tal fato é esperado uma vez que ainda não houve filtros das matérias, isto é, esses projetos ainda não foram analisados por nenhuma outra instância decisória. O importante desta tabela é demonstrar que a grande maioria dos projetos que tiveram parecer na comissão é de origem do próprio Senado: ao se excluir as Sugestões Legislativas – que são tipos de iniciativas diferenciadas, já que são propostas que, se aprovadas pela comissão, virarão Projetos de Lei – a preponderância de projetos dos próprios Senadores ganha maior destaque.

Tabela 4 – Projetos de Lei por partido do proponente

Partido	PLC (%)	PLS (%)	Total - PLC+PLS (%)
PSB	0,0	17,4	15,0
MDB/PMDB	2,3	15,2	15,0
PT	1,5	11,4	11,1
PSDB	1,5	9,8	9,8
PCdoB	0,8	6,8	6,5
PP	0,8	6,8	6,5
PR	0,8	5,3	5,2
PDT	1,5	4,5	5,2
PODEMOS	0,0	3,8	3,3
PTB	1,5	2,3	3,3
PRB	0,8	2,3	2,6
DEM	0,0	2,3	2,0
PPS	0,0	2,3	2,0
PV	1,5	0,8	2,0
REDE	0,0	1,5	1,3
PSD	1,5	0,0	1,3
PROS	0,0	0,8	0,7
PSC	0,0	0,8	0,7
Sem Partido	0,0	0,8	0,7
Comissões	1,5	5,3	5,9

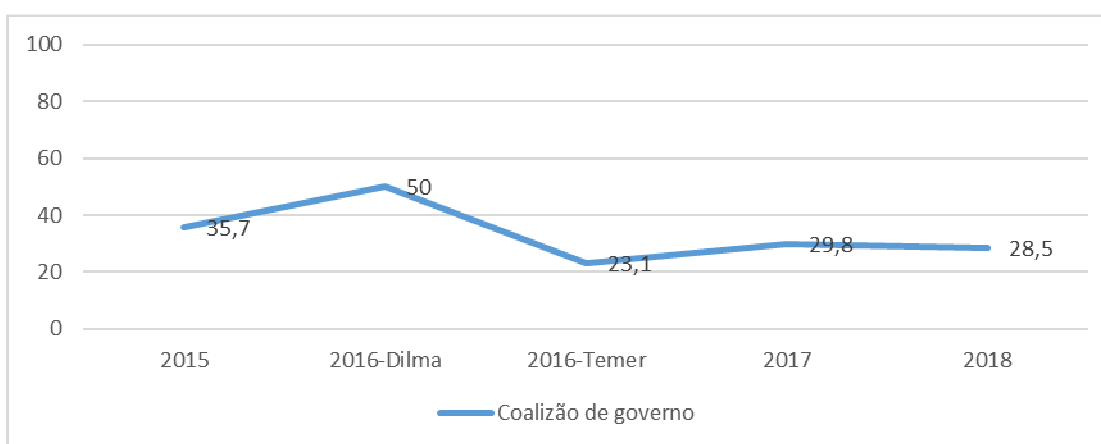
Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal

No tocante aos propositores de Projetos de Lei e seus partidos, o importante a citar é que há ampla participação dos parlamentares desde pequenos partidos até os grandes. É notável a alta fragmentação e participação dos partidos, uma vez que qualquer Senador ou Deputado pode propor um projeto de lei. Dessa forma, é visto que o PSB obteve a maior porcentagem de projetos encaminhados para a CDH. A produção do PSB concentra-se em um parlamentar: Romário que foi responsável por 69,6% de iniciativa de leis do PSB na CDH, assim como por 80% do PODEMOS. Nesse quesito, é vista a preferência do senador pela pauta dos direitos humanos.

Seguido deste partido, encontram-se as duas maiores bancadas nas seguintes posições de propositores. PMDB/MDB e PT apresentam frequência significativa de proposição para a comissão. O PSDB apresenta também taxa significativa de proposição. As iniciativas feitas pela categoria "Sem Partido" e "Comissões" retrata a senadora Kátia Abreu no período que se encontrava sem partido e quando a iniciativa é feita por uma comissão, respectivamente.

Dessa forma, é nítida a participação daqueles interessados pela temática da comissão: ao todo parlamentares de 18 partidos foram responsáveis por iniciar projetos que tiveram relatório votado na CDH. Também é importante destacar que há maior número de partidos propositores no Senado que na Câmara: 17 e 11, respectivamente. Novamente, essa maior fragmentação de partidos propositores no Senado está relacionada à ausência de uma filtragem anterior à entrada na comissão.

Gráfico 4 – Porcentagem de propositores membros da coalizão de governo



Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal.

O gráfico 4 mostra a distribuição dos projetos a partir do pertencimento à coalizão de governo. Como se pode notar, durante o governo Dilma Rousseff (2015 e início de 2016) entre 35,7% e 50% das proposições que foram votadas na CDH foram propostas por partidos que compunham a coalizão governamental. Todavia, a mudança de governo leva a uma diminuição da participação da base governista: a coalizão do período Temer não chega a atingir 30% das iniciativas analisadas. Esses dados mostram que há uma diferença no tratamento das questões referentes ao escopo da CDH entre os dois governos, sendo a coalizão do governo Dilma mais propositiva nessa temática que a do governo Temer.

Tabela 5 – Relatores por partido

Partido	SUG	PL	ECD/SCD	TOTAL
PT	50,7	50,3	66,7	50,8
PDT	8	11,1	0	9,8
PSD	8	7,8	0	7,7
MDB/PMDB	8	6,5	0	6,8
PSB	2,7	5,9	33,3	5,6
PTB	10,7	1,3	0	4,3
PODEMOS	2,7	3,3	0	3
PP	2,7	2,6	0	2,6
PPS	2,7	2	0	2,1
PSC	1,3	2	0	1,7
PR	1,3	1,3	0	1,3
PROS	1,3	0,7	0	0,9
PRB	0	1,3	0	0,9
DEM	0	0,7	0	0,4
PMB	0	0,7	0	0,4
PSDB	0	0,7	0	0,4
PSOL	0	0,7	0	0,4
S/P	0	1,3	0	0,9

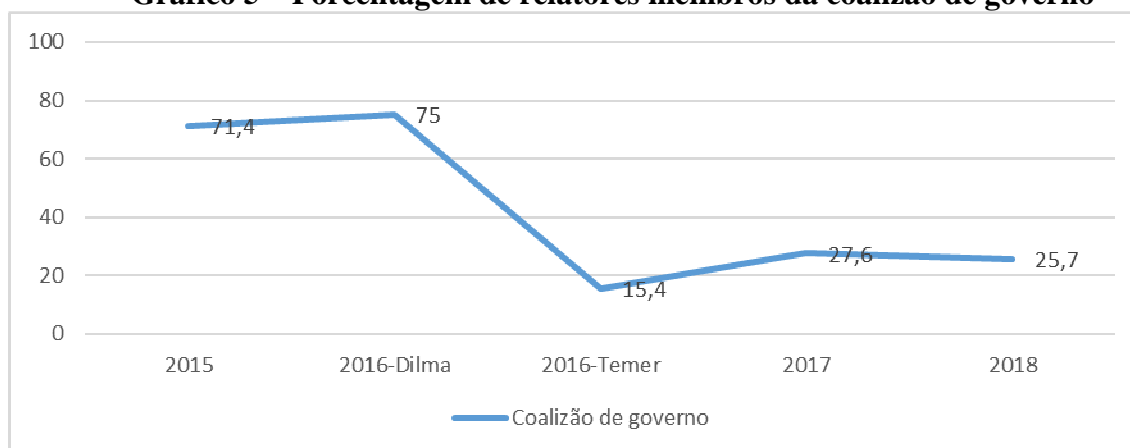
Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal

Destoando da tabela de propositores, encontra-se na seleção dos relatores para as proposições um quadro diferente. Com a nítida predominância do PT – mais de 50% das relatorias na CDH foram desse partido –, é perceptível um interesse do partido pela comissão. Cabe destacar a importância do cargo de relator: os relatores possuem fortes poderes de veto, entendido aqui como "os atores com poder de veto são aqueles que influenciam na tramitação de proposições e no resultado, seja na aprovação ou rejeição, seja com o poder de não decisão" (Aguiar, 2013, p.142). Tendo o poder de veto "o relator tem liberdade para aceitar, rejeitar e emendar a proposição inicial ou, até mesmo, acatar sugestões apresentadas por outros parlamentares [...] o relator pode requerer, dentro do prazo que lhe é concedido, a

realização de audiências públicas para debater o conteúdo" (Aguiar 2013, p. 149). Tendo essa característica, tais atores detêm o poder de influenciar diretamente as pautas.

Como a delimitação de tais atores é definida pelo presidente da comissão, e nos quatro anos analisados (2015-2018) a presidência foi do PT, espera-se a predominância deste nas escolhas para a relatoria. Dessa forma, destaca-se a questão da importância da presidência da comissão, pois esta é responsável por indicar os relatores das matérias. No caso da CDH no período analisado, a presidência foi ocupada por um único partido (PT) e esse partido também deteve a maior parte das relatorias em todos os tipos de projetos de legislação que tramitaram por essa comissão. Todavia, também é vista a participação de outros partidos nas relatorias: além do PT, 17 partidos ocuparam a relatoria na comissão⁸, mostrando que mesmo com a predominância do partido do presidente da comissão (PT), ainda há espaço para uma pluralidade partidária no que tange à ocupação das relatorias na CDH.

Gráfico 5 – Porcentagem de relatores membros da coalizão de governo



Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal

O Gráfico 5 mostra a evolução da participação dos partidos membros da coalizão de governo nas relatorias no período analisado. Como se pode notar, no mandato Dilma Rousseff, a coalizão de governo foi responsável por mais de 70% dos relatórios votados na CDH. Porém, esse quadro muda com a entrada do governo Temer, quando a participação dos partidos da base governista cai para entre 15 e 27% aproximadamente. Essa queda não se deve simplesmente à diminuição do tamanho da coalizão de governo na CDH: como apontado por Souza e Silva (2019), em 2015 a base governista foi responsável por 68,2% das ocupações de cargos de titulares na CDH, esse patamar caiu abruptamente em 2016 ainda no governo Dilma, indo para 47,4%. Com a entrada do governo Temer ainda em 2016, essa participação

⁸ As relatorias identificadas como S/P (Sem Partido) se referem a Kátia Abreu após sua saída do PMDB em 2018.

da base governista tem uma pequena recuperação, chegando a 52,6%. Em 2017, a presença da base governista volta a atingir 60%, mas cai novamente no último ano do mandato: em 2018, atinge 41,2% – o patamar mais baixo desde a criação da comissão em 2005. Como se nota no gráfico acima, esse não é o mesmo movimento que se observa no que tange aos pareceres: entre 2015 e o período do governo Dilma Rousseff em 2016, nota-se um leve crescimento na participação da base governista (de 71,4 a 75%), mesmo com a queda na participação da coalizão no plenário da CDH. Com a entrada do governo Temer, a coalizão se mantém com uma participação entre 15 e 27% das relatorias, número bem inferior à sua ocupação de cargos de titulares na comissão.

Desta forma, o que pode explicar essa distribuição de relatorias na CDH é a ocupação do cargo de presidente da comissão. Como apontado anteriormente entre 2015 e 2018, a presidência da comissão foi ocupada por membros do PT. Como esse cargo é o responsável, entre outras funções, por indicar os relatores e essa indicação apresenta um caráter estratégico para o partido ou coalizão, é possível apontar que o partido fez uso desse recurso para fortalecer sua posição dentro do processo legislativo: enquanto fazia parte da coalizão de governo (2015 e início de 2016), privilegiava a indicação de membros da própria coalizão para as relatorias; todavia, ao sair da coalizão de governo após o impeachment e entrada de Michel Temer na Presidência, as indicações dos relatores se mantêm no mesmo espectro partidário, porém agora esses partidos não se encontram mais na base do governo, causando uma forte queda na participação da coalizão nas relatorias dos projetos votados na CDH.

Tabela 6 – Indicação do Relatório sobre o Projeto

	Aprovado	Emendas/substitutivo	Rejeitado	Prejudicado	Arquivado
Total	35,9	48,4	11,1	3,9	0,7

Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal

Um ponto importante a destacar é que todas as PLs analisadas não foram submetidas aos pedidos de urgência — do Legislativo ou Executivo —, ou o pedido de Urgência só foi realizado após o trâmite na comissão. Sendo assim, tiveram seu trâmite normal pela comissão. Outro fator a destacar é o poder da comissão: como aponta Freitas (2016, p.78) "a comissão não tem poder negativo -, ou seja, de engavetar a proposta negando a sua tramitação -, mas tem um enorme poder positivo, isto é, a capacidade de alterar o projeto", ou seja, as comissões não podem ser vistas como um *veto-player*; todavia elas cumprem importante papel na tomada de decisão alterando as propostas por elas analisadas. Esta capacidade é vista na CDH, uma vez que a maioria dos projetos passaram por emendas ou substitutivos: no total

quase metade dos projetos por ela analisados foi emendado ou apresentado substitutivo pelo relator (48,4%). Isso indica que dentro da comissão há atuação dos relatores sobre as matérias, a comissão muda ou altera predominantemente os Projetos de Lei. Importante destacar que mesmo os partidos que fizeram parte das coalizões de governo nesse período também têm seus projetos modificados pelos relatores da CDH, o que indica uma real atuação desses relatores na análise dos projetos a eles encaminhados.

O poder positivo da comissão, além de significar mudanças nas matérias, respalda a comissão como local privilegiado para gerar *expertise* sobre as pautas. Além disso, devido ao arranjo institucional brasileiro com formação de coalizão, distribuição de cargos ministeriais e semelhança na composição partidária das duas casas, não se espera um comportamento obstrucionista do Senado. Sendo assim, a lógica do funcionamento do Senado é de cooperação, e devido à incongruência fomentar uma casa com maior *expertise* "espera-se uma retenção de parte significativa dos projetos em revisão e uma real filtragem dos projetos oriundos da Câmara dos Deputados, bem como que parte destes projetos seja aprovada ou emendada/substitutiva" (RUBIATTI, 2017, p.39). Dessa forma, encontra-se um quadro na CDH que reforça os achados de pesquisas que tratam do processo decisório brasileiro.

Outro ponto importante a citar é que os relatórios aprovados são aqueles onde não ocorre nenhuma mudança feita pela comissão, indo direto para a votação em plenário ou seguindo o trâmite bicameral, em caso de uso do poder terminativo. Estes ocupam a segunda maior frequência na comissão. Mesmo não havendo o poder negativo destacado nas comissões estadunidenses, é visto o uso do poder de reter matéria pela CDH. Estes representam 15,7%⁹ da matéria analisada pela comissão. Sendo assim, a comissão apresenta uma maior frequência de uso do poder positivo, aparecendo o negativo em menor escala. Contudo, cabe destacar que há outra forma de retenção de projetos na comissão: os projetos cujo os pareceres não foram votados. Porém, a análise desses pareceres foge do escopo do presente artigo.

Um último ponto a se destacar sobre os relatórios é que todos foram aprovados pela comissão, com exceção de um único – referente a uma Sugestão Legislativa. Desta forma, é visível que o papel dos relatores é central para a tomada de decisão da comissão, sendo as informações geradas por eles o que norteia a atuação do plenário da CDH.

⁹ Foram considerados retidos os projetos que tiveram os resultados Prejudicado, Arquivado e Rejeitado nos relatórios.

Tabela 7 – Tipo de decisão (Porcentagem)

	SUG	PLS	PLC	ECD/SCD	TOTAL
Terminativo	0	10,6	0	0	6
Não terminativo	100	89,4	100	100	94

Fonte: Elaborado a partir da base de dados coletados no site do Senado Federal

Por fim, no tocante ao tipo de decisão realizado dentro da comissão, nota-se que houve pequena utilização do poder terminativo sobre as matérias, tendo sido a maioria nas PLS de origem do próprio Senado. Este poder poderia ter sido mais utilizado, uma vez que a "a Constituinte de 1988 aprovou [...] a prerrogativa das comissões permanentes de poder aprovar proposições sem a anuência direta do plenário de ambas as casas, também denominado poder conclusivo na Câmara dos Deputados e poder terminativo no Senado Federal" (Aguiar, 2013, p.138). Dessa forma, esperava-se uma maior utilização deste poder, visto que nas PLS este poder tem maior possibilidade de uso, pois os projetos oriundos da Câmara dos Deputados só podem ser objeto de poder terminativo no Senado se a matéria na primeira casa foi aprovada com o uso do poder conclusivo. Porém é visto a baixa frequência deste instrumento nesta legislatura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontado anteriormente, os Estudos Legislativos no Brasil têm avançado sobre a agenda de pesquisa no que tange à organização legislativa. Se em um primeiro momento, as comissões eram vistas como fracas e tinham suas funções mitigadas pela centralização do processo decisório nos líderes partidários, estudos recentes (AMARAL, 2011, FREITAS, 2016, ALMEIDA, 2015, 2019) mostram que para uma boa compreensão do processo legislativo é necessário se observar a atuação das comissões, seja pelo papel privilegiado que elas ocupam na formação de acordos ou consensos, seja pelo crescimento da utilização do poder decisório das mesmas nas últimas décadas. Todavia, os estudos sobre comissões ainda encontram algumas lacunas, entre elas a pouca atenção dada ao sistema de comissões no Senado – o que segue o padrão dos Estudos Legislativos no Brasil de se centrarem na Câmara dos Deputados. Desta forma, o artigo buscou contribuir com a literatura se concentrando na atuação legislativa de uma comissão do Senado: a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) na última legislatura completa (2015-2018).

Ao observar as reuniões realizadas pela CDH, observa-se que ela foi a comissão com o maior número de reuniões realizadas entre todas as comissões permanentes do Senado.

Somado a isso, nota-se também uma forte frequência de reuniões informacionais, isto é, a comissão desempenha importante papel na geração de informação para a tomada de decisões na câmara alta brasileira. Todavia, mesmo que esse papel seja exercido com maior frequência, a CDH também realiza reuniões decisórias, onde ela vota pareceres sobre projetos de lei a ela enviados que, posteriormente, serão votados no plenário da casa ou seguirão o trâmite bicameral em caso de uso do poder terminativo. Cabe notar que não há um uso constante de decisão terminativa por parte dessa comissão, isto é, os relatórios dos projetos por ela votados seguem para avaliação do plenário.

Observou-se também que a partir do plenário da CDH, não é possível apontar algum predomínio de um partido específico: apesar da alta participação do PT em quase todo o período e do PMDB em 2017, esses partidos não conseguem formar maioria sozinhos na comissão. Dessa forma, é necessário se observar a coalizão de governo. Nesse caso, a coalizão consegue maioria na comissão em parte do período – apenas no final do governo Dilma em 2016 e no final do governo Temer em 2018 a coalizão governista não fez maioria na comissão em questão. Somada a isso, também foi possível apontar a alta fragmentação na composição da comissão, que acompanha parcialmente a fragmentação do plenário do Senado.

Entretanto, mesmo com essa fragmentação e sem nenhum partido conseguindo sozinho a maioria da comissão, a ocupação de postos-chave na CDH nesse período foi controlada por um partido em específico: o PT, que ocupou a presidência da comissão em todo o período. A ocupação desse cargo é estratégica pois permite ao partido (ou coalizão) que o ocupa acesso a recursos que possibilitam uma melhor proteção aos interesses dele no interior do processo Legislativo. No caso, além do controle sobre a agenda da comissão, um importante instrumento à disposição do presidente da comissão é a indicação dos relatores das matérias. Nesse caso, observa-se que as relatorias das matérias foram mais de 50% destinadas ao partido do presidente da comissão, garantindo a esse partido forte influência sobre os resultados das matérias na CDH. Cabe notar que, segundo Freitas (2016), os relatores exercem papel central na atividade legislativa, já que são eles os responsáveis por analisar as matérias, aceitar ou não as emendas, apresentar substitutivos, aprovar ou rejeitar os projetos em seus relatórios. Assim, esse cargo também passa a ser central na principal atividade do Legislativo no processo decisório brasileiro.

No que tange ao tipo de matéria que é avaliado pela CDH, observa-se que há predominância de projetos do próprio Senado – o que é esperado pelo próprio arranjo bicameral adotado no Brasil –, seguido de Sugestões Legislativas (SUGs) vindas da sociedade

civil ou do portal e-cidadania. As SUGs dão um caráter diferenciado à CDH, uma vez que essa comissão é a porta de entrada para esses tipos de iniciativa, que só se tornam projetos de lei após a aprovação da comissão. Desta forma, as iniciativas analisadas pela CDH se concentram em projetos do próprio Senado e de iniciativas da Sociedade Civil. Por iniciarem seu trâmite na Câmara dos Deputados, os projetos de Deputados e do Executivo aparecem em menor frequência. Isso se dá pois a primeira câmara já fez uma primeira filtragem nesses projetos, por isso eles entrariam em menor número no Senado. Cabe destaque também a baixa presença de projetos oriundos do Executivo na CDH no período: apenas 0,4% das proposições analisadas na comissão foram apresentadas por esse poder.

Sobre os partidos propositores dos projetos que passaram pela comissão, destaca-se seu grande número. Além disso, também é possível notar que a participação na origem dos projetos não está vinculada diretamente ao número de parlamentares que eles possuem, por exemplo, o PSB é o maior proponente, mas não está entre as maiores bancadas nas casas legislativas – partidos como PT e PMDB possuem mais parlamentares. Desta forma, a proposição está vinculada ao interesse dos parlamentares na temática, uma vez que não há controle partidário e há poucas barreiras para o parlamentar individual iniciar um projeto. Conseqüentemente, também se observa menor concentração das iniciativas na base do governo, isto é, oposição e governo são responsáveis por iniciar propostas. Todavia, com a alteração de governo ocorrida no meio do período, pode-se perceber que a coalizão do governo Dilma Rousseff tinha maior participação nas iniciativas que a do seu sucessor (Temer).

Como dito anteriormente, há forte concentração partidária nas relatorias, sendo o PT responsável pela maior parte dos relatórios. Todavia, isso não significa um controle pleno desse partido. No total 17 partidos relataram matérias na comissão, o que permite afirmar que há pluralidade na escolha dos relatores, mesmo com a predominância de um partido. Com essa predominância de um partido, causada pela ocupação da presidência da comissão pelo mesmo partido, observou-se que as relatorias eram ocupadas majoritariamente pela coalizão no governo Dilma e pela oposição no governo Temer. Dessa forma, é possível apontar que o governo perde sua capacidade de controle da CDH com Temer. Essa situação pode se dar devido à agenda de Direitos Humanos não ser pauta prioritária desse governo – o que também se expressa pela baixa participação da coalizão como origem das propostas analisadas pela comissão.

Por fim, foi possível perceber que a comissão, apesar do baixo poder negativo, apresenta uma forte capacidade de alteração dos projetos, isto é, mesmo as comissões no

Brasil não tendo uma forte capacidade de veto às proposições, elas são responsáveis pelas alterações e negociações em torno das matérias por elas apreciadas. Isso fica claro na CDH quando quase a metade das proposições foram alteradas (emendadas ou apresentado substitutivos) pelos relatores.

Em suma, a CDH do Senado Federal cumpre tanto um papel decisório quanto informacional. Nela está representada uma pluralidade próxima ao do plenário, mas há uma concentração dos postos-chave em um partido, o que lhe permite maior incidência sobre os resultados dos projetos ali votados. Somado a isso, a comissão exerce com grande frequência o seu poder positivo, sendo importante foco de análise para a compreensão do processo legislativo brasileiro.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, O. O. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-legis**, Brasília, n. 12, 2013.

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 7, 2015.

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

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

ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004.

ARAÚJO, P. M. A câmara alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do senado entre 1989 e 2000. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, p. 203-236, 2008.

ARAÚJO, P. M. **O Bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do senado federal (1989-2004)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

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

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

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

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

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, p. 351-390, 2008.

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

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

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. O poder de agenda na democracia Brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *In*: SOARES, G; RENNÓ, L. **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 249-280, 2006.

LINZ, J; VALENZUELA, A. (Comps.). **Las crisis del presidencialismo**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

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

LLANOS, M.; NOLTE, D. Bicameralism in the americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003.

NEIVA, P. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso brasileiro. *In*: LEMOS, L. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, p. 23-61, 2008.

NEIVA, P.; SOARES, M. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013.

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, 2000.

PEREIRA, F. S. Comissões Permanentes e Perfil Parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do senado brasileiro (1993 - 2018). **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no congresso: diferenças e similaridades entre a câmara dos deputados e o senado federal. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, p. 237-270, 2008.

ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F. Regras Incentivos e Comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. **Revista de Sociologia e Política**, n.16-complementar, p.93-104, 2008.

RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.23, 2017.

RUBIATTI, B. C. O Senado frente as propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.12, n. 2, 2018.

RUBIATTI, B. C. Os Estudos Legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

RUBIATTI, B. C.; ALMEIDA, P. A. P. O Destino das Emendas dos Deputados Federais aos projetos do Senado. **Revista FSA**, n.4, v. 14, 2018.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, F. e ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, W. G. (org.). **Votos e partidos**: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2002.

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.

SOUZA e SILVA, J. N. A. A Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018) **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

VENTURELLI, G. **Expertise como critério para a composição da comissão de constituição, justiça e cidadania da câmara dos deputados (2011-2015)**. Dissertação (mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis 2017.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

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

Contribuição dos Autores	B. C. Rubiatti	J. N. A. S. Silva
1) concepção e planejamento.	X	
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X