

ISSN: 1130-2887

## EL SISTEMA DE COMISIONES EN EL SENADO BRASILEÑO: JERARQUÍA Y CONCENTRACIÓN DE PODERES EN LA DÉCADA DE 1990

*The standing committee system in the Brazilian Senate: hierarchy and concentration of powers in the 1990s*

Leany BARREIRO LEMOS

✉ [leanys@senado.gov.br](mailto:leanys@senado.gov.br)

BIBLID [1130-2887 (2006) 43, 155-182]

Fecha de recepción: agosto del 2004

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2006

**RESUMEN:** Este trabajo describe el funcionamiento del sistema de comisiones permanentes del Senado brasileño, demostrando el tipo de institucionalización que éstas tenían en la década de 1990: la consolidación de un sistema estratificado, con actividades concentradas en las Comisiones de Constitución, Justicia y Ciudadanía y de Asuntos Económicos; el fuerte control partidario por partidos que integraban el gobierno en esa década (Partido del Movimiento Democrático Brasileño y el Partido del Frente Liberal), el fortalecimiento interno de esos partidos y el aumento de su poder de negociación con el Ejecutivo. Por último, se analiza cómo funcionaron las comisiones permanentes del Senado en relación a las enmiendas presupuestarias, cuando se demostró que los grupos que concentran la actividad legislativa no siempre acumulan los privilegios de distribución de recursos.

*Palabras clave:* Poder Legislativo, comisiones, Senado brasileño, partidos, Congreso.

**ABSTRACT:** This article describes the structure and activity of standing committees in the Brazilian Senate during the 90's, a stratified system with strong power concentration in both Constitution, Justice and Citizenship Committee and Economic Issues Committee. Also, it demonstrates how PMDB (Party of Brazilian Democratic Movement) and PFL (Party of Liberal Front) controlled the chairmanship of both committees and the speakership during the decade. The paper also brings the performance of each committee concerning budgetary issues.

*Key words:* Brazilian Legislative, committees, Brazilian Senate, parties, Congress.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En su clásico artículo sobre el Congreso norteamericano, Polsby (1968) afirma que una de las características centrales de una organización institucionalizada es:

(...) su relativa complejidad; esto es, sus funciones son internamente separadas de forma regular y explícita, sus partes no son totalmente intercambiables y, por lo menos, para algunos objetivos importantes, sus partes son interdependientes.

Ciertamente, dependiendo de esa caracterización, el Senado brasileño se encuentra institucionalizado y la división del trabajo está representada por la descentralización de las decisiones –por lo menos formalmente– para las comisiones de lo que es el ámbito plenario. Entre tanto, ¿qué tipo de institucionalización es ésta? ¿Cómo se hace la división del trabajo? ¿Existe alguna forma de jerarquía? ¿Cuál es la relación entre esas otras organizaciones fundamentales –los partidos políticos– y la organización legislativa? Más allá de las actividades legislativas *stricto sensu*, ¿son las comisiones receptoras de recursos presupuestarios?

El objetivo de este trabajo es responder a estas cuestiones y con ello procurar entender las consecuencias de ese arreglo institucional en la política brasileña contemporánea. Si el sistema funciona de manera estratificada<sup>2</sup>, con grupos menores acumulando poderes desproporcionados, ya sean las comisiones o los partidos, ¿qué significa eso para la calidad de las decisiones tomadas en el ámbito del Legislativo?

El artículo está estructurado en cuatro secciones. La sección II trae una descripción del sistema de comisiones en el Senado Federal brasileño. La sección siguiente presenta los datos para responder a aquellas preguntas inicialmente planteadas. Para verificar la existencia de la jerarquía funcional de las comisiones se compara la actividad de las siete comisiones permanentes del Senado Federal en la década de 1990. Fueron usados cuatro indicadores relacionados con el volumen de trabajo: a) número de reuniones de cada comisión en la década; b) número de pareceres (informes) de cada comisión leídos en el plenario, en períodos ordinarios; c) número de pareceres (informes) de cada comisión leídos en el plenario, en períodos extraordinarios y d) volumen y movimiento de materias en cada una de las comisiones.

1. Versiones anteriores fueron presentadas en el I Congreso de ALACIP, en Salamanca el 7-9 de julio de 2002 y XXVI Encuentro Anual de ANPOCS (Asociación Nacional para la Investigación y Postgrado en Ciencias Sociales), Caxambu, Minas Gerais, Brasil, 22-26 de octubre de 2002. Agradecimientos especiales a los evaluadores de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*. La responsabilidad final es exclusivamente de la autora.

2. La literatura sobre comisiones en otros legislativos dice que algunas comisiones son más importantes que otras, acumulan más trabajo, son más disputadas. Según H. EULAU (1984: 598), las reglas formales de los legislativos normalmente reconocen razonablemente una importancia ordenada de las comisiones, confiriendo a algunas comisiones privilegios que no confieren a otras. Similarmente, límites sobre la pertenencia a más de una comisión apuntan a la relativa importancia de las comisiones con diferentes jurisdicciones. Naturalmente, los legisladores buscan transferirse a las comisiones más codiciadas.

En la misma sección, se investiga el control de cargos de liderazgo (presidencias del Senado y de cada una de las comisiones) por los partidos y la forma distributiva de las comisiones permanentes en la arena presupuestaria. En el primer caso, los datos sirven para indicar el control de la agenda decisoria por los partidos mayores (¿quién controla qué?), especialmente con relación a las comisiones consideradas más relevantes y el espacio ocupado por las minorías. En el segundo –y confirmada la preponderancia de determinadas comisiones–, se determina si ellas transfieren más recursos que las comisiones menos activas, o sea, si también en la arena presupuestaria hay concentración de actividad. En la sección IV se presentan las consideraciones finales sobre tales datos.

Antes, entre tanto, una breve nota sobre el papel de las comisiones y su estudio en Brasil. La delegación de prerrogativas para las comisiones es la principal forma de organización interna de los legislativos y trae resultados políticos relevantes. Al constituirse en grupos menores que el plenario (más idealmente representativos de éste), las comisiones favorecen la participación de grupos organizados, facilitan el trabajo de recolección y distribución de información, disminuyen los costes de decisión, abren espacio para la participación más activa de las minorías, propician un ambiente de negociación y consenso y permiten que los representantes puedan alcanzar sus objetivos, tales como la realización de una determinada política pública, la vocalización de grupos de interés o su propia reelección. En un trabajo clásico, Fenno (1973) argumenta que las comisiones dan oportunidades diferentes a los parlamentarios para que alcancen sus metas en una convergencia de aspiraciones individuales.

En el área de estudios legislativos, tres son las dimensiones clásicas analizadas: distribución (*distributism*), partidismo e informacionismo. Cada cual a su modo, atribuyen papeles diferentes a las comisiones. El primer enfoque trabaja con la perspectiva de que las comisiones son arenas de maximización electoral o núcleos cooperativos para los cambios legislativos (*logrolling*); el segundo, el partidario, afirma que las comisiones existen para favorecer los objetivos políticos de los partidos mayoritarios y las comisiones serían sus «cárteles legislativos» y, finalmente, el informacional admite que las comisiones son agentes facilitadores de las «ganancias de especialización», fundamentales para la recolección y distribución de información a los congresistas y para aproximar las políticas a sus resultados deseables posibilitando, así, la reelección<sup>3</sup>.

Además de estas características, las comisiones pueden todavía adquirir autonomía relevante con relación al plenario, como crear espacios donde los liderazgos privilegiados obtengan beneficios políticos desproporcionados con relación a los demás miembros del Congreso y de la propia comisión. Su menor visibilidad puede, igualmente, crear condiciones para que allí ocurran negociaciones con otros actores políticos, sean del Ejecutivo o provenientes de los grupos de interés, *lobbies*, grupos de presión, sin la transparencia que debe prevalecer en los procedimientos democráticos.

3. Para el primer abordaje, consultar B. WEINGAST y W. MARSHALL (1988); para el segundo, G. COX y M. MCCUBBINS (1993); y para el tercero, K. KHREBIEL (1991). En todos ellos, la unidad de análisis es el individuo legislador, aunque la partidaria sea bastante heterodoxa. Un buen relevamiento bibliográfico se encuentra en F. LIMONGI (1994).

Según Mezey (1983), la cuestión fundamental es que el *locus* privilegiado para la influencia sobre decisiones legislativas parece ser mayor cuando es ejercida en la privacidad de las reuniones de las comisiones. Tales consecuencias del trabajo en comisiones son poco conocidas en el Legislativo brasileño<sup>4</sup>. El Senado, tratándose de una instancia decisoria central dotada de poderes exclusivos (Backes, 1998, 1999)<sup>5</sup>, es todavía menos estudiado<sup>6</sup>.

Algunos trabajos realizados en Brasil sobre las comisiones han reforzado su carácter secundario, en vista de los superpoderes presidenciales. La prerrogativa exclusiva del presidente para presentar propuestas en temas específicos y dictar medidas provisionales, asociadas a poderes institucionales conferidos al Colegio de Líderes, como la posibilidad de utilizar instrumentos que aceleren la aprobación de materias de su interés, impide a los parlamentarios ejercer, por medio de los sistemas de comisiones, un papel más efectivo en el proceso legislativo. Así, éstas tendrían el papel apenas secundario de frustrar la voluntad de la mayoría archivando proyectos (Bernardes, 1996; Pessanha, 1998; Figueiredo y Limongi, 1995, 1996a, 1996b; Pereira y Mueller, 2000)<sup>7</sup>. Diniz (1999), en un estudio de caso sobre la Comisión del Trabajo y de la Administración Pública de la Cámara de Diputados, refuerza el argumento de que el plenario tiene actuación privilegiada en relación a las comisiones.

Los propios Pereira y Mueller (2000) llaman la atención sobre el papel informacional que las comisiones desempeñan, a pesar de la preponderancia del Poder Ejecutivo brasileño y recuerdan que los diputados atribuyen bastante valor a pertenecer a una de ellas. Hay evidencias de que el sistema de comisiones es diferenciado y algunas serían más disputadas como arena política y consideradas más relevantes

4. Estudios recientes son los de S. DINIZ (1999); T. RIBEIRAL (1998); L. LEMOS y S. RANINCHESKI (2001); C. PEREIRA y B. MUELLER (2000); F. SANTOS y L. RENNÓ (2001).

5. El Senado Federal brasileño actúa como órgano judicial en ocasiones específicas –procesa y juzga al presidente y al vicepresidente de la República–, en los crímenes de responsabilidad, y a los ministros de Estado, en los crímenes de la misma naturaleza conectados con aquéllos, así como a los ministros del Supremo Tribunal Federal, al procurador-general de la República y el abogado-general de la Unión, en los crímenes de responsabilidad (Constitución Federal de 1988, art. 52). Actúa también en la aprobación de autoridades de ejecutivos (Banco Central y agencias reguladoras) y en la aprobación del endeudamiento interno y externo (Constitución Federal de 1988, art. 52).

6. H. EULAU (1984) afirma que, en los Estados Unidos, el Senado es poco estudiado. Eso se daría porque hay más casos en la Cámara y allí el tamaño del problema es mayor.

7. Sin embargo, la mayoría de los estudios legislativos contemporáneos están centrados en sus aspectos institucionales o constitucionales, con una visión de la preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo hay estudios que apuntan a una «concertación» entre ambos poderes, con múltiples puntos de veto y de oportunidades de negociación, en los que el Legislativo, aunque con menor poder de agenda, se constituye actor central, especialmente por su capacidad obstructiva (M. H. CASTRO SANTOS, 1997). También se han sumado esfuerzos para comprender el comportamiento político dentro del Parlamento, con aplicación de modelos distribucionistas (F. SANTOS, 1995a, 1995b; B. AMES, 1986; L. LEMOS, 2001; P. RICCI, 2002). En cuanto a las comisiones, además de los estudios de caso citados, hay trabajos recientes que tratan de los padrones de nombramiento de presidentes de comisión en períodos pre y postautoritarios (F. SANTOS y L. RENNÓ, 2002).

para la conducción del proceso legislativo que otras (Ribeiral, 1998). La CCJR (Comisión de Constitución, Justicia y Redacción de la Cámara de Diputados), por ejemplo, es una comisión que ejerce su poder decisor, es extremadamente productiva y, a pesar de la alta rotación, favorece la especialización interna, además de configurarse como un importante *veto player* institucional. La CCJR es, además de eso, *la principal arena de discusión legislativa, donde los lobbies internos tienen mayor poder de negociación partidaria* (Ribeiral, 1998: 77).

Otros tres indicadores justifican el estudio más detallado del funcionamiento de las comisiones en el Senado brasileño. El primero hace referencia a la producción legislativa. Datos disponibles demuestran que las comisiones son, de hecho, un *locus* privilegiado de legislación. En las áreas de salud y educación, entre 1988 y 1994, los proyectos de comisión representaban solamente el 4% del total de las propuestas en el área social, o lo que es lo mismo, 32 proyectos, de un total de 817. Su tasa de aprobación fue del 75% mientras que las presentadas por parlamentarios individualmente tuvieron una tasa de aprobación del 6,49%. Ninguna propuesta de comisión fue vetada y el 22,64% de las propuestas de parlamentarios fueron parcial o totalmente vetadas por el presidente de la República<sup>8</sup>.

El segundo se basa en el valor atribuido a las comisiones por los senadores: el 88% de los senadores dijeron creer que las comisiones legislativas funcionan como instancias de discusión técnica de los proyectos de ley; el 91% respondieron que la importancia del sistema de comisiones para el funcionamiento del Senado está entre 7 y 10 (escala de 1 a 10) y el 82% que son eficaces (valores entre 7 a 10, en escala idéntica a la anterior). Además de esto, perciben el sistema como estratificado: el 58,8% de los senadores consideran a la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ) como la más importante del sistema, el 35,3% a la Comisión de Asuntos Económicos (CAE), y el 2,9% a la Comisión de Fiscalización y Control (CFC)<sup>9</sup>.

Por último, la cantidad de trabajos realizados por la Consultoría Legislativa del Senado Federal para los senadores es un buen indicador del volumen de trabajo en la arena de las comisiones. El 69% (3.387/4.933) de los trabajos técnicos fueron realizados para atender a demandas relativas a las comisiones –pareceres, consultas, notas técnicas–, el 31% (1.546/4.933) fueron producidos para los parlamentarios individualmente –discursos y proposiciones–<sup>10</sup>. Así, aunque los resultados políticos demuestren el papel preponderante del plenario con relación a las comisiones, el estudio de la organización interna del Senado, especialmente de su diferenciación, es fundamental para comprender mejor la dinámica de su proceso decisorio.

8. Ver L. LEMOS (2001).

9. Encuesta realizada por el IIK, de Hamburgo. Proyecto «Funciones y funcionamiento de los Senados en el Cono Sur», 2002. <http://www.duei.de/iik/show.php/de/content/forschung/kammer.html>.

10. Fuente: Informe Anual de la Consultoría Legislativa, 2001.

## II. LAS COMISIONES EN EL SENADO FEDERAL<sup>11</sup>

La capacidad del Legislativo para competir con el Ejecutivo en la formulación de políticas públicas está asociada al grado de complejidad interna del cuerpo legislativo y su competencia de almacenar, distribuir y generar nuevas informaciones. Las comisiones permanentes son los incentivos por medio de los cuales se hace la distribución de derechos y recaudación de recursos parlamentarios, asegurando al representante que será capaz de influir en el proceso decisorio (Santos, 2000). Su grado de complejidad y diferenciación interna es también un fuerte indicador de la institucionalización (Polsby, 1968).

CUADRO I  
ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS EN LAS COMISIONES  
DEL SENADO BRASILEÑO

a) Deliberación de materias	antes del plenario
b) número de participantes de las comisiones	fijo
c) número de comisiones permanentes	siete
d) número de participaciones permitidas	dos como titulares, dos como suplentes
d) criterio de designación de miembros	proporcionalidad partidaria (o de bloques)
e) mandato de miembros	dos años
f) mandato de la presidencia	dos años, prohibida la reelección*
g) elección de presidente de la comisión	elección de los miembros
h) instrumentos de la minoría	voto en separado, pedido de vista, audiencia pública
i) número de comisiones que examinan materia	una, preferiblemente
j) poderes comisionales	reformular textos (incluso del Ejecutivo); controlar plazos de tramitación; iniciar leyes; decisión irrevocable, cuando sea indicada por el presidente del Senado Federal; convocar ministros e invitar a autoridades públicas

Fuente: Regimiento Interno del Senado Federal y Constitución Federal de 1988.

\*Sólo se considera reelección cuando es dentro de la misma legislatura.

11. Para comparaciones con la Cámara de Diputados de Brasil, ver F. SANTOS (2000).

En el Senado brasileño, eran siete las comisiones permanentes en la década de 1990<sup>12</sup>: la Comisión de Asuntos Económicos (CAE), con 27 miembros; Comisión de Asuntos Sociales (CAS), con 29 miembros; Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ), con 23 miembros; Comisión de Educación (CE), con 27 miembros; Comisión de Fiscalización y Control (CFC), con 17 miembros; Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CRE), con 19 miembros; Comisión de Servicios de Infraestructura (CI), con 23 miembros. Además de los miembros titulares, hay igual número de miembros suplentes. La organización de los trabajos legislativos en el eje de comisiones del Senado brasileño está resumida en el Cuadro 1<sup>13</sup>.

La deliberación antes del plenario es una de las medidas de mayor importancia de las comisiones junto con sus poderes como ente legislador –capacidad de alterar textos e iniciar leyes–. Existe una diferencia entre legislaturas de regímenes parlamentaristas y presidencialistas. En los primeros, los partidos serían más importantes y el proceso privilegia a los partidos y al plenario. En los últimos, la organización en comisiones preponderaría y tendrían un papel central.

*El número de comisiones* es un dato importante porque cuanto mayor es la cantidad de órganos especializados, mayor es la diversidad de temas que pueden ser analizados por el Legislativo, ampliando su capacidad de decisión simultánea (Strom, 1998; Santos, 2000). Se ve que es un tamaño pequeño, si se compara con el número de comisiones en Senados latinoamericanos: coincide con el número de comisiones de Colombia y Costa Rica y queda muy lejos de Argentina, donde son 47, o de México, donde son 29, Chile, 19 y Uruguay, donde son 16 (Montero y López, 2001).

Entre tanto, una evaluación del nivel de institucionalización de la Cámara a partir del número de comisiones –cuanto mayor, más institucionalizado y complejo– puede ser poco necesaria. Un número excesivo de comisiones dispersa la actividad parlamentaria, sobrecargando a los actores e impidiéndoles la especialización (Rosenthal, 1981). Además de esto, su creación puede ser apenas una forma de promover la incorporación de demandas sociales y absorción de la protesta, no necesariamente demostrando una complicación del proceso<sup>14</sup>. En 1946, al producirse una disminución de 48 a 19 comisiones, el Congreso norteamericano consolidó su eje de comisiones, puesto que fueron delimitadas más claramente sus jurisdicciones, creando responsabilidades sobre el acompañamiento de actividades del Legislativo y aumentando el número de funcionarios (Polsby, 1968).

*El número de participantes* es también un aspecto fundamental, se sabe que cuanto menos son, mayor es la probabilidad de monopolio de la especialización. Cuando esa cantidad no es determinada, la cuestión puede tornarse relevante en la agenda política, movilizándolo al gobierno y a los partidos en más de un tipo de conflicto. Eso no ocurre en el Senado brasileño, aunque ocurra en la Cámara de Diputados.

12. En 2003, fue creada la octava comisión permanente, la Comisión de Participación Legislativa.

13. En 2003 fue creada la Comisión de Participación Legislativa, que no consta en este trabajo, por detenerse en la década de 1990.

14. Sobre el tema de absorción de la protesta, ver E. ETZIONI-HALEVY (1993).

Otro atributo importante del sistema de comisiones es el *número de participaciones permitidas a los parlamentarios*: cuanto menor es la carga de actividades del parlamentario, más es el tiempo que tiene para dedicarse a sus atribuciones, contribuyendo con ello a su celeridad. La participación en varias comisiones simultáneamente limitaría el tiempo que tienen los legisladores siendo una de las consecuencias negativas que las actividades de fiscalización, menos compensadoras y atractivas, son dejadas en un segundo plano (Rosenthal, 1981). Fenno (1973) argumenta lo contrario, afirmando que la posibilidad de trabajar en más de una comisión es importante porque las funciones múltiples promueven una conexión entre las comisiones y diluyen el peso que los senadores podrían tener si trabajaran solamente en una. Ésa sería la marca distintiva de las comisiones del Senado norteamericano, donde cada senador trabaja por lo menos en dos o incluso en hasta tres comisiones.

En Brasil, cada senador puede integrar hasta cuatro comisiones, con excepción de los miembros de la Comisión Directora (presidente del Senado, tres vicepresidentes y tres secretarios), que están imposibilitados para participar de cualquier comisión permanente o temporal. Ésa es una medida para contener el poder, ya que la Comisión Directora ostenta amplias prerrogativas, incluso las de administración del Senado y de redacción final de todos los proyectos de iniciativa del Senado y de enmiendas y de proyectos de la Cámara aprobados en el Senado. La participación en cuatro comisiones (dos como titular, dos como suplente) no incluye la participación en comisiones temporales y en la Comisión Mixta de Presupuesto.

Se adopta el principio de la *proporcionalidad de la representación partidaria* para llenar las bancas en las comisiones. El mayor partido tiene el mayor número de escaños en cada comisión, seguido por el segundo mayor. Una vez que el parlamentario cambia de partido, pierde el lugar en la comisión en la que estaba designado<sup>15</sup>.

El mantenimiento de la proporcionalidad partidaria proporciona una composición comisional próxima a la composición del plenario, ventajosa porque el consenso allí alcanzado se configura idealmente como espejo del plenario ya que la existencia de parlamentarios posicionados en polos opuestos del espectro ideológico traerá un incremento de información relevante para alcanzar políticas públicas más capaces de conseguir resultados positivos<sup>16</sup>.

La división según el criterio partidario permite todavía a los líderes repartir incentivos entre los senadores. Desde el punto de vista de la representación, garantiza a las minorías espacio en las comisiones y, por lo tanto, el poder de abordar materias, de votar y de utilizar técnicas de obstrucción. Desde el punto de vista de la ocupación de cuotas de poder, permite negociar, a cada nuevo presidente de la República (cada cuatro años) y del Congreso (cada dos años), cargos relevantes de liderazgo parlamentario,

15. Ésa es una regla implícita. Explícitamente, el reglamento y la Constitución dicen solamente que se deberá mantener la proporcionalidad partidaria, siempre que sea posible. Si un parlamentario cambia de partido, pasa a haber una quiebra de esa proporcionalidad. El líder del partido o bloque indica, entonces, quién ocupará la banca en el lugar del parlamentario que acaba de salir.

16. Ésa es una de las aserciones de la corriente informativa, según K. KHREBIEL (1991).



especialmente presidencias de comisiones, puestos-clave que implican fuertes poderes de agenda, además de ser más visible para la opinión pública. Permite también que la oposición negocie para sí puestos relevantes en comisiones menos codiciadas, corrigiendo parcialmente asimetrías generadas por la regla partidaria<sup>17</sup>.

Aunque formalmente la elección de presidentes de comisiones se haga por la elección de sus miembros, ella obedece a pactos anteriormente firmados entre la mesa directora y los líderes partidarios. Ese criterio partidario de designación de miembros de las comisiones induce, todavía, a la formación de bloques parlamentarios para los partidos con menor representación, como forma de obtener escaños en las comisiones. La formación de bloques permite a los pequeños partidos su integración en el Legislativo, acceso a la estructura organizacional y derechos legislativos. De otra forma, estarían alejados del proceso de decisión, impedidos de participar de las reuniones, votaciones e informes. Esta regla promueve el reagrupamiento interno en las negociaciones de materias relevantes.

Entre los procedimientos internos de las comisiones permanentes del Senado brasileño, fundamentales para que se asegure espacio a las minorías y para distribuir derechos parlamentarios entre sus miembros, existe el «voto en separado» –categoría que se asemejaría a un informe de la minoría, aunque sea individual, y no partidario– que compete, durante la votación de las materias en la comisión, con el informe «oficial», elaborado por el parlamentario designado por el presidente de la comisión. Se suma a eso el poder de pedir vistas al proceso –o sea, pedir para analizar individualmente la materia por algunos días–, y la posibilidad de solicitar la realización de audiencias públicas, donde opiniones divergentes deben ser mostradas. Tales instrumentos permiten a las minorías la vocalización de sus preferencias, la postergación del análisis de propuestas legislativas y, en diversos casos, da tiempo a grupos interesados que presionen a otros senadores para el veto, aprobación o alteración de determinada materia.

Existen todavía otros poderes comisionarios en el Senado brasileño: el poder de reformular textos libremente, añadir, suprimir partes además de alterarlos profundamente, por medio de substitutivos, incluso en proposiciones del gobierno; el poder de controlar los plazos de tramitación, aunque el plenario pueda retirar proyectos de comisiones en régimen de urgencia; y el poder de iniciar leyes, que políticamente tienen un peso mayor que las demás. En cuanto a este último aspecto, vale la pena recordar que de las proposiciones legislativas en las áreas de educación y salud, presentadas entre 1994 y 1998 y que se transformaron en norma jurídica, la mayoría eran originarias de comisiones, no resultando ninguna vetada por el presidente de la República.

17. Ésa es una diferencia fundamental con relación al sistema norteamericano, donde *the winner takes it all* –regla estrictamente mayoritaria– que excluye la minoría de ocupación de puestos de poder y, por lo tanto, tiene un efecto multiplicador dentro de la institución, ya que no hay interdependencia. Como consecuencia, disminuyen los incentivos para la colaboración y se exagera el conflicto, una vez que la mayoría en ningún momento necesita de la minoría para aprobar sus propuestas (W. OLESZEK, 2002).

De esas proposiciones, las autorizaciones de préstamos junto a instituciones de crédito externas preponderaban, lo que demuestra como las comisiones pueden tener aspectos distribucionistas<sup>18</sup>.

Se debe también resaltar que, en la Constitución de 1988, la prerrogativa de «decisión terminativa» transformó las comisiones permanentes, en lo que respecta a la aprobación de proyectos prescindiendo de la deliberación del plenario. Esa decisión puede ser revertida a partir del requerimiento de un 10% del total de senadores. Otra importante transformación después de 1988, ésta de carácter regimental, fue la simplificación del rito de las materias en las comisiones del Senado Federal: en principio, la proposición es examinada en apenas una comisión, que opina sobre el valor y la constitucionalidad. Anteriormente, los proyectos eran casi siempre sometidos al examen de dos o más comisiones y obligatoriamente a la CCJ, como es todavía la regla en la Cámara de Diputados.

Las comisiones tienen competencia también para convocar, en cualquier momento, a ministros de Estado para prestar informaciones sobre los más diversos asuntos. Otras autoridades públicas pueden ser invitadas, pero no convocadas. Esa actividad de control está distribuida en todo el eje, permitiendo a todas las comisiones tal prerrogativa. La posibilidad de creación de comisiones parlamentarias de investigación, con amplios poderes de investigación judicial y autorizadas a dirigir sus conclusiones hacia las autoridades competentes en las áreas civil y criminal permite igualmente que se establezcan nuevos canales de control.

Los informes merecen una observación importante. En general, los responsables obedecen al sistema de rotación partidaria. No hay una regla explícita, pero los dos o tres mayores partidos se imponen y dominan el debate sobre temas considerados relevantes. El PMBD, el PSDB y el PFL<sup>19</sup> también ocupan las presidencias de las comisiones. El parlamentario responsable por el informe es designado por el presidente de la comisión, que recibe presiones de otros parlamentarios y/o grupos internos o externos al Parlamento.

El prestigio del parlamentario junto al líder de su partido y de la bancada es variable crucial para las designaciones de informes. Ese prestigio puede ser medido, por ejemplo, por la fidelidad partidaria (votos en plenario) o personal, mensurada por el apoyo concedido en la elección de líder. El responsable, designado por el presidente de la comisión, no representa al partido, sino a la propia comisión. Su papel, por lo tanto, es el de negociar el parecer óptimo que alcanzó el punto de equilibrio entre las diferentes posiciones y facciones y no una visión estrictamente partidaria.

18. Ver L. LEMOS (2001).

19. En proceso decisivo de las enmiendas constitucionales que trataban de la quiebra de los monopolios estatales y del fin de privilegios para empresas nacionales, el PFL y el PMBD hicieron una rotación en las dos cámaras (L. LEMOS, 2002).

### III. PRODUCCIÓN Y ACTIVIDADES DEL EJE DE COMISIONES DEL SENADO FEDERAL

#### III.1. *¿Cuáles son las comisiones más importantes?*

Hasta el momento, se han visto los aspectos formales de la organización de las comisiones permanentes. Ahora se retoman las preguntas iniciales sobre cómo están estratificadas las comisiones: la cantidad de trabajo que poseen, qué partidos las dominan y cómo desempeñan su papel distribucionista en la arena presupuestaria.

Los indicadores utilizados (número de reuniones de cada comisión, en la década; número de pareceres de cada comisión leídos en plenario, en períodos ordinarios y extraordinarios; volumen y movimiento de materias en cada una de las comisiones en 1995) mostraron que las Comisiones de Constitución, Justicia y Ciudadanía, al lado de la de Asuntos Económicos, son arenas privilegiadas en la toma de decisión<sup>20</sup>. Juntas, suman

TABLA I  
 NÚMERO DE REUNIONES DE LAS COMISIONES PERMANENTES  
 Y SU PORCENTAJE DEL TOTAL DE LAS REUNIONES EN LA DÉCADA DE 1990

COMISIÓN	N.º DE REUNIONES EN LA DÉCADA	PORCENTAJE DEL TOTAL
Asuntos Económicos	318	28%
Constitución, Justicia y Ciudadanía	269	24%
Asuntos Sociales	163	14%
Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	139	12%
Educación	135	12%
Infraestructura	83	7%
Fiscalización y Control	38	3%
TOTAL	1.145	100%

Fuente: Informes de la Presidencia del Senado Federal (1991-2000); Subsecretaría de Comisiones del Senado Federal.

20. Los datos referentes a los años de 1991, 1992 y 1993 no constan de los informes anuales de la presidencia del Senado brasileño, para los primeros cuatro indicadores. El esfuerzo de sistematización de los datos referentes a las actividades de las comisiones se inició en 1994 y se intensificó después de 1995. Como no hay informaciones seguras de todas las comisiones, en virtud de que muchas actas e informes de la época no obedecieron a un patrón, los datos de esos tres años fueron omitidos. Los datos sobre las enmiendas presupuestarias se circunscriben a los años de 1996 a 2000, una vez que en el año de 1994 no fueron presentadas enmiendas y las que fueron presentadas en el año de 1995 fueron totalmente administradas por el Ejecutivo.

el 52% de las reuniones (Tabla I), los miembros de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, debido al conocimiento técnico y político del que son portadores, participan también en comisiones parlamentarias de investigación. En 1999, por ejemplo, la CPI del Judiciario realizó 61 reuniones, fuera de las reuniones ordinarias.

TABLA II  
PARECERES EMITIDOS POR LAS COMISIONES PERMANENTES DEL SENADO FEDERAL  
Y LEÍDOS EN PLENARIO, EN PERÍODOS ORDINARIOS ENTRE 1994 Y 2000 (N.º/%)

COMISIÓN	N.º DE REUNIONES EN LA DÉCADA	PORCENTAJE DEL TOTAL
Asuntos Económicos	882	27%
Constitución, Justicia y Ciudadanía	763	23%
Asuntos Sociales	750	12,6%
Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	422	13%
Educación	409	12%
Infraestructura	75	2%
Fiscalización y Control	12	0,4%
TOTAL	3.313	100%

Fuente: Informes de la Presidencia del Senado Federal (1991-2000); Subsecretaría de Comisiones del Senado Federal.

También el número de pareceres elaborados en las comisiones y leídos en el plenario en períodos ordinarios demuestran claramente que esas dos comisiones son centrales en el desempeño de las prerrogativas del Senado Federal: en la década de 1990: el 50% de los pareceres vinieron de ellas (Tabla II). Este indicador merece aclaraciones. Como el trámite legislativo presenta varios estrechamientos, el hecho de que un proyecto haya sido encaminado a la comisión y allí no haber sido vetado explícitamente o aplazado, fruto de una no-decisión, es una medida de éxito de la propuesta legislativa, en vista de la competición *intra corporis*. La comisión que tenga así un número mayor de pareceres leídos en plenario indica no solamente que la comisión es más activa que las demás, sino que allí se concentran materias que, por su importancia, no son relegadas por el Senado a un segundo plano.

La lógica es todavía más destacable para períodos extraordinarios. La convocatoria de trabajos en períodos extraordinarios –sea por el presidente de la República, sea por el propio Congreso– coloca en agenda *ítems* cuyo análisis no puede ser aplazado<sup>21</sup>.

21. «Urgencia o interés público relevante». Ver Constitución de 1988, art. 57.

Así, el número de pareceres de comisiones leídos en plenario en esos períodos refuerza la idea de comisiones que acumulan más trabajo, centralizan materias consideradas importantes y cuyo funcionamiento es imprescindible para las políticas diseñadas por el Congreso o por el Ejecutivo. Básicamente, por los datos, van a plenario los pareceres de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía y de la de Asuntos Económicos, en una demostración inequívoca de su importancia en la división de trabajo legislativo y de cómo concentran materias prioritarias (Tabla III). Así, el 78% de la actividad extraordinaria se concentró en estas dos comisiones.

TABLA III  
 PARECERES EMITIDOS POR LAS COMISIONES PERMANENTES DEL SENADO FEDERAL  
 Y LEÍDOS EN PLENARIO, EN PERÍODOS EXTRAORDINARIOS ENTRE 1994 Y 2000 (N.º/%)

COMISIÓN	N.º DE REUNIONES EN LA DÉCADA	PORCENTAJE DEL TOTAL
Asuntos Económicos	94	40%
Constitución, Justicia y Ciudadanía	88	38%
Asuntos Sociales	29	12%
Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	13	6%
Educación	5	2%
Infraestructura	5	2%
Fiscalización y Control	0	0%
TOTAL	234	100%

Fuente: Informes de la Presidencia del Senado Federal (1991-2000); Subsecretaría de Comisiones del Senado Federal.

La muestra de movimiento de proposiciones en las comisiones permanentes en el año de 1995 demuestra dos hechos (Tabla IV). El primero refuerza el argumento de la

TABLA IV  
 MOVIMIENTO DE PROPOSICIONES EN LAS COMISIONES PERMANENTES  
 AÑO DE 1995 (N.º/%)

	Constitución, Justicia y Ciudadanía	Asuntos Económicos	Asuntos Sociales	Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	Educación	Infra- estructura	Fiscalización y Control	Total
Materias distribuidas	695 44%	245 16%	227 14%	204 13%	160 10%	23 2%	20 1%	1.574 100%
Materias con informes presentados	330 41%	135 16,8%	83 10%	180 22%	65 8%	19 2%	2 0,2%	814 100%

Fuente: Informes de la Presidencia del Senado Federal (1991-2000); Subsecretaría de Comisiones del Senado Federal.

concentración de la actividad y preponderancia en el sistema en apenas dos comisiones, de Constitución, Justicia y Ciudadanía y Asuntos Económicos: la primera recibió 695 materias, y la segunda, 245, sumando el 60% del total de materias distribuidas en el año. De la misma forma, son las que presentan más informes: 57,8% sobre el total de las materias con informes provienen de estas dos comisiones. La comisión con menor número de materias recibidas fue la Comisión de Fiscalización y Control, con 20 materias, y también es la que menos informes presenta: 0,2% del total.

El segundo hecho es lo que se llama el «aprovechamiento de las comisiones». Hay comisiones que procesan los proyectos que reciben, mientras que otras ejercen más activamente el *gate-keeping*. O sea, algunas comisiones vetan más que otras (vía no-decisión). En esa evaluación, la de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional y la de Infraestructura son las que menos obstruyen, y la de Fiscalización y Control la que más. De media, solamente cerca del 52% de las materias fueron apreciadas, indicando que el trabajo legislativo se constituye fuertemente por la selección de propuestas que serán debatidas. Ese dato refuerza la importancia de pareceres que son leídos en plenario (Tabla v).

TABLA V  
APROVECHAMIENTO DE PROPOSICIONES EN LAS COMISIONES PERMANENTES  
AÑO DE 1995 (N.º/%)

	Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	Infra-estructura	Asuntos Económicos	Constitución, Justicia y Ciudadanía	Asuntos Sociales	Educación	Fiscalización y Control	Total
Materias distribuidas (a)	204	23	245	695	227	160	20	1.574
Materias con informes (b)	180	19	135	330	83	65	2	814
Aprovechamiento en las comisiones (a-b)	24 88%	4 83%	110 55%	365 48%	144 37%	95 41%	18 10%	760 52%

Fuente: Informes de la Presidencia del Senado Federal (1991-2000); Subsecretaría de Comisiones del Senado Federal.

En todos los casos, se debe resaltar para aquello que ya se había mencionado que el propio sistema sobrecarga y prioriza ciertas comisiones: la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía opina sobre diversos asuntos en el ámbito del derecho, pérdida de mandato de senador y selección de autoridades del Poder Judicial, esta última con una alta actividad.

Además de las extensas atribuciones, en la década de 1990 la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía pasó todavía por lo menos por dos cambios significativos. Uno de ellos es que había, hasta 1993, una subcomisión permanente para asesorar a la presidencia del Senado a preservar la imagen parlamentaria. Tras verse envuelta en escándalos de desvíos de recursos, en especial el conocido como «Escándalo del Presupuesto», que terminó con la suspensión de varios diputados, incluso el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Ibsen Pinheiro, esa comisión es eliminada y se crea entonces el Consejo de Ética y la Auditoría Parlamentaria, para la apreciación de comportamientos indeseables. Cuando se produce alguna quiebra de decoro parlamentaria, es la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía el foro para juzgar al senador involucrado<sup>22</sup>.

El otro cambio, todavía más importante, fue el de la desaparición de las comisiones temporales para evaluar enmiendas constitucionales. En su defecto, hubo una concentración de prerrogativas en esa comisión, ya que todas las enmiendas constitucionales obligatoriamente deben ser ahora analizadas. Con el cambio de modelo de Estado emprendido en la década de 1990, muchas de las principales alteraciones fueron efectuadas por medio de enmiendas constitucionales, como la flexibilización de los monopolios estatales, alteraciones en la legislación del trabajo o privatizaciones. En el Senado, los debates se concentraron en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía. Algunos de los efectos del fin de las comisiones temporales fueron las mejores ventajas en la especialización, debido a la constancia de los titulares y a la alteración de la dinámica para participar de ellas. Se disminuye así el espacio para los *preference outliers* —aquellos más inmediatamente interesados en las cuestiones, o involucrados con los intereses de sectores afectados y que hacen de filtro de esos intereses dentro de la institución—.

A su vez, la Comisión de Asuntos Económicos concentra competencias en materias económicas y financieras, política de crédito, cambio, comercio exterior, sistema monetario y bancario, tributos, deuda pública y fiscalización de las instituciones financieras, entre otras. Pero a pesar de que su superactividad se hace con el debate sobre proposiciones legislativas ordinarias, existen otras dos competencias que son concurrentes: nombramiento de autoridades (que también puede ser entendida como instrumento de control del Ejecutivo); y autorización del endeudamiento de municipios, Estados y Unión, por medio de resoluciones del Senado Federal.

La prerrogativa de nombrar a la principal autoridad monetaria del país —el presidente del Banco Central— y sus directores fue un elemento muy debatido durante la Asamblea Nacional Constituyente y la prerrogativa acabó recayendo en el Senado —más

22. Al final de la década de 1990 y en el año de 2001, ese Consejo tuvo importantes actuaciones, entre las cuales las más importantes culminaron con la dimisión de un senador y la renuncia de otros dos —incluso del presidente del Senado Federal en el período 1997-2001, Antonio Carlos Magalhães—. En 2000, hubo 14 reuniones del Consejo, frente a una en 1999 y ninguna en los años anteriores. Con la creación del Consejo de Ética, hubo una descentralización de las actividades de la comisión directiva y una sobrecarga en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía.

específicamente, en la Comisión de Asuntos Económicos—. También las reformas de la década de 1990 trajeron para esa comisión un nuevo papel: concentrar la prerrogativa de examen de algunas de las autoridades ejecutivas de las agencias reguladoras, creadas cuando se produjo la quiebra de los monopolios estatales. Sus directores deben ser aprobados por el Senado Federal y, preliminarmente, en la Comisión de Asuntos Económicos. También son allí escogidos los ministros miembros del Tribunal de Cuentas de la Unión, órgano auxiliar del Legislativo responsable de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria operacional y patrimonial de la Unión.

El análisis de pedidos de autorización para operaciones externas de naturaleza financiera, de interés de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal, de los territorios y de los municipios, además de sus operaciones de crédito interno e externo, también justifica la intensa actividad de la Comisión de Asuntos Económicos. Según datos del Ministerio de Planificación, entre 1991 y 2001, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo enviaron para Brasil US\$ 17.000 millones. El total de préstamos realizados en esa década por medio de organismos internacionales sumaron US\$ 67.400 millones<sup>23</sup>.

Así, la intensa actividad de la Comisión de Asuntos Económicos es explicada tanto por la propia división del trabajo que, al buscar la eficiencia, concentra poderes y torna el debate más restringido en una instancia intraparlamentaria, como por cuestiones coyunturales —de un contexto de reformulación de un modelo económico y de estabilización y por el volumen de operaciones financieras que deben ser autorizadas por el Senado Federal—. Como Smith y Deering (1984) mencionaron, no sólo la cuestión electoral es importante, sino también la coyuntura política y el momento histórico en el que se encuentra la institución son fundamentales para intentar comprender el sistema.

En lo que respecta a la concentración temporal, 1994 destaca por la baja actividad, típica de años electorales. Además de eso, 1994 fue un año de elecciones generales —presidente de la República, Senado, Cámara de Diputados, gobernadores—. Los años de elección, desde 1988, se conformaron como años de reducida actividad legislativa en comparación con los primeros años de mandato, posiblemente porque la agenda de campaña imposibilita una actividad más intensa en el Congreso (Lemos, 2001).

Otro dato es que 1994 fue un año postrauma: *impeachment* del presidente Fernando Collor de Mello, en 1992; y el escándalo del presupuesto, en 1992-1993, episodios que pudieron haber creado un cuadro de indefinición y consecuente vacío de la agenda en aquel año y por lo tanto un cierto cansancio institucional. Con la estabilización económica traída por el Plan Real, responsable por lo menos de la reducción de una cierta ansiedad político-económica, se puede decir que el año de 1994 se constituye en un momento de pausa.

A pesar de que 1998 fue también un año de elecciones generales, como fue 1994, cabe recordar que entonces ya existía la reelección y un cuadro de estabilidad económica —como demuestra el *boom* de consumo en los años 1995, 1996, 1997—, que

23. TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN (2001).



contribuye a la reelección del presidente en la primera vuelta<sup>24</sup>. Así, esas elecciones no generaron la ansiedad que generaron las de 1994, manteniendo la actividad legislativa en niveles razonables en el año 1998, tanto en el pleno como en comisiones.

### III.2. *¿Y qué decir sobre las otras comisiones?*

Algunas otras comisiones tuvieron una participación expresiva en la década. Una de ellas fue la de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. ¿A qué se debe? Se percibió que un número considerable de sus pareceres se centran en la no formulación de políticas públicas, el nombramiento de jefes de misión diplomática y ratificación de tratados y acuerdos internacionales, prerrogativas del Senado que se realizan en esa comisión. En el año 2000, por ejemplo, de las 19 reuniones de la Comisión, 18 fueron para nombrar autoridades diplomáticas. Eso demuestra el poder en las manos del Senado Federal para la selección de miembros para ocupar cargos ejecutivos de gran repercusión –ya sea en la política económica o en la política externa– y de cómo eso ha sido un ítem relevante (al menos en términos cuantitativos) de la actividad de la institución.

La prerrogativa del Senado no se refiere a la capacidad de elegir, siempre iniciativa del Ejecutivo, sino de vetar. Y aunque se constituya en actividad ratificadora, puede pasar a valer como instrumento de control del Ejecutivo, al obligarlo a publicar datos y perfiles de la burocracia estatal, que en general opera aislada y discretamente. El mismo razonamiento vale para operaciones de crédito externo o interno: si la iniciativa y justificación son prerrogativa del Poder Ejecutivo, el Legislativo es competente para opinar sobre la propuesta.

La Comisión de Servicios de Infraestructura pasa a tener mayor importancia en la segunda mitad de la década de 1990, debido a la prerrogativa concedida de nombramiento de directores de algunas agencias reguladoras que tratan de telecomunicaciones, transportes, minas, recursos geológicos e hídricos<sup>25</sup>. En el 2000, por ejemplo, de las 21 reuniones, 2 fueron de instalación; 7 fueron cuestionamientos; 6 fueron audiencias públicas y solamente 6 se constituyeron en reuniones para apreciar materia legislativa.

La Comisión de Educación llama la atención por su creciente actividad en la segunda mitad de la década. Si hasta 1997 mantiene un bajo número de reuniones, ese escenario cambia radicalmente en 1998, 1999 y 2000, pasan de 3 en 1994, a 13 en 1998, 32 en 1999 y 35 en 2000. En los mismos años, hay un aumento sorprendente en el número de pareceres leídos en plenario: de un número total de 13 en 1994 pasa a 82 en 1998, 217 en 1999 y 330 en 2000.

Tal evolución hace referencia al análisis de las proposiciones que otorgan y/o renuevan concesiones, permisos y autorizaciones para servicios de radiodifusión sonora y de imágenes. El Congreso Nacional es el responsable de estas autorizaciones y en el Senado

24. Ver A. L. BACKE (2001).

25. Creadas con el fin de acabar con los monopolios estatales en esas áreas.

es la Comisión de Educación quien concentra el trabajo de análisis de las condiciones para que sean otorgados derechos de exploración de radio y canales de televisión, transformándose, por lo tanto, en arena *distribucionista*, concentradora de beneficios.

El análisis y la aprobación en la comisión no implican una necesaria aprobación por el plenario. Los resultados legislativos de la segunda mitad de la década demuestran el real aumento –y expresivo– de tales concesiones y renovaciones. Datos disponibles a partir de 1997 son ilustrativos de ese aumento real de concesiones por el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso: 33, en 1997; 61, en 1998 (año de elecciones); 123, en 1999; 225, en 2000; 235, hasta junio de 2001. La progresión, como puede verse, es de tipo geométrico.

Tales concesiones hacen referencia a radios y canales de televisión comerciales, educativos y, principalmente, comunitarios. Esos últimos, a partir de 1998, cuando fue aprobada la legislación específica que propugna «oportunidad a la difusión de ideas, elementos de cultura, tradiciones y hábitos sociales de la comunidad; para estimular el ocio, la cultura y la convivencia social; prestar servicios de utilidad pública; contribuir para el perfeccionamiento profesional, entre otros».

En la práctica política, resta saber el papel de esas concesiones y renovaciones. Un posible problema a ser investigado es el uso político de las concesiones para conseguir apoyos y crear una red de distribución de informaciones que traiga ventajas electorales<sup>26</sup>. Entre tanto, para hacer tal afirmación, sería necesario verificar los criterios de concesión y si las concesiones son influidas por variables partidarias y regionales.

La Comisión de Asuntos Económicos, que trata temas relacionados con el trabajo, seguridad social, providencia social, asistencia social, infancia, juventud, población indígena, ancianos, salud y medio ambiente, tiene una actividad razonable, de acuerdo con la agenda social del Legislativo. Entre tanto, como hay una gran cantidad de políticas sociales constitucionalizadas, la Comisión de Asuntos Sociales pierde espacio a favor de la de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la evaluación de enmiendas constitucionales. Fue el caso, por ejemplo, de la reforma del sistema previsional.

Por último, una observación sobre la Comisión de Fiscalización y Control. Ella es el instrumento formal de fiscalización y control sobre el Poder Ejecutivo, creada en 1993 como consecuencia de la crisis y del escándalo presupuestario de 1992-1993. Las instituciones, hasta por la fuerte presión de la opinión pública, necesitaron adaptarse y crear formas internas de autojuzgamiento. Además de la creación del Consejo de Ética, surgió la Comisión de Fiscalización y Control. Todos los indicadores demuestran su baja actividad y alto poder obstructivo, especialmente en comparación con la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía y la de Asuntos Económicos. Se reúne menos y es la que tiene un menor aprovechamiento de materias tanto en pareceres leídos como en la relación materias recibidas-con informes, dentro de la comisión (10%, en contraste con un promedio de 52% en el total de las comisiones y 88% con la de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional).

26. El periódico *A Folha de São Paulo* de los días 25/8/02 y 28/8/02 trae denuncias sobre el uso político de las concesiones de canales de televisión educativos.

Ciertamente, los legisladores cumplen un papel en la elaboración de las políticas públicas, en la representación de los intereses de los ciudadanos y en el ejercicio de la fiscalización. Rosenthal (1981) recuerda que la fiscalización, entre tanto, tiene un papel mucho menor que las otras dos funciones, a pesar de haber hoy mucho más control que antes. Algunas razones por las que habría poca fiscalización se relacionan con el hecho de que el control y fiscalización no traen tanta credibilidad a la opinión pública como otras actividades legislativas; los legisladores quieren resultados concretos, y el control conduce normalmente a la eliminación de programas gubernamentales o a la contingencia presupuestaria; la fiscalización y control generalmente no son del agrado de grupos y personas y multiplica conflictos –lo que los legisladores quieren evitar, dadas todas las presiones del gobierno, grupos de interés, electores, entre otros–. Todas esas cuestiones están relacionadas con cómo los legisladores perciben y emplean su tiempo, variable central. Como no hay tiempo disponible para todo lo que quieren o precisan estar involucrados, prefieren estar en actividades que perciban como más positivas.

¿Por qué entonces ocurre la fiscalización? Porque hay incentivos institucionales. Los principales serían el «clima» legislativo, que refleja la opinión pública; la «postura legislativa» que es más independiente que en el pasado; la «capacidad» legislativa, donde una variable fundamental es el *staff* y la «misión» legislativa, ya que muchas veces la fiscalización y control es la «misión número uno» de algunas comisiones (Rosenthal, 1981).

Por lo tanto, a pesar de orientaciones individuales, los incentivos institucionales teóricamente no tienden a aproximar a los legisladores a la actividad. Hay casos de legisladores, pocos, es verdad, que se presentan como excepción: se dedican, por lo menos en buena parte, al trabajo de control. Es también importante resaltar que esas actividades solamente las demandan unos pocos legisladores, a quien Rosenthal llama «altruistas», cuyas motivaciones pueden resultar en el respeto por parte de los colegas, la construcción de una reputación en determinados círculos, gratificación del ego y, por qué no, acrecentar el retorno electoral.

En el caso brasileño, un factor importante es que la Comisión de Fiscalización y Control estuvo, durante todo el período, bajo el control de los partidos que forman parte de la base de la coalición del gobierno, como se verá más adelante. En general, la actividad de fiscalización, estando estratégicamente bajo la responsabilidad del propio gobierno, implicó que la oposición utilizara otros instrumentos que no es la comisión para ejercer su papel –sea por medio de las comisiones temporales–, que escapan del control de un partido político específico, o bien, por medio de requerimientos de información y convocatorias de autoridad, prerrogativas dispersas en todo el eje.

### *III.3. El poder apropiado: partidos políticos y el control de las comisiones y de la Presidencia del Senado*

En la década de 1990, como el Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMBD) y el Partido del Frente Liberal (PFL) eran partidos de grandes bancadas y formaron parte de la base de todos los gobiernos en la década, cuando no fue el propio

PMDB el partido del presidente, entre 1992 y 1994, tales partidos dominaron la escena en el acceso a puestos de liderazgo internos al Legislativo, consolidando las alianzas realizadas con el partido en la Presidencia de la República –el Partido de la Renovación Nacional, de Collor de Mello, de 1990 a 1992–, cuando fue retirado; y el Partido de la Social-Democracia Brasileña, de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. En la distribución de cargos legislativos, la Tabla VI muestra las designaciones para presidencias de las comisiones y para la Presidencia del Senado Federal en la década de 1990 y la preponderancia de PMDB y PFL en el reparto de poder.

Es sabido que, debido a la fragmentación partidaria, el presidencialismo de coalición brasileño funciona con base en amplias alianzas con los partidos en el Congreso. Tales alianzas se efectúan por medio de un gobierno compartido, en el que el gabinete está formado por miembros de la amplia base de apoyo partidaria (Amorim Neto, 2000). La apropiación, por las mayores bancadas, de parcelas del Poder Legislativo de *agenda*, aprobar, enmendar proyectos de ley trae incentivos para la cooperación por parte del Ejecutivo, en relación al Poder Legislativo –específicamente los mayores partidos– poderes de veto que le garantizan mayor poder de negociación en aquellas materias que van para el Congreso.

Un aspecto fundamental es que la Presidencia del Senado y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía son controladas concomitantemente por el mismo partido, a lo largo de la década, mostrando que determinados liderazgos y partidos mantienen una influencia desproporcionada con relación a otros, gracias a la proporcionalidad partidaria de la institución. Ambos cargos fueron del PMDB hasta 1996 (60%) y del PFL de 1997 a 2000 (40%). Eso se traduce en un enorme poder de agenda. La presidencia del Senado venía, desde 1988, siendo llenada por el PMDB (partido mayoritario), al igual que en la Cámara de Diputados<sup>27</sup>.

La Comisión de Asuntos Económicos oscila conforme el partido del gobierno, habiendo sido presidida por el PMDB en el 40% de las veces, por el PFL en el 40% de las veces y por el PSDB en el 20%. Lo interesante es que, desde 1996, los ex presidentes de la Comisión de Asuntos Económicos salen para participar en el gobierno como ministros: José Serra (PSDB) sale en 1998 para asumir el Ministerio de la Salud. Por seis meses asumió la Presidencia el senador Fernando Bezerra (PMDB), el cual salió en junio para asumir el Ministerio de la Integración Nacional. En su lugar, asumió el senador Ney Suassuna, del mismo partido, que también salió, al fin de su mandato, para asumir el mismo ministerio. Eso demuestra que el cargo de presidente de comisión, además de premio por la fidelidad, también puede configurarse como un entrenamiento para la asunción de cargos importantes en el Ejecutivo.

27. La regla del partido mayoritario no fue atendida en 1997, con Antonio Carlos Magalhães, del PFL, no respetando el principio de la proporcionalidad partidaria: el PFL era minoría cuando Collor de Mello asumió la Presidencia del Senado. Con eso, se consiguió quebrar la hegemonía de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía. Demostrado quedó que más importante que la regla informal del partido mayoritario fue la regla, también informal, de participación en la base de gobierno, hecho nunca alterado durante la década.

TABLA VI  
 PARTIDOS POLÍTICOS Y OCUPACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL SENADO FEDERAL  
 Y DE SUS COMISIONES EN LA DÉCADA DE 1990 (1991-2000)

Cargos de liderazgo	Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB)	Partido del Frente Liberal (PFL)	Partido de la Social- Democracia Brasileña (PSDB)	Bloque de Oposición Partido Democrático Trabajador-PDT Partido Socialista Brasileño-PSB Partido de los Trabajadores-PT
Presidencia del Senado Federal	60%	40%	0%	0%
Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía	60%	40%	0%	0%
Comisión de Asuntos Económicos	40%	40%	20%	0%
Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	80%	20%	0%	0%
Comisión de Asuntos Sociales	0%	0%	60%	40%
Comisión de Infraestructura	20%	60%	0%	20%
Comisión de Educación	40%	40%	20%	0%
Comisión de Fiscalización y Control	0%	75%	25%	0%

Fuente: Informes de la Presidencia del Senado Federal (1991-2000); Subsecretaría de Comisiones del Senado Federal.

Algunas instancias temáticas son dominadas por determinados partidos. Así, la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía fue dividida por PFL y PMDB, con predominio de este último; la de Asuntos Económicos sufrió rotación de los tres mayores partidos; el PFL dominó la Comisión de Infraestructura en el 60% de los casos y la de Fiscalización y Control en el 75%. El PMDB predominó en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (80% de los casos) y el PSDB en la de Asuntos Sociales (60%). Los partidos de oposición solamente después de 1997 pudieron ocupar cargos de presidencia de comisión, al aumentar sus bancadas y juntarse en bloque, controlando el 40% de las presidencias de la Comisión de Asuntos Sociales y el 20% de la Comisión de Infraestructura. La Comisión de Educación, a su vez, fue dominada en el 40% de los casos por el PFL, el 40% de los casos por el PMDB y el 20% por el PSDB.

#### III.4. *Comisiones permanentes y enmiendas presupuestarias: ¿espacio para distribucionismo?*

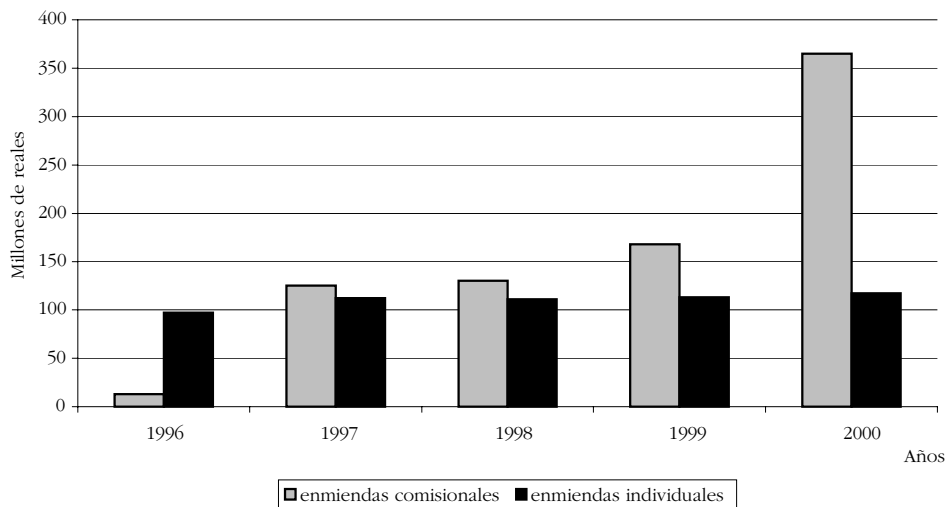
La pregunta aquí es: ¿las comisiones permanentes que concentraron la actividad legislativa también concentraron la capacidad de transferir recursos vía enmiendas presupuestarias? ¿Reglamentación sobre políticas públicas y recaudación de recursos caminan juntos? En otras palabras, ¿la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía y

la Comisión de Asuntos Económicos del Senado brasileño son también aquellas que presentan el mayor número de enmiendas presupuestarias, y con más recursos recaudados por enmienda?

Es preciso antes hacer algunas consideraciones sobre la relación comisión-enmiendas presupuestarias. En el proceso legislativo presupuestario brasileño, los parlamentarios individualmente tomados tienen un límite tanto para el número de enmiendas a presentar como para un valor máximo de recolocación de recursos. El mismo no se aplica a enmiendas colectivas, tanto enmiendas de bancadas estaduais, de cuño regional, como enmiendas de comisión o temáticas, entre otras. Aunque la mayor parte de los estudios sobre la participación de los parlamentarios en la recolocación de recursos en el presupuesto público se concentre en las enmiendas individuales, los datos demuestran que éstas representan una parcela mucho menor que los montantes transferidos por las enmiendas colectivas.

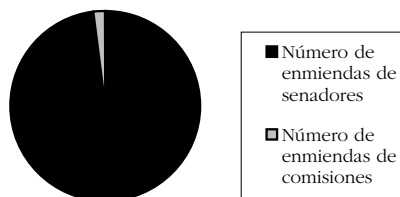
A ese respecto, el Gráfico I muestra la evolución del volumen de recursos transferidos por medio de enmiendas de las comisiones en los últimos cinco años de la década de 1990. Hubo un aumento del 400% en el número de enmiendas (de 7 a 31), más un aumento de 3.000% (de R\$ 12.959.617 millones para R\$ 365.258.120) en las enmiendas de las comisiones. Aunque las enmiendas individuales de los senadores también hayan oscilado en números llegando a doblar de 1996 a 2000 (de 571 para 1.054 enmiendas), los valores tuvieron poca alteración (de R\$ 96.526.150 a R\$ 116.850.000).

GRÁFICO I  
 VALORES RECAUDADOS VÍA ENMIENDAS PRESUPUESTARIAS,  
 1996-2000 (MILLONES DE REALES)



Fuente: Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control del Senado Federal.

GRÁFICO II  
NÚMERO DE ENMIENDAS DE LOS SENADORES VERSUS ENMIENDAS DE COMISIONES  
(1996-2000)

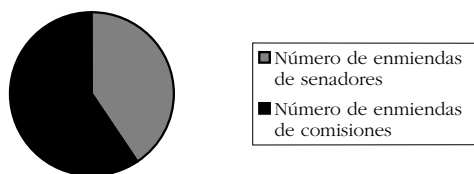


Fuente: Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control del Senado Federal.

Los Gráficos I y II muestran la proporción de enmiendas individuales-enmiendas de comisión. El Gráfico I representa la proporción del número de enmiendas individuales y enmiendas de comisión en el período de 1996 a 2000<sup>28</sup>, en que queda demostrada la pequeña participación de las comisiones y el énfasis de la participación de los individuos aislados. Ya el Gráfico II representa el volumen de recursos distribuidos por las comisiones, en comparación con las enmiendas individuales.

O sea, en términos de recolocación de recursos, las comisiones tienen una capacidad mucho mayor que la de los senadores, aisladamente, para la actividad distributiva. En el período analizado, más de la mitad de los recursos que el Senado Federal alteró de los presupuestos anuales quedaron a cargo de las pocas enmiendas presentadas por las comisiones permanentes, 92, de un total de 4.650 enmiendas del Senado entre 1996-2000.

GRÁFICO III  
VALORES DE LAS ENMIENDAS APROBADAS DE SENADORES Y DE LAS COMISIONES  
(1996-2000)



Fuente: Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control del Senado Federal.

Demostrado eso, ¿cuál sería el comportamiento de las comisiones? La de Asuntos Económicos fue la que más recursos recaudó, siendo la única en tener valores altos desde 1997. Siguen, en este orden, la de Asuntos Sociales, la de Constitución, Justicia y Ciudadanía, la de Educación, de Infraestructura, de Relaciones Exteriores y Defensa

28. O sea, no se está utilizando en la comparación datos de enmiendas de bancada.

Nacional, la de Fiscalización y Control (Tabla VII). En el tope y en la base, la estratificación permanece igual. La Comisión de Asuntos Económicos es una arena con gran capacidad recaudadora (38% de los recursos aprobados en el período), con apenas el 13% de las enmiendas, y la de Fiscalización y Control es la que menos recursos transfiere (2%). Entre tanto, las demás comisiones se reparten los recursos.

TABLA VII  
RECAUDACIÓN DE RECURSOS POR COMISIÓN PERMANENTE, 1996-2000

COMISIÓN	N.º DE ENMIENDAS	% DEL TOTAL	VALOR DE LAS ENMIENDAS (MILLONES)	% DEL TOTAL
ASUNTOS ECONÓMICOS	11	13 %	300	38%
CONSTITUCIÓN, JUSTICIA Y CIUDADANÍA	20	23 %	150	19%
ASUNTOS SOCIALES	12	14 %	120	15%
RELACIONES EXTERIORES Y DEFENSA NACIONAL	12	14 %	90	11%
EDUCACIÓN	8	18 %	70	9%
INFRAESTRUCTURA	16	8 %	50	6%
FISCALIZACIÓN Y CONTROL	13	10 %	17	2%
TOTAL	84	100 %	797	100%

Fuente: Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control del Senado Federal.

O sea, el mismo patrón de concentración de la actividad legislativa demostrada en la Comisión de Asuntos Económicos y la poca actividad de la Fiscalización y Control se repite en la arena presupuestaria, aunque lo mismo no sea equivalente para la de Constitución, Justicia y Ciudadanía, antes foro privilegiado. En cuanto a esto, si la Comisión de Educación destaca en cuanto a pareceres leídos y la de Infraestructura y de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional tienen un alto aprovechamiento de materias, en la arena presupuestaria el comportamiento de las comisiones es bastante homogéneo, con excepción de la más *distribucionista* y de la menos *distribucionista*.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Ese trabajo ha procurado describir cómo se estructura el sistema de comisiones permanentes en el Senado brasileño, además de su actividad en la década de 1990. Los indicadores utilizados han demostrado que hay una jerarquía en las comisiones, con una preponderancia de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía y de la de Asuntos Económicos, constatación que atiende a las afirmaciones en la literatura sobre



la centralidad del debate económico en la década y a la opinión de los actores políticos, que atribuyen a la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía un papel central en los conflictos legislativos. Eso apunta al hecho de que un sistema diseñado para ser descentralizado (en lo que respecta a la división de trabajo entre plenario y comisiones) acabó por promover una recentralización decisoria, ahora en el ámbito de las propias comisiones.

La centralización *de facto* en el plenario constante en la literatura, sumada a la centralización en dos arenas específicas, apunta a una institucionalización compleja, en la que no solamente existe una división clara de trabajo, interdependencia y unidad de cada subgrupo, sino también la creación de ambientes internos que traen nuevos incentivos para la carrera legislativa –en ese caso, comisiones consolidadas, actuantes, donde la especialización<sup>29</sup> y la *senioridad* pasan a ser fundamentales–. Si recordamos lo que dice Polsby (1968), el aumento de la complejidad interna puede ser demostrado por la mayor autonomía e importancia de las comisiones. Hay comisiones cuya actividad se da en torno a la agenda ejecutiva –nombramiento de autoridades, rectificaciones de tratados o autorizaciones de préstamos–, y otras todavía con baja actividad legislativa, poca capacidad distributiva y alta obstrucción –la de Fiscalización y Control–, las Comisiones de Constitución, Justicia y Ciudadanía y de Asuntos Económicos demuestran su centralidad.

El otro dato relevante sobre las comisiones es el fuerte control partidario ejercido por el PMDB y por el PFL sobre los cargos más relevantes dentro del Senado Federal. Aquí entran otras posibilidades de análisis. Si la jerarquía podría llevar a creer que juicios independientes serían desarrollados en esas instancias privilegiadas internas, tal juicio independiente encuentra obstáculos en el fuerte control de agenda ejercido por los grandes partidos que, durante toda la década, fueron la base del gobierno. Queda de esa forma, al menos en parte, comprometida la independencia institucional del Senado, frente al fuerte control partidario que sufren la Presidencia del Senado y las presidencias de sus comisiones. Si a lo largo de los diez años se consolidan algunas comisiones como centros privilegiados de poder, esas mismas comisiones, al ser controladas por la base de gobierno pueden ser instrumentalizadas para favorecer a las preferencias del Ejecutivo. Diversos estudios apuntan la manera en que el Ejecutivo controla el Congreso y consigue sus votos: amplias alianzas que se concretan con los nombramientos de gabinete (Amorim Neto, 2000). Entre tanto, como en el Senado existen esos pequeños márgenes por donde debe pasar la legislación más relevante, la ocupación de esos cargos por partidos de la base, no del partido del presidente, hace que esos partidos tengan más poder de negociación. Hace, también, que el presidente tenga interés en la manera en que los liderazgos son distribuidos en la institución, una vez que tienen el papel de viabilizar su agenda.

Una última observación en cuanto al control partidario es que, al ser ejercido por partidos de centro (PMDB) y de derecha (PFL), hay necesariamente un movimiento del resultado de las políticas hacia el centro. Aunque existe vasta literatura sobre el

29. L. LEMOS y S. RANINCHESKI (2001).

predominio del Ejecutivo, y sobre cómo el Legislativo se porta cooperativamente (Figueiredo y Limongi, 1995, 1996a, 1996b), existe de otro lado un Legislativo que negocia y que promueve preferencias junto al Ejecutivo.

De forma que, aunque en Estados Unidos la fase de consolidación de las comisiones se haya dado justamente cuando las comisiones ganaron sólida independencia respecto a los líderes partidarios de dentro y fuera del Congreso (Polsby, 1968: 156), especialmente con la regla de la *senioridad* y con la discreción adquirida a lo largo del tiempo, en Brasil las comisiones caminan por una mayor especialización, pero todavía contando con conflictos partidarios relevantes.

Entender la dinámica de los grupos internos favorece la comprensión de todo. A pesar de ser exploratorio, ese trabajo reconoce que no se deben perder de vista todas las variables que serán incluidas en análisis más profundos y más dotados de poder explicativo. Análisis unidimensionales pueden explicar determinados comportamientos o determinados contextos, pero son incapaces de dar un retrato más real de la institución.

De otro lado, es importante señalar que diferentes arreglos organizacionales afectan fuertemente a la naturaleza y a la calidad de las decisiones aprobadas en el interior de los legislativos, lo que ciertamente trae contribuciones para la democracia, aunque no deban ser considerados de forma exclusiva. El sistema de comisiones multiplica las arenas de decisión en el interior del cuerpo representativo, ampliando las oportunidades de participación autónoma de los legisladores en la producción de políticas públicas, como afirma Santos (1998), además con una dinámica compleja, bajo el fuerte control de los partidos políticos y articulada con otras actividades que multiplican los espacios incluso para la acción distributiva.

Complementando, para ampliar los conocimientos sobre la estructuración del eje de comisiones en el Senado, sería relevante estudiar el funcionamiento de las comisiones temporales, algunas de las cuales, en la década de 1990, concentraron debates importantes como los de la Reforma Política y de la Reforma Tributaria, además de investigaciones por medio de las Comisiones Parlamentarias de Investigación responsables por la gran visibilidad del Legislativo en los últimos diez años. Tales estudios, especialmente los referentes a la utilización de instrumentos de control del Ejecutivo por el Legislativo, pueden ser bastante útiles para aclarar cómo opera el Legislativo, delante de una coyuntura puesta por la literatura como adversa, puesto que está dominado por un Ejecutivo *super* poderoso.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AMES, Barry. O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário. *Dados*, 1986, vol. 29, n.º 2: 177-205.
- AMORIM NETO, Otávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 2000, vol. 43, n.º 3: 479-517.
- BACKES, Ana Luiza. *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política, 1998.

- Bicameralismo no Brasil: o que pode uma minoria. *Brasília, Cuadernos Aslegis*, 1999, n.º 7: 9-23.
- BERNARDES, Franco. *Democracia concentrada: estrutura do processo decisório da Câmara dos Deputados*. Tesis de Maestría, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1996.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, 1997, vol. 40, n.º 3: 335-376.
- COX, Gary W. y MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- DINIZ, Simone. Processo Legislativo e Sistema de Comissões. *Revista do Legislativo*, 1999, n.º 26.
- ESTZIONI-HALEVY, Eva. The relative autonomy of élites: the absorption of protest and social progress in western democracies. En ALEXANDER, Jeffrey C. y SZTOMPKA, Piotr (eds.). *Rethinking Progress*. Boston: Unwin Hyman, 1993, pp. 202-255.
- EULAU, Heinz. Legislative Committee Assignments. *Legislative Studies Quarterly*, 1984, vol. IX, n.º 4: 587-633.
- FENNO, Richard F. Jr. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown, 1973.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1995, n.º 29: 175-200.
- Os Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, 1996a, vol. 38, n.º 3: 497-526.
- Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, 1996b, n.º 5.
- Folha de São Paulo*, 25 y 28 de agosto de 2002.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración. Tenerife, España, 2001.
- KHREBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.
- LEMOS, Leany B. S. O Congresso Nacional e a distribuição de benefícios sociais: saúde e educação, entre 1988-1994. *Dados*, 2001, vol. 3, n.º 44: 561-630.
- O Congresso Brasileiro e as reformas orientadas para o mercado: o conflito legislativo sobre monopólios estatais. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Brasileña de Ciencia Política. Rio de Janeiro, 28-31 de julio de 2002.
- LEMOS, Leany B. S. y RANINCHESKI, Sonia. Carreiras políticas no Senado: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90. Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración. Tenerife, España, 2001.
- LIMONGI, Fernando P. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, 1994, n.º 37: 3-38.
- MEZEY, Michael L. The functions of legislatures in the third world. *Legislative Studies Quarterly*, 1983, vol. VIII, n.º 4: 511-550.
- OLESZEK, Walter. *Congressional Procedures and the Policy Process*. 5.ª edición. Washington DC: Congressional Quarterly Press, 2002.
- PEREIRA, Carlos y MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2000, vol. 15, n.º 43: 45-67.
- PESSANHA, Charles. *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tesis de doctorado en Ciencia Política. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

- POLSBY, Nelson W. The institucionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, 1968, vol. 62, n.º 1: 44-168.
- RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo*, 1998, n.º 24: 66-82.
- RICCI, Paolo. Conexão eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro. Trabajo presentado en el III *Encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política*. Rio de Janeiro, 28-31 de julio de 2002.
- ROSENTHAL, Alan. Legislative behaviour and legislative oversight. *Legislative Studies Quarterly*, 1981, vol. VI, n.º 1: 115-131.
- SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1964. *Dados*, 1995a, vol. 38, n.º 3: 459-496.
- Clientelismo como escolha racional. *Ciencias Sociais Hoje*. Anpocs/Hucitec, 1995b: 105-137.
- Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. *Dados*, 1998, vol. 41, n.º 4: 863-873.
- Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. *Dados*, 2000, vol. 43, n.º 4.
- SANTOS, Fabiano y RENNÓ, Lúcio. The Selection of Committee Leadership in the Chamber of Deputies. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional *Political Reform in Brazil in Comparative Perspective*. Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 27-28 de junio de 2002.
- SENADO FEDERAL. *Regimento Interno*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1986.
- *Constituição de 1988*. 9.ª edición. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 2001.
- Informe Anual de la Asesoría Legislativa. Brasília, mimeo, 2001.
- SMITH, Steven y DEERING, Christopher. *Committees in Congress*. Washington: Congressional Quarterly Press, 1984.
- STROM, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Informativo TCU*. Brasília, 2001, año 3, n.º 99: 15.
- UNEKIS, Joseph y RIESELBACH, Leroy N. Congressional Committee Leadership, 1971-1978. *Legislative Studies Quarterly*, 1983, vol. VIII, n.º 2: 251-270.
- WEINGAST, Barry y MARSHALL, William. The industrial organization of Congress: or why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 1988, vol. 96, n.º 1: 133-163.