



EFFECTOS POLÍTICOS DE LA INCLUSIÓN DE LAS COMISIONES MIXTAS EN EL PROCESO DE APRECIACIÓN DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk *

1 Introducción

Desde marzo del 2012, la tramitación de las medidas provisionales (MPs) en el Congreso sufrió una profunda alteración, fruto de una decisión judicial del Supremo Tribunal Federal en el marco de la Acción Directa de Inconstitucionalidad - ADI 4029. En la ocasión, la Corte determinó que antes de ser votada por los plenarios de la Cámara y del Senado, la MP debe ser obligatoriamente apreciada por una comisión mixta de diputados y senadores.

La conjugación de la centralidad de las medidas provisionales en las políticas del Ejecutivo, de los temas muchas veces controversiales que ella vehicula, de su inmediata vigencia en el mundo jurídico, del plazo cierto de tramitación, y de la obligatoriedad de apreciación por las comisiones mixtas, hizo de estos colegios de diputados y senadores unánimes interés. El menor número de agentes decisorios y la estructuración regimental específica son factores que hacen el proceso político en las comisiones distinto de aquel visto en los plenarios.

El presente trabajo busca identificar los impactos políticos derivados de la constitución de comisiones mixtas para evaluar las medidas provisionales. Varias cuestiones se plantean: ¿la inclusión de otra arena decisoria en el proceso de tramitación de una materia con plazo cierto de vigencia hizo difícil la aprobación de las medidas provisionales?

¿La dispersión del proceso decisorio de una materia de valor capital para el Presidente impactó en las relaciones Ejecutivo-Legislativo? ¿La entrada de nuevos actores y la pluralización del proceso en las comisiones hizo crecer la fuerza del parlamento?

Como se verá más adelante, la naturaleza especial de esas comisiones posibilitó el ejercicio de ciertos poderes y ventajas estratégicas en la tramitación de las MPs, aumentando el poder de negociación del Congreso y, con ello, afectando la relación Ejecutivo-Legislativo. Este fortalecimiento, sumado a la posible dispersión del proceso decisorio, sin embargo, no significó por el Ejecutivo la pérdida de la capacidad de utilizar las medidas provisionales como

* Graduado en Economía y Derecho. Maestría en Ciencia Política universidad de Brasilia. Analista del Senado Federal (bedritichuk@gmail.com).

instrumentos legislativos. La actuación centralizadora de los líderes contribuyó a conferir estabilidad a la nueva sistemática de tramitación de las medidas provisionales.

El corte temporal de análisis será de marzo de 2012 - cuando la decisión del STF comenzó a producir efectos - hasta el final de 2014. Ese período de poco más de 2 años atraviesa la 54^a Legislatura del Congreso Nacional y el primer gobierno de Rousseff. En los cuatro años de gobierno, la Presidenta de la República editó 145 medidas provisionales. De ellas, 40 tramitaron bajo la sistemática antigua, donde las comisiones no se instalaban y las MPs seguían directamente a los plenarios de la Cámara y Senado. Las 105 MP restantes, de la MP 562 hasta la MP 666, ya tramitaron siguiendo la determinación del STF.

De los factores deben tenerse en cuenta para que el análisis sea precisado. En primer lugar, cabe excluir las medidas provisionales que abren un crédito extraordinario, ya que las medidas se remite a la Comisión Mixta de Presupuesto - CMO, permanente que tiene características y reglas propias. En el año 2014, siete MPs reunió en el paso su tramitación cerrada, quedando su análisis a cargo de la 55^a Legislatura, iniciada en 2015. Efectuadas las exclusiones, quedan 77 MPs que fueron apreciadas por las comisiones mixtas yidad su tramitación cerrada. Como se ve, se trata de un amplio universo de análisis, que permite la extracción de conclusiones importantes.

2 A ADI 4029 y el cambio de procedimientos

A partir de la promulgación de la Enmienda Constitucional n° 32/2001, la Constitución Federal pasó a disponer explícitamente, en su artículo 9, art. 62, sobre la necesidad de un examen de las medidas provisionales por comisión mixta de diputados y senadores. Posteriormente a la aprobación de la Enmienda, la Resolución n° 1/2002-CN fue la norma que regula dichas comisiones mixtas. Para cada MP editada se constituye una comisión mixta específica. Sin embargo, las MPs que abren crédito extraordinario son analizadas por la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización - CMO, comisión mixta permanente. Hasta la decisión del STF, las comisiones tenían un plazo regimental de 14 días para instalarse, elegir la mesa y aprobar el dictamen. Tras la expiración del plazo, la medida provisional se enviará automáticamente a la Cámara de Diputados, donde un diputado se designó ponente en sustitución de la comisión mixta. El mismo procedimiento se daba en el Senado. A lo largo de los más de diez años en que se aplicó esta sistemática (2001-2012), sólo se instalaron las comisiones para la apreciación de las MPs n° 182, 207 y 232. Sin embargo, ninguno de estos colegiados consiguió aprobar un dictamen antes del envío de la MP a la Cámara

La dinámica legislativa consolidada era no instalar las comisiones y transferir la apreciación de las MPs a los plenarios. Después de los 14 días en la comisión, la MP seguía al plenario de la Cámara, donde permanecía la mayor parte de su período de vigencia, prosiguiendo posteriormente al Senado. El vaciamiento de las comisiones mixtas generó alojamiento en el parlamento, haciendo que la apreciación de la MP se diera directamente en plenario, donde se instauraba verdadero "imperio del relator". El relator de plenario tenía un amplio dominio sobre el texto a ser votado, de modo que la negociación del texto dejaba de darse en el parlamento para ocurrir en los gabinetes ministeriales, entre el relator, los líderes partidarios y la burocracia del gobierno (CLÈVE, 2010; AMARAL JÚNIOR, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

La decisión del STF en 2012 alteró radicalmente esa praxis ya establecida en el parlamento. Por entender que la emisión de parecer previo por las comisiones mixtas es etapa obligatoria del proceso legislativo constitucional, el STF, en el marco de la Acción Directa de Inconstitucionalidad n° 4029, declaró la inconstitucionalidad de varios dispositivos de la Resolución n° 1/2002-CN, prohibiendo el envío de la MP al plenario de la Cámara antes de la aprobación del dictamen por la comisión mixta. La decisión terminó en la práctica con la estipulación de plazo para que las comisiones emitir el dictamen, al tiempo en que estableció la obligatoriedad de su manifestación antes del envío de la materia al plenario de la Cámara de Diputados.

El Congreso Nacional vivió un período inicial de adaptación a la nueva práctica. De una hora para otra, tuvo que constituir e instalar comisiones, debiendo movilizar parlamentarios para las reuniones y cuidar para que el dictamen a la medida provisional fuera aprobado a tiempo. La MP n° 562 fue la primera en tramitar bajo la nueva sistemática, y en apenas dos meses (abril y mayo de 2012), otras 6 comisiones ya estaban en funcionamiento. Hasta el final de la legislatura, en 2014, 78 comisiones de MPs fueron instaladas

3 Las comisiones en el Congreso brasileño

Para efectuar un análisis del significado de la inclusión de comisiones en la ecuación política de aprobación de una medida provisional, es necesario hacer breves consideraciones sobre la literatura sobre las comisiones. Las comisiones son órganos fraccionados del plenario que trabajan de acuerdo con jurisdicciones específicas, para proporcionar división y especialización del proceso legislativo.

En la dinámica interna del parlamento, las comisiones pueden adquirir poderes y prerrogativas en detrimento del plenario, que pueden ser clasificados en negativos y positivos. El poder negativo de las comisiones sería el de frustrar la voluntad de la mayoría, manteniendo el status quo o al menos minimizando el impacto de la alteración pretendida. Puede ser visto bajo dos aspectos: el primero es el de barrar la legislación que le es despachada, el gatekeeping power, o "poder de

cerrar las puertas". Siendo contraria a un determinado proyecto, la comisión puede retenerlo en la comisión indefinidamente, sin deliberación, evitando que llegue al plenario. El segundo sería el de limitar la enmienda del plenario en sus proyectos. En el congreso estadounidense, por ejemplo, es posible que las comisiones envíen proyectos al plenario "bajo resolución cerrada", lo que en la práctica limita la posibilidad de enmendación del plenario. (DEERING; SMITH, 1997; LIMONGI, 1994).

El poder positivo de la comisión sería el de cambiar el status quo de acuerdo con sus preferencias, contrariamente a los intereses del plenario. Este poder es más limitado, ya que son raros los mecanismos que permiten esa imposición de la agenda. En Brasil, el poder positivo puede ser visto en la apreciación conclusiva o terminante de las comisiones, cuando se exenta la deliberación del plenario en determinadas materias. Sin embargo, cabe resaltar que ese poder es parcial, ya que el recurso de una décima parte de la composición de la Casa, según comando constitucional, puede llevar a la materia de nuevo al plenario.

La relación de las comisiones con el plenario y el uso estratégico de esos poderes negativos y positivos suscitó toda una literatura sobre el papel de las comisiones, especialmente en el parlamento estadounidense, que se divide en tres perspectivas principales. Para la perspectiva distributista, el proceso de elección de los miembros de la comisión sería auto selectivo: parlamentarios eligen las comisiones que mejor permitan la consecución de sus intereses políticos, cuyo principal es la reelección. Las comisiones serían formadas por miembros con preferencias extremas, que tenderían a aprobar medidas distributistas, dirigiendo recursos a sus distritos. El sistema de comisiones permite estabilidad en ese intercambio de intereses políticos (logrolling). Enfatizando la descentralización de las decisiones, esa corriente afirma que las comisiones logran imponer sus preferencias al plenario (LIMONGI, 1994).

La otra perspectiva es la informacional, que se fundamenta en dos supuestos: el primero es que las decisiones tomadas por el legislativo, plenario o comisiones, tienen como base la voluntad de la mayoría (una minoría de preferencia heterogénea no consigue imponer su voluntad sobre la del plenario); el segundo es que los parlamentarios deciden sin conocer los resultados de las políticas públicas que aprueban. En este sentido, las comisiones son las instituciones creadas para resolver el problema de la información asimétrica, haciendo que las decisiones sean tomadas con la mayor cantidad de información posible, y respeten la voluntad de la mayoría. A diferencia de la visión anterior, hay cooperación entre plenario y comisiones, el primero beneficiándose de la especialización de los segundos (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Por último, el enfoque partidista busca rescatar a un actor de vital importancia en el proceso político, que es el partido. En efecto, los partidos interfieren y tienen poderes para influir en el juego político dentro del plenario y también de las comisiones. La composición de las comisiones no sería auto selectiva, sino controlada por los líderes partidistas, que indican a los parlamentarios más fieles a los partidos. Además, los líderes partidistas tendrían otros poderes

que podrían sujetar las comisiones a sus intereses, como la elección de los presidentes de las comisiones y el poder de agenda en plenario, lo que aumenta su capacidad de dirigir el proceso legislativo de acuerdo con sus intereses. (COX; MCCUBBINS, 1993; MÜLLER, 2005).

Teniendo en cuenta ese instrumental teórico, y aún las peculiaridades del diseño institucional brasileño, hay diversos estudios tratando de las comisiones en el Congreso brasileño. La visión corriente es que las comisiones tendrían un papel disminuido en el proceso de decisiones políticas en virtud de los poderes de los líderes y de las prerrogativas legislativas del Presidente de la República (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996; DINIZ, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2004).

Pereira y Mueller (2000; 2004) que parten de ese aparente vaciamiento de la importancia de las comisiones para entender cuál sería el papel desempeñado por ellas en el sistema decisorio de la Cámara. Tomando como premisas los poderes legislativos del Presidente de la República, la centralización de las decisiones internas del Congreso en manos de los líderes partidistas, y el control por el Ejecutivo de rentas y otros beneficios políticos (PEREIRA; MUELLER, 2004), los autores enuncian una “Teoría de la preponderancia del Ejecutivo”. Tal enfoque teórico señala que las comisiones tendrían un papel sumiso a los intereses del Ejecutivo y enfatiza en una perspectiva informacional que el principal papel de las comisiones sería reducir las incertidumbres cuando sus preferencias son similares a las del plenario.

Con efecto, el poder negativo de las comunicaciones, específicamente el poder de *gatekeeping*, (seleccionador) tal vez la principal arma de negociación de las comisiones, es en Brasil debilitado por los mecanismos de los pedidos de urgencia. El Presidente de la República puede solicitar urgencia para proyectos de su autoría - la urgencia constitucional -, y así forzar la discusión en plenario, pasando por encima de las comisiones. Además, los líderes partidistas también pueden solicitar urgencia para determinadas materias -la urgencia legislativa- y retirar los proyectos de las comisiones y llevarlos directamente al plenario. Las comisiones no tienen injerencia plena sobre los proyectos que se les envían, no pudiendo barrar la tramitación de los proyectos que no tengan interés.

La comisión tampoco tiene control sobre los proyectos que aprueba, pues no puede limitar la enmienda en plenario y, en caso de decisión final, una décima parte de la composición de la Casa podrá entrar en apelación, llevar la materia al plenario y modificar totalmente la decisión de la comisión. Además, la comisión no tiene poder de agenda en cuanto a los proyectos por ella aprobados, ya que la inclusión en Orden del Día depende de juicio de la Mesa. Por fin, los líderes y la Mesa Directiva pueden interferir en los trabajos de la comisión, sea por la indicación de miembros, sea por la revisión de actos de los presidentes (DINIZ, 1999).

4 Efectos políticos de la inclusión de las comisiones en la apreciación de MPs

Los enfoques teóricos expuestos para analizar las comisiones son importantes herramientas de análisis y se utilizarán en la investigación de los efectos políticos de la constitución de comisiones mixtas para apreciar medidas provisionales. En primer lugar, cabe trazar el delineamiento formal de esas comisiones, provenientes de las reglas constitucionales, regimentales, y en la interpretación del STF en la ADI 4029. En ese sentido, las comisiones mixtas de MP son: comisiones mixtas, compuestas de diputados y senadores en igualdad numérica; presididas y relatadas alternativamente por diputados y senadores; constituidas de forma temporal, con un único propósito de apreciar sólo una materia; se trata de una materia que tiene fuerza de ley y tiene, en principio, limitado período de vigencia; por fin, poseen la obligación constitucional de aprobar un dictamen instructivo de las MPs, pero no tiene plazo determinado para tanto.

Esas características son fundamentales, pues ponen en jaque algunas ideas que se tienen sobre las comisiones en Brasil. La idea de que las comisiones tienen una importancia insignificante en el proceso legislativo y que son órganos subordinados a los plenarios no se aplica a las comisiones de medidas provisionales. Ahora bien, como la manifestación de estos colegios es obligatoria, ningún mecanismo regimental es capaz de sacar la materia de la comisión y llevarla directamente al plenario, como los requerimientos de urgencia.

La actuación del Presidente y de los líderes partidistas, aunque sigue fuerte dentro de las comisiones de medidas provisionales, no es capaz de eliminar la etapa de la comisión en el proceso legislativo de apreciación de medidas provisionales. El papel de la comisión, en este caso, no es de menor importancia; por el contrario, parece un requisito indispensable para la adopción de las medidas provisionales.

La obligatoriedad de constitución de las comisiones mixtas para evaluar previamente las medidas provisionales y el marco institucional específico de estos colegios provocaron consecuencias políticas diversas en la dinámica legislativa. La prevalencia de las comisiones en detrimento de los plenarios en el proceso decisorio; la utilización efectiva de poderes y prerrogativas por las comisiones, las ganancias informacionales y el aumento de la presión distributista son algunos de los efectos posibles derivados de la nueva sistemática de tramitación de las medidas provisionales

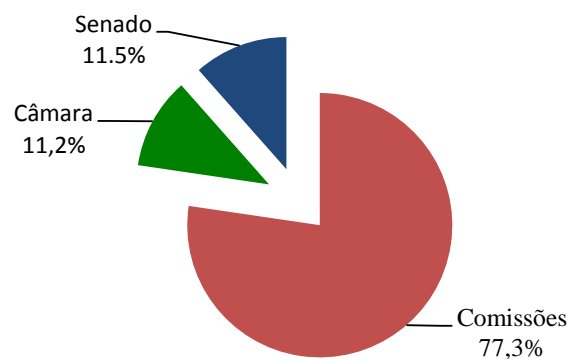
4.1 Prevalencia de las comisiones en lugar de los plenarios

La sistemática antigua de tramitación de las medidas provisionales sólo contaba con dos locos decisorios: el plenario de la Cámara y el plenario del Senado. Por tener la prerrogativa de Casa iniciadora, la Cámara concentraba casi todo el tiempo de tramitación de las medidas

provisionales (NICOLAU, 2009). Ese cuadro cambio con la inclusión de las comisiones en el trámite de las MPs.

El gráfico 1 abajo expone la distribución proporcional del tiempo de tramitación de las medidas provisionales en las tres arenas de análisis: comisiones, plenario de la Cámara y plenario del Senado. Para no enviar las medias, se desconsideraron las medidas provisionales que perdieron vigencia en algunos de esos órganos.

Gráfico 1
Distribuição do tempo de tramitação das medidas provisórias (em %)
(03/2012 - 12/2014)

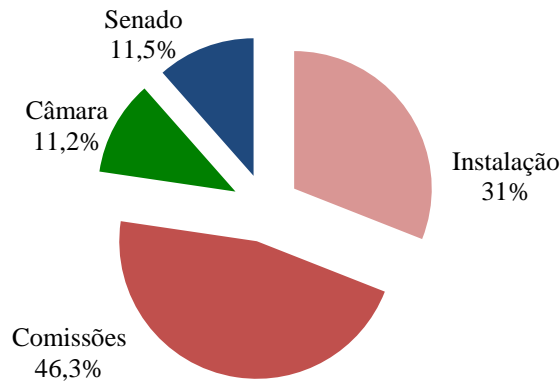


Fuente: Câmara de Diputados y Senado Federal

Gráfico 1 Distribuição do tempo de tramitação de las medidas provisionarias (en %)
(03/2012-12/2014) Senado Câmara, Comisiones

El tiempo medio en las comisiones se obtuvo teniendo en cuenta la fecha de publicación de la medida provisional y la fecha de aprobación del dictamen en la comisión mixta. Sin embargo, entre la designación de los miembros que componen la comisión y la efectiva instalación del colegio, transcurre un tiempo a veces elevado, donde los líderes partidistas cierran acuerdos para distribuir los cargos de dirección. Si este plazo es descontado, y considerado apenas el tiempo efectivo que las comisiones tuvieron para analizar la medida provisional, se tiene entonces el Gráfico 2 abajo.

Gráfico 2
Distribuição do tempo de tramitação das medidas provisórias descontado o tempo de instalação (em %) (03/2012 - 12/2014)



Fuente: Câmara de Deputados y Senado Federal Gráfico 1 Distribución del tiempo de tramitación de las medidas provisionales descontando el tiempo de instalación (en %)(03/2012-12/2014) Senado Câmara, Comisiones.

En las dos situaciones, es evidente la importancia que las comisiones mixtas adquirieron en el proceso político de apreciación de las medidas provisionales. El control del proceso pasó de los plenarios a las comisiones, las cuales, ante la falta de plazos regimentales, concentran la mayor parte del tiempo de tramitación de las medidas provisionales.

4.2 El poder de *gatekeeping*

Una vez que las comisiones son etapas obligatorias del proceso de conversión en ley de una medida provisional, no existe mecanismo hábil para llevar la medida a plenario antes de la manifestación de los colegiados. A diferencia de las comisiones permanentes, el poder de *gatekeeping* puede ser ejercido por las comisiones de MPs, ya que esos colegiados pueden "cerrar las puertas" para la tramitación de la MP al no aprobar el respectivo dictamen. Y son varios los actores de la comisión que pueden hacer uso de ese poder: el presidente de la comisión, que no agenda las reuniones; el ponente, que procrastina la presentación de su informe; o los miembros, que no dan quórum a las reuniones o impiden la aprobación del informe con recursos regimentales.

Hay un factor, sin embargo, que limita el ejercicio de ese poder por la comisión. Es la naturaleza ambivalente de la medida provisional, funcionando tanto como proyecto a tramitar en el Congreso y como ley vigente en el mundo jurídico. Esta característica cambia la estructura de las opciones disponibles para los miembros de las comisiones. La decisión de cerrar o no las puertas a la tramitación de la MP no consiste en una elección entre el mantenimiento del status quo y su modificación a partir de la aprobación del proyecto, sino entre el status quo ya

modificado por la medida provisional y una situación donde la materia es rechazada después de haber producido efectos por algún tiempo. En suma, la consecuencia de sostener la medida provisional y ejercer el "poder de cerrar las puertas" será la pérdida de vigencia de una norma que ya produjo efectos jurídicos, lo que no siempre es deseable por la mayoría (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

En el período analizado, diez medidas provisionales perdieron el plazo de vigencia en las respectivas comisiones. Se puede decir que el curso de plazo de las MPs n° 643, 644, 645, 646 y 649 se dio en virtud del vaciamiento del Congreso Nacional en el período electoral en 2014, el llamado 'receso blanco', lo que imposibilitó las reuniones de esas comisiones alcanzar el quórum necesario para la aprobación del dictamen. En cuanto a las otras 5 MPs, de n° 592, 599, 612, 629 y 653, éstas perdieron la vigencia en las comisiones respectivas por el ejercicio del veto de los actores arriba citados.

Se trata de un número relativamente bajo, poco más de 5%, que puede ser explicado por tres factores: el elevado riesgo jurídico de bloquear la tramitación de una medida provisoria, norma que ya produce efectos legales; el desgaste político para los miembros de la comisión, que son 'responsabilizados' por la pérdida de vigencia de la medida provisoria perante de los beneficiarios de la medida; y el control que el Ejecutivo ejerce en el proceso político, a través de los líderes partidarios de su base de apoyo, garantizando que la medida sea aprobada en la comisión. De todas maneras, el poder de *gatekeeping* es un recurso disponible para las comisiones de MPs en virtud de su reglamento específico.

4.3 Limitación de la enmienda de plenario

Una etapa fundamental del proceso legislativo es la enmienda. En las Casas legislativas brasileñas, hay casos en que el proceso de enmienda se cierra en las comisiones, de modo que el plenario ya no tiene más que presentar enmiendas. Sin embargo, como falta de poder de agenda a las comisiones, el proyecto por ellas enmendado y aprobado no será necesariamente debatido en plenario. Así, nada impide que el plenario "engavete" un proyecto presentado por una comisión, proyecto que el plenario no tenga más capacidad de enmendar, y presente un nuevo en el lugar, de acuerdo con sus preferencias.

En las comisiones de medidas provisionales, surge la posibilidad de limitar la enmienda del plenario y también garantizar que la medida sea pautada en los plenarios. En virtud del art. 4° de la Resolución n° 1/2002-CN, el plazo para la presentación de enmiendas es único, que se produce en los seis días siguientes a la publicación de la medida provisional en el Diario Oficial de la Unión. Después de ese plazo, sólo el ponente, en el marco de las comisiones, podrá innovar y añadir otros dispositivos que considere pertinentes. Cuando las MPs llegan a los plenarios, no es posible más la presentación de enmiendas, pudiéndose sólo presentar destaques para votación separada de las enmiendas ya presentadas ante la comisión mixta.

El plazo único para la enmienda está abierto a todos los parlamentarios, no sólo a los miembros de la comisión. Pero esta enmienda única se produce en una fase aún bastante prematura del proceso de tramitación de las medidas provisionales, cuando los efectos de la medida aún no se han hecho sentir políticamente. Como recuerda Amorim Neto y Tafner (2002), el Congreso se vale de mecanismos de *alarmas de incendio* para monitorear los efectos prácticos de una MP, oyendo a las partes involucradas por la norma. Este monitoreo requiere tiempo para que las medidas repercuten en la sociedad y las demandas lleguen al Congreso. La enmienda única en los seis días iniciales de vigencia de la MP no logra captar todos esos efectos, y, por lo tanto, es una enmienda fallida e insuficiente.

Una vez que se concentra la mayor parte del tiempo de tramitación de la medida provisional, la comisión está en condiciones de hacer el seguimiento de los efectos de la medida y de perfeccionar el texto. A pesar de que los miembros de la comisión quedan sometidos a la misma limitación de los demás parlamentarios en cuanto a la enmienda, el ponente tiene la prerrogativa de presentar nuevas enmiendas durante la apreciación de la MP en la comisión, siendo el único actor a poder innovar tras el plazo de enmienda único. El trabajo de la comisión, así, no se resume a la aprobación de un dictamen instructivo de la MP, sino consiste en presentar a los plenarios un texto que capte las demandas de la sociedad después de que la MP ya haya surtido efecto durante algún tiempo.

De esta forma, la comisión tiene prevalencia en relación a los plenarios en lo que se refiere al proceso de enmienda. Como no habrá otra oportunidad de modificar el texto de la medida provisional con enmiendas nuevas, el dictamen de la comisión, que contiene el texto modificado con las enmiendas del ponente, alcanza una importancia impar en el proceso de aprobación de la MP.

4.4 Poder de negociación y la ventaja estratégica de las comisiones

Al no disponer de plazo determinado para aprobar el dictamen, las comisiones pueden "elegir" el momento oportuno de enviar la medida provisional a los plenarios. Evidentemente, ese envío depende de la composición de acuerdos políticos entre los partidos que permita la aprobación del dictamen por la mayoría de los miembros de las comisiones. Sin embargo, esa ventaja estratégica que hace que la comisión deba a la MP por la mayor parte de su tiempo de tramitación puede conferirle un elevado poder de negociación.

Supongamos el siguiente caso (y no es difícil de encontrarse con él en la práctica): la base del Gobierno, que es mayoritaria en los plenarios, está a favor de la medida provisional de la forma en que fue editada por el Presidente de la República, pero la comisión cambia el texto original de la medida y aprueba un dictamen con varias enmiendas distributivas. Para aumentar la probabilidad de que su texto sea aprobado por los plenarios, la comisión 'segura' al máximo a la MP, enviándola sólo al final del plazo de vigencia de la medida, de 120 días. Ante el escaso

tiempo para la apreciación, el plenario de la Cámara no puede evaluar qué enmiendas deben mantenerse y cuáles son retiradas, o, incluso si hace esa evaluación, no tiene tiempo hábil para coser acuerdos con todos los partidos en ese sentido. Así, se ve obligado a aprobar la MP de la forma en que vino de la comisión, o con pocos cambios posibles. En el plenario del Senado, la MP llega en el límite del plazo de vigencia, y esa Casa no tiene alternativa que aprobar el texto tal cual ha venido de la Cámara, ya que si hay alguna alteración, la medida aún tendría que ser apreciada por la Cámara, y no habría tiempo para tanto.

Este ejemplo revela el poder de negociación que las comisiones poseen por el simple hecho de controlar el elemento temporal en el proceso de apreciación de las medidas provisionales. La táctica de "sostener" a MP y "estirar la cuerda" de negociación con el plenario confiere a la comisión ventaja en la imposición de su texto. Esta estrategia fue usada varias veces por las comisiones. La MP n° 595/2012, la llamada "MP de los Puertos", es reveladora de ese mecanismo. La medida alteró profundamente el marco jurídico del sistema portuario brasileño, y su aprobación era vital para la planificación política del Ejecutivo.

A MP 595 fue editada por la Presidenta en diciembre de 2012, y el último día de plazo de vigencia era en el día 16 de mayo del 2013. Después de realizar 11 reuniones, la comisión aprobó el parecer apenas en el día 24 de abril, reteniendo la medida provisional durante 75% de su tiempo total de 120 días de vigencia. Los plenarios de la Cámara y del Senado tendrían menos de un mes para analizar un texto alterado por la comisión, de 76 artículos, tratándose de un asunto extremadamente complejo y crucial para el país. El resultado fue similar al ejemplo presentado anteriormente.

Para vencer los obstáculos a la aprobación de la medida, la Cámara se reunió por 40 horas seguidas, aprobando la medida el último día del plazo, el 16 de mayo de 2013. La emblemática sesión de votación de la MP de los Puertos entró a la historia de la Cámara de Diputados como la más larga de los últimos 40 años de historia. Al llegar al Senado, los senadores tenían apenas dos opciones: aprobar la medida de la forma como vino de la Cámara o rechazarla por completo, ya que la posibilidad de modificación del texto se tornó inocua ante la limitación temporal. Bajo las pesadas críticas de la oposición, el Senado aprobó la MP 595 también el 16 de mayo de 2013, el último día del plazo de vigencia.

La votación de esta materia generó grandes desgastes políticos en la coordinación Ejecutivo-Legislativo, pero fue su repercusión interna que llevó a cambios de procedimiento en el parlamento. Ante la escasez de tiempo para apreciar la MP, los plenarios de la Cámara y Senado se vieron rehenes de la Comisión mixta que analizó la medida. La obligación de apreciación previa de las MPs por las comisiones mixtas y la inexistencia de un plazo regimental para tanto de hecho colocaban a los plenarios en situación delicada, siempre corriendo contra el tiempo para apreciar las MPs.

Ante esta fragilidad, el primero en manifestarse fue el Senado. En la misma sesión en que aprobó la MP 595, es decir, el 16 de mayo de 2013, el Presidente de la Cámara, Senador Renan Calheiros, firmó el compromiso, desde entonces, de no más recibir medidas provisionales con menos de 7 días para el mismo fin del plazo de vigencia. Por otra parte, la Cámara también se manifestó al respecto, también con el fin de garantizar un plazo mínimo para la apreciación de la medida provisional en el Pleno. En la sesión del 9 de septiembre de 2013, el alcalde, el diputado Enrique Eduardo Alves, comunicó al plenario la decisión de no más recibir MP de la Comisión con plazo inferior a 15 días hábiles del cierre de la vigencia.

Las decisiones de los Presidentes de la Cámara y del Senado exponen un intento de reacción a la concentración de poderes en las comisiones mixtas. De esta forma, la ausencia de plazo regimental para la apreciación de los respectivos dictámenes en las comisiones mixtas fue suplida por los plazos establecidos internamente por cada Casa, por decisión de sus Presidentes. En todo ello, sin embargo, queda más y más evidente el poder de negociación que las comisiones de medidas provisionales alcanzaron por el control del plazo de tramitación de esas proposiciones.

4.5 Especialización de las discusiones y las ganancias de información

La necesidad de ser apreciada previamente por una comisión hizo que las medidas provisionales fueran más debatidas, proporcionando ganancias informacionales a los plenarios. Esta constatación es incuestionable ante las innumerables reuniones realizadas por las comisiones, la realización de varias audiencias públicas, de la discusión de la MP por un tiempo considerable dentro del parlamento, en tres arenas distintas, además del trabajo más transparente de los relatores.

En la sistemática anterior, donde las comisiones no se reunían y la apreciación de la medida provisional se daba directamente en los plenarios, el proceso de discusión era conducido casi unilateralmente por el relator de plenario. A pesar de encerrar la pauta a partir del 46º día de vigencia, la MP sólo tenía su discusión iniciada cuando el relator presentaba su texto. Hasta ese momento, los demás parlamentarios quedaban en inercia, apenas asistiendo a las negociaciones del relator con los ministerios. La discusión en el plenario, por ser etapa avanzada y acelerada, no conseguía proporcionar a los parlamentarios de informaciones adecuadas a las votaciones. El déficit informacional en el análisis de las MPs era supeditado sólo parcialmente, mediante los mecanismos de "alarma de incendio" y por el trabajo de las asesorías técnicas.

Este cuadro sufrió una drástica reversión con la constitución de las comisiones de medidas provisionales. Las arenas decisorias menores facilitaron el trabajo de recolección de informaciones sobre las MPs, a través, por ejemplo, de las audiencias públicas con especialistas en el tema. Desde 2012, se realizaron 56 audiencias públicas por las comisiones de medidas provisionales, número nada despreciable ante la práctica anterior.

La audiencia democrática y transparente de los sectores afectados por una medida provisional tiene el condón de propiciar nuevas informaciones a los actores involucrados en el proceso decisorio. Aunque la comprobación de que el relator y la comisión efectivamente se valieron de las informaciones traídas por los invitados en las audiencias públicas es difícil, el hecho es que las audiencias públicas formalizan actores y argumentos involucrados en el proceso de discusión de las medidas provisionales. Así, aunque la utilización de la información por el ponente puede haber sido mínima, la publicidad de los distintos puntos de vista constituye, por sí misma, una ganancia informacional al Parlamento como un todo, ya que argumentos antes llevados sólo a la oficina del ponente ahora se han vuelto públicos, pudiendo ser consultados incluso en la apreciación en el plenario.

Además de las diversas audiencias públicas realizadas, la ganancia informacional fue obtenida mediante el debate más profundo de las medidas provisionales dentro de las comisiones, que contó con la participación activa de los miembros. El propio trabajo de los relatores contribuyó a minimizar las asimetrías de informaciones entre el texto de las MPs y sus efectos prácticos. A diferencia de los ponentes de plenario, los ponentes de las comisiones tienen sus trabajos monitoreados de cerca por los demás parlamentarios. Como la junta consiste en una arena decisoria mucho menor que el plenario, sus miembros tienen condiciones mayores de evaluar y contestar el trabajo del ponente.

Naturalmente, ese control político hace que los relatores ejecuten un trabajo minucioso en la confección de sus informes, por cuanto tendrán que convencer a sus pares en la aprobación del texto en la comisión y en los dos plenarios. No obstante algunos relatores pueden ocultar informaciones relevantes de los demás miembros, el proceso de discusión en las comisiones genera una exposición política que exige explicaciones acerca de las elecciones hechas en el informe. Las ganancias informacionales con la transferencia del proceso decisorio para las comisiones y la actuación de los ponentes, por lo tanto, superan eventuales manipulaciones de informaciones.

4.6 Auto selección y aumento de la presión distributiva.

El lugar en una bolsa destinada a analizar determinada medida provisional pasa a ser un lugar de poder y prestigio dentro del parlamento. En primer lugar, la importancia de las MPs dentro del sistema político brasileño crea una visibilidad propicia a los objetivos políticos de los parlamentarios, que, actuando en las comisiones, pueden cosechar frutos de esa exposición junto a sus reductos electorales. Además, la participación en las comisiones abre canales de comunicación importantes entre el parlamentario y los órganos del gobierno, dándole acceso a los demás tomadores de decisión en el Ejecutivo. Por último, la garantía de que la MP será pautaada y contará con el empeño del gobierno para su aprobación la hace objeto de todo tipo de enmienda,

de parlamentarios que quieren que sus proyectos "peguen carona" (tomar un aventón) en la tramitación urgente de la MP.

El modelo regimental adoptado, de constituir comisiones ad hoc para cada medida provisional, permite que los parlamentarios sean acomodados de acuerdo con sus preferencias temáticas. Sumado a ello, se tiene el hecho de que las MPs tratan de los más variados temas, como asuntos financieros, laborales, sociales, agrarios, educativos, etc. Esta variedad de temas y de comisiones crea un espacio amplio para que los parlamentarios integran las comisiones de sus intereses.

El proceso de designación de los miembros obedece a lo dispuesto en el art. 2º de la Resolución nº 1/2002-CN. Después de haber publicado la medida provisional, corresponde a los líderes partidistas hacer las designaciones de los miembros en un plazo determinado. Si no lo hacen, el Presidente del Congreso hará la designación, eligiendo preferentemente a líderes y vice-líderes partidistas. Pero en cualquier momento los líderes pueden sustituir a los parlamentarios indicados y nombrar a otros. Al final, las comisiones están compuestas en parte por líderes y en gran parte por miembros vinculados al tema de la medida provisional.

El caso de dos comisiones que se constituyeron en fechas próximas y trataron de medidas provisionales diversas, las de 621 y 627, ilustrativo la forma de composición de las comisiones. La MP nº 621 creó el “*Programa Más Médicos*” del gobierno federal, política pública de importancia nodal para la administración de Dilma Rousseff. La MP nº 627 alteró profundamente las reglas sobre la legislación tributaria federal, impactando la actuación de las empresas nacionales. Como se ve, son MPs diametralmente opuestas, pero editadas en fechas próximas.

Analizando el área de formación de los miembros de la Cámara, titulares y suplentes, en la fecha de votación del informe, se tiene la distribución dispuesta en los Gráficos 3 y 4 abajo:

Gráfico 3
Áreas de formação dos deputados da comissão da MP 621

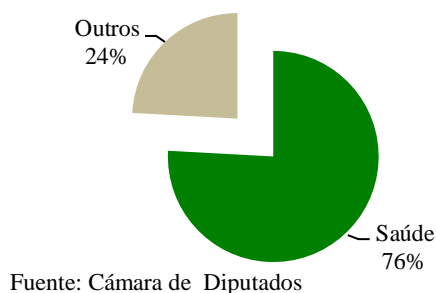


Gráfico 4
Áreas de formação dos deputados da comissão da MP 627

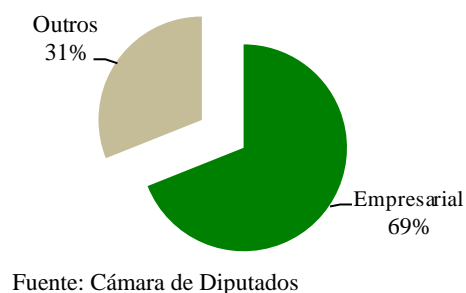


Grafico 3 Área de formación de los diputados de la comisión de la PM 627 Otros 24%, Salud 76%.

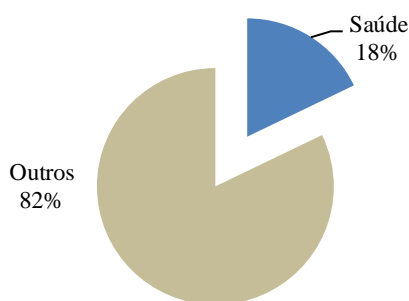
Grafico 4 Área de formación de los diputados de la comisión de la PM 621 Otros 31%, Salud 69%

En cuanto a la MP 621, se agruparon en la categoría "*Salud*" a todos los diputados con formación y actuación en medicina, enfermería y farmacia, agrupándose en "*Otros*" todos los demás. En cuanto a la MP 627, la categoría "*Empresarial*" englobó diputados que se declararon empresarios, comerciantes, economistas, administradores, y también abogados, en virtud de que la medida provisional trata de tema de derecho tributario.

Es visible como la composición de ambas comisiones cambió radicalmente. De los 30 diputados que componen la comisión entre titulares y suplentes, sólo un diputado fue común a las dos comisiones. Se operó, por lo tanto, un proceso de distribución de las vacantes en las comisiones según las áreas de interés de los diputados. La abrumadora mayoría de los diputados tienen familiaridad con los temas de las medidas provisionales respectivas, sea por la afinidad del área de formación o de actuación.

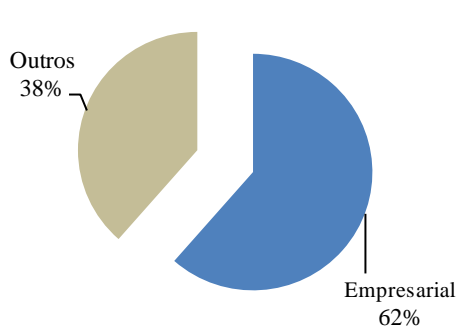
Los Gráficos 5 y 6 demuestran la distribución de los parlamentarios en las mismas comisiones, pero ahora con relación al Senado. Como se observa, en el Senado la distribución de las vacantes en esas comisiones no se opera según las áreas de formación y actuación de los senadores:

Gráfico 5
Áreas de formação dos senadores da comissão da MP 621



Fuente: Senado Federal

Gráfico 6
Áreas de formação dos senadores da comissão da MP 627



Fuente: Senado Federal

Grafico 5 Área de formación de los senadores de la comisión de la PM 621 Otros 18%, Salud 82%

Grafico 6 Área de formación de los senadores de la comisión de la PM 627 Otros 38%, Salud 62%

Otros factores explican este patrón diferenciado. Mientras que en la Cámara sólo un diputado integró las dos comisiones, ese número en el Senado sube a 15. Dicho de modo inverso, la diferencia de la composición de una comisión para otra está en sólo 11 senadores. Además, la proporción de líderes y vice-líderes que integran las comisiones es superior a la mitad de los miembros. La composición de los miembros en el Senado no se alteró tanto de una comisión a otra, y el proceso privilegió a los líderes partidistas. Obviamente, como el Senado es un órgano mucho menor que la Cámara, es de esperar que haya repetición de senadores a lo largo de las comisiones.

Estos ejemplos, a pesar de aislados, apuntan a tendencias generales, observadas en la práctica de las comisiones mixtas. El análisis de la composición de los miembros mostró que en la Cámara se sigue el criterio por área de formación, mientras que en el Senado el criterio orientador de la indicación de los miembros es el ejercicio del liderazgo partidista. La posibilidad de auto selección de los miembros es entonces una realidad factible, sobre todo en la Cámara de Diputados.

Según el enfoque distributismo, el proceso auto selectivo de composición de las comisiones tiene el potencial de aumentar las presiones distributivas en torno a la medida provisional. Es decir, cómo la comisión se constituye en un locus de disputa de recursos financieros y políticos, parlamentarios ligados entre sí por la afinidad con un determinado tema se pelearán por la distribución de esos recursos.

Los indicios de auto selección en la composición de las comisiones de medida provisional pueden llevar a un aumento en la presión distributista. Las comisiones pueden utilizar el arsenal de poderes para hacer valer sus pretensiones, en forma de enmiendas distributivas, y así conseguir la aprobación en plenario. La Tabla 1 abajo presenta vestigios de la validez de la hipótesis del aumento de la presión distributista. La tabla muestra el número total de medidas provisionales aprobadas y el número total de dispositivos vetados antes y después de la decisión del STF en la ADI 4029, con los respectivos promedios de los valores.

Tabla 1 - Relación de dispositivos vetados y MPs aprobadas

	Antes da decisión de STF (01/2011-02/2012)	Después de la decisión del STF (03/2012-12/2014)
MPs aprobadas	28	55
Dispositivos vetados	38	380
Media	1,35	6,9

Fuente: Presidencia de la República

El aumento del número de dispositivos vetados indica mayor confrontación entre las preferencias políticas del Ejecutivo y del Legislativo. En la sistemática de tramitación sin las

comisiones mixtas había reducido número de vetos, revelando una coordinación más armónica entre Ejecutivo y Legislativo en cuanto a la aprobación del texto de la medida provisional. En el modelo actual, el número de vetos sufrió un gran salto.

Este aumento puede ser atribuido a otras variables, como el momento político y económico y el desgaste de la relación del gobierno con su base parlamentaria, pero ciertamente el cambio en el procedimiento de las MPs contribuyó a desgarrar la relación del Ejecutivo con el Congreso. Los datos, entonces, sugieren un aumento de la presión distributista que tuvo que ser barrada por la Presidenta de la República mediante el veto - y los vetos aún no captan los otros tantos dispositivos en que el Ejecutivo tuvo que ceder al parlamento.

4.7 Control del proceso por los líderes partidarios

A pesar de toda la complejidad del proceso decisorio tras la inclusión de las comisiones mixtas, el alto índice de aprobación indica que aún se ha mantenido un control político más o menos estable. La actuación individual de los parlamentarios aumentó, dando a ellos mayor capacidad de influir en el proceso, y la constitución de varias comisiones dispersó el proceso de apreciación de las medidas provisionales, pero la actividad política de los líderes representó una contención importante a las fuerzas centrífugas del proceso decisorio.

Se ha establecido en la literatura la percepción de que el proceso decisorio dentro del Congreso sería altamente centralizado en las manos de los líderes partidistas. El diseño institucional y la distribución desigual de recursos legislativos acaban por privilegiar a los líderes en el proceso legislativo. Este patrón de centralización también fue observado en la nueva sistemática de las comisiones de medidas provisionales. Interpretaciones regimentales y prácticas consolidadas, entre otros mecanismos, conferían a los líderes partidarios poderes elevados en la tramitación de las MPs. El art. 88 del Reglamento Interno del Senado, por ejemplo, prevé que la elección para la elección de los cargos de presidencia de la comisión se haga en escrutinio secreto, y esa regla es lo que baliza el proceso de elección en las comisiones mixtas de medida provisional. El escrutinio secreto incita al enfrentamiento directo en el voto y permite el lanzamiento de candidaturas contrarias al gobierno.

Sin embargo, lo que se observa en la instalación de las 77 comisiones es que en ninguna de ellas la elección de los cargos se dio por elección en el voto, contrariando el dispositivo regimental. Por el contrario, la práctica establecida fue la siguiente: los líderes partidistas indicaban a determinados parlamentarios para ocupar los cargos en las comisiones, y esos eran entonces aclamados por los colegios, haciendo innecesario el proceso de elección por voto. La actuación de los líderes, así, centralizó el proceso de elección de los cargos, evitando que los parlamentarios, individualmente, lanzar candidaturas sueltas o contrariar los nombres indicados. Es significativo que en todas las comisiones el proceso se haya dado de esta forma, a pesar de que la regla regimental determine procedimiento diverso.

Y no sólo el control del proceso de elección de los cargos quedó a cargo de los líderes partidistas, pero los cargos de presidencia fueron todos controlados por el Ejecutivo. El cuadro 1 abajo muestra el control absoluto del gobierno en las 77 comisiones de medidas provisionales. Con apenas dos excepciones, las MPs n° 587 y 593, que fueron comandadas por el PSDB, todas las otras 75 comisiones tuvieron parlamentarios de la base del gobierno como presidentes. Las presidencias de la Cámara están designadas por las siglas de los partidos. Ya en el Senado la designación es por los bloques partidarios, donde “*Mayoría*” indica el Bloque de la Mayoría (PMDB/PP/PSD/PV), “*Gobierno*” indica el Bloque de Apoyo al Gobierno (PT/PDT/PSB/PCdoB/PSOL) y “*Unión y Fuerza*” indica el Bloque Unión y Fuerza (PTB/PR/PSC/PRB), todos integrando a la base de apoyo al gobierno federal.

Cuadro 1 - Presidencias de las comisiones de medidas provisórias por partido/bloque parlamentario

MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.
562	Mayoría	576	Mayoría	587	PSDB	600	Gobierno	612	Mayoría	627	Gobierno	638	Unión y Fuerza	649	Gobierno
563	PT	577	PT	589	PT	601	PT	613	PMDB	628	PT	639	PMDB	650	PMDB
564	Gobierno	578	Gobierno	590	Gobierno	602	Mayoría	614	Gobierno	629	Mayoría	640	Gobierno	651	Mayoría
565	PP	579	PT	591	PMDB	603	PT	615	PMDB	630	PMDB	641	PT	652	PT
567	Mayoría	580	Unión y Fuerza	592	Mayoría	605	Mayoría	617	Mayoría	631	Gobierno	643	Mayoría	653	Gobierno
568	PT	581	PMDB	593	PSDB	606	PMDB	618	PT	632	PMDB	644	PMDB	656	PT
570	Mayoría	582	Gobierno	594	Mayoría	607	Unión y Fuerza	619	Gobierno	633	Mayoría	645	Gobierno	657	Gobierno
571	PT	584	PMDB	595	PT	608	PT	620	PMDB	634	PT	646	PT		
574	Gobierno	585	Unión y Fuerza	597	Mayoría	609	Gobierno	621	Mayoría	635	Gobierno	647	Mayoría		
575	PT	586	PT	599	PMDB	610	PT	623	PT	636	PMDB	648	PMDB		

Fuente: Senado Federal y Cámara de los Diputados.

El control de la carga según los intereses partidarios da otra perspectiva a la auto selección de los miembros de las comisiones según sus preferencias. La acomodación de los parlamentarios en las comisiones de su interés produce presiones distributivas, pero que son amenizadas por el control partidista de los colegios. Se trata de un cálculo político que agrada tanto a la bancada, al indicar a los parlamentarios para las comisiones según sus preferencias, como a los líderes, al mantener control político sobre las comisiones.

Otro factor que reforzó la "centralización" de los liderazgos en el proceso decisorio disperso de las comisiones fue la actuación asidua y firme del líder del gobierno en el Congreso Nacional, Senador José Pimentel. Contrariando norma regimental, que dispone que el proceso de instalación de la comisión debe ser conducido por el parlamentario más anciano hasta la elección del presidente, el líder del gobierno ha abogado para sí esa tarea. De esa manera, él pudo orientar el proceso según los designios del gobierno y de los líderes partidarios, evitando los riesgos

derivados de la discontinuidad entre una persona y otra. Su actuación permitió también firmar entendimientos e interpretaciones regimentales y consolidar una jurisprudencia a lo largo de todas las comisiones, minimizando los efectos de la dispersión del proceso decisorio.

Por último, se constató una notoria concentración de los recursos legislativos en manos de los líderes partidistas. Decidir cuestión de orden levantada en sesión conjunta el 12 de diciembre de 2012, la presidencia del Congreso afirmó que se aplica el Reglamento Común a las comisiones mixtas, garantizando así las prerrogativas de los líderes. Este entendimiento generó algunas distorsiones. Por ejemplo, la posibilidad de presentar solicitudes destacadas para votar, por separado, enmiendas o extractos específicos del informe quedó restringida a los líderes. Un miembro de la comisión que participa en las discusiones durante toda la tramitación de la medida provisional en la cartera no tiene la prerrogativa de presentar una solicitud de destaque, mientras que cualquier líder partidista de la Cámara o Senado podrá hacerlo.

Otro recurso legislativo importante es la solicitud de verificación de quórum, instrumento ampliamente utilizado para obstruir votaciones, cuando se repite nominalmente determinada votación realizada por el proceso simbólico. Se trata de otro recurso exclusivo de los líderes partidistas en detrimento de los miembros de la comisión. Si por un lado la gran cantidad de líderes tiene el potencial de causar parálisis decisoria, por otro hace más fácil la composición de acuerdos, que no necesitan contemplar los intereses de todos los parlamentarios.

5 Conclusiones

La decisión del STF en 2012, en la ADI 4029, alteró la práctica establecida en el Congreso de empujar a los plenarios todo el proceso decisorio referente a las medidas provisionales. La inclusión de las comisiones mixtas en el proceso de evaluación de las MPs provocó efectos políticos incluso en la relación Ejecutivo-Legislativo. La incorporación de otra arena de debates en el trámite de las MPs-materia de importancia clave para el presidencialismo brasileño- afectó el comportamiento de los actores y demandó un nuevo arranque de las fuerzas políticas dentro del parlamento.

Por un lado, las comisiones mixtas representaron un perfeccionamiento del proceso decisorio trabado en el Congreso, ya que permitieron mayores debates y ganancias informacionales. La mayor transparencia del proceso decisorio, la participación más activa de otros actores, la realización de debates y audiencias públicas dentro de colegios menores, y la actuación más expuesta de los relatores, fueron todos factores que contribuyeron a la reducción de incertidumbres y las ganancias de información en la apreciación de las MP en el plenario. Se migró del modelo antiguo, del "imperio del relator de plenario", a una sistemática más abierta y democrática, lo que fortaleció al parlamento como órgano de toma de decisiones.

Por otro lado, el delineamiento institucional de las comisiones de medidas provisionales dotó a esos colegiados de algunos poderes especiales, no disponibles a otras comisiones del parlamento. La plena posibilidad de ejercer el poder de gatekeeping; la limitación de la enmienda del Pleno; y la ventaja estratégica de las comisiones en relación a los plenarios, que controlan el elemento temporal de la tramitación y por eso aumentan su poder de negociación, son algunas de las prerrogativas que hacen de las comisiones de medidas provisionales órganos singulares de todo el Congreso.

El ejercicio pleno de estos poderes tendría el potencial de estancamiento del procedimiento de apreciación de las medidas provisionales. ¿Será que el Congreso aprovechó ese cambio procedimental para imponerse al Ejecutivo y rechazar o dejar de aprobar las medidas provisionales que constantemente bloquean la agenda de votaciones? Los números indicados sugieren que no. Como se ve, en el período analizado, sólo 5 medidas provisionales perdieron eficacia, en un universo de 77, lo que puede ser explicado por la vigencia inmediata de la medida provisional, lo que muchas veces hace su revocación indeseada por la inseguridad jurídica.

Una vez que el proceso de apreciación de las medidas provisionales no paralizó con la nueva sistemática, otra hipótesis es que los parlamentarios hayan hecho uso de los poderes de las comisiones mixtas para aprobar enmiendas distributivas, impactando así en la relación Ejecutivo-Legislativo. En el sentido de esta hipótesis, los indicios presentados de que el proceso de composición de las comisiones sería auto selectivo, contribuyendo al aumento de la presión distributista.

El aumento explosivo de los dispositivos vetados de medidas provisionales tras la decisión del STF es otra evidencia que corrobora esa hipótesis. Por más que los vetos puedan reflejar otras variables de la ecuación política, como la relación del Gobierno con su base, es cierto que la medida provisional se constituye como el principal instrumento legislativo a disposición del Presidente, y que cambios en la forma de apreciación de ese instrumento ciertamente que afectan a la relación Ejecutivo-Legislativo.

El resultado de estos dos efectos - aumento de los poderes de las comisiones y aumento de la presión distributista - es la elevación considerable del costo de aprobación de esas materias al gobierno. Tres elementos demuestran este aumento: la dispersión del proceso decisorio, la dificultad de movilizar a los parlamentarios para las votaciones y la multiplicación de los puntos de veto.

La dispersión del proceso decisorio se hizo evidente con la incorporación de otra arena al proceso político. Y como para cada medida provisional se crea una carrera específica, no se trata, en rigor, de una arena decisoria, sino de varias otras arenas, tantas como sean el número de MPs editadas. Esta pulverización dificulta el control del proceso por el gobierno en razón de la discontinuidad entre una comisión y otra.

Hay todavía dificultades de orden práctico, ya que el gobierno debe movilizar su base de apoyo en el Congreso para dar quórum en las reuniones de todas esas comisiones. Esto significa un esfuerzo hercúleo para llevar parlamentarios a los lugares de las reuniones. Con la dinámica acelerada de la actividad política, la cuestión de los quórumes es un problema significativo. El hecho de ser comisiones mixtas agrava aún más la cuestión, pues la agenda de actividades distinta entre Cámara y Senado debe ser conciliada para encontrar fecha y horarios adecuados a la participación de diputados y senadores.

El aumento del costo de aprobación de las medidas provisionales para el gobierno puede verse, por fin, en la multiplicación de los puntos de veto. Ahora bien, las reglas regimentales que rigen las comisiones mixtas dan varios poderes a los líderes partidistas, facilitando mecanismos de obstrucción parlamentaria. Por ejemplo, todos los líderes partidistas en el Senado y en la Cámara tienen las prerrogativas de, en las comisiones, pedir verificación nominal de las votaciones y presentar requerimientos de destaque para votación separada de extractos del informe. Son recursos que prácticamente impiden la votación de cualquier medida provisional. La multiplicación de los puntos de veto, así, hizo la aprobación de las medidas provisionales en las comisiones una batalla por el consenso entre los partidos, obviamente también contribuyendo a aumentar el costo de aprobación de la materia.

Aunque todos estos efectos han aumentado los costos de aprobación de las medidas provisionales para el gobierno, el hecho es que el índice de aprobación permaneció bastante alto. Como visto, sólo 5 MPs, en un universo de 77, perdieron la eficacia por actuación activa de las comisiones. ¿Cuál sería entonces la explicación para ese fenómeno? La respuesta está en la concentración de poderes en manos de los líderes partidistas, permitiendo cierta estabilidad en la conducción política del proceso de apreciación de las medidas provisionales.

En el caso de las mujeres, las mujeres y las mujeres, en las mujeres, en las mujeres, en las mujeres, en las mujeres, en las mujeres y en las mujeres. Figuras de los líderes. Además, ante la inmediata producción de efectos de las MPs, se vuelve más ventajoso para los líderes pleitear por la inclusión de enmiendas distributistas que frustrar la aprobación de la MP. Por todas estas constataciones, se percibe que a pesar de la dispersión del proceso decisorio con la constitución de las comisiones mixtas en el trámite de las MPs, la actuación de los líderes partidistas logró mantener relativo control sobre el proceso, permitiendo cierta estabilidad en la toma de decisiones.

Mucho más que encajar el fenómeno de las comisiones de MPs en uno u otro enfoque sobre las comisiones, este artículo buscó evaluar la nueva sistemática de tramitación haciendo uso de todo el instrumental teórico disponible, que no es excluyente. El resultado es que la inclusión de las comisiones mixtas en el proceso de aprobación de las MPs, después de la decisión del STF en 2012, traía ganancias informativas, pero aumentó considerablemente el costo de aprobación de esas materias para el gobierno. Sin embargo, la concentración de poderes en manos de los

líderes partidários limitó los efectos centrífugos del proceso decisorio, permitiendo cierta estabilidad en el proceso y evitando paralizaciones decisivas.

Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. **Medida provisória e sua conversão em lei: a Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan: party government in the House**. University of California Press, 1993.

DEERING, Christopher J.; SMITH, Steven, S. **Committees in Congress**. 3. ed. Congressional Quarterly Inc., 1997.

DINIZ, Simone. Processo Legislativo e sistema de Comissões. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 26, p. 59-78, abr.-dez. 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa Cebrap**, n. 5, 1996.

_____. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norteamericana recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1. sem., 1994.

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

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun./2000.

_____. A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian House of Deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 10, Spring 2004.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias**: o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

Artículo recibido en: 27/03/2015

Artículo aceptado en: 24/01/2017