



OS ATORES-CHAVE NO PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DAS COMISSÕES PERMANENTES

THE MAIN ACTORS IN THE DECISION MAKING IN THE STANDING COMMITTEES

Osmar de Oliveira Aguiar*

Resumo: O presente artigo descreve os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a partir de uma análise de como influenciam na tomada de decisões naqueles órgãos. Essa análise parte de três variáveis: poder de agenda, poder de veto (veto player) e capacidade de influenciar na decisão final do colegiado. Para tanto, o método utilizado foi de levantar as atribuições regimentais de cada um dos atores definidos em comparação com os poderes dos demais parlamentares. Concluiu-se que a concentração de poderes em determinados atores pode influenciar na tomada de decisões.

Palavras-chaves: Comissões Permanentes; Processo Decisório; Veto Players; Poder de Agenda.

Abstract: This article describes the main actors in the decision-making process in the standing committees of the Chamber of Deputies (Câmara dos Deputados), from an analysis of how they influence decision making in those organs. This analysis is based on three variables: agenda power, veto player and the ability to influence the final decision in the committee. Thus, the method used was to raise the regimental duties of each of the actors defined in comparison with the other parliamentary powers. It was concluded that the concentration of powers in certain actors can influence decision making.

Keywords: Standing Committees, Decision Making, Veto Players, Agenda power.

1 Introdução

A literatura tem demonstrado que o formato das comissões permanentes tal qual conhecemos hoje no Legislativo americano está associado ao objetivo de descentralização de

*Osmar de Oliveira Aguiar, graduado em Letras, especializado em Processo Legislativo, mestrando em Poder Legislativo na Pós-Graduação/CEFOP da Câmara dos Deputados. Trabalha na Assessoria Técnica da Liderança do PDT na Câmara dos Deputados (osmar.aguiar@camara.leg.br).

poder. Essa descentralização levou à institucionalização dos colegiados, com regras e procedimentos próprios e autonomia na tomada de decisões, o que fortalece o poder de seus membros.

Já no Brasil, para melhor compreender o processo decisório nas comissões permanentes do Legislativo brasileiro, é preciso entender a organização legislativa da Câmara dos Deputados. Esse entendimento passa não só pela estrutura e funcionamento dos órgãos internos, como também pelos interesses e preferências dos atores que participam ativamente do processo decisório.

Nesse sentido, diferente do que se verifica na *House of Representatives* (câmara baixa) norte-americana, a centralização do processo decisório por parte de alguns atores-chave tem influenciado nas decisões da Câmara dos Deputados e, de algum modo, direcionado o processo de tomada de decisões, o que pode influenciar sobremaneira os resultados das políticas públicas aprovadas.

Com o objetivo de compreender tal influência, este artigo procura descrever quem são esses atores que participam ativamente do processo legislativo, centralizando o poder e a tomada de decisão no âmbito das comissões permanentes. Para tanto, são escolhidos os quatro atores que, de acordo com as normas regimentais, influenciam destacadamente as decisões tomadas nas comissões: o presidente da Câmara, os presidentes de comissões, os líderes partidários e do Governo e os relatores de proposições.

Assim, a influência desses atores será mensurada a partir de três variáveis: poder de agenda, poder de veto e poder de influência no resultado final. A partir dessas variáveis, será possível identificar como esses atores interferem no processo legislativo dentro das comissões e que mecanismos regimentais e legais costumam usar para centralizar o processo decisório no âmbito desses colegiados.

O artigo está dividido em três partes. A primeira parte traz a revisão de literatura norte-americana e brasileira acerca do processo decisório e das comissões permanentes. A segunda parte trata da definição das variáveis que compõem o estudo. Por fim, a terceira parte é constituída da análise dos principais atores que interferem no processo decisório no âmbito das comissões.

2 O processo decisório no âmbito das comissões

Com o objetivo de fortalecer o poder do Congresso, enfraquecido durante a ditadura militar, o Constituinte de 1988 aprovou algumas medidas, dentre as quais se destaca a prerrogativa das comissões permanentes de poder aprovar proposições sem a anuência direta do plenário de ambas as casas legislativas, também denominado poder conclusivo na Câmara dos Deputados e poder terminativo no Senado Federal.

Assim, o poder conclusivo/terminativo seria a regra, ao passo que o plenário a exceção. Como corolário desse processo, as comissões tiveram um novo papel no cenário político do Congresso Nacional, inclusive com um poder decisório, o que despertou a atenção de estudiosos locais e internacionais a respeito das peculiaridades do funcionamento desses colegiados.

De início, a intenção é a descentralização do poder conferido ao Plenário para as Comissões temáticas. Nesse caso, a Constituição Federal partiu do mesmo entendimento e a mesma sistemática envolvidos no funcionamento do sistema de comissões dos Estados Unidos, onde, segundo a literatura produzida a respeito da escolha racional, pode ser explicada pelo modelo conhecido como principal-agente. Conforme esse modelo, um Principal delega tarefas para um agente (comissões permanentes) num ambiente de informação ética, de modo que o bom funcionamento da relação depende de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes (NASCIMENTO, 2009).

Essa interpretação a respeito do principal varia de acordo com a abordagem da teoria escolhida. Para a teoria informacional, o principal é a Câmara dos Deputados ou o plenário; para a teoria distributivista, as comissões devem servir ao propósito de seus membros e; para a teoria partidária, é o partido majoritário que assume a função do principal.

De igual modo, essas teorias atribuem diversas finalidades para as comissões. Segundo o modelo distributivista, a organização das comissões objetiva facilitar os ganhos de troca, e o objetivo do colegiado é atender as bases eleitorais. Já a perspectiva informacional defende o argumento da importância de uma legislatura bem informada, em que os legisladores têm mais possibilidades de acerto na avaliação dos caminhos a serem traçados, pois o acesso à informação e o conhecimento adquirido permitem a compreensão das variáveis envolvidas, facilitam o entendimento de opções e ampliam a condição de projetar resultados, diminuindo o risco de insucesso da opção adotada. Segundo esse modelo, ao atuarem em determinadas comissões por consecutivos mandatos, os parlamentares adquiririam conhecimento especializado na área à qual a comissão se restringe. Por conta desse conhecimento especializado, os partidos políticos seriam constrangidos a não trocarem os parlamentares dessas comissões (KHREBIEL, 1991).

Finalmente, para o modelo partidário, o partido pode influenciar diretamente o processo legislativo das comissões e a produção de políticas públicas.

Entretanto, é conveniente ressaltar que essa abordagem teórica americana ajuda a compreender, apenas em parte, o funcionamento das comissões temáticas no Brasil, pois, para um entendimento mais aprofundado do papel que elas exercem, o pesquisador deve se valer de uma combinação de fatores, evitando o que poderia ser uma visão estilizada do agir do Poder Legislativo .

Conquanto as comissões venham a ocupar lugar de importância no cenário nacional por conta do poder conclusivo conferido a elas pela Constituição de 1988, há de se ressaltar que não houve, por parte da Câmara dos Deputados, a reforma institucional necessária para o exercício pleno desse poder, pois há indícios de centralização do poder nas mãos de alguns atores políticos quanto à tomada de decisões, o que, em certa medida, pode influenciar no processo de institucionalização das comissões.

Nesse sentido, pode-se considerar que, em geral, as análises sobre o Congresso Nacional dividem-se entre as que enfatizam o elemento distributivo no comportamento dos legisladores, oriundos de incentivos eleitorais de natureza personalizada, e as que privilegiam o poder de agenda dos líderes partidários e a influência do Poder Executivo na condução dos trabalhos das Casas Legislativas (SANTOS, 2005).

Esse poder de agenda do Poder Executivo se nutre de algumas características na organização da Câmara dos Deputados, principalmente na centralização do processo decisório e na concentração de poder na mão de alguns parlamentares investidos em funções de caráter estratégico.

Para Figueiredo e Limongi (1999), o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, elaborado após a promulgação da Constituição e justificado a partir da necessidade de adequar a organização interna do Poder Legislativo ao novo quadro constitucional, pouco contribuiu para regular os trabalhos legislativos e alterar as práticas e os costumes do período autoritário. Nesse sentido, os autores destacam que o processo legislativo continua dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares - os membros do colégio de líderes - e converge quase que exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho nas comissões.

Desse modo, a maneira desigual como as normas internas que regem os trabalhos na Câmara dos Deputados distribuem os direitos parlamentares contrasta com a igualdade de prerrogativas igualitárias conferidas pela Constituição. Assim, a descentralização e a fragmentação do Parlamento esperados a partir dos dispositivos constitucionais dão lugar a uma centralização dos trabalhos nas mãos de uns poucos privilegiados, uma vez que a organização do processo decisório distribui de maneira desigual e concentradora recursos e atribuições parlamentares (FIGUEIREDO, 2001).

A partir disso, resta saber a influência que exercem alguns atores no processo de tomada de decisão no Poder Legislativo e como e por que ocorre o processo de centralização das decisões.

3 Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes

Após análise dos principais atores que intervêm no processo decisório no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, foram selecionados para o objetivo do

presente artigo os seguintes: presidente da Câmara dos Deputados, presidente de comissão, líderes e vice-líderes partidários, relatores de proposições nas comissões e líder do Governo.

A escolha desses atores se justifica a partir da descrição das funções regimentais e constitucionais de cada um deles nas etapas do processo legislativo da Câmara dos Deputados nas comissões permanentes e especiais temporárias. Para tanto, foram verificadas três variáveis possíveis, a fim de aferir adequadamente como influenciam no processo decisório nas comissões.

A primeira variável é o poder de agenda de cada um desses atores, definido aqui como a capacidade de determinar quais proposições irão a voto na comissão e quando serão apreciadas. O conceito de poder de agenda na literatura da Ciência Política está mais associado à definição da agenda por parte do Poder Executivo. Tentaremos aqui trazer o conceito de poder de agenda para as relações entre parlamentares.

Para Figueiredo e Limongi (1999), poder de agenda significa que a maioria conta com os meios institucionais para aprovar as medidas que prefere no *status quo*, superando os obstáculos que a minoria anteporá às suas pretensões e seus problemas de coordenação ou ação coletiva. Esse conceito, ainda que formulado no contexto das relações Executivo-Legislativo, aproxima-se mais do estudo a que se propõe este artigo.

Nos trabalhos das comissões, essa variável pretende avaliar qual a influência de cada um dos atores na definição e cumprimento da pauta de votações. Segundo Powell (2005), a avaliação do poder de agenda e a capacidade do parlamentar de influenciar a agenda legislativa, em última instância, é uma forma de avaliar o grau de *accountability* vertical, isto é, o comportamento dos parlamentares em relação à representação e ao cumprimento dos interesses de seus eleitores. Assim, se um parlamentar influencia pouco na definição da agenda, isso implica que terá pouca oportunidade de dar voz aos interesses de seus eleitores, o que leva a uma ruptura no processo de representação, tanto de interesses quanto de opiniões e perspectivas.

A segunda variável é o poder de veto. Segundo Tsebelis (1995), trata-se do ator com poder de veto (*veto player*) em diferentes contextos institucionais. Um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política. A teoria dos *veto players* propõe ainda que qualquer sistema político pode ter seu desenho institucional reduzido a um determinado número de atores capazes de vetar possíveis alterações no *status quo* legislativo (TSEBELIS, 1995).

O conceito de *veto player* origina-se da ideia de pesos e contrapesos incluída na Constituição norte-americana e nos textos constitucionais clássicos do século XVIII; implícita ou explicitamente, é mencionado nos estudos contemporâneos (LIJPHART, 2003). Nos sistemas pluripartidários, como o do Brasil, Tsebelis (1995) identifica os *veto players* partidários.

Isso implica dizer que qualquer alteração na legislação desse sistema se dará apenas com a concordância desses atores. E, dentro do intervalo de preferências, no *status quo* compartilhado por eles, e, caso não exista esse intervalo de preferências, o *status quo* será mantido.

No contexto das comissões da Câmara dos Deputados, 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.

Por fim, a terceira variável é a capacidade de influenciar a decisão final na Comissão. Nesse sentido, o objetivo aqui é avaliar o poder que os atores têm de convencer os pares na votação final das proposições no âmbito da comissão. Para tanto, serão analisadas as disposições regimentais que permitem aos atores uma participação mais ativa na decisão final das proposições, como poder de destacar emendas, parte de textos de pareceres do relator e substitutivos para irem à votação, além do adiamento de discussão e votação de proposições.

4 Influência dos atores no processo decisório

4.1 O presidente da Câmara dos Deputados

O presidente da Câmara dos Deputados exerce um papel relevante no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Essa relevância, segundo Vieira (2011), se dá tanto pela condição de representante de interesse de partidos ou blocos parlamentares, especialmente quando integrantes de coalizões que dão sustentação política ao Governo Federal no Congresso Nacional, quanto por serem autoridades ocupantes de importantes postos de comando político, detentores de privilégios e prerrogativas capazes de lhes proporcionar posição relevante nos processos decisórios internos do Parlamento e, assim, influência na definição de políticas e rumos para o país.

As atribuições regimentais (BRASIL, 1989) do presidente da Câmara dos Deputados que guardam relação com o processo de tomada de decisões no âmbito das comissões envolvem a prolação do despacho inicial das proposições às comissões permanentes ou especiais (art. 17, II, b); designação de membros titulares e suplentes das comissões, após comunicação dos líderes (art. 17, III, a) ou, independentemente desta, se expirado o prazo para designação; convidar o relator, ou outro membro da comissão, para esclarecimento de parecer (art. 17, III, d) e; julgar recurso contra decisão de Presidente de Comissão em questão de ordem (art. 17, III, f).

O presidente da Câmara dos Deputados detém um cabedal significativo de poderes de condução dos trabalhos legislativos e de intervenção nos processos decisórios internos. Uma análise desses poderes e prerrogativas contribuirá para uma melhor compreensão do peso político do cargo em análise, do modo como as deliberações são tomadas no âmbito da Câmara dos Deputados, dos procedimentos a que as proposições legislativas estão sujeitas durante a

tramitação e da participação dos demais agentes com poder de decisão dentro do Parlamento (VIEIRA, 2011).

O despacho inicial do presidente da Câmara dos Deputados é que define a trilha pela qual a proposição seguirá. É o segundo passo na definição dos rumos da proposição legislativa, já que o primeiro se refere à tomada de decisão inicial quanto ao recebimento da proposição, pois, segundo o § 1º do art. 137, a Presidência devolverá ao autor qualquer proposição que versar sobre matéria alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional e que viole as normas regimentais.

Segundo Vieira (2011), tendo sido uma proposição considerada apta à tramitação pelo presidente da Câmara do ponto de vista constitucional e regimental, compete-lhe indicar as comissões que deverão sobre ela se pronunciar, bem como a ordem em que deverão os respectivos pareceres ser emitidos. Essa sequência na apreciação é relevante, uma vez que, em Plenário, terá preferência sobre os demais o parecer da última da comissão de mérito, caso esta conclua pela apresentação de um substitutivo.

Esse despacho inicial também definirá se a proposição terá ou não poder conclusivo, ou seja, se tramitará com a dispensa da apreciação final do plenário da Câmara dos Deputados, com base no que dispõe o art. 24, II do Regimento Interno (BRASIL, 1989).

Nesse sentido, o presidente da Câmara dos Deputados detém certa influência no poder de agenda das comissões, na medida em que define os órgãos colegiados pelos quais a proposição deverá seguir, ainda que condicionado à observância das atribuições regimentais de cada uma das comissões, estabelecida para todas as comissões definida no art. 32.

Vale esclarecer que a área de competência de uma comissão é uma variável central ao seu poder. Se o presidente aplica ao caso concreto, e com boa dose de autonomia, os critérios de competência, resta patente a importância de sua decisão e de suas prerrogativas. Apesar de os parlamentares terem a prerrogativa de requererem a apreciação da matéria por um órgão colegiado que não constava no despacho inicial, a decisão final compete ao presidente da Câmara, conforme teor do art. 17, II, c do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989). Por essa razão, não se pode relativizar, nesse aspecto, o poder de agenda do Presidente da Câmara.

O poder de veto do presidente da Câmara dos Deputados se limita ao julgamento de reclamações e recursos a questões de ordem oriundas de decisões dos presidentes de comissão. Nesse caso, por competir ao presidente da Câmara a palavra final, há um relativo poder de veto, pois a decisão do presidente pode implicar o cancelamento da decisão parcial ou total tomada no âmbito da comissão.

De igual modo, o presidente da Câmara, segundo as normas regimentais, pode influenciar na decisão final em sede de recurso. O art. 55 do Regimento Interno dispõe que a

nenhuma comissão cabe manifestar sobre o que não for de sua atribuição específica. Nesse caso, é competência do presidente da Câmara declarar o parecer de uma comissão como não escrito.

Nesse sentido, o presidente detém alguns poderes de controle de atividades das comissões permanentes e temporárias. Cabe-lhes inicialmente cuidar para que se restrinjam em seus pareceres, a matérias de suas respectivas competências, podendo ele mandar excluir dos autos de tramitação manifestações que entenda extrapolar esses limites, inclusive emendas ou substitutivos apresentados pelas comissões (VIEIRA, 2011).

Por derradeiro, Vieira (2011) ressalta a competência que tem o presidente da Câmara de designar relatores em Plenário para substituírem as comissões sempre que proposições forem incluídas na pauta sem pareceres, o que ocorre nas tramitações em regime de urgência e nos casos em que as comissões perdem a oportunidade de manifestação por não cumprirem os prazos regimentais.

4.2 Os presidentes de comissões

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) atribui ao presidente das comissões a tarefa de dirigir os trabalhos legislativos do órgão colegiado pelos quais é responsável. Além dessas tarefas, destacam-se as seguintes atribuições: dar à comissão e às lideranças conhecimento da pauta de reuniões; designar relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas; conceder a palavra aos membros da comissão, aos líderes e aos deputados que a solicitarem; submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da comissão e proclamar o resultado da votação; resolver, de acordo com o Regimento, as questões de ordem ou reclamação suscitadas na comissão e definir a pauta das reuniões da comissão.

O poder de agenda do presidente da comissão é explícito, na medida em que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado. Nesse sentido, o Presidente da Comissão tem também a prerrogativa de retirar uma proposição de pauta, de ofício, antes e durante a discussão da matéria. Trata-se de um poder de agenda direto.

Em princípio, o poder de veto do presidente da comissão não parece tão forte e direto como o poder de agenda, isso porque ele não dispõe de instrumentos regimentais formais fortes o suficiente para bloquearem a pauta da comissão. Na condição de presidente, a lógica seria conduzir os trabalhos e não funcionar como alguém que está obstruindo a pauta.

No entanto, se consideramos que o Regimento Interno (BRASIL, 1989) lhe confere a discricionariedade de pautar os projetos que irão à votação nas reuniões deliberativas da comissão, o poder de veto fica explícito. Primeiro, a partir do momento em que o presidente deixa de pautar os projetos que não lhe interessam. Segundo, porque o presidente tem a prerrogativa regimental de retirar de pauta proposições *ex officio*, isto é, sem anuência do

plenário, o que lhe garante forte poder de veto. A ressalva a este poder só virá da inclusão extrapauta requerida por um terço dos parlamentares da comissão, em que será obrigatória a inclusão do projeto na Ordem do Dia da comissão, desde que aprovado pela maioria simples.

Na condução do processo legislativo na comissão, a possibilidade de influência no resultado final é muito relativa, pois este dependerá do convencimento do colegiado a respeito do que será debatido. Mesmo assim, há de se ressaltar que o presidente da comissão controla o processo de discussão e votação e, por conta disso, pode declarar aprovação ou rejeição de proposições a partir da votação, devendo aqueles que discordarem pedir a verificação do resultado ou do quórum. Nesse sentido, o presidente dispõe de prerrogativas regimentais que podem ainda interferir no resultado final de uma deliberação quando decide o momento exato da votação, o que pode influenciar no quórum favorável ou contrário à matéria.

Por fim, como o presidente de comissão tem a prerrogativa de indicar os relatores das matérias sujeitas à análise do colegiado, é lícito a ele avocar a relatoria de algumas matérias que considere importantes, o que aumenta ainda mais o seu poder de veto e de influência na decisão final, já que pode também alterar o conteúdo da proposição inicial. Entretanto, há de ressaltar que, quando o presidente é relator de alguma matéria, não poderá presidir a comissão quando da discussão e votação da matéria do qual é relator, conforme arts. 41, parágrafo único, e 43 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989).

4.3 Os líderes partidários

As prerrogativas dos líderes de bancadas foram fortalecidas já durante a segunda etapa de trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que usava a centralização dos poderes nas mãos dos líderes dos maiores partidos como tática para acelerar as negociações entre as forças políticas naquela ocasião. Essa centralização foi mantida posteriormente pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989), resultando em alguns poderes dos líderes partidários no processo decisório.

No que se refere ao funcionamento organizacional, os primeiros estudos institucionais a respeito do funcionamento do Poder Legislativo apontavam para um quadro político composto por partidos pouco ideológicos e parlamentares com atitudes individualistas voltadas para as questões paroquiais e que, nas votações no plenário, não seguiriam a orientação do líder.

Por outro lado, os estudos mais recentes, como os de Figueiredo e Limongi (1999), recuperam a ideia da hegemonia dos partidos políticos no processo decisório a partir da centralização política na arena legislativa, a qual garantiria a estabilidade das decisões coletivas e produziria políticas públicas mais eficientes. Nesse sentido, nas votações, o comportamento individual dos parlamentares estaria sendo influenciado pelos partidos políticos na figura dos líderes de bancada e pelos poderes legislativos do Presidente da República.

De acordo com Figueiredo (2001), os líderes partidários no plenário exercem rígido controle sobre a agenda legislativa, sendo responsáveis pela definição da pauta. Além disso, podem representar suas bancadas e, com isso, controlar o plenário. Assim é que, na prática, tomam as decisões referentes às votações nominais, à apresentação de emendas, à pauta e à ordem de votação das propostas legislativas. Segundo a autora, nesse caso, o Regimento Interno beneficia, especialmente, os líderes dos maiores partidos.

Já no âmbito das comissões permanentes, Santos e Rennó (2002) avaliam que os líderes dos principais partidos ajudam o presidente do órgão colegiado a organizar a 'ordem do dia' e a estipular o número de parlamentares das comissões. As lideranças controlam a distribuição de postos nas comissões, postos estes que são alocados a partir de uma negociação entre estes líderes partidários.

Figueiredo e Limongi (1999) destacam ainda que o papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do colégio de líderes. A influência dos líderes na determinação da pauta dos trabalhos tem relação com o peso ponderado de suas assinaturas para efeito de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas etc. Nesses casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de bancada. Assim, os líderes se encontram em posição privilegiada para influir na direção dos trabalhos legislativos.

Para Faria (2007), esse poder de indicar os membros das comissões por parte do líder partidário pode influenciar no resultado de algumas votações. Isso tem acontecido com frequência quando deputados de apoio ao governo, por exemplo, anunciam previamente seu voto contrário a determinado projeto de lei governista em uma dada comissão permanente. No contexto legislativo brasileiro, esse deputado pode tecnicamente votar contra tal proposição, mesmo sendo ato de indisciplina partidária. O líder de seu partido – legenda que pertence à base de apoio ao Governo, por exemplo – tentaria convencer o parlamentar a votar de acordo com a posição do governo. Não obtendo sucesso, o líder pode transferir o deputado para outra comissão, apenas para evitar que efetive o anunciado voto negativo na deliberação em questão.

Nesse sentido, Pereira e Mueller (2002), ao estudarem a indicação dos membros da comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, enfatizam as funções hierárquicas, mais a de relator, que são distribuídas alternadamente, a cada ano, entre representantes do Senado e da Câmara dos Deputados. Dada a importância desses cargos, as prerrogativas dos líderes partidários na composição da comissão representam, para eles, um importante instrumento de controle do processo de elaboração do orçamento, assim como um meio de recompensar ou punir seus membros.

Na Câmara dos Deputados, praticamente nenhum projeto de lei é submetido ao plenário sem que os líderes façam uma prévia avaliação política da proposta (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Antes das sessões da Câmara dos Deputados, especialmente nos dias em que ocorrem votações, as lideranças partidárias discutem as matérias sob apreciação e tentam chegar

a um acordo sobre a posição a ser tomada em plenário. Chegando-se a um acordo, o projeto é referendado pela maioria dos deputados. Como é possível perceber, a institucionalização do colégio de líderes como instância com poder de decisão pode alijar a maioria dos parlamentares do processo legislativo.

Já durante o processo de discussão e votação de proposições no âmbito das comissões, não há tanta diferença assim, pois os líderes partidários têm prerrogativas que interferem diretamente no processo de tomada de decisão das comissões e reforçam a centralização desse processo. A exclusividade para propor alguns requerimentos, como adiamento de discussão (art. 177, § 1º), adiamento de votação (art. 193, § 3º), criação de comissão especial (art. 34, II), destaque de bancada (art. 161), dispensa de discussão da proposição com todos os votos favoráveis (art. 167), encerramento de discussão (art. 178) faz que os líderes tenham uma participação mais ativa nas deliberações das comissões. Conforme o disposto no art. 9º do Regimento Interno, os líderes (e vice-líderes) podem participar dos trabalhos de qualquer comissão, podendo encaminhar a votação e requerer sua verificação.

Nesse sentido, mesmo com todo esse aparato de dispositivos regimentais favoráveis, a possibilidade de interferir no poder de agenda não é tão clara assim, devido à força que tem o presidente da comissão nesse sentido. Caso o líder não seja da mesma legenda partidária, bloco ou coalizão do presidente da comissão, resta-lhe recorrer à apresentação de requerimentos de inclusão extrapauta e inversão de pauta, todos sujeitos ainda à deliberação do Plenário da comissão, o que relativiza as capacidades de agenda.

Como os líderes partidários influenciam mais no processo decisório do que na agenda das comissões, o poder de veto é bem mais evidente, isso porque podem os líderes solicitar exclusivamente o adiamento de discussão, de votação, destaques e outros instrumentos que protelam a votação das proposições nas comissões.

O poder de veto torna-se também evidente no recurso contra apreciação conclusiva, que exige a assinatura de 1/10 dos deputados ou líderes que representem esse número. A prerrogativa do líder faz que este tenha um poder de veto maior que os deputados individualmente. Por conta disso, um líder ou vice-líder de uma bancada com número de cinquenta e dois ou mais deputados (1/10) poderá sozinho retirar o poder conclusivo de uma comissão, levando a proposição a esperar na fila das que aguardam a deliberação do plenário da Câmara dos Deputados.

Ademais, as lideranças partidárias dispõem de assessorias especializadas para assistência no plenário e nas comissões, as quais atuam no sentido de prover o parlamentar da bancada com as informações necessárias para acompanhamento de proposições legislativas de seu interesse. Nesse sentido, influenciam também no processo de decisão e não decisão por parte da comissão, pois podem orientar suas bancadas a solicitar não só a inclusão, mas também a retirada de proposições de pauta.

Para Rocha e Barbosa (2008), a existência de assessorias institucionalizadas tanto nas lideranças partidárias como nas consultorias legislativas e de Orçamento para apoio às comissões é importante para tornar mais informacional o processo decisório, na medida em que suprem os legisladores das informações relevantes para a tomada de decisões sobre uma determinada política. Ademais, é uma forma pela qual os legislativos vêm ampliando sua capacidade de lidar com uma variedade de temas e, com isso, tentando contrapor-se tecnicamente ao Poder Executivo.

No tocante aos legislativos caracterizados por alto grau de renovação, como o brasileiro, a existência de assessorias institucionalizadas é também uma forma de assegurar um arcabouço informacional permanente à disposição dos legisladores.

4.4 Os relatores nas comissões

Para Khrebiel (2004), as políticas públicas são complexas, e, por conseguinte, as legislaturas eficazes necessitam de um corpo especializado em políticas públicas. A especialização, no entanto, cria assimetrias de informação e, conseqüentemente, aumenta a possibilidade de oportunismos no seu uso.

Assim, o problema da organização do Poder Legislativo seria garantir que as decisões sejam tomadas, em primeiro lugar, atendendo-se às preferências da maioria. Em segundo, com base na maior quantidade possível de informações, com vista a reduzir a incerteza sobre os efeitos das políticas públicas.

Por isso, os relatores têm um papel importante no processo legislativo, na medida em que podem influenciar o colegiado na tomada de decisão. Esse poder de influência reside não só na prerrogativa regimental de selecionar as emendas apresentadas ao projeto, mas também no fato de que é um ator do processo legislativo com delegação para compartilhar com seus pares, na condição de especialista no assunto, as informações e as conseqüências de uma política pública específica.

Para Santos e Almeida (2005), esse poder decorre da função de agente informacional no âmbito da comissão atribuída ao relator. Assim, sob essa perspectiva informacional, os relatores designados nas comissões têm um poder de fato que consiste na possibilidade de fazer uso estratégico de informação. A distribuição de poder proporcionalmente aos partidos produz efeitos importantes no processo decisório de ambas as casas legislativas, ao permitir que deputados da oposição relatem matérias, inclusive de autoria do Poder Executivo, e possam, com isso, exercer influência sobre a decisão das comissões.

Destarte, os relatores de proposições são designados pelos presidentes de comissão e têm como atribuição emitir um parecer conclusivo ou terminativo a respeito do conteúdo da proposição que está encarregado de analisar. Isso porque toda proposição apreciada no âmbito das comissões permanentes deve ser inicialmente examinada por um relator. Nesse exame, o

relator pode sugerir a rejeição ou aprovação de uma matéria e das proposições acessórias, bem como incorporar sugestões de outros parlamentares.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) estabelece prazo para o relator apresentar seu parecer, equivalente, via de regra, à metade do prazo concedido à comissão. No parecer, o relator tem liberdade para aceitar, rejeitar e emendar a proposição inicial ou, até mesmo, acatar as sugestões apresentadas por outros parlamentares. Ademais, se não estiver suficientemente convencido a respeito das consequências da aprovação da proposição, o relator pode requerer, dentro do prazo que lhe é concedido, a realização de audiências públicas para debater o conteúdo da proposição.

Quando o parecer apresentado pelo relator é aprovado, passa a ser o parecer da comissão e é enviado à outra comissão que tiver que apreciar a matéria segundo o despacho inicial ou à Mesa para contagem do prazo para interposição de recurso contra apreciação conclusiva ou, se for o caso, para aguardar a deliberação do plenário. Em caso de rejeição do parecer do relator, caberá ao presidente da comissão a designação do relator do vencido, o qual elaborará um parecer consignando a intenção do colegiado com relação à proposição, que será considerado como parecer da comissão.

Portanto, o poder de agenda do relator se limita à construção de um parecer com conteúdo que possa ir à votação no plenário da comissão, não havendo como auferir quando isso acontecerá, já que, regimentalmente, cabe ao presidente da comissão a elaboração da pauta. Ainda que o relator tenha prerrogativa de selecionar as emendas que serão aprovadas ou rejeitadas, essa opção terá de ser feita visando aproximar o texto com o que deseja o plenário da comissão.

Nesse sentido, Santos e Almeida (2005) sustentam que o relator não possui poder de agenda:

Um *agenda setter* pode selecionar as emendas que constarão da versão final do projeto, de forma a aproximá-lo tanto quanto possível da sua alternativa mais preferida (ou ponto ideal), respeitando os limites definidos pela curva de indiferença do legislador mediano na comissão. Todavia, aos membros da comissão, no momento mesmo de votação do parecer do relator, é permitido oferecer alterações ao texto apresentado por ele. Consequentemente, o mediano é capaz de, em última instância, aprovar uma versão final do projeto que corresponda ao seu ponto ideal. Em segundo lugar, vejamos a questão dos prazos.

Se as preferências do *agenda setter* e do mediano a respeito de uma proposta são tais que o que este aprova não é do interesse daquele, então o *agenda setter* pode agir estrategicamente não colocando a proposta em votação. Vimos, contudo, que o relator não tem esta prerrogativa – é perfeitamente possível para uma maioria da comissão forçar a apreciação de qualquer matéria no plenário desta nos casos em que o relator deixe de oferecer seu parecer dentro do prazo estabelecido (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p.).

Nesse sentido, a maioria sempre pode se impor ao relator, mas o seu grande poder é a assimetria da informação. Ele é um ator com acesso privilegiado às informações da matéria em pauta e, em regra, o mais bem informado sobre isso. Além disso, com a ação permanente na comissão, os deputados constroem uma reputação, a qual pode indicar aos outros membros que ele sempre saiba o que está sendo votado.

De igual modo, a capacidade de veto por parte do relator se restringe tão-somente à proposição em análise, excluindo da votação final dos dispositivos da proposição que entende não ser conveniente para a política pública. Mesmo assim, essa exclusão deve estar de acordo com a preferência da maioria que votará o parecer, o qual pode ser rejeitado se não agradá-la.

Quanto à influência na decisão final, convém destacar a opinião de Santos e Almeida (2005), para quem o mecanismo por meio do qual o relator pode influenciar a decisão da comissão é o uso estratégico de informação que é cara aos legisladores. Do ponto de vista dos demais membros da comissão, esse é um preço aceitável, considerando-se o ganho informacional e a alternativa de gastar tempo e recursos valiosos na coleta de informação.

Por fim, O Quadro 1 apresenta um resumo da centralização do processo decisório no âmbito das comissões a partir dos quatro atores analisados neste artigo.

Quadro 1: Atores e variáveis

Ator	Poder de Agenda	Poder de veto	Influência na decisão final na Comissão
Presidente da Câmara	No despacho inicial pode definir que comissões apreciarão a matéria.	Julgamento de questões de ordem e reclamação contra decisão dos presidentes de comissões.	Julgamento de questões de ordem e reclamação contra decisão dos presidentes de comissões.
Presidente das Comissões	Controla a agenda ao definir a pauta das reuniões ordinárias.	Retirada de pauta <i>ex officio</i> de proposições. Designação de relatores contrários.	Condução da votação da proposição.
Líderes partidários e do Governo	Podem requerer a inversão de pauta previamente estabelecida. Depende de apreciação da maioria.	Estratégias de obstrução a partir das prerrogativas de líder partidário ou do Governo.	Mobilização das bancadas para a aprovação, rejeição ou não decisão.
Relatores	As matérias só serão incluídas em pauta se estiverem relatadas. Mas pode perder a relatoria. Define as emendas e o texto que irão a voto.	Emissão de parecer pela rejeição de proposições. Deve estar em sintonia com o interesse do colegiado.	Conteúdo do parecer emitido.

Fonte: Elaboração Própria

5 Conclusão

A ordem constitucional vigente assegurou a alguns atores da Câmara dos Deputados prerrogativas de interferir no processo legislativo de modo mais decisivo que os demais atores.

Como corolário, esse tratamento diferenciado gerou a centralização do processo decisório tanto no plenário quanto nas comissões.

No âmbito das comissões, tendo em vista a divisão do trabalho e, por conseguinte, a eficiência, a instituição de um poder conclusivo que dispensasse a anuência do plenário para a apreciação da maioria das proposições parecia, num primeiro momento, não só dar maior autonomia àqueles órgãos colegiados, como também fortalecer a iniciativa individual dos parlamentares frente à centralização do processo decisório do Plenário.

Todavia, como as inovações trazidas pela Constituição não foram acompanhadas por uma mudança institucional necessária, o que se verificou é que o cotidiano das comissões muito se assemelha ao que acontece no plenário: alguns atores com poderes centralizados e, por isso, com capacidade de influenciar mais decisivamente no processo legislativo que os demais atores.

Nesse sentido, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) são os instrumentos normativos que garantem essa centralização do poder, pois, além de reforçarem a atuação dos líderes partidários no processo decisório, conferem mais poderes aos relatores de proposições.

Logo, a análise do funcionamento do processo legislativo associada à descrição dos atributos regimentais do presidente da Câmara dos Deputados, de presidente de comissão, de líderes e de relatores permite reconhecer a capacidade que têm esses atores não só de influir na agenda das comissões, como também de contribuir para a não decisão e para a aprovação e rejeição de proposições no âmbito das comissões na Câmara dos Deputados.

Portanto, a centralização do processo decisório em um grupo de determinado de parlamentares que detêm o poder de decidir é uma característica institucional que afeta não só a instância máxima, como também os trabalhos nas comissões.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. 1988. Acesso em: 30 maio 2013.

BRASIL. **Regimento interno.** 10. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_10ed.pdf?sequence=15>. 1989. Acesso em: 13 maio 2013.

FARIA, C. F. S. D. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. **Cadernos da Escola do Legislativo.** v. 9, n. 14. Belo Horizonte. jan./dez. 2007. p. 103-132.

FIGUEIREDO, A. C.: Instituições e política no controle do Executivo. **Dados: Revista de Ciências Sociais.** v. 44. 2001. p. 689-727.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** São Paulo: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

POWELL, G.B. The chain of responsiveness. In: Diamond, L.; Morlino, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

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

KREHBIEL, K. Legislative Organization. **Journal of Economic Perspectives**. v. 18. n. 1. Winter, 2004.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NASCIMENTO, E. O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1. Brasília. p. 95-121, janeiro-junho de 2009.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo-Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, 2002. p. 265-301.

ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F. Regras, incentivos e comportamentos: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 93-104, ago. 2008.

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

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the chamber of deputies. **Anais...** Conferência Internacional "Politic reform in Brazil in comparative perspective". Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes. Jun. 2002.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **British Journal of Political Science**, 25, 1995, pp. 289-32

VIEIRA, F. S. Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. J. (Org.) **Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 93-120.

Artigo recebido em: 08/07/2013

Artigo aceito para publicação em: 12/12/2013