

35º encontro anual  
da anpocs

associação nacional de pós-graduação  
e pesquisa em ciências sociais

24 a 28 de outubro 2011  
Caxambu | MG | Brasil

GT 25 – Partidos e Sistemas Partidários

**FORMAÇÃO DE COALIZÕES, APOIO LEGISLATIVO E ATUAÇÃO  
PARTIDÁRIA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO<sup>1</sup>**

**Bruno Vicente Lippe Pasquarelli<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado a partir da dissertação de Mestrado defendida em março de 2011, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), sob a orientação da Profª Drª Maria do Socorro Sousa Braga . Agência de Fomento: FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo).

<sup>2</sup> Doutorando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); email: pasqua@ufscar.br

## **Introdução**

Durante os anos setenta e oitenta, diversos países passaram por processos de redemocratização que transformaram profundamente a sociedade, a política e a economia. No plano social, a repressão cedeu lugar a novas formas de expressão – como as eleições livres. Do ponto de vista econômico, modelos baseados no desenvolvimentismo foram substituídos pela adoção de pressupostos neoliberais. Politicamente, novas instituições foram adotadas, afetando o funcionamento das relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo, do sistema partidário e das regras eleitorais. Com isso, acadêmicos buscaram compreender a nova configuração político-institucional do presidencialismo, destacando seus pontos positivos e negativos.

Um dos primeiros acadêmicos a destacar os pontos principais do presidencialismo na América do Sul e, conseqüentemente, no Brasil, foi Linz (1994), ao constatar que a configuração institucional das relações entre Poder Legislativo e Poder Executivo é uma variável importante que afeta as possibilidades de longevidade da democracia. Para o autor, a independência entre os poderes, a fragmentação partidária, a excessiva concentração de poderes no presidente e a falta de coesão e de disciplina entre as legendas levaria o sistema presidencialista ao fracasso, sendo necessária a adoção de novas instituições. Já Shugart e Carey (1992) demonstraram que tratar o parlamentarismo e o presidencialismo como pólos opostos está errado. Existem variáveis que diferem os sistemas, sendo que alguns tipos de *presidencialismos* podem contribuir para aumentar a governabilidade entre os poderes e, conseqüentemente, a longevidade da democracia. Exigindo abordagens mais complexas, outras variáveis político-institucionais passaram a ser consideradas, como os sistemas eleitorais e de partidos, a polarização ideológica, a disciplina partidária e a magnitude dos contingentes legislativos dos presidentes.

No Brasil, o presidencialismo democrático (pós-1988) foi frequentemente citado como exemplo de péssimo projeto, pois combinaria forte regime presidencial com a fórmula de representação proporcional de lista aberta e com uma legislação eleitoral permissiva (Mainwaring, 1991). Com tal configuração, o sistema partidário seria propenso à fragmentação e o partido presidencial não controlaria a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. E, mesmo se controlasse, os partidos políticos seriam indisciplinados.

Porém, ao analisar a democracia brasileira no período pós-1988 até o final do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Figueiredo e Limongi (1995, 1999 e 2000)

e Limongi (2006), constataram que o arranjo institucional e a organização interna do presidencialismo brasileiro propiciam a formação de coalizões disciplinadas, contribuindo para que a união entre Executivo e Legislativo seja o principal fator para remediar as desavenças entre ambos os poderes, fomentando, assim, a governabilidade.

Em 2003, quando o PT assumiu a Presidência da República, o presidente Lula da Silva teve que recorrer, assim os governos anteriores, à formação de coalizões para a construção de maiorias no Poder Legislativo. No entanto, no primeiro mandato, Lula formou ministérios nos quais houve pouca diversidade partidária e sub-representação dos principais partidos governistas, ocasionando a falta de cooperação (Amorim Neto, 2007).

Sendo assim, o artigo possui dois objetivos principais. Em primeiro lugar, a análise busca caracterizar a dinâmica do presidencialismo de coalizão na segunda administração de Lula, verificando se houve cooperação entre os poderes. Para tanto, será visualizada a formação de coalizões governistas a partir da alocação de pastas ministeriais e da eleição para os principais cargos legislativos – como a composição partidária das Mesas Diretoras do Congresso Nacional, e das presidências do Senado Federal e das Comissões Permanentes. A consecução de tal objetivo é justificada pois busca-se comprovar a tese de que houve apoio partidário ao Poder Executivo durante os anos 2007 a 2010. A hipótese do artigo é que, em seu segundo mandato, Lula ao investiu em coalizões mais amplas e pertencentes ao centro e à direita do espectro ideológico, distribuindo maior número de ministérios aos partidos integrantes da base aliada. Tal estratégia permitiu o aumento do grau de disciplina partidária em relação aos anos anteriores, ampliando a governabilidade.

Em segundo lugar, o estudo objetiva contemplar a atuação dos partidos políticos em outras instâncias deliberativas, como as Comissões do Congresso Nacional, demonstrando que a participação do Poder Legislativo não está circunscrita ao Plenário e que existem determinadas circunstâncias nas quais ocorre o conflito e a negociação – e não a mera aprovação de proposições oriundas do Poder Executivo. Isso porque as análises que enfatizaram a cooperação entre os poderes deixaram de considerar a participação dos partidos em comissões. Para contemplar o segundo objetivo, será caracterizada a atuação das legendas nas comissões pautadas por assuntos sociais e internacionais, destacando a composição partidária das relatorias e a negociação por meio de emendas, de substitutivos e de rejeições aos projetos provenientes do Poder Executivo.

A partir dessas considerações, o artigo será dividido em quatro seções. Na primeira parte, será feita uma breve descrição do funcionamento do presidencialismo brasileiro a partir da literatura especializada, observando as diversas variáveis que o estruturam. A segunda seção analisa a formação de coalizões durante o segundo governo Lula, comparando com os dados da primeira administração petista – já discutidos por outros autores (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2002 e 2007, Limongi, 2006). Já a terceira parte analisará a atuação do Poder Legislativo e dos partidos políticos nas comissões permanentes do Congresso Nacional e em suas respectivas relatorias, destacando a dualidade entre legendas partidárias governistas e oposicionistas, e as formas de alterações de proposições, como as emendas, os substitutivos e as rejeições. Por fim, a quarta e última seção será feita a conclusão do estudo.

### **1. O presidencialismo de coalizão no Brasil**

Quando grande parte dos países da América do Sul passou a sofrer processos de transição democrática, durante as décadas de 1970 e 1980, houve a elaboração de diagnósticos negativos sobre as chances de sucesso do presidencialismo no Brasil. Tal pessimismo decorria do fato de que o país tinha dificuldades para se desenvolver politicamente e possuía um sistema institucional incompatível com o presidencialismo, pois combinava representação proporcional, eleição por lista aberta e fragmentação partidária, o que causaria a crise de governabilidade e a paralisia decisória. Influenciados pela teoria da modernização e pelas análises neo-institucionalistas de Linz (1994), diversos autores – como Reis (1974), Lamounier (1985, 1991), Mainwaring (1991), Ames (2003) e Kinzo (1990) – enumeraram diversas características institucionais e não-institucionais que determinavam a fragilidade do sistema político do país. Preponderava, então, a visão extremamente negativa do presidencialismo brasileiro, devido ao poder excessivo dos presidentes, ao federalismo, à fragmentação partidária e à presença de partidos incipientes e indisciplinados. E, em meados dos anos 1990, o diagnóstico de desfuncionalidade era o critério convencional para o estudo das instituições políticas e da democracia brasileira. Uma das causas desse diagnóstico era devido ao mau desempenho do novo regime democrático, especialmente no período que vai de 1987 a 1993.

Porém, a situação começou a mudar com o *Plano Real*, em 1994, e especialmente após a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. A administração de Cardoso (baseada na aliança entre PSDB e PFL) foi a primeira coalizão de sucesso desde

o governo de Juscelino Kubitschek na década de 1950. Aos poucos, a visão negativa do presidencialismo brasileiro transformou-se com o surgimento de análises empíricas sobre a unidade interpartidária, as diferenças intrapartidárias, as coalizões eleitorais e de governo, a composição ministerial, e o apoio legislativo para a agenda do Executivo. Não era de se surpreender, então, que outras análises mais positivas começaram a aparecer.

As fontes da interpretação revisionista podem ser encontradas na mudança do contexto político doméstico, mas também no desenvolvimento de novas perspectivas analíticas. Influenciados por Shugart e Carey (1992), Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram que o presidencialismo brasileiro não está fadado ao fracasso e que existem circunstâncias e instituições que promovem o seu bom-funcionamento. Mesmo com a fragmentação partidária, o multipartidarismo e o federalismo, o sistema político do país funcionaria de maneira semelhante ao parlamentarismo, pois possui instituições corretivas que garantem a governabilidade, tais como os poderes presidenciais, a existência de lideranças partidárias e de um sistema partidário institucionalizado. Não há dúvidas de que o sistema político brasileiro deve ser nomeado como um presidencialismo de coalizão. Porém, do ponto de vista estrutural, tal sistema pouco se difere de outras democracias contemporâneas consolidadas, pois o Executivo tem a maioria de suas proposições aprovadas e está ancorado por um sólido apoio partidário (Limongi, 2006).

A liderança partidária e o papel preponderante do Executivo fomentam a disciplina partidária e, conseqüentemente, a governabilidade<sup>3</sup>. Desde o governo Sarney até o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a disciplina média ficou em torno de 90%. Mesmo em períodos conturbados, como foi o caso do governo Collor, a disciplina dos partidos políticos em relação ao governo foi muito alta, em torno de 89%. Nos dois mandatos de Cardoso, o padrão de fidelidade dos partidos é muito semelhante, chegando a quase 90%<sup>4</sup>. Portanto, o apoio ao Executivo é feito em bases partidárias, sendo que o controle de agenda é exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 37). À medida que o Executivo domina a agenda legislativa e os líderes partidários são capazes de disciplinar suas bancadas, a governança pode emergir. Tal cooperação é possibilitada por meio de acordos de coalizão, nos quais os partidos obtêm benefícios de cargos ministeriais em troca de apoio legislativo ao

---

<sup>3</sup> No entanto, convém destacar que todo o processo que garante a disciplina partidária e a aprovação de projetos do Executivo possui altos custos, como políticas de patronagem e de distribuição de cargos em ministérios e em empresas estatais. Figueiredo e Limongi (1999) não adentram neste tipo de debate, pois somente observam o momento final das negociações – ou seja, as votações em plenário. Uma análise mais acurada sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil deve, portanto, considerar e esquematizar tais custos.

<sup>4</sup> Fontes: Banco de Dados Necon, Banco de Dados Cebrap, Amorim Neto (2002) e Limongi (2006).

presidente. Por conseguinte, embora a literatura especializada sempre aponte a fragilidade da estrutura partidária brasileira, decorrente principalmente da fragmentação, dos interesses individuais dos deputados e da imprevisibilidade do plenário, Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi (2003, 2006) mostram que os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível. Através das votações analisadas, constatou-se que o plenário da Câmara dos Deputados “apresenta alto grau de consistência e estruturação ideológica, e os níveis de disciplina partidária encontram-se bem acima do esperado”. (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 88).

Por conseguinte, o bom relacionamento entre o Poder Executivo e os partidos políticos é vital para a manutenção da disciplina partidária e para o funcionamento do presidencialismo brasileiro. E é necessário compreender, segundo Power (2010), que todos os governos brasileiros que obtiveram sucesso legislativo foram aqueles que governaram com coalizões amplas e heterogêneas. Com isso, as coalizões legislativas não são apenas desproporcionais (com o número de membros maior do que o necessário), mas também desconectadas (os partidos da aliança não são ideologicamente próximos).

Mas como são formadas/compostas e mantidas/desenvolvidas as coalizões? Em primeiro lugar, são formadas pelo Poder Executivo através da divisão das pastas ministeriais a outros partidos (Amorim Neto, 2002, 2007)<sup>5</sup>. Sendo assim, o gabinete de coalizão – definido como o grau de proporcionalidade entre as cadeiras dos partidos que apoiam o presidente em votações na Câmara e a divisão das pastas ministeriais – é um importante prognóstico do sucesso legislativo dos presidentes. No período pós-1988, grande parte dos governos se empenharam em formar ministérios que considerassem o peso relativo dos partidos no Congresso. Isso porque o presidente pode nomear e demitir livremente os ministros de Estado, construindo sua base de apoio no Poder Legislativo. Porém, apesar de distribuir tais benefícios políticos, o Executivo também deve estar disposto a compensar os partidos da coalizão através da distribuição de benefícios monetários (Pereira, Power e Raile, 2009, p. 214). Ou seja, em segundo lugar, toda formação de coalizões depende de sua manutenção. Então, como são desenvolvidas as coalizões? Como as alianças políticas são administradas pelo Executivo? Apenas a formação ministerial é uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo, e

---

<sup>5</sup> Convém destacar que existem casos de coalizões que começam a ser negociadas antes das campanhas eleitorais se iniciarem - conforme os recursos cedidos pelo partido para maior participação no futuro governo. Nas últimas eleições presidenciais, na qual Dilma Rousseff (PT) foi eleita, a coligação com o PMDB foi decidida no início do ano, com a indicação do Vice-presidente Michel Temer. Dessa maneira, o PT cedeu o cargo com o objetivo de aumentar seu tempo no HGPE (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral) e de angariar apoio durante os próximos quatro anos de governo.

presidentes irão procurar firmar acordos através de outras formas de alianças, como transferência monetária (*pork*), na qual o Executivo escolhe quais emendas orçamentárias individuais e coletivas terão seus recursos executados<sup>6</sup>, e concessões políticas<sup>7</sup>. A distribuição ministerial e a utilização do *pork* são ferramentas imprescindíveis para o funcionamento do presidencialismo brasileiro. As instituições políticas, dessa maneira, são de extrema importância para a análise do sistema político do país. Mas apesar das instituições estabelecerem os parâmetros das relações entre Executivo e Legislativo, os atores têm espaço para negociação. Nesse sentido, as escolhas dos presidentes e dos partidos políticos também importam.

Portanto, ao observar atentamente, podemos encontrar as regras e instituições que colaboram para o bom funcionamento do presidencialismo multipartidário no Brasil. Grande parte dos presidentes brasileiros do período pós-1988 tiveram sucesso em aprovar sua agenda legislativa, formaram coalizões para governar e obtiveram apoio confiável dos partidos da base governista. Esse resultado provém da maneira como o Congresso brasileiro, altamente centralizado, é organizado e também da articulação dos partidos políticos e dos líderes partidários, que são peças imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio entre os poderes. A combinação entre sistema partidário razoavelmente estabilizado (Braga, 2010), presidentes fortes e processo decisório centralizado garante que o presidencialismo brasileiro apresente padrões de eficácia governamental.

Mas para observar a continuação da dinâmica do presidencialismo brasileiro, é necessário visualizar o funcionamento do segundo mandato de Lula, de 2007 até 2010. Isso porque, após desequilíbrios internos que ocorreram em 2005, é interessante notar se, nos anos seguintes, Lula conseguiu o apoio do Poder Legislativo ou se obteve dificuldade para governar, pois, no seu primeiro mandato, o petista governou com uma base de sustentação partidária que incluiu principalmente o PT nos principais cargos da máquina administrativa e da esfera legislativa. Com isso, diversos partidos – dentre eles, o PMDB – ficaram sub-representados, pois não receberam cargos executivos proporcionalmente à sua representatividade no Congresso Nacional. E privilegiar o PT nas nomeações, em detrimento de outros partidos, pode ter sido uma das causas da diminuição do apoio

---

<sup>6</sup> Os procedimentos orçamentários permitem que os legisladores consigam fundos para suas respectivas localidades. Para Figueiredo e Limongi (2005, p. 767), essas emendas existem, mas não entram em choque com os desígnios governamentais. Isso porque “a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas sim pelas clivagens político-partidárias”, onde há uma coalizão de apoio ao governo e outra de oposição, o que reduz o impacto de emendas individuais, pois “a alocação de recursos é complementar, e não contrária a do Executivo”.

<sup>7</sup> Dentre os inúmeros tipos, o principal exemplo se encontra na concessão de rádio e televisão aos integrantes do Poder Legislativo. Porém, o artigo não analisará este tipo de acordo.

partidário da coalizão governista e do período conturbado vivenciado em 2005 e 2006. Por conseguinte, no segundo mandato (de 2007 a 2010), Lula buscou a maior inclusão dos partidos pertencentes à coalizão em ministérios e em cargos do Poder Legislativo, esforçando-se para encontrar novas alternativas de governar através da inserção de legendas pertencentes à direita e ao centro do espectro ideológico. Para tanto, o estudo irá analisar, a seguir, a composição partidária dos ministérios, das comissões permanentes e das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e das Presidências do Senado Federal, destacando se houve ou não o apoio partidário ao Poder Executivo através da observação da disciplina partidária e das coalizões formadas durante os anos de 2007 e 2008.

## 2. Formação de coalizões e apoio partidário no segundo governo Lula

Ao observarmos a tabela 1, pode-se notar que, durante o segundo mandato, Lula continuou a formar gabinetes ministeriais com grande diversidade partidária, o que se refletiu no aumento da bancada governista da Câmara dos Deputados (que chegou ao patamar de 70% de representação entre 2008 e 2010) e na manutenção dos índices encontrados no Senado Federal (em torno de 58%).

**Tabela 1 - Ministérios formados entre 2007 e 2010**

Presidente	Duração	Partidos da Coalizão	Evento de início da nova Coalizão	Tamanho (%) nominal do gabinete - CD	Tamanho (%) nominal do gabinete - SF	Nº de ministros	% ministros sem filiação partidária
Lula II 1	01/07-04/07	PCdoB-PL-PMDB-PP-PSB-PT-PTB	Eleições presidenciais e legislativas	61,60	61,70	35	17,10
Lula II 2	04/07-12/07	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Entram PDT e PRB	67,40	58,00	34	23,50
Lula II 3	02/08-03/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Início de ano legislativo	70,10	58,00	41	14,60
Lula II 4	03/10-12/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Início de ano legislativo	69,20	58,00	34	35,30
<b>Média</b>				<b>67,07</b>	<b>58,90</b>	<b>36</b>	<b>22,6</b>

Fonte: Banco de Dados Necon e Cebrap; Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

De acordo com a tabela 2, ao considerar todos os partidos com cargos ministeriais<sup>8</sup>, pode-se notar a preponderância do PT (56%) e do PMDB (19,5%) nos gabinetes. Além disso, dos onze ministros que ocuparam os sete ministérios com maior orçamento (Previdência Social, Saúde, Defesa, Trabalho e Emprego, Educação, Justiça e Fazenda), sete eram provenientes do PT e dois do PMDB. Já partidos como PCdoB, PRB e PSB conseguiram porcentagem de ministérios semelhante ou igual à representação que

<sup>8</sup> O PV recebeu cargos ministeriais, mas não é considerado partido membro da coalizão governista.

possuem no Congresso Nacional. Por outro lado, PDT, PP, PR e PTB ficaram sub-representados nos ministérios, pois possuíam porcentagem maior no Poder Legislativo.

Tabela 2 – Deputados e ministérios por partido, 2007 a 2010

Partido	Nº de Deputados	% de cadeiras da CD	Nº de Senadores	% de cadeiras do SF	Nº total de ministérios	% de ministérios
PCdoB	12	2,3	1	1,2	1	2,4
PDT	24	4,6	6	7,4	1	2,4
<b>PMDB</b>	<b>92</b>	<b>17,9</b>	<b>17</b>	<b>20,9</b>	<b>8</b>	<b>19,5</b>
PP	40	7,8	1	1,2	1	2,4
PR (PL)	41	8,0	4	4,9	1	2,4
PRB	5	0,9	2	2,4	1	2,4
PSB	29	5,6	2	2,4	1	2,4
<b>PT</b>	<b>80</b>	<b>15,6</b>	<b>8</b>	<b>9,8</b>	<b>23</b>	<b>56</b>
PTB	21	4,1	7	8,6	2	4,8
PV	14	2,7	1	1,2	2	4,8
Total	358	69,7	49	60,4	41	100

Fonte: Banco de Dados Necon e Cebrap; Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

Dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para entender como o Executivo controla o Legislativo. Em primeiro lugar, através do poder de legislar. E, em segundo lugar, com a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso, no qual o Executivo atua estrategicamente junto aos líderes, substituindo membros das comissões e assegurando seus interesses. Isso porque as comissões podem colaborar com o Executivo quando suas preferências são próximas, impedindo que legislação contrária chegue ao plenário.

A importância da *Presidência das comissões*<sup>9</sup> em prol do apoio partidário pode ser visualizada na tabela 3. Como podemos observar, os partidos com maior bancada na Câmara dos Deputados (PT e PMDB) foram os que tiveram maior número de parlamentares eleitos para as presidências das comissões permanentes dos dois mandatos de Lula. Além disso, os partidos da base governista obtiveram, em média, 71% das presidências entre 2003 e 2010, o que mostra que o Poder Executivo conseguiu reunir maioria qualificada nas comissões da Câmara dos Deputados. Especificamente em sua segunda administração, Lula emplacou 54 (67,5%) membros de partidos governistas nas presidências das comissões, sendo que PT e PMDB obtiveram o maior número de eleitos – 15 e 12, respectivamente. No Senado Federal, embora o PT não tenha conseguido o maior número de presidências de comissões, a base governista obteve 62% de

<sup>9</sup> Para efeito de comparação, foram inseridos os dados do primeiro mandato de Lula (2003-2006).

representatividade para o cargo principal durante os dois mandatos. Ou seja: mesmo nas comissões do Senado Federal, o governo petista formou um bloco estável de apoio partidário. Em relação ao segundo quadriênio da administração de Lula, 63% dos cargos de presidente foram ocupados por partidos da base governista. Convém destacar, ademais, o apoio preponderante do PMDB – que obteve o maior número de eleitos (30% do total).

**Tabela 3 – Presidências nas comissões permanentes do Congresso Nacional (2003-2010)**

Partido	Nº de presidências nas comissões permanentes da CD (2003-2006)	Nº de presidências nas comissões permanentes da CD (2007-2010)	Nº de presidências nas comissões permanentes do SF (2003-2006)	Nº de presidências nas comissões permanentes do SF (2007-2010)
DEM/PFL	11	10	5	4
PCdoB	-	2	-	-
PDT	4	3	2	2
<b>PMDB</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
PP	8	7	-	-
PPS	4	4	-	-
PR/PL	6	5	-	-
PSB	5	6	1	2
PSC	-	3	-	-
<b>PSDB</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>PT</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
PTB	8	4	1	1
Total	79	80	21	22

Fonte: Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

Outro componente institucional que ajuda a explicar o apoio do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo está na *composição partidária das Mesas Diretoras* da Câmara dos Deputados e da *Presidência* do Senado Federal. Ao observarmos a tabela 4, pode-se notar que o governo Lula também conseguiu uma base de apoio estável tanto nas Mesas Diretoras quanto nas presidências<sup>10</sup>. De 2003 a 2010, um total 44 cargos estavam relacionados a cargos nas Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados – sendo quatro presidências, quatro vice-presidências, oito secretarias e oito suplências; cabe ressaltar que a mesma quantidade total de cargos pode ser observada na Presidência do Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, de 2003 a 2007, a presidência da Mesa Diretora foi dividida entre PT e PP<sup>11</sup>, enquanto o DEM (PFL) obteve 50% das vice-presidências. As secretarias foram ocupadas majoritariamente pelo PMDB – que também dominou as indicações para as suplências – e pelo PTB. Sendo assim, no período,

<sup>10</sup> Novamente, para efeito de comparação, serão contemplados todos os dados relativos às duas administrações de Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>11</sup> Cabe ressaltar que a Mesa Diretora foi presidida, em 2005 e 2006, por Severino Cavalcanti (PP), que não pertencia à base aliada do governo Lula.

50% dos cargos foram ocupados por partidos aliados. No segundo mandato, as duas presidências foram destinadas ao PT e ao PMDB, enquanto que 50% das vice-presidências foram empossadas pela oposição (DEM e PSDB). No geral, os partidos da base aliada obtiveram 64% do número total de cargos. É necessário reiterar ainda que, durante os dois mandatos, o PMDB foi o partido com o maior número de cargos (7), mas a oposição se fez presente através do PSDB e do DEM/PFL – onde cada um foi eleito/indicado para cinco cargos. Já no Senado Federal, a dinâmica praticamente se manteve a mesma. Durante todo o período analisado, o PMDB foi o partido com o maior número de cargos (11) e o único que conquistou todas as presidências da Casa. As vice-presidências foram divididas entre PT e PSDB, enquanto que quase metade (43%) das secretarias foi destinada ao DEM/PFL. E, de maneira semelhante ao ocorrido na Câmara dos Deputados, a coalizão do governo Lula ocupou em torno de 62% dos cargos.

**Tabela 4 – Mesas-diretoras do Congresso Nacional (2003-2010)**

Casa	Câmara dos Deputados								Senado Federal							
	Presidências		Vice		Secretarias		Suplentes		Presidências		Vice		Secretarias		Suplentes	
Cargo	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º
Mandato	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º
DEM	-	-	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	4	3	-	1
PDT	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	1	-	-
PMDB	-	1	-	-	2	2	2	-	2	2	-	-	2	2	2	1
PP	1	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPS	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-
PR/PL	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	2	1
PSB	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	1	1
PSC	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
PSDB	-	-	1	1	1	1	1	-	-	-	2	2	1	-	1	3
PT	1	1	-	1	-	1	-	-	-	-	2	2	-	-	2	-
PTB	-	-	-	-	2	1	-	1	-	-	-	-	1	1	-	1
PV	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	2	2	4	4	8	8	8	8	2	2	4	4	8	8	8	8

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

Portanto, a partir da análise dos cargos ministeriais, das comissões permanentes e das Presidências do Congresso Nacional, pode-se verificar que o governo Lula distribuiu ministérios aos partidos da coalizão, e que grande parte da base foi eleita para os principais cargos legislativos durante os dois mandatos, com taxas de ocupação semelhantes. Mas tal apoio foi suficiente para garantir a governabilidade e a disciplina? De acordo com Figueiredo e Limongi (1999), o Executivo influencia o Legislativo através do poder de agenda, viabilizando a formação de coalizões e da disciplina

partidária. E, para comprovar a tese de poder de agenda do Executivo a partir da observação da disciplina partidária entre os partidos da situação e da oposição, foram analisadas todas as 882 votações nominais que ocorreram na Câmara dos Deputados durante os anos de 2003 e 2008 do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, além dos dados colhidos a partir da apresentação de Fernando Limongi no 34º Encontro Anual da Anpocs (2010), no Fórum *Instituições Políticas sob o Governo Lula*.

Primeiramente, através da observação das 882 votações nominais na Câmara dos Deputados, ficou constatado que o Poder Executivo obteve apoio considerável da coalizão governista, pois o índice de disciplina partidária dos parlamentares foi de aproximadamente 86%. Em segundo lugar, mesmo admitindo a presença dos partidos de oposição, a taxa de disciplina do plenário continuou em um patamar alto – em torno de 73%. Já os principais partidos de oposição mantiveram-se fiéis a ideia de não apoiar o governo Lula, pois a taxa de disciplina em relação ao governo foi muito baixa. Em terceiro lugar, no Senado Federal também ocorreu apoio partidário, pois houve 83% de disciplina nas votações da Casa (Fonte: Cebrap; Limongi, 2010).

Observando a tabela 5, nota-se que a maioria dos partidos da coalizão governista obteve índices de disciplina muito altos. O PT foi a legenda com maior índice de disciplina partidária (93%), seguido por um dos principais parceiros da aliança, o PR/PL (90%). Mesmo o PMDB teve um alto índice de disciplina partidária (78%). Ademais, pode-se visualizar que a taxa de disciplina manteve-se alta em praticamente todos os anos. Somente nos anos de 2005 e 2006, após os escândalos de corrupção, o governo enfrentou dificuldades com a base governista. Entre os partidos de oposição, a taxa de indisciplina partidária foi alta (74%). DEM/PFL e PSDB seguiram a indicação de não apoiar o governo petista e obtiveram índices em torno de 24,5% e 22,3%, respectivamente. É importante destacar também a participação do PPS, que sustentou a administração de Lula durante 2003 e 2004, mas retirou o apoio a partir de 2005, o que fez decair consideravelmente a taxa de disciplina de seus membros – de 89% para 34%.

**Tabela 5 – Disciplina partidária (%) da base governista e da oposição no Congresso Nacional**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
<b>Coalizão Governista</b>							
<b>PCdoB</b>	97,6	91,6	77,6	63,4	90,4	98,1	86,4
<b>PDT</b>	89,7	-	-	-	89,2	91,4	90,1
<b>PMDB</b>	-	75,6	72,4	68,2	85,4	91,7	78,7

<b>PP(PPB)</b>	-	79,5	74	73,1	88,4	87,7	80,5
<b>PPS</b>	95	84	-	-	-	-	89,5
<b>PR(PL)</b>	95,5	94,5	86,2	82,6	90,0	92,7	90,2
<b>PRB</b>	-	-	-	-	81,4	92,7	87,0
<b>PSB</b>	95,5	92	86,8	80,8	86,8	89,8	88,6
<b>PT</b>	<b>96</b>	<b>90,4</b>	<b>90,8</b>	<b>89,6</b>	<b>94,2</b>	<b>96,8</b>	<b>93,0</b>
<b>PTB</b>	89,5	86,8	78,3	76,7	87,6	84,7	83,9
<b>Disciplina Média</b>	<b>94,1</b>	<b>86,8</b>	<b>80,8</b>	<b>76,3</b>	<b>88,1</b>	<b>91,7</b>	<b>86,3</b>
<b>Oposição</b>							
<b>DEM (PFL)</b>	<b>34,0</b>	<b>22,8</b>	<b>31,7</b>	<b>15,1</b>	<b>23,4</b>	<b>20,0</b>	<b>24,5</b>
<b>PPS</b>	-	-	56,3	34,2	26,3	21,6	34,6
<b>PRONA</b>	21,5	2,1	24,0	3,1	-	-	12,7
<b>PSDB</b>	<b>34,6</b>	<b>22,4</b>	<b>36,0</b>	<b>17,3</b>	<b>14,9</b>	<b>8,5</b>	<b>22,3</b>
<b>PSOL</b>	-	-	57,5	29,6	33,9	48,2	42,3
<b>Disciplina Média</b>	<b>30,0</b>	<b>15,7</b>	<b>41,1</b>	<b>19,8</b>	<b>24,6</b>	<b>24,5</b>	<b>25,9</b>

Fonte: CEBRAP; Câmara dos Deputados; Senado Federal. Dados elaborados pelo autor.

Por último, comprovou-se a tese de que os partidos políticos votam de acordo com a indicação feita pelos seus respectivos líderes. De acordo com a tabela 6, 92% dos legisladores seguiram os líderes dos partidos, colaborando para apoiar o governo ou para fazer oposição ao Poder Executivo. Verificou-se que a disciplina partidária em relação aos líderes é praticamente a mesma nos partidos da coalizão governista e de oposição. Dentre os quatro principais partidos, o PT foi aquele que possuiu o maior índice (94%), seguido pelo PSDB (91%), PMDB (88%) e DEM (86%).

Tabela 6 - Disciplina partidária (%) da base governista e da oposição em relação aos líderes

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
<b>Coalizão governista</b>							
<b>PCdoB</b>	98,2	99,2	92,4	92,3	93,5	93,2	94,8
<b>PDT</b>	92,9	-	-	-	93,0	92,4	92,8
<b>PMDB</b>	<b>93,5</b>	<b>87,2</b>	<b>82,8</b>	<b>83,4</b>	<b>91,7</b>	<b>92,5</b>	<b>88,5</b>
<b>PP(PPB)</b>	89,2	91,4	83,0	82,0	90,1	91,2	87,8
<b>PPS</b>	97,6	95,6	-	-	-	-	96,6
<b>PR(PL)</b>	97,3	94,0	88,6	85,7	93,0	93,5	92,0
<b>PRB</b>	-	-	-	-	95,1	94,2	94,6
<b>PSB</b>	96,1	97,2	88,3	86,4	90,4	92,0	91,8
<b>PT</b>	<b>94,9</b>	<b>96,4</b>	<b>93,7</b>	<b>93,7</b>	<b>93,2</b>	<b>94,4</b>	<b>94,4</b>
<b>PTB</b>	92,0	88,3	84,9	87,5	88,6	88,5	88,3
<b>Disciplina Média</b>	94,6	93,6	87,6	87,2	92,0	92,4	92,1
<b>Oposição</b>							

<b>DEM (PFL)</b>	<b>77,5</b>	<b>90,2</b>	<b>89,9</b>	<b>93,7</b>	<b>83,7</b>	<b>86,5</b>	<b>86,9</b>
<b>PPS</b>	-	-	89,9	97,4	78,9	86,2	88,1
<b>PRONA</b>	95,8	97,7	97,3	-	-	-	96,9
<b>PSDB</b>	<b>83,9</b>	<b>90,9</b>	<b>91,0</b>	<b>96,5</b>	<b>92,1</b>	<b>93,7</b>	<b>91,4</b>
<b>PSOL</b>	-	-	97,5	90,7	95,4	96,4	95,0
<b>Disciplina Média</b>	85,7	92,9	93,1	94,5	87,5	90,7	91,6

Fonte: CEBRAP; Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

Portanto, a partir dos dados observados, pode-se constatar que, no período analisado, o Executivo centralizou o processo decisório através de mecanismos de urgência dos líderes partidários e do próprio Executivo, da distribuição de pastas ministeriais e da construção de maiorias nas Mesas Diretores da Câmara dos Deputados, nas Presidências do Senado Federal, e nas Comissões do Congresso Nacional, impedindo que o Legislativo atuasse de modo indisciplinado. Se no primeiro mandato houve algumas dificuldades de cooperação entre os poderes em razão da desproporcionalidade de representação nos ministérios, a maior inserção de partidos de centro e de direita na coalizão governista, nos ministérios, nas comissões e nos principais cargos legislativos fez aumentar a disciplina partidária e a cooperação à segunda administração de Lula. Pode-se comprovar, então, a tese de Figueiredo e Limongi (1999) e de Amorim Neto (2002), na qual a centralização do poder decisório nas mãos do Poder Executivo, a distribuição de pastas ministeriais e a eleição para cargos legislativos fez com que o Poder Legislativo atuasse de acordo com as prerrogativas governistas.

Mas tais dados implicariam em um Legislativo alijado do processo decisório? Onde ficaria o espaço para sua atuação? Estaria sempre à disposição dos desígnios do Poder Executivo ou há um processo de negociação que ocorre no interior do Congresso Nacional? Isso porque a disciplina partidária demonstrada é apenas o momento final das negociações, ou seja, quando ocorre a votação nominal. É necessário analisar, então, o processo, as modificações de propostas, que podem mostrar como a coalizão extrai benefícios das lideranças e do Executivo em troca de apoio nas votações.

### **3. O papel ativo do Poder Legislativo no presidencialismo brasileiro**

O Legislativo é capaz de competir com o Executivo na formulação de políticas públicas através do seu grau de competência interna e informacional. E isso ocorre principalmente por meio do processo de organização descentralizado dos trabalhos nas

comissões, nas quais ocorre distribuição de direitos e alocação de recursos parlamentares, assegurando a influência no processo decisório (Lemos, 2008).

Na teoria sobre processo decisório e comportamento legislativo, existem três linhas interpretativas acerca da caracterização das comissões: a distributivista, a informacional e a partidária. A abordagem *distributivista* considera que os parlamentares possuem autonomia na escolha da comissão mais adequada para aumentar suas chances de reeleição. O imperativo eleitoral os levaria a escolherem comissões que facilitariam a alocação de recursos públicos para suas respectivas bases e distritos eleitorais (Shepsle e Weingast, 1987). Já a teoria *informacional* ressalta o caráter especializado das comissões, que promoveriam a estabilidade das decisões políticas através de informações, reduzindo as incertezas do processo decisório (Krehbiel, 1991). Por fim, a perspectiva *partidária* postula que o controle das comissões é realizado de acordo com os interesses dos partidos políticos (Cox e McCubbins, 1993). De acordo com literatura especializada, as comissões funcionam através de incentivos que asseguram a capacidade do Legislativo em influenciar o processo decisório através de regras institucionais, tais como as proposições, os emendamentos e os vetos. Porém, muitos consideram que as comissões do sistema político brasileiro são secundárias no processo decisório.

A primeira crítica foi feita a partir da afirmação de que as comissões seriam destinadas para a alocação de recursos às bases eleitorais dos legisladores, enfatizando o seu caráter distributivo e a ausência de incentivos para aumento da capacidade de informação no Legislativo brasileiro (Ames, 2003). Porém, os parlamentares tendem a privilegiar leis cuja abrangência seja nacional (Araújo, 2008; Ricci, 2008). Já a segunda crítica ao sistema de comissões do Brasil foi baseada na constatação da centralização do processo decisório. Com isso, as comissões se tornariam pouco informacionais, pois as matérias seriam levadas diretamente ao Plenário (Figueiredo e Limongi, 1996 e 1999).

A presença de comissões secundárias e irrelevantes estaria ligada, então, à força do Poder Executivo e às características do processo decisório do país. Isso porque os líderes partidários organizam as atividades legislativas e esvaziam o poder das mesmas, existem poucos incentivos para a continuidade de mandatos legislativos, e Poder Executivo comanda o processo decisório. Porém, o diagnóstico negativo começou a mudar a partir de novas análises que examinaram o papel das comissões a partir de outras metodologias, fornecendo especial atenção a dois aspectos: ao *papel informacional das relatorias* e à *atuação dos membros em de alterações de projetos de lei*.

Apesar da preponderância da característica partidária, as comissões possuem ferramentas que colaboram com a especialização. E uma das soluções seria através dos relatores, atores-chave no processo decisório do Legislativo, que coletam e divulgam informações sobre as consequências das políticas públicas. No entanto, tal importância não decorre de poderes formais que influem na decisão final da comissão, mas da sua função de agente informacional da comissão. Na elaboração do parecer, o relator pode emendar ou alterar o projeto original<sup>12</sup>. Se o parecer for aprovado pela comissão sem alterações, é enviado para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para entrada na ordem do dia. Se, por outro lado, forem sugeridas modificações, é dado um prazo para sua incorporação (Art. 57 do RICD). Sendo assim, o relator não possui poderes formais para influenciar a comissão. Contudo, é um ator estratégico no processo decisório, pois possui função informacional, reduzindo as incertezas da proposta (Santos e Almeida, 2005, p. 701). Ademais, os relatores são escolhidos pelo presidente da comissão em conjunto com as lideranças partidárias. Dessa maneira, é de se esperar que os partidos membros da base governista consigam o maior número de relatorias principais, colaborando para a formação de um cartel legislativo na aprovação de propostas. Porém, Santos e Almeida (2005, p. 76) constataram que, em média, 25% das relatorias são ocupadas por membros de partidos políticos opositores.

Portanto, a presença de um Poder Executivo forte não exclui a possibilidade da existência de um sistema de comissões atuante. A primeira ferramenta ocorre através da *indicação de relatores* – que podem até ser de partidos opositores. Já a segunda forma de atuação decorre dos *poderes positivos das comissões*, como as emendas e os substitutivos. Apesar de o Legislativo demonstrar pouca força no campo da iniciativa legislativa, ele possui outros meios de atuação, como, por exemplo, através das alterações feitas em matérias submetidas ao órgão pelo Executivo.

De acordo com o art. 118 do RICD, as emendas alteram o conteúdo da lei e o processo de tramitação, obrigando o retorno do projeto à casa de origem. Podem ser apresentadas em comissão a partir da designação do relator, por qualquer parlamentar e pela Comissão de Legislação Participativa. Os substitutivos também são feitos pelos relatores e por quaisquer dos membros da comissão (art. 119 do RICD). É necessário, então, analisar o processo de emendamento dos projetos, mostrando as evidências da

---

<sup>12</sup> O parecer consta de três partes: relatório, no qual se faz a exposição da matéria examinada; voto do relator, com sua opinião sobre a aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria, ou sobre a necessidade de substitutivos e emendas; parecer da comissão, com suas respectivas conclusões (Art. 129 do RICD).

atuação do Legislativo e as negociações entre os poderes, assim como a dinâmica dos partidos políticos nas comissões para melhor entendimento do processo decisório no presidencialismo brasileiro.

A partir da análise, de 2003 a 2009<sup>13</sup>, das comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Seguridade Social e Família (CSSF) – ambas pertencentes à Câmara dos Deputados – de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), e de Assuntos Sociais (CAS) – comissões permanentes do Senado Federal – e da composição partidária de suas respectivas relatorias, o estudo observou as emendas e os substitutivos realizados pelo Poder Legislativo em proposições advindas do Poder Executivo a partir da atuação dos partidos, observando se houve a cooperação entre membros da base governista e conflito por parte da oposição. Com isso, considerou a dinâmica das disputas partidárias e das coalizões de governo nas comissões.

Metodologicamente, a análise de comissões relativas à questões internacionais e sociais ocorreu devido a maior presença de partidos oposicionistas nas suas respectivas presidências, o que poderia causar dificuldades à aprovação de projetos e o aumento de emendas, substitutivos e de rejeições. Na Câmara Baixa, enquanto a CREDN foi presidida por cinco deputados federais oposicionistas e três situacionistas, a CSSF teve três e cinco presidentes de partidos de oposição e da base governista, respectivamente. Por outro lado, no Senado Federal, a presença de partidos oposicionistas nas presidências da CRE e da CAS foi mais significativa – ocupando metade dos cargos possíveis. Dessa maneira, a hipótese a ser discutida é a de que a presença de legisladores oposicionistas nas presidências das comissões analisadas traduziu-se em muitas designações de relatores provenientes da oposição. Com isso, diversos projetos do Poder Executivo poderiam ser rejeitados e/ou transformados por meio de emendas e substitutivos relatados nos pareceres, o que evidenciaria a real participação do Poder Legislativo.

Como se verá a seguir, em todas as quatro comissões analisadas, as relatorias foram ocupadas, em sua maioria, pelos partidos da base governista. No entanto, senadores e deputados federais dos partidos de oposição obtiveram um alto índice de relatorias. Tal fato pode estar relacionado com a presença maciça de políticos oposicionistas nos cargos das presidências das comissões e com o conflito partidário enfrentado pelo Presidente Lula durante seus primeiros anos de governo.

---

<sup>13</sup> No momento da pesquisa, ainda não se encontravam disponíveis os dados relativos ao ano de 2010.

Na CRE, como mostra a tabela 7, os partidos oposicionistas arremataram em torno de 40% do total de relatorias. O PSDB foi o partido com o maior número de relatores (148), seguido pelo PTB (123) e pelo PMDB (118). O grande número de relatorias do PTB – partido da coalizão governista – pode ser explicado pela presença do Senador Romeu Tuma, que obteve 69 designações para o cargo, seguido pelo peessedebista Eduardo Azeredo (60) e por Marco Maciel (DEM), que foi indicado para 50 relatorias. Dessa maneira, pode-se constatar que a oposição foi muito atuante em tal comissão, pois obteve significativa porcentagem de relatorias, além de o PSDB ter sido o partido com o maior número de senadores designados para o cargo.

**Tabela 7 – Relatores e partidos políticos na CRE do Senado Federal (2003 a 2009)**

Relatores CRE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Coalizão governista								
PCdoB	-	-	-	-	3	7	6	16
PDT	10	-	-	-	9	11	24	54
PMDB	-	3	1	16	25	9	33	87
PP/PPB	-	-	-	-	2	-	4	6
PR/PL	4	21	17	2	3	5	-	52
PRB	-	-	-	-	6	-	4	10
PSB	3	3	10	4	5	5	13	43
PSC	-	-	5	6	3	4	2	20
PT	9	9	9	35	10	16	26	114
PTB	1	4	19	32	11	28	28	123
PV	-	-	-	-	-	2	1	3
<b>Total coalizão governista</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>61</b>	<b>95</b>	<b>77</b>	<b>87</b>	<b>141</b>	<b>528</b>
Oposição								
DEM	20	19	12	14	16	16	20	117
PDT	-	9	7	8	-	-	-	24
PMDB	31	-	-	-	-	-	-	31
PRB	5	3	3	-	-	-	-	11
PSDB	13	16	23	17	17	22	40	148
PSOL	3	1	-	-	-	5	-	9
<b>Total oposição</b>	<b>72</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>39</b>	<b>33</b>	<b>43</b>	<b>60</b>	<b>340</b>

Fonte: Prodasen. Dados elaborados pelo autor.

A presença de senadores da oposição nos cargos de relatores também foi relevante na CAS. De acordo com a tabela 8, 46% dos cargos foram ocupados por relatores oposicionistas. Ademais, novamente o PSDB foi o partido com o maior número de indicações, com quase um quarto de relatorias (93), seguido por PT (72) e PMDB (69).

O predomínio do PSDB também foi constatado, pois Eduardo Azeredo obteve 32 relatorias, seguido por Paulo Paim (PT, com 28) e Augusto Botelho (PDT, com 26).

**Tabela 8 – Relatores e partidos políticos na CAS do Senado Federal (2003 a 2009)**

Relatores CAS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Coalizão governista								
PCdoB	-	-	-	-	1	1	4	6
PDT	4	-	-	-	6	5	8	23
PMDB	-	10	5	13	17	10	7	62
PP/PPB	-	-	-	-	-	-	2	2
PR/PL	1	1	-	-	-	2	1	5
PRB	-	-	-	-	1	-	4	5
PSB	-	-	1	-	1	2	5	9
PSC	3	-	2	4	-	-	4	13
PT	6	7	8	10	6	15	20	72
PTB	1	-	1	-	-	3	10	15
<b>Total coalizão governista</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	<b>38</b>	<b>65</b>	<b>212</b>
Oposição								
DEM	6	1	3	7	4	4	25	50
PDT	-	2	10	9	-	-	-	21
PMDB	7	-	-	-	-	-	-	7
PP/PPB	1	-	-	-	-	-	-	1
PRB	-	-	1	1	-	-	-	2
PSDB	10	9	14	17	15	6	22	93
PSOL	-	-	-	-	2	1	-	3
<b>Total oposição</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>28</b>	<b>34</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>47</b>	<b>177</b>

Fonte: Prodasen. Dados elaborados pelo autor.

Portanto, na CRE e na CAS os partidos da base governista arregimentaram maior número de relatorias, mas tanto o PSDB quanto o DEM foram indicados para grande parte dos cargos, fazendo com que a oposição obtivesse ganhos importantes. Sendo assim, a dinâmica das duas comissões do Senado Federal demonstrou que a eleição de presidentes de partidos opositoristas pode ter influenciado a indicação dos cargos de relatorias a seus respectivos membros. Mas para constatar se houve alterações aos projetos, é necessário observar o funcionamento das comissões de política externa e de questões sociais na Câmara dos Deputados, destacando o número de relatorias de cada partido e as alterações feitas por meio de emendas e substitutivos.

A partir dos dados observados na tabela 9, pode-se constatar que, em relação à CRE do Senado Federal, na CREDN<sup>14</sup> houve semelhança da participação dos partidos governistas (em torno de 60%) e leve declínio de cargos obtidos pela oposição (35,5%). Os partidos com o maior número de relatorias foram o PT (81), o PSDB (73) e o DEM (62). Contudo, os três deputados federais com o maior número de indicações para os cargos foram provenientes de partidos da base governista: Marcondes Gadelha (PSB, com 25 relatorias), Nilson Mourão (PT, com 23) e Dr. Rosinha (PT, com 17).

**Tabela 9 – Relatores e partidos políticos na CREDN da Câmara dos Deputados (2005 a 2009)**

Relatores CREDN	2005	2006	2007	2008	2009	Total
<b>Coalizão governista</b>						
PCdoB	-	3	3	-	5	11
PDT	-	-	4	1	6	11
PMDB	11	3	12	9	13	48
PP/PPB	11	8	7	5	8	39
PR/PL	11	-	1	2	3	17
PSB	5	8	7	7	14	41
PSC	-	-	1	1	1	3
PT	23	10	16	7	25	81
PTB	16	4	1	-	-	21
PV	-	-	3	2	7	12
<b>Total coalizão governista</b>	<b>77</b>	<b>36</b>	<b>55</b>	<b>34</b>	<b>82</b>	<b>284</b>
<b>Oposição</b>						
DEM	20	13	11	7	11	62
PDT	5	4	-	-	-	9
PPS	2	-	4	5	2	13
PRB	-	-	-	-	-	-
PSDB	18	5	12	18	20	73
PSOL	-	6	-	-	1	7
PV	1	1	-	-	-	2
<b>Total oposição</b>	<b>46</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>166</b>
Não informados	12	-	-	5	-	17

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

Já o patamar encontrado na CSSF, segundo a tabela 10, foi diferente dos visualizados anteriormente, pois os partidos de oposição arregimentaram 30% das relatorias. Tal fato pode estar relacionado ao aumento do número de relatores que não foram especificados nos relatórios da comissão (em torno de 20%). Em dados gerais, os partidos governistas foram indicados para 50% dos cargos. O PMDB foi o partido com o

<sup>14</sup> Não se encontram disponíveis, nos relatórios da comissão, os dados relativos aos anos de 2003 e 2004. Dessa maneira, o estudo analisou a comissão de 2005 a 2009.

maior número (118, no total), seguido pelo PT (111) e pelo PSDB (104). Entretanto, os dois deputados federais que obtiveram a maior quantidade de relatorias pertencem ao PSDB: Eduardo Barbosa (com 36 indicações) e Rafael Guerra (com 35).

**Tabela 10 – Relatores e partidos políticos na CSSF da Câmara dos Deputados (2003 a 2009)**

Relatores CSSF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Coalizão governista								
PCdoB	2	2	3	3	4	-	-	14
PDT	5	-	-	-	-	3	-	8
PMDB	-	22	13	5	26	15	20	101
PP/PPB	-	-	-	6	14	1	7	28
PPS	6	9	-	-	-	-	-	15
PR/PL	1	10	11	1	22	3	9	57
PRB	-	-	-	-	1	-	-	1
PSB	12	4	5	6	4	3	4	38
PSC	1	3	-	-	4	-	-	8
PT	28	19	14	8	25	5	12	111
PTB	12	8	9	2	10	2	4	47
PV	-	-	-	-	16	1	6	23
<b>Total coalizão governista</b>	<b>67</b>	<b>77</b>	<b>55</b>	<b>31</b>	<b>126</b>	<b>33</b>	<b>62</b>	<b>451</b>
Oposição								
DEM	13	2	7	10	38	8	10	88
PDT	-	11	2	4	-	-	-	17
PMDB	17	-	-	-	-	-	-	17
PP/PPB	6	7	8	-	-	-	-	21
PPS	-	-	8	6	11	2	2	29
PRONA	1	-	-	-	-	-	-	1
PSDB	23	22	17	8	22	6	6	104
PSOL	1	-	-	-	-	-	-	1
<b>Total oposição</b>	<b>61</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>28</b>	<b>71</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>278</b>
Não informados			68	79	1	21	23	192

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

Por conseguinte, na análise das duas comissões da Câmara dos Deputados, pode-se observar que os partidos aliados ao presidente Lula mantiveram alto índice de indicações às relatorias, semelhante àqueles encontrados no Senado Federal. Os principais partidos foram aqueles com maior representatividade na Câmara Baixa – ou seja, PT e PMDB. Por outro lado, diminuiu a porcentagem de cargos destinados aos partidos políticos membros da oposição, em especial o PSDB e o DEM. Porém, a média de relatorias obtidas pela oposição na Câmara dos Deputados (33%) ainda ficou acima dos dados encontrados por Santos e Almeida (2005) – que analisaram todas as comissões, observando que os partidos oposicionistas obtiveram cerca de 25% dos cargos. Ademais,

convém notar que a dinâmica da distribuição de relatorias aos partidos políticos foi muito semelhante entre a CRE e a CREDN e entre a CAS e a CSSF.

No entanto, é necessário demonstrar como ocorreu a atuação dos partidos políticos nas comissões a partir dos pareceres – ou seja, se os relatores aprovaram, rejeitaram ou emendaram determinadas proposições provenientes do Poder Executivo e do Poder Legislativo – respondendo às seguintes questões: o aumento da participação dos partidos vinculados à oposição tanto na presidência quanto nas relatorias da CREDN e da CSSF<sup>15</sup> ocasionou altas taxas de emendas, de substitutivos e de rejeição aos projetos enviados às comissões? E, observando as proposições provenientes do Poder Executivo, como os partidos políticos influenciaram a dinâmica do processo decisório – ou seja, prevaleceu o apoio ou a oposição às propostas?

Observando os pareceres dos relatores da CREDN de 2005 até 2008 (tabela 11), nota-se que apenas 13% foram aprovados com modificações ou rejeitados. A maior taxa de emendas, de substitutivos e de rejeições foi destinada aos projetos da própria Câmara dos Deputados, sendo ratificados 34 pareceres (42%) pela aprovação integral. No Senado Federal, todas as proposições foram aprovadas pelos relatores e pelas comissões, mas 45% sofreram emendamentos ou substitutivos nos pareceres. Dos pareceres aprovados relativos aos projetos da própria CREDN, do STM, da CM e da CPI Aérea, apenas dois foram alterados. Por fim, em relação ao Poder Executivo, 97% dos pareceristas sugeriram a aprovação das proposições e foram acatados pela comissão. A alta taxa de aprovação dos projetos provenientes do Poder Executivo pode estar vinculada ao fato de que grande parte das proposições foi previamente discutida e votada em fóruns e organismos internacionais, ou através de encontros bilaterais e multilaterais, o que aumenta os custos de modificações.

**Tabela 11 – Relação dos pareceres da CREDN, por autor (2005 a 2009)**

Pareceres	CD	SF	PE	CREDN	STM	CM	CPI Aérea	Total
Pela Aprovação	34	6	345	-	2	18	-	405
Pela aprovação, com emendas	4	2	3	1	-	-	-	11
Pela aprovação, com substitutivos	9	3	3	-	-	-	1	16
Pela rejeição	23	-	2	-	-	-	-	24
Rejeitados pela comissão	4	-	-	-	-	-	-	4
Retirados de pauta	7	-	-	-	-	-	-	7
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>11</b>	<b>353</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>467</b>

<sup>15</sup> O estudo pautou sua análise somente nas duas comissões da Câmara dos Deputados. Isso porque a dinâmica de atuação dos partidos políticos nas relatorias das comissões do Senado Federal possui poucos dados disponíveis.

Dessa maneira, visto que houve a alteração e a rejeição de propostas provenientes do Poder Executivo na CREDN, é necessário destacar quais foram os relatores do processo e como atuaram os partidos de situação e de oposição. A seguir, na tabela 12, pode-se visualizar todas as oito proposições que sofreram alterações.

**Tabela 12 – Proposições advindas do Poder Executivo e alteradas na CREDN (2005 a 2009)**

Ano	Proposição	Tramitação	Comissões	Relator na CREDN	Partido	Parecer
2005	PL-4142/2004	Urgência	CREDN, CEC, CFT e CCJC	Pastor Framkembergen	PTB	Emendas
2005	PL-1410/2003	Urgência	CREDN, CTASP e CCJC	Jair Bolsonaro	PP	Substitutivo
2006	PL-4991/2005	Prioridade	CTASP, CREDN, CFT, CCJC	Francisco Rodrigues	DEM	Emendas
2007	MSC-82/2007	Prioridade	CREDN e CCJC	Dr. Rosinha	PT	Rejeição
2007	PL-6751/2006	Prioridade	CDEIC, CREDN, CFT, CCJC	Marcondes Gadelha	PSB	Substitutivo
2008	MSC-59/2008	Prioridade	CREDN, CTASP, CCJC	Júlio Delgado	PSB	Rejeição
2009	PL-5.919/09	Urgência	CREDN, CFT e CCJC	Damião Feliciano	PDT	Emendas
2009	PL-4.751/09	Prioridade	CREDN, CSPCCO e CCJC	Iris de Araújo	PMDB	Substitutivo

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

Das oito proposições modificadas, seis pareceres foram feitos por deputados federais membros da base governista. O PL-4142/2004, transformado em norma jurídica, tramitou inicialmente sob regime de prioridade, sendo aprovado logo em seguida o requerimento de urgência do Dep. Jorge Alberto (PMDB). Na CREDN, foi relatado e duas vezes emendado pelo Dep. Pastor Framkembergen, do PTB. O parecer foi aprovado por unanimidade na CREDN e seguiu para a CFT, na qual o relator Dep. Colombo (PT) rejeitou as emendas da comissão anterior. Por fim, a rejeição ao parecer da CREDN e a modificação do mesmo na CFT foram aprovados por unanimidade tanto na CFT quanto na CCJC, na figura do relator, Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB). Como se vê, apesar de aprovada pela CREDN, as emendas não foram aceitas pelas outras comissões – cujas relatorias pertenciam a partidos governistas.

O PL-5.919/09 – transformado em norma jurídica – também passou por processo semelhante. Isso porque as cinco emendas do Dep. Damião Feliciano (PDT), aprovada pela CREDN, foram rejeitadas pelo parecer da Câmara dos Deputados.

Tramitando de maneira prioritária, o MSC-59/2008 ainda aguarda parecer da CTASP. A primeira ação da CREDN foi a apresentação de um requerimento do Dep. Walter Ihoshi (DEM) para a realização de audiência pública. Após pedido, o Dep. Júlio Delgado (PSB) sugeriu a rejeição da proposição. O parecer foi aprovado, mas houve votos contrários de dois membros da base governista: Nilson Mourão (PT) e Dr. Rosinha

(PT). Ou seja: assim como ocorreu no PL-4142/2004 e no PL-5.919/09, a alteração do projeto não foi aceita entre todos os deputados aliados ao governo.

A MSC-82/2007 tramitou sob regime de prioridade e passou pela CREDN e pela CCJC. Na CREDN, foi relatada pelo Dep. Dr. Rosinha, do PT, cujo parecer final foi pela rejeição da proposição e acatado com unanimidade pelas duas comissões. Atualmente, o projeto foi transformado em nova proposição pela Câmara dos Deputados. Pode-se notar, neste caso, que mesmo os partidos aliados votaram contra o governo, pois aprovaram de forma unânime o parecer contrário à aprovação da proposição.

Outro projeto com modificações aprovadas em outras comissões foi o PL-4.751/09. No caso, os dois substitutivos da Dep. Íris de Araújo (PMDB) foram aprovados por unanimidade na CREDN, na CSPCCO e na CCJC.

Já o PL-6751/2006 passou primeiro pela CDEIC, na qual o Dep. Joel de Hollanda (PFL/DEM) proferiu o parecer pela rejeição, que não foi aprovada. No novo parecer, sugeriu a aprovação, com substitutivo, sendo este aprovado por unanimidade. Na CREDN, o dep. Marcondes Gadelha (PTB) sugeriu a aprovação do substitutivo, com emenda. Com isso, o parecer foi aprovado por unanimidade pela CREDN, pela CFT e pela CCJC. Nesse caso, o primeiro substitutivo foi feito por Hollanda, membro da oposição, que foi alterado com emenda por Gadelha, da base governista.

As duas proposições modificadas por relatores membros de partidos da oposição seguiram caminhos diferentes. Tramitando sob regime de urgência, o PL-1410/2003 foi emendado com dois substitutivos do Dep. Jair Bolsonaro (PP)<sup>16</sup>. Após a aprovação do relatório pela CREDN, o parecer da relatora Dep. Laura Carneiro (PFL) também o ratificou. Na CCJC, o Dep. Antonio Carlos Biscaia (PT) aprovou os substitutivos e os pareceres, mas com uma subemenda. Sendo assim, os substitutivos dos partidos de oposição foram modificados pelo relator da CCJC.

Por fim, O PL-4991/2005 foi duas vezes emendado pelo Dep. Francisco Rodrigues (PFL/DEM), sendo aprovado por unanimidade na CREDN. No entanto, a proposição foi arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Dessa maneira, a análise qualitativa das proposições sujeitas à apreciação conclusiva da CREDN demonstrou que grande parte das modificações foi feita por

---

<sup>16</sup> Convém destacar que o PP era membro da oposição em 2005. Desta maneira, a atuação do Dep. Jair Bolsonaro (PP) foi considerada como sendo de um membro opositorista.

partidos membros da base governista. No entanto, na maioria dos casos, as alterações não foram aceitas, e não houve disputa evidente entre os blocos da situação e da oposição.

Por outro lado, a dinâmica da atuação partidária e das relatorias na CSSF (de 2003 a 2009) foi divergente em relação ao padrão encontrado na CREDN. De acordo com a tabela 13, pode-se notar que, da mesma maneira que a dinâmica da CREDN, a maioria das alterações propostas pelos pareceristas foram realizadas em proposições oriundas da Câmara dos Deputados. A tabela mostra que 41% dos projetos propostos por deputados federais foram aprovados integralmente pelos pareceres das comissões. No entanto, 37% foram rejeitados, demonstrando que os próprios deputados são críticos às suas propostas. Em segundo lugar, diferentemente da CREDN, o Senado Federal teve grande parte de suas proposições rejeitadas na CSSF – em torno de 23%. Em terceiro lugar, as comissões também tiveram seus projetos alterados e rejeitados, mas 62% destes últimos foram aprovados sem algum tipo de emenda ou substitutivo.

**Tabela 13 – Relação dos pareceres da CSSF, por autor (2003 a 2009)**

Pareceres CSSF	CD	SF	PE	CLP	CREDN	CMADS	CM	Total
Pela Aprovação	326	59	10	3	11	-	1	410
Pela aprovação, com emendas	83	7	4	-	-	1	-	95
Pela aprovação, com substitutivos	82	6	3	2	2	-	-	95
Pela rejeição	294	22	1	3	1	-	-	321
<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>94</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>921</b>

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor.

No entanto, a principal diferença entre a CREDN e a CSSF reside na proporção de projetos procedentes do Poder Executivo que receberam alterações ou que foram rejeitados. Enquanto na CREDN a taxa de aprovação integral das proposições foi de 93%, o índice na CSSF chegou a 55%. Das alterações realizadas, quatro (22%) foram emendadas e três (17%) foram modificadas por meio de substitutivos. Ademais, um projeto foi completamente rejeitado. Como se vê, diferentemente da CREDN, o Poder Executivo pouco enviou projetos de lei para a CSSF. Mas, quando expedidas, a maioria das proposições foram alteradas pelos pareceristas da comissão.

A seguir, a tabela 14 mostra que, dos oito projetos modificados pelos pareceristas da CSSF, apenas dois foram realizados por partidos da oposição.

**Tabela 14 – Proposições advindas do Poder Executivo e alteradas na CSSF (2003 a 2009)**

Ano	Proposição	Tramitação	Comissões	Relator na CSSF	Partido	Parecer
2003	PL-7514/2003	Prioridade	CSSF e CCJC	Suely Campos	PPB	Emendas
2003	PL-2399/2003	Urgência	CCJC, CSSF, CDEIC,	Dr. Ribamar Alves	PSB	Emendas

			CTASP, CFT			
2004	PL-7372/2002	Urgência	CSSF, CTASP e CCJR	Darcísio Perondi	PMDB	Rejeição
2005	PL-4559/2004	Urgência	CCJC, CFT e CSSF	Jandira Feghali	PCdoB	Substitutivo
2006	PL-5068/2001	Prioridade	CSSF, CFT e CCJR	Eduardo Barbosa	PSDB	Substitutivo
2007	PL 5536/2001	Prioridade	CCSF e CCJR	Arnaldo Faria de Sá	PTB	Emendas
2009	PL-3962/2008	Urgência	CSSF, CTASP, CFT e CCJC	Chico D'Angelo	PT	Emendas
2009	PL 7.029/06	Prioridade	CDC, CDEIC, CSSF e CCJC	Arnaldo Faria de Sá	PTB	Substitutivo

Fonte: Câmara dos Deputados. Dados elaborados pelo autor

Dos seis pareceres realizados por deputados de partidos da situação na CSSF e que foram analisados em outras comissões, três foram aprovados integralmente, dois ainda aguardam relatórios e apenas uma modificação sugerida não foi acatada.

Em primeiro lugar, os três pareceres aprovados na íntegra na CSSF e em outras comissões tramitaram sob urgência e foram transformados em normas jurídicas. O PL-2399/2003 foi relatado, na CSSF, pelo Dep. Dr. Ribamar Alves (PSB), que inseriu três emendas na proposição inicial. Uma das emendas alterou significativamente a proposição. Após ser aprovado por unanimidade na CSSF, o PFL (DEM) buscou retirá-lo de pauta através de pedido dos deputados José Carlos Aleluia e Moroni Torgan. No entanto, o requerimento foi rejeitado pela Câmara dos Deputados e o parecer foi aprovado na CDEIC (Dep. Francisco Gonçalves, PTB) e na CCJC (Dep. Sandra Rosado-PMDB). O PL-4559/2004 foi aprovado na CSSF após o relatório da Dep. Jandira Feghali (PCdoB), que optou pela inserção de dois substitutivos que alteraram a proposta praticamente em sua totalidade. Na CFT, a proposição sofreu nova emenda a partir do parecer da Dep. Yeda Crusius (PSBD). Tanto os substitutivos da CSSF quanto a emenda da CFT foram aprovados na CCJC (Dep. Iriny Lopes, PT). Por fim, duas emendas foram apresentadas na Câmara dos Deputados, aprovadas na CSSF (no relatório da Dep. Iriny Lopes, PT) e em plenário, com parecer favorável. Já o PL-3962/2008 foi emendado pelo relator da CSSF, Dep. Chico D'Ángelo (PT), e aprovado na mesma comissão, na CTASP (Dep. Arnaldo Faria de Sá, PTB) e na CCJC (Dep. Mendes Ribeiro Filho, PMDB).

Por conseguinte, nos três casos, os partidos da base aliada (PSB, PCdoB e PT) modificaram as propostas advindas do Poder Executivo. Tais alterações foram aceitas, demonstrando que a atuação do Poder Legislativo ocorreu através da negociação, e que os partidos políticos não foram meros ratificadores das proposições do Poder Executivo. Mais do que isso, os partidos governistas também não funcionaram como defensores da agenda do Executivo, já que foram as legendas da base aliada que emendaram e atuaram

através de substitutivos. Tal fato pode estar relacionado com o descontentamento relativo à sub-representação de partidos em ministérios (caso do PSB, cujo Dep. Dr. Ribamar propôs a alteração do PL-2399/2003) e com o conturbado período político vivenciado em 2005 – ano pelo qual o PL-4559/2004 passou pela CSSF, sendo modificado integralmente pela Dep. Jandira Feghali (PCdoB).

Em segundo lugar, dois pareceres foram aprovados na CSSF, mas ainda aguardam os relatórios de outras comissões. O PL-7372/2002 foi rejeitado na CSSF pelo Dep. Darcísio Perondi (PMDB), aprovado na mesma comissão e na CTASP, sendo remetido à CCJC, que ainda não se manifestou. Já o PL 7.029/06 passou primeiramente pela CDC – cujos membros aprovaram o parecer com substitutivo da Dep. Íris Simões (PTB) – e depois pela CDEIC (com aprovação do Dep. Miguel Corrêa Jr., do PT). Na CSSF, foi aprovado por unanimidade o parecer com substitutivo (que modifica a emenda da proposição) do Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB). Assim como o PL-7372/2002, o PL 7.029/06 ainda aguarda a posição da CCJC.

Em terceiro lugar, somente um parecer de projetos do Poder Executivo realizado por membros da base governista foi aprovado na CSSF e negado em outras instâncias decisórias. O PL 5536/2001, teve como relator, na CSSF, o Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB), cujo parecer emendou duas vezes a proposição. Após sua aprovação por unanimidade, o projeto foi designado à CCJC. Nela, o parecer do relator, dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB), estipulou a inconstitucionalidade das emendas da CSSF.

Como se vê, mesmo os partidos aliados a Lula atuaram na CSSF, pois apenas um desses pareceres foi negado, significando que houve negociações entre os partidos e que as modificações propostas foram essenciais para o relacionamento entre os poderes.

Já as proposições do Poder Executivo analisadas nas relatorias cujos cargos foram destinados aos partidos opositores tiveram processos diferentes entre si. O PL-7514/2003, já transformado em norma jurídica, foi emendado na CSSF pela Dep. Suely Campos (PPB) e aprovado por unanimidade na própria comissão e na CCJC – pelo Dep. Luiz Eduardo Greenhalg (PT). Pode-se observar, nesse caso, que um partido da base aliada (PT) acatou a emenda de um partido opositor. Houve, portanto, a aceitação da alteração do projeto. Por outro lado, o PL-5068/2001 foi enviado à CSSF, que aprovou o substitutivo do Dep. Eduardo Barbosa (PSDB). No entanto, a proposição acabou sendo arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

#### 4. Conclusões

A partir da análise de quatro comissões nas quais a atuação dos partidos oposicionistas nas presidências e nas relatorias foi relativamente maior do que em outras comissões, pode-se destacar que houve alterações em projetos provenientes do Poder Executivo. Na CREDN, poucas modificações foram realmente efetuadas, pois o índice de aprovação integral de proposições foi de 93%. A alta taxa de aprovação pode ser explicada pela preponderância das Mensagens Presidenciais – e não de Projetos de Lei – e também pelo fato de que a maioria das proposições já foi discutida previamente em reuniões internacionais. Sendo assim, sua rejeição ou alteração poderia causar altos custos tanto ao Poder Legislativo (ao não considerar o acordo internacional já realizado) quanto ao Poder Executivo – que poderia arcar com as consequências e repercussões das modificações efetuadas. Por outro lado, a dinâmica verificada na CSSF foi divergente em alguns aspectos. Em primeiro lugar, quase metade dos Projetos de Lei enviados pelo Poder Executivo à comissão foi alterado. Em segundo lugar, as modificações foram realizadas, em sua maioria, pelos próprios partidos governistas. Este último fato, de extrema importância, pode revelar uma nova faceta de análise do presidencialismo brasileiro: enquanto no Plenário do Congresso Nacional prevalece a cooperação entre os poderes, nas comissões pode haver, em alguns casos, certa divergência e conflito entre os interesses do Legislativo e do Executivo, além da importância das clivagens e da ideologia partidária.

É importante ressaltar, entretanto, que a análise empreendida possui algumas limitações metodológicas. Isso porque, em primeiro lugar, o estudo centrou-se no exame de apenas quatro comissões. Para observar o funcionamento geral destas instâncias de deliberação e decisão, é necessário considerar o sistema como um todo – ou seja, a totalidade das comissões. Em segundo lugar, poucas proposições foram alteradas ou rejeitadas nos casos analisados. Em terceiro lugar, é imprescindível a comparação da dinâmica das comissões do governo Lula com as administrações anteriores, observando suas semelhanças e divergências. Tais deficiências deverão ser examinadas posteriormente, em novos objetos de estudo.

A despeito das suas limitações, o estudo buscou compreender o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Verificou que a governabilidade e a cooperação entre os poderes é uma constante, e que os partidos políticos continuam atuando de modo disciplinado, como constataram Figueiredo e Limongi (1999) e

Limongi (2006). Porém, tal participação não está atrelada somente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, pois as comissões exercem influência na formação de políticas. Como o estudo observou, o Poder Legislativo é ativo no presidencialismo brasileiro e, apesar da cooperação das legendas partidárias, o conflito e a negociação existem, e são essenciais para o funcionamento de uma democracia baseada na separação dos poderes.

### Referências Bibliográficas

AMORIM NETO, Octávio. (2002), "The Puzzle of Party Discipline in Brazil." *Latin American Politics and Society* 44, no. 1 (March): 127-144.

\_\_\_\_\_. (2007), "O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro." In Lúcia Avelar and Antônio Octávio Cintra, eds., *Sistema político brasileiro: uma introdução* (2<sup>nd</sup> revised edition). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

AMES, Barry. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. (2008), "A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000". In Leany Lemos (org.), *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, pp. 203-236.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. (2010), "Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4, Brasília, pp. 169-186.

COX, Gary e MCCUBINS, Mathew. (1993), *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1995), "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados* 38, no.3.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (1996), *O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal, Cadernos de Pesquisa*, no. 5, Cebrap, Entrelinhas, pp. 1-97.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (2000), "Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in the Legislature". *Comparative Politics* 32, no.2.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. (2005), "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo". *Dados*, v.48, n.4, p.737-776.

KINZO, Maria D'alva. (1990), "O quadro partidário e a Constituinte". In Bolívar Lamounier (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.

KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

LAMOUNIER, Bolívar. (1985), “Apontamentos para a questão democrática brasileira”, in Alain Rouquié, Bolívar Lamounier e Jorge Shvazer (org.), *Como renascer as democracias*. São Paulo: Editora Brasiliense, pp. 104-140.

\_\_\_\_\_. (1991), *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Editora Sumaré.

LEMOS, Leany. (2008), “O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90”. In Leany Lemos (org.), *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, pp.351-390.

LINZ, Juan. (1994), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” In *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Juan Linz e Arturo Valenzuela (ed.), pp. 3-90. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LIMONGI, Fernando. (2003), “Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório”. *BIB*, São Paulo, n.55, pp.7-40.

\_\_\_\_\_. (2006), “A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos estudos - CEBRAP*. São Paulo, n. 76.

\_\_\_\_\_. (2010), “Instituições Políticas Sob o Governo Lula”. Paper apresentado no 34º *Encontro Annual da ANPOCS*. Caxambu, outubro de 2010.

MAINWARING, Scott. (1991), “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective”. *Comparative Politics* 24.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy e RAILE, Eric. (2009), “Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do Mensalão”. In Magna Inácio e Lucio Rennó (org.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 77-104.

POWER, Timothy. (2010), “Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy”. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, n.1, pp.18-33.

REIS, Fábio Wanderley dos, (1974), “Brasil: Estado e sociedade em perspectiva”. *Cadernos DCP*, 2, pp.5-58.

RICCI, Paolo. (2008), “A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal”. In Leany Lemos (org.), *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Unilegis, pp.237-271.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. (2005), “Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.48, n.4, pp.693 a 735.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry. (1987), "Institutional foundations of committee power". *American Political Science Review*, 81: 85-104.

SHUGART, Matthew Soberg, e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.