



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

VITOR LACERDA VASQUEZ

COMISSÕES: O PODER DO LEGISLATIVO

CAMPINAS
2020

VITOR LACERDA VASQUEZ

COMISSÕES: O PODER DO LEGISLATIVO

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Marcondes de Freitas

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO
ALUNO VITOR LACERDA VASQUEZ, E
ORIENTADA PELA PROFA. DRA. ANDRÉA
MARCONDES DE FREITAS.

**CAMPINAS
2020**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

V444c Vasquez, Vitor Lacerda, 1981-
Comissões : o poder do Legislativo / Vitor Lacerda Vasquez. – Campinas,
SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Andréa Marcondes de Freitas.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas.

1. Comissões. 2. Instituições políticas. 3. Poder Legislativo. I. Freitas,
Andréa Marcondes de, 1978-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Committees : the power of the legislative branch

Palavras-chave em inglês:

Committees

Political institutions

Legislative branch

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Andréa Marcondes de Freitas [Orientador]

Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

Rachel Meneguello

Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

Lucio Remuzat Rennó Junior

Data de defesa: 23-09-2020

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-8334-3548>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/1933149771736230>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 23 de setembro de 2020, considerou o candidato Vitor Lacerda Vasquez aprovado.

Andréa Marcondes de Freitas

Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

Rachel Meneguello

Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

Lucio Remuzat Rennó Junior

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Para Mari.

AGRADECIMENTOS

A elaboração da tese foi fascinante. Durante o processo, o trabalho assumiu formas e rumos distintos, algumas vezes, inesperadamente. Isto porque, ao mesmo tempo que sou o autor da pesquisa, esta sofreu influência de diversos atores externos: indivíduos, grupos, instituições e contextos. Obviamente, seu conteúdo é minha responsabilidade. No entanto, não seria possível construí-la sem estas cooperações e influências, o que torna fundamental agradecer algumas peças chave.

Em primeiro lugar, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que fomentou meu doutorado (Processo 2016/10421-1) e me possibilitou um período sanduíche (Processo 2018/00013-9) na Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD). Esse suporte foi fundamental.

Aproveito para agradecer a todas as pessoas que me receberam de braços abertos em San Diego. Thanks to the UCSD Political Science Department, that provided me infrastructure and allowed me to follow two disciplines over there. Professors David Wiens and Kaare Strøm, who allowed me to take their courses and contributed so much to my growth. My supervisor Sebastian Saiegh, always solicitous, ready to read my materials and comment on them carefully. Our meetings were valuable for the dissertation but also to my development as a researcher. I am very grateful and miss our relationship. My roomies Nick and Albert, two Californians who took care of me and tried hard to introduce me to some of the local culture. Our house also included Niban, a cat that made the environment happier. I miss you guys. I also thank Lilian and John, as well as the Graham's – Virginia and Peter (*in memoriam*) –. This crew was my support in the United States. For that, the gratitude is for life. Finalmente, agradeço ao Rodrigo pela constante companhia na UCSD, foi importante ter um brasileiro por perto, principalmente sendo você.

Pelas bandas de cá, quem sempre garante meu suporte são meus familiares. Minha mãe, Fátima, meu pai, Wagner, meus irmãos Vaguinho e Vinícius, e suas respectivas famílias. Vocês são especiais e espero que possam sentir um pouco de orgulho de mim ao final desse trabalho. Especial também é a Mari, minha parceira de vida. Sorte te ter como esposa, amiga, companheira de esporte e exemplo de carreira acadêmica. Você me inspira. Mais do que isso, me apoia, me tolera e me move. É por nós que vale a pena seguir em frente e continuar tentando, mesmo quando o contexto, por vezes influenciado pelo meu próprio objeto de pesquisa, me faz duvidar. Obrigado por tudo, te amo! Por isso dedico esta tese a você. Ainda no âmbito familiar, não poderia deixar de agradecer a Tuca, minha sogra amada, além de Thiago e Carla. A pequena

família é grande! E, claro, um viva para Ana Moser e Estrela, as duas cachorrinhas mais lindas que existem.

Agora um espaço de agradecimento à minha orientadora, Profa. Andréa Freitas. Lembro que terminei o mestrado destacando que teríamos uma longa jornada pela frente, no doutorado. E como foi extraordinária esta jornada. Desde o início trabalhamos no nosso máximo. Mudamos completamente o projeto, saindo da área de partidos para entrarmos de cabeça nos estudos legislativos. Foi barra. Tive que me apropriar de uma literatura com a qual eu acabara de ter meus primeiros contatos. Isto em tempo recorde, pois pretendíamos, ainda no primeiro semestre do doutorado, submeter um projeto à FAPESP. Deu certo, mas o desafio estava só começando. Tem um quê de loucura da sua parte nisso tudo, porque sempre apostou alto. Cada reunião de orientação fez minha cabeça ferver. Saía com várias demandas e um receio imenso de não conseguir organizá-las, uma sensação de que aquilo tudo era demais para mim. Mas o tempo passava, as ideias se assentavam e as coisas voltavam a fazer sentido. Até hoje fico ansioso quando vou ter uma conversa acadêmica com você, pelo respeito e admiração que tenho por seu conhecimento e inteligência. Sou grato por todos ensinamentos e oportunidades. Muito! Saiba que estarei sempre por aqui, para o que der e vier.

Agradeço também a Professora Rachel Meneguello, por compor a minha banca de qualificação e defesa. Cabe destacar, no entanto, que suas contribuições são anteriores à qualificação. Foi na sua disciplina de partidos, ainda na graduação, que me inclinei ao institucionalismo. O que se intensificou na monografia que fiz sob sua orientação e na disciplina de regimes, também na graduação. Depois vieram outras disciplinas na pós, metodologia e populismo. Sempre fazendo minha admiração aumentar. Admiração que inclui sua competência como professora e pesquisadora, mas também sua dedicação extremada à Unicamp, em prol de uma universidade de ponta e inclusiva. Também nesta linha, devo agradecer ao Professor Oswaldo Amaral, que também me acompanha desde a graduação. Compôs minha banca de monografia, no mestrado, começou a me orientar e participou da banca de qualificação e da defesa e não poderia faltar agora no doutorado. Obrigado pelo apoio de sempre.

Agradeço ainda ao Professor Fernando Limongi, por topar compor as bancas de qualificação e defesa nesse doutorado. Obrigado, primeiramente, pela leitura cuidadosa do texto de qualificação. A sua importância em nossa área torna grande minha responsabilidade nessa tese. Espero que a pesquisa contribua um pouco para uma melhor compreensão do Legislativo brasileiro e, conseqüentemente, sua relação com o Executivo. Esta responsabilidade cresce ainda mais ao incluir também na banca de defesa o Professor Lucio Rennó. É uma honra ter o

privilégio de ser lido e discutido por você, profissional que está entre as minhas maiores inspirações. Tenho orgulho de contar com a participação de todos vocês nesse momento tão importante da minha vida.

No âmbito institucional, agradeço o suporte da Unicamp, minha casa há tempos. Foi nessa universidade que me formei, fiz mestrado e agora concluo o doutorado. O Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – incluindo todos professores, funcionários e colegas – são partes essenciais da minha formação. Em especial o CESOP, seus professores, funcionárias e os grupos de pesquisa PolBras e LegU, que concentram as grandes amizades que a Ciência Política me trouxe, perpassando já algumas gerações.

Da turma mais antiga, um agradecimento ao meu amigo e xará, Vitor Sandes. Ser humano de coração imenso, parceiro de congressos e de trabalhos. É sempre uma honra compartilhar conhecimentos com você. Vitor, aliás, que encaminhou para Campinas dois orientandos da UFPI e que também se tornaram grandes amigos, Diarlison e Raul. Vocês engrandeceram o PolBras e o LegU. Aproveito para agradecer ao Raul por topar todas as incursões aleatórias por Barão Geraldo e Campinas. Esse período foi bem divertido.

Do pessoal mais contemporâneo, um agradecimento especial (e insuficiente) para Monize, que por muito tempo liderou o PolBras, segurando a bronca de coordenar um grupo que, por ser formado apenas por alunos, não possui ascendência hierárquica oficial. Sou testemunha do quanto esta mulher se doou para que nosso grupo fosse o que é hoje e tenho convicção que o PolBras não teria metade do reconhecimento, não fosse por ela. Talvez, sequer existisse ainda. O inacreditável disso tudo é que, paralelamente, Monize fez uma tese super bem avaliada, publicou nas melhores revistas do país, passou um período em Oxford, apresentou trabalhos e foi premiada em eventos etc. Ou seja, ela não para de fazer coisas bem feitas. Isso é impressionante. Para minha sorte, Monize virou uma das melhores amigas da vida. Amiga de academia, de pesquisa, de diversão e de choradeira. Obrigado por tudo.

Também dessa geração, mas um pouquinho posterior, tem a Marcela. Pesquisadora criativa e ambiciosa. Consegue pensar fora dos padrões, mas sempre sendo rigorosa. Além disso, compartilha comigo a paixão por cervejas, por isso, sempre trocamos figurinhas sobre o assunto. Parceira de vários congressos, inúmeras Anpocs, sempre tem algum comentário provocativo a fazer. Que você siga nessa toada, perseguindo seus sonhos com afinco e presenteando todo mundo ao seu redor com essa personalidade agridoce. Que esse agradecimento se estenda à Nat.

O próximo da lista, seguindo a ordem cronológica, é Henrique, um sujeito que saiu de Campinas para dar um pulo em San Diego, a fim de me visitar. Não sei precisar em que momento nos tornamos amigos. Foi tudo muito rápido. Desde que nos conhecemos passamos a compartilhar nossas impressões sobre qualquer assunto: pesquisa, esporte, música, comida e por aí a fora. Dessa afinidade nasceu uma parceria forte, que nos tornou verdadeiros irmãos. Fica aqui meu agradecimento ao carinho que você tem por mim e pela Mari. Nossa família, nossa casa, está sempre de portas abertas para receber uma visitinha sua e da Sil. Não demorem, por favor.

Quase a reboque do Henrique, veio o Otávio, mais um achado para o PolBras. O cara mais disposto a encarar as tarefas burocráticas mais ingratas, desde organizar eventos, passando por elaborar relatórios, chegando até a coordenar a lista de presença. Fora que é um pesquisador seríssimo, com um futuro muito promissor pela frente. Assim como é a Bia, amiga também dessa geração e que, junto com Otávio, Henrique e Ana, tem assumido a árdua missão de tocar o nosso querido grupo. Bia e Tavinho, agradeço muito a vocês. Tenho saudades daquela semana que passamos juntos no calor infernal de Monterrey, no México. Foi um período muito legal.

Chego agora nas pessoas com quem compartilho não só o PolBras, mas também o LegU. Inicialmente, uma amiga que está nesta empreitada do grupo de legislativo desde sempre, a Ana. Uma mulher inteligente, com trabalhos premiados e que não se satisfaz com explicações mais ou menos. Sempre disposta a um bater papo sobre diversos assuntos, inclusive ouvir sobre a pesquisa alheia. Aliás, destas conversas surge a “solução” para um dos capítulos da tese. Sou grato a todas as suas contribuições, mas principalmente pela amizade que extrapola a universidade. Obrigado também por topa tocar o PolBras e o LegU. O desafio é grande, mas está em boas mãos. Ah, e manda um beijo para Vê.

Em boas mãos mesmo, porque ainda inclui as mãos da Géssica. Gé, você tem um futuro brilhante pela frente, porque congrega duas características importantíssimas: inteligência e seriedade. Todo o processo de te ajudar com projetos, relatório, de escrever contigo, foi muito importante para minha formação. Tenho carinho por você e agradeço por esse ainda breve período de parceria e amizade, mas que certamente tem muito futuro à vista. Continue sonhando e concretizando seus sonhos.

Agradeço ainda todo mundo do PolBras. Maria Vitória, Jean, Marco, Jade, Guilherme, Bruno, Raulino, Rodrigo, Sérgio, André, Mayara, Luiz, enfim, todas as pessoas que passaram, estão e ainda passarão por esta instituição. Esse grupo é o que temos de mais valioso

do ponto de vista coletivo na nossa formação. É preciso valorizá-lo e apoiá-lo. Agradeço ainda ao pessoal do Neci, em especial Joyce e Danilo, parcerias que a USP me proporcionou.

Finalmente, agradeço a algumas amizades fora do âmbito acadêmico, mas também fundamentais nesse processo. Carol e Hugo, Ivan e Ligia, e Leo, representando o pessoal de Vitória. Chamber, Miguel, Juba, Kátia e Zeique, e Rogério, algumas amizades das mais antigas de Campinas. Cidade que também inclui minha outra família: Marina, Ricardo, Claclá e Lulu. Amo vocês!

In an institution each actor is not a perfect copy of any other actor. Instead, actors tend to have different talents, interests, and preferences. Many institutions reflect this fact, and make good use of it, by *specializing labor*.

Some legislators specialize in particular areas, others specialize in different areas of policy, while still others remain generalists. By specializing labor in the sense of allowing different members to do different things, in light of their different interests and talents, an institution is able to capitalize on the rich endowment of “human capital” contained in its membership.

Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions (Kenneth A. Shepsle)

RESUMO

Nesta tese, busco demonstrar a importância das comissões para o Legislativo brasileiro a partir de três focos: características estruturais, recrutamento de deputados e atuação legislativa. Com o primeiro, demonstro que os aspectos estruturais das comissões incentivam a especialização de seus membros. A partir do segundo, que os líderes partidários buscam lançar mão destes aspectos, coordenando a seleção de parlamentares nesses órgãos. Ao fazê-lo, alocam deputados alinhados em comissões nas quais a preferência sobrerrepresenta seu partido em relação ao plenário. E, em comissões cuja preferência se assemelha à observada na Câmara, privilegiam a seleção de especialistas. Por fim, no terceiro foco, demonstro que pertencer ou não à coalizão governista interfere na forma como o partido atua no processo legislativo, por meio das comissões. Isto se reflete em quais órgãos presidem, em como os presidentes de comissão designam relatores e em como estes agem no escrutínio de projetos para os quais são designados. Os resultados encontrados confirmam que as comissões são um ator relevante no processo legislativo brasileiro e que os partidos são peça chave nestes órgãos, coordenando suas atividades.

Palavras Chave: Comissões; Instituições políticas; Poder Legislativo.

ABSTRACT

In this PhD dissertation, I seek to demonstrate the importance of committees of the Brazilian legislative branch from three focuses: structural features, allocation of deputies, and legislative activity. From the first, I demonstrate that committee structural features encourage the specialization of its members. From the second, that party leaders seek to use these features, coordinating the allocation of parliamentarians in these bodies. In doing so, they select deputies aligned to the committees where the preference represents their party over the plenary. And, in committees whose preference is like that observed in the lower House, they favor the selection of experts. Finally, the third focus, I demonstrate that belonging or not to the coalition government impacts the way that a party acts in the legislative process, through committees. This is reflected in which bodies they chair, how committee chairs appoint rapporteurs, and how those appointed act in the scrutiny of bills. The results found confirm that the committees are a relevant actor in the Brazilian legislative process and that the parties are key players in these bodies, coordinating their activities.

Keywords: Committees; Political institutions; Legislative branch.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Regressão logística. Impacto do interesse na comissão sobre a probabilidade de receber o status de exclusiva.	50
Tabela 1.2: Regressão linear. Impacto da quantidade de atividade no total de membros da comissão.	54
Tabela 2.1: Caso ilustrativo. Demonstração do cálculo da DPC.....	69
Tabela 2.2: Caso ilustrativo. Demonstração do cálculo da RPC.....	72
Tabela 2.3: Regressão linear. Impacto da porcentagem de cadeiras na Câmara na porcentagem de presidência de comissão, por legislatura.	83
Tabela 2.4: Regressão linear, impacto do partido do presidente na RPC (1995-2014).	84
Tabela 2.5: Medidas-resumo. Alinhamento e Especialização.....	90
Tabela 2.6: Regressão linear. Impacto da preferência partidária da comissão (RPC e DPC) no tipo de atributo que prevalece no deputado (Alinhamento e Especialização).....	90
Tabela 3.1: Regressão logística, razões de chance de presidir comissões (Ministerial e Tamanho): coalizão vs. oposição.....	99
Tabela 3.2: Regressão logística, razões de chance de designação de relator (coalizão – oposição) por presidente (coalizão – oposição)/ projeto (executivo – não Executivo).	104
Tabela 3.3: Regressão linear de dois estágios . Variáveis instrumentais – Presidente e Projeto; variável instrumentalizada – Relator. Teste de alteração (emenda e substitutivo).....	108
Tabela 3.4: Regressão linear de dois estágios . Variáveis instrumentais – Presidente e Projeto; variável instrumentalizada – Relator. Teste parecer relator e apreciação da comissão.....	113

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Áreas correspondentes e tempo de correspondência entre comissões e ministérios (1989-2018).	43
Gráfico 1.2: Comissões exclusivas e cumulativas (1989-2019).....	48
Gráfico 1.3: Valores preditos de tamanho de comissão por atividade legislativa.....	50
Gráfico 1.4: Número de membros por comissão, <i>boxplot</i> (1989-2018).....	52
Gráfico 2.1: Desproporcionalidade Partidária das Comissões: <i>boxplot</i> (1995-2014)	70
Gráfico 2.2: Valores preditos de porcentagem de cadeiras por presidência de comissão.....	83
Gráfico 2.3: Impacto do partido do presidente da comissão na RPC.....	85

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Correspondência temática entre comissões e ministérios, 1989-2018.	38
Figura 1.2: Valores preditos de tamanho de comissão por atividade legislativa.	54
Figura 2.1: Representação Partidária na Comissão – Maiores bancadas – PMDB, PT, PFL/DEM e PSDB (50 ^a a 54 ^a legislatura).	74
Figura 2.2: Representação Partidária na Comissão – Bancadas intermediárias – PPB/ PP, PL/PR, PTB e PDT (50 ^a a 54 ^a legislatura).	77
Figura 2.3: Representação Partidária na Comissão – Menores bancadas – PSB, PPS, PCdoB e PV (50 ^a a 54 ^a legislatura).	80
Figura 2.4: Valores preditos, Alinhamento por RPC e Especialização por DPC.....	91
Figura 3.1: Razões de chance de presidir comissões (Ministerial e Tamanho): coalizão vs. oposição.	100
Figura 3.2: Razões de chance de designação de relator (coalizão – oposição) por presidente (coalizão – oposição)/ projeto (executivo – não Executivo).	104
Figura 3.3: Coeficientes: tipo de alteração em função do partido do relator (coalizão-oposição). Regressões lineares de dois estágios.....	109
Figura 3.4: Coeficientes: parecer e posição da comissão em função do partido do relator (coalizão-oposição). Regressões lineares de dois estágios.....	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CFT – Comissão de Finanças e Tributação
DEM – Democratas
DPC – Desproporção Partidária da Comissão
MA – Maranhão
PB – Paraíba
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE – Pernambuco
PEN – Partido Ecológico Nacional
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PL. – Projeto de Lei Ordinária
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PODE – Podemos
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RJ – Rio de Janeiro
RPC – Representação Partidária na Comissão
SD – Solidariedade
SP – São Paulo
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

Introdução	19
Capítulo 1 – Comissões: de instituições de incentivo à especialização	25
1.1 Teorias norte-americanas, premissa, reavaliação e lacunas	27
1.2 Aspectos estruturais que incentivam a especialização	35
1.2.1 Número de comissões no sistema e correspondência ministerial	36
1.2.2 Áreas fixas de especialização e tamanho das comissões	44
1.3 Conclusões parciais	55
Capítulo 2 - Recrutamento de deputados e preferência política nas comissões	57
2.1 Partidos e controle de informação: recrutamento partidário informacional	58
2.1.1 Recrutamento partidário	67
2.1.2 A presença do mecanismo informacional	86
2.3 Conclusões parciais	92
Capítulo 3 - Comissões e atividade legislativa	93
3.1 Dilemas partidários: compor ou não a coalizão	94
3.2 Qual comissão presidir? Critérios priorizados pela coalizão	96
3.3 Como agir? Designação e ação dos relatores e a importância da maioria	101
3.4 Conclusões parciais	115
Conclusão	117
Bibliografia	121

Introdução

Em março de 2013, o deputado federal Marco Feliciano, do Partido Social Cristão (PSC-SP), foi escolhido para presidir a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados. O fato de um político filiado a um partido conservador ocupar a presidência justamente da comissão responsável pelo tema dos direitos humanos chamou atenção da mídia nacional¹. Entretanto, se considerarmos a pouca relevância que até recentemente a Ciência Política dava às comissões brasileiras, a ampla divulgação do episódio por parte dos principais veículos de imprensa não passaria de uma tempestade num copo d'água. Afinal, bastaria que os líderes partidários se mobilizassem para retirar as matérias sensíveis da referida comissão, que, por sua vez, nada poderia fazer para evitar tal interferência, nem por ação de seu presidente. Contudo, quem observa a composição partidária e a atuação desta comissão sob a presidência de Marco Feliciano, e as compara com os padrões anteriores, facilmente percebe diferenças significativas.

Nas cinco legislaturas entre 1995 e 2014, o Partido dos Trabalhadores (PT) presidiu a CDHM em 14 ocasiões². De acordo com o Relatório Anual de Atividades de 2013³ da comissão, este foi o único ano no qual o PT não teve membro titular no órgão, exatamente quando a presidência fora ocupada pelo PSC. Se excluir esta sessão legislativa do cálculo, os petistas representaram, em média, 22% dos membros titulares da CDHM. Ao se tomar como referência a média de cadeiras que o PT ocupou na Câmara dos Deputados durante o mesmo período – 14% do total –, tem-se ideia do quanto esta comissão importa ao partido, o que torna ainda mais instigante o ocorrido de 2013.

Porém, mesmo com a ausência de membros titulares no dia-a-dia da comissão, o PT ainda relatou algumas matérias na CDHM naquele ano. O resultado destas relatorias, contudo, apenas ratifica a perda de espaço do partido no órgão em que, via de regra, atuava como protagonista. Conforme dados do relatório citado, ao todo 13 pareceres foram emitidos e votados em 2013 na comissão. Em três ocasiões, o primeiro relator designado era petista e, sempre que isso ocorreu, o parecer foi rejeitado pelos membros da CDHM. Em uma destas circunstâncias (PL. 6418/2005), a segunda relatoria também ficou a cargo do PT, e novamente houve rejeição. Somente uma vez um parecer rejeitado não foi relatado pelo PT, o que ocorreu

¹ A notícia foi divulgada por diversos veículos de imprensa, como Globo, UOL e Carta Capital (NÉRI, 2013; PASTOR POLÊMICO, 2013; PASTOR MARCO, 2013).

² A troca de presidente da comissão ocorre no início de toda sessão legislativa, isto é, a cada ano.

³ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/relatorios-de-atividades>. Acessado em 17/05/18.

com a deputada Liliam Sá (PR-RJ). Nas oito ocasiões em que o parecer foi aprovado pela comissão, nenhuma vez a relatoria era petista⁴.

Os dados da sessão legislativa anterior, quando comparados aos de 2013, tornam ainda mais patente a perda do protagonismo político exercido pelo PT na CDHM durante a gestão de Marco Feliciano. Em 2012, o partido presidiu a referida comissão com o deputado Domingos Dutra (PT-MA). Durante aquele ano, oito pareceres foram emitidos e votados. Em todos os casos, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade. Por quatro vezes, sempre que a relatoria ficou a cargo do PT, o parecer aprovado foi pela rejeição da matéria em questão.

Interessante notar que 2012 e 2013 são sessões legislativas da mesma legislatura e que a distribuição de membros nas comissões respeita, regimentalmente, a porcentagem de cadeiras obtidas na eleição pelo partido ou bloco parlamentar. Se em 2013 o PT não teve titular na CDHM, em contrapartida, em 2012, este ocupou 31% das vagas da comissão, tendo 17% das cadeiras da Câmara. O evento Marco Feliciano como presidente da CDHM revela padrões que questionam tanto o papel coadjuvante das comissões, quanto que sua importância se restringe à ação individual de alguns atores. Isto porque, a partir do momento em que não possuiu a presidência da comissão, o PT também perdeu interesse em se representar na CDHM, abrindo mão da sua representação como titular na comissão. Ao fazê-lo, passou a sofrer derrotas importantes, com seus pareceres sendo coletivamente negados sob estas circunstâncias. Isto ratifica a perda de espaço do PT enquanto a comissão fora presidida pelo PSC e, mais importante, apresenta indícios de que as comissões operam coletivamente, e não apenas como locus de ação de seus principais atores, como relatores e presidentes.

O caso exposto sugere ainda que os partidos buscam ocupar de forma estratégica as comissões. Não fosse isso, o Regimento Interno seria seguido à risca, mantendo a composição partidária da CDHM constante em 2012 e 2013, a despeito de quem ocupava a sua presidência. Ou seja, a falta de titulares do PT em 2013, quando a comissão foi presidida pelo PSC, aponta para uma ação coordenada dos partidos no processo de alocação de deputados nesses órgãos. Aqui, cabe destacar que os partidos têm direito regimentalmente a seu peso em cadeiras na Câmara nas comissões. Se o que é um direito não se concretiza, é porque existe um longo e difícil processo de negociação que envolve os cargos de presidente, mas também as vagas que cada partido ocupa nestes órgãos.

⁴ Uma vez a relatoria estava com o PR, três com o PSB (duas vezes com o Pastor Eurico, PSB-PE), duas com o PP (sempre com o deputado Jair Bolsonaro, PP-RJ), uma com o PV e outra com o PDT.

Isto, somado às sucessivas derrotas petistas neste mesmo ano, sugere que estas estratégias partidárias têm consequências que extrapolam a composição da comissão e impactam na capacidade do partido em influenciar as políticas tramitadas em seu interior. Se isto ocorre, é indício de que as decisões tomadas nas comissões influenciam o processo legislativo como um todo. Caso contrário, este jogo de coordenação entre os líderes partidários na definição da composição das comissões configuraria um desperdício de um recurso caro no Legislativo: o tempo.

As comissões no Brasil costumavam ser tratadas como coadjuvantes em termos de participação no processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, 2001). O uso frequente da urgência, que retira as matérias destes órgãos, foi interpretado como um inibidor de sua atuação. Por conta desta retirada exógena das propostas em discussão nas comissões, estas sequer usufruíam de suas prerrogativas previstas regimentalmente. Assim, o papel das comissões costumava ser relegado a um segundo plano. Ainda, dado que não haveria incentivos institucionais para que parlamentares se especializassem nas temáticas das comissões nas quais atuam, o papel do relator, responsável por escrutinar as matérias que tramitam nestes órgãos, também era avaliado como secundário.

Entretanto, hoje já se sabe que os relatores atuam ativamente do processo legislativo (A. FREITAS, 2016a; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Mas, mesmo as análises que redimensionaram a relevância das comissões brasileiras a partir da ação dos relatores mantiveram a análise da comissão como órgão coletivo e da atuação de seus presidentes à margem, pelo menos no que tange aos dados empíricos. Ou seja, seria a atuação individual do relator que teria importância e não a comissão enquanto corpo coletivo.

Tomando este contexto como parâmetro, o evento exposto incita duas novas possíveis interpretações sobre o sistema de comissões brasileiro. Por um lado, aponta para uma maior relevância das comissões brasileiras do que comumente se argumentava. Afinal, revela uma preocupação dos partidos e deputados em compô-las e em ocupar os seus principais cargos para, então, interferirem no trabalho desenvolvido em seu interior. Por outro, as constantes rejeições aos pareceres petistas durante o período, quando o PT sequer titular na CDHM possuía, sugere uma atuação da comissão enquanto órgão coletivo, com o intuito de imprimir a preferência política da sua maioria nas atividades desenvolvidas em seu interior.

Neste arranjo, a atuação dos principais atores da comissão – presidentes e relatores – seria balizada pelos demais membros, o que dificultaria ações puramente individuais nestes órgãos, mesmo com as prerrogativas atreladas a ocupação destes postos. Do ponto de vista da

pesquisa, isto demanda reavaliar o papel das comissões não somente a partir de alguns de seus atores individuais, mas também considerando sua composição como referência. Fazer isto evita que se tome a parte pelo todo, isto é, impede derivar automaticamente que as comissões são relevantes no processo legislativo por conta da importância de alguns de seus membros. Em outras palavras, reavaliar o papel das comissões, nestes termos, pode evitar que se tome, de antemão, processos potencialmente coletivos enquanto ações individuais.

Meu objetivo nesta tese é ratificar a relevância do sistema de comissões no Brasil e demonstrar que isto ocorre por atuarem coletivamente, e não apenas em função dos poderes do presidente ou do relator, ainda que o trabalho nestes órgãos seja coordenado por tais atores. Para tanto, inicialmente, demonstro que o sistema de comissões brasileiro possui características institucionais que incentivam a especialização de seus membros e sua participação no processo legislativo. Isto forneceria instrumentos adequados para que esta atuação fosse efetiva e eficiente. Este é o primeiro passo para que os diversos atores do Legislativo se interessem pelo sistema de comissões, além de ser necessário para que o sistema seja relevante no processo legislativo.

Esta etapa foi feita no primeiro capítulo, no qual demonstro que o sistema de comissões brasileiro possui aspectos estruturais que incentivam a especialização de seus deputados. Isto ocorre porque o sistema abarca um número amplo de jurisdições, se comparado a outros países. Inclusive, este fator foi aumentando gradativamente com o passar do tempo, sugerindo um interesse da maioria da Câmara em melhorar o sistema de comissões como um todo. Além disso, as áreas temáticas do sistema tendem a corresponder a pastas ministeriais, sendo que, ao final do período investigado, todos os ministérios possuíam uma área equivalente no sistema de comissões.

Isto posto, busco evidenciar no capítulo 2 que, em razão destes incentivos, os atores de fato se interessam em compor e em atuar no sistema de comissões. Isto torna o processo de recrutamento de deputados uma etapa fundamental pois, é a partir desta, que os líderes delegam, estrategicamente, poder aos seus membros partidários para que atuem em nome do partido. Os partidos agem no processo legislativo por meio de dois atores: líderes partidários, que buscam fazer prevalecer as preferências políticas dos partidos na Câmara, e seus membros, que representam e ratificam estas preferências em seus locais de atividade, inclusive nas comissões. Portanto, a atuação dos demais parlamentares é essencial nesta engrenagem, pois os líderes sozinhos não conseguem interferir diretamente em todos os eventos que ocorrem no plenário.

A impossibilidade da onipresença dos líderes é bem ilustrada ao se considerar o alto volume de trabalho que preenche o processo legislativo brasileiro. Por exemplo, de 06/10/1988 a 01/01/2016, 5632 leis foram aprovadas. Considerando o número total de dias deste período, chega-se a uma média de 1,8 lei aprovada/dia, sem retirar finais de semana, recessos ou feriados. Dada esta grande quantidade de atividade, é coerente que alguma delegação seja concedida pelos líderes, uma vez que não há margem para que o Parlamento atue caoticamente. Como os líderes desejam que os interesses partidários sejam defendidos dentro do Legislativo, é fundamental que deleguem atividades de forma estratégica. Isto é feito alocando parlamentares nas comissões considerando, ao mesmo tempo, as principais características do deputado e o quanto aquela comissão demanda tais características.

Com isto em tela, demonstro que, mesmo sendo previsto regimentalmente, a composição partidária das comissões não corresponde à da Câmara. O mesmo, no entanto, não ocorre com a distribuição de presidência de comissão. O resultado deste arranjo é que, por meio da troca de vagas, os partidos se sobrerrepresentam nas comissões que presidem, demonstrando uma preocupação não só com a cargo de presidente, mas também com a composição coletiva destes órgãos. Como consequência desta barganha, o grau de correspondência de composição partidária entre a comissão e o plenário se altera. Ou seja, a depender da comissão, sua composição partidária pode corresponder mais ou menos ao agregado da Câmara. Portanto, assumo que o tipo de deputado recrutado pelos líderes partidários varia a partir disto, sendo que, mesmo que a coordenação da seleção seja partidária, em certas ocasiões, um mecanismo informacional se mostra presente.

Em comissões nas quais o partido está sobrerrepresentado em relação ao plenário, os líderes tendem a priorizar a alocação de deputados alinhados⁵. Isto é feito porque a abundância de membros do partido numa comissão pode incentivar que algum parlamentar desvie do objetivo partidário em benefício próprio, acreditando que o comportamento de seus pares seja suficiente para o partido. Para evitar este risco, líderes recrutam deputados que têm como padrão agir de forma alinhada, isto é, com histórico de seguirem as orientações partidárias.

⁵ Como detalho no Capítulo 2, não usarei o termo disciplinado, pois não entrarei no extenso debate que há entre disciplina e coesão partidária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; GIANNETTI; LAVER, 2005; KREHBIEL, 1993; OWENS, 2003). Tampouco adotarei o termo leal, utilizado por Cox e McCubbins (2007), pois entendo que, principalmente no Brasil, este termo se relaciona com outros aspectos do parlamentar, como uma possível migração partidária. Ao invés disso, adoto o termo alinhado para caracterizar deputados que, seja por qual razão for – por concordarem ou para evitar punição –, contrariam raramente as orientações dadas por seus líderes.

Por outro lado, em comissões cuja composição partidária mais se assemelha à observada na Câmara, mais do que membros alinhados, o partido precisa de especialistas. Afinal, neste tipo de comissão é essencial que a informação transmitida para os demais parlamentares pelo representante do partido seja crível. Isto aumenta a probabilidade de que os demais membros da comissão sejam convencidos pelas informações transmitidas pelo agente partidário, tornando a reputação do parlamentar uma característica essencial. Nestes casos, expertise torna-se um atributo primordial. Isto inclui o mecanismo informacional na alocação de deputados coordenada pelos líderes partidários.

O último objetivo da tese foi confirmar que as comissões interferem no processo legislativo, lançando mão, para tanto, de suas prerrogativas e das estratégias de composição e ocupação de cargos destes órgãos. Assim, o ciclo se fecha, permitindo sustentar que as comissões são órgãos relevantes no sistema político brasileiro e que, por isso, deputados e partidos buscam compô-las. E que fazem isto para alcançar os objetivos partidários no interior do Legislativo. Isto é feito no terceiro capítulo, levando em conta como o pertencimento à coalizão governista interfere nesta participação. Por fim, apresento as conclusões finais da tese, sintetizando e articulando os principais resultados da pesquisa.

Capítulo 1 – Comissões: de instituições de incentivo à especialização

Governos democráticos exercem inúmeras atividades que englobam temas dos mais variados, como produção de normas jurídicas, fornecimento de informação à sociedade, fiscalização de seus próprios integrantes etc. Tamanho volume de tarefa e de complexidade de conteúdo exige uma organização interna eficiente que garanta não só a execução destes trabalhos, mas também que isto ocorra evitando desperdícios e resultados indesejados. Recursos como tempo, orçamento e material humano são limitados, e o próprio sucesso de um governo depende de planejamento adequado e boa execução deste plano.

A solução para resolver estes problemas organizacionais consiste na presença de instituições endógenas⁶ que incentivem seus membros a realizarem suas atividades de forma competente. Como recursos são escassos nestes ambientes, deve-se oferecer incentivos institucionais que impactem o maior número possível de atores, promovendo a otimização no total de atividades desenvolvidas por tempo e reduzindo a ocorrência de efeitos negativos inesperados. Em outras palavras, quanto mais os incentivos individuais estiverem alinhados com as metas coletivas, mais os atores participarão da execução dos trabalhos e estarão empenhados nestas ações.

Paralelamente, à medida que aumenta o número de atores envolvidos, aumenta também o desafio de os mobilizar, devido à dificuldade de que os incentivos institucionais oferecidos sejam atraentes e estejam disponíveis para todos. Portanto, o equilíbrio entre incentivos individuais e metas coletivas tem propensão para ser ainda mais delicado no Legislativo, em razão do elevado número de atores e a diversidade de interesses ali presentes. Ou seja, as instituições presentes neste Poder devem ser desenhadas de tal modo que ofereçam incentivos ao mesmo tempo abrangentes e individuais, se a pretensão for atingir atores com diferentes preferências. Segundo Krehbiel (1992), nestas circunstâncias, viabilizar especialização é o melhor incentivo possível, pois sua aquisição possibilita ao ator reivindicar os créditos gerados pela execução competente de suas tarefas. Seja qual for o objetivo político do parlamentar, ele aumentará a chance de alcançá-lo se seu trabalho for reconhecido e bem avaliado, e expertise é um atributo indispensável para isso.

Dentre as instituições parlamentares com possibilidade de oferecer tais incentivos, as comissões temáticas merecem destaque, por estarem presentes em um sem-número de democracias mundo afora e por variarem em sua capacidade de oferta em cada país. Isto é, dependendo de características estruturais e prerrogativas procedimentais, comissões podem

⁶ Endógenas pois são elaboradas, alteradas, extintas e mantidas pelos próprios membros do Legislativo.

incentivar mais ou menos a especialização de seus membros, além de possibilitar em diferentes graus a participação deles no processo legislativo. Desse modo, conhecê-las, por meio de sua estrutura e procedimentos, conforma um primeiro passo para compreender como estas instituições incentivam a especialização de seus membros. E, a partir disto, em que medida facilitam uma atuação qualificada no processo legislativo, para que colham os frutos desta participação, contribuindo para o alcance de suas metas.

No Brasil, as comissões costumavam ser tidas como coadjuvantes, muito em função do uso frequente de urgência, que retira as matérias destes órgãos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, 2001). Como consequência, as pesquisas que as analisavam não incluíam em seu escopo aspectos estruturais e direitos procedimentais das comissões. Em vez disso, focavam nos critérios de recrutamento de deputados para as comissões, sem se debruçar sobre os incentivos institucionais que influenciariam na forma como eles atuam nestes órgãos e nas consequências destas ações (MÜLLER, 2005, 2011; MÜLLER; MEIRELES, 2014; PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2005). Apenas mais recentemente, alguns estudos reavaliaram a importância das comissões brasileiras, ao destacar a relevância que seus principais atores – especialmente os relatores – possuem no processo legislativo, bem como de suas prerrogativas procedimentais (A. FREITAS, 2016a; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Entretanto, ainda não se conhece como as características estruturais do sistema de comissões podem contribuir para a atuação de seus membros, possibilitando a especialização, tampouco se esta ação é coletiva ou restrita aos principais cargos.

Neste capítulo, apresento as interpretações das comissões brasileiras que as tomavam como órgãos secundários, destacando que a transposição direta de teorias norte-americanas enfrentou um problema de premissa: a própria importância das comissões. Em seguida, exponho que esta premissa passou a ser tensionada, ao se levar em conta o uso das prerrogativas procedimentais das comissões e a participação de seus relatores no processo legislativo. Argumento ainda que tal tensão requereu a incorporação de uma literatura que investiga comissões em parlamentarismos europeus, marcados por sistemas políticos centralizados no Executivo.

Por um lado, os modelos desenvolvidos para países europeus multipartidários possibilitaram uma melhor compreensão das comissões brasileiras no processo legislativo, pois este também se caracteriza pela centralização no Executivo, como é esperado em sistemas parlamentaristas. Por outro, a própria reavaliação das comissões abriu uma lacuna para que se as investigasse de maneira mais detida, demandando uma análise não só dos aspectos

procedimentais e de seus principais atores, mas também de seus aspectos estruturantes e de sua atuação enquanto órgão coletivo.

Para preencher esta lacuna, é preciso explorar, inicialmente, os aspectos estruturais do sistema de comissões brasileiro, para avaliar o quanto estes estimulam a especialização dos deputados para atuar nestes órgãos. Afinal, antes de se alinharem a objetivos coletivos, tais incentivos individuais à especialização precisam existir. Isto é, somente a presença de características estruturais que incentivem cada parlamentar a desenvolver expertise permite analisar em que medida estes estímulos se alinham a metas coletivas. A partir disto, é possível dar dois passos adiantes: avaliar se as comissões atuam enquanto órgãos coletivos e o impacto de seus trabalhos no processo legislativo como um todo.

1.1 Teorias norte-americanas, premissa, reavaliação e lacunas

A maioria das pesquisas sobre o sistema de comissões brasileiro tomou como referencial o debate acerca das comissões permanentes dos Estados Unidos. Assim, visaram testar a adequação dos diversos modelos de ação parlamentar norte-americanos – distributivista, informacional e partidário – para o Brasil (MÜLLER, 2005, 2011; MÜLLER; MEIRELES, 2014; PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2005). Contudo, uma importante diferença de premissa impactou a forma como estas vertentes viajaram para o Brasil. Pesquisas norte-americanas, apesar de divergirem em torno de qual modo de ação prevalece, assumem as comissões como essenciais ao processo legislativo (COX; MCCUBBINS, 2007; KREHBIEL, 1992; WEINGAST; MARSHALL, 1988). Por outro lado, as análises brasileiras, via de regra, partiram do pressuposto de que as comissões eram secundárias.

Nos Estados Unidos, recrutamento de parlamentares e distribuição de preferências nas comissões são questões analíticas centrais, não importa qual seja a corrente teórica: distributivista, informacional ou partidária. No cerne deste processo, encontra-se quem tem a prerrogativa da seleção. Para os distributivistas, o critério de recrutamento que prevalece nas comissões é a autosseleção (WEINGAST; MARSHALL, 1988), assim, a alocação fica a cargo do próprio parlamentar. Isto produziria políticas particularistas, cuja preferência representa os interesses individuais dos deputados. Este tipo de nomeação não contradiz a teoria informacional⁷, desde que resulte em comissões compostas por especialistas, internamente

⁷ Do ponto de vista informacional, a autosseleção é somente o primeiro passo do processo de recrutamento, que pode ou não se efetivar. Sua consumação depende da vontade da maioria do plenário, que possui meios institucionais para interferir no processo de recrutamento, quando necessário. Conforme Krehbiel (1992, p. 139),

heterogêneas e que representem a maioria do plenário (KREHBIEL, 1992). Pois, seja por autosseleção ou não, é a preferência da maioria do plenário que prevalece nas nomeações e, por conseguinte, nas decisões tomadas no interior das comissões. Por fim, a vertente partidária sustenta que não é possível um processo de recrutamento baseado somente em autosseleção. Cox e McCubbins (2007) argumentam que a nomeação de parlamentares para as comissões é coordenada pelos líderes partidários e que, portanto, a preferência política resultante do recrutamento irá variar, de comissão para comissão, de acordo com os interesses dos partidos em cada jurisdição.

Em outras palavras, tais pesquisas não investigam apenas qual critério de recrutamento prevalece nas comissões, mas também o resultado desta seleção em termos de preferência das políticas públicas elaboradas e aprovadas em seu interior. Em última instância, analisam quem coordena o sistema de comissões e o impacto disto no processo de tomada de decisão política. Como o processo legislativo norte-americano é descentralizado nas comissões, estas análises são fundamentais para compreender o sistema político como um todo.

Em contrapartida, uma vez que as análises sobre o caso brasileiro tomam as comissões como desimportantes, não avaliam o impacto da adequação dos modos de ação parlamentar sobre a participação das comissões no processo legislativo ao qual estão integradas. Afinal, dado que as comissões são coadjuvantes, a escassa participação destas no processo decisório do Legislativo estabelece-se a priori. Por isso, as vertentes dos Estados Unidos, quando usadas no Brasil, não definem um marco teórico sobre incentivos e constrangimentos oferecidos aos parlamentares e, portanto, à forma como, a partir das comissões, participam do processo legislativo. Ao invés disso, para o caso brasileiro, estas correntes teóricas foram mobilizadas somente como ferramentas explicativas sobre os critérios de nomeação que prevalecem nas comissões.

Santos (2002), por exemplo, comparou os recrutamentos para as comissões nos dois períodos democráticos brasileiro, 1946-64 e pós-1988. O autor analisou as alocações de políticos do Partido Social Democrático (PSD), durante 1951-62 e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), entre 1991-98 para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Os partidos foram escolhidos por estabelecerem as maiores bancadas de cada período; já as comissões, por serem as “duas

“*self-selection* is a multifaceted and sometimes misleading term, for it refers only to the individual initiation of the committee assignment process, not to the collective choice that determines committee composition”.

comissões decisivas⁸” do sistema (SANTOS, 2002, p. 250). Ele testou o impacto de duas variáveis na nomeação: lealdade partidária e expertise do deputado, pois, segundo o autor, “é preciso considerar que as preocupações dos líderes com lealdade política são balanceadas pela necessidade de conhecimentos especializados nas políticas públicas” (SANTOS, 2002, p. 251). As conclusões de Santos (2002, p. 258) indicaram que o critério de expertise impactou nos dois períodos, sendo que a lealdade partidária influenciou somente em 1946-64.

Pereira e Mueller (2000) também testaram a vertente informacional. No entanto, destacaram outra característica desta abordagem. Os autores consideraram o quanto cada comissão é representativa da Câmara. A hipótese testada foi de que quanto menos representativa for a comissão, maior será o número de pedidos de urgência. Pois, quanto mais heterogêneas forem as comissões, isto é, quanto mais representarem a preferência política do plenário, melhores serão as informações produzidas por estas. Assim, “quanto mais distante for a preferência mediana da comissão da preferência mediana do plenário, maior será a probabilidade de se requisitar urgência para a proposta” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 59).

Os autores não investigaram o grau de expertise das comissões ou os aspectos institucionais que incentivam a especialização. Alternativamente, tomaram como dada a capacidade das comissões em se especializar e em obter informação sobre as matérias analisadas. Além disso, assumiram que as comissões decidem, de maneira estratégica, qual parcela da informação devem transmitir ao Legislativo (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 61). Para testar a hipótese, os autores mobilizaram um índice de preferência dos deputados, baseado em votações nominais pró e contra o Executivo, e compararam o agregado da composição das comissões com o do plenário. Ou seja, por meio da nomeação dos deputados para as comissões, etapa que define sua composição. Eles concluíram que “a probabilidade de urgência aumenta à medida que aumenta a distância entre as preferências medianas da comissão e do plenário” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 62).

Outro autor que testou a vertente informacional⁹ foi Müller (2011). Neste trabalho, ainda que tenha encontrado traços de especialização no recrutamento de parlamentares para as comissões, isto, segundo ele, não foi suficiente para ratificar a teoria informacional. De acordo com o Müller, “embora os critérios de especialização sejam observados pelos partidos no

⁸ Segundo Santos (2002), estas comissões são decisivas porque avaliam a constitucionalidade e adequação financeira ao orçamento de todas as matérias, independentemente da temática política do teor do projeto.

⁹ Mais adiante, me debruço sobre o principal trabalho que mobilizou a abordagem informacional para explicar a participação das comissões no processo legislativo brasileiro, realizado por Santos e Almeida (2011). Porém, como este livro é fundamental para a reconsideração da relevância das comissões no Brasil, não o incluo nesta etapa, pois aqui foco exclusivamente nas pesquisas que tomaram as comissões como coadjuvantes no processo legislativo.

recrutamento para as comissões, tal especialização não se traduz no que poderíamos considerar como o desempenho do papel informacional pelas mesmas” (MÜLLER, 2011, p. 141).

Em trabalho anterior, Müller (2005) identificara traços partidários no critério de nomeação de deputados para as comissões da Câmara. O autor testou a hipótese “de que o sistema de comissões permanentes leva os partidos a recrutar parlamentares que, por sua *lealdade política*, possam maximizar a execução de metas de seus partidos nas comissões estratégicas” (MÜLLER, 2005, p. 371, grifo no original). Müller concluiu que o modelo partidário prevalece na composição das comissões, porém, “tal perspectiva não exclui a possibilidade de que determinadas comissões possam cumprir papéis *distributivistas* ou *informacionais*” (MÜLLER, 2011, p. 390, grifo no original). Tanto não exclui que, em trabalho mais recente, Müller, em coautoria com Meireles (2014), concluíram que, apesar de nenhuma vertente norte-americana se adequar completamente às comissões brasileiras, a melhor explicação seria oferecida pela teoria informacional. Esta mudança de prevalência de uma teoria para outra em diferentes pesquisas justifica-se, segundo os autores, pelo fato de que vários critérios podem interagir no recrutamento para as comissões, e que isto varia com o tempo e em cada comissão (MÜLLER; MEIRELES, 2014, p. 18).

Estes trabalhos merecem destaque, pois sinalizam a necessidade de olhar mais detidamente para as comissões no Brasil. Ao mesmo tempo, chama atenção que Santos (2002), Pereira e Mueller (2000) e Müller (2005) compartilham uma mesma premissa: as comissões brasileiras possuem papéis secundários. Santos (2002) afirmou que o presidente brasileiro controla a agenda do Legislativo e que isso se traduz no domínio dos líderes partidários sobre os seus deputados. Diante disso, o autor argumentou que os deputados abrem mão dos poderes que as comissões possuem para atuar no processo legislativo, mesmo sendo estes os locais onde teriam as maiores oportunidades para tanto (SANTOS, 2002, p. 239). Na mesma direção, Pereira e Mueller sustentaram que as comissões não avaliam as proposições feitas com pedidos de urgência, dado o prazo curto que têm para tanto nestas circunstâncias: somente duas sessões. Partindo deste argumento, e baseados no alto índice de pedidos de urgência no Legislativo brasileiro – 36,52% das propostas promulgadas entre 1995 e 1998 – inferiram que “os próprios deputados se abstêm de discutir e decidir sobre grande parte da nova legislação nas comissões” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 48). Müller (2005, p. 376) também parte do mesmo ponto, ao afirmar que as comissões brasileiras têm seu poder e autonomia esvaziados pela prerrogativa de intervenção no processo legislativo que possui o presidente.

Desde os influentes trabalhos de Figueiredo e Limongi (1996, 2001) sobre a relação Executivo-Legislativo no sistema político brasileiro, as comissões foram interpretadas como órgãos frágeis, especialmente em função do uso frequente do procedimento de urgência. Por conta deste instrumento, mesmo sendo composto por comissões dotadas de poderes como terminativo/ conclusivo¹⁰, o Legislativo brasileiro tem o rito ordinário das matérias, que prevê sua passagem nestes órgãos, frequentemente interrompido. O seu uso, deliberado via Colégio de Líderes, produz uma diferença entre o que prevê a CF-88 e a realidade do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, p. 3). Ou seja, fatores institucionais criam obstáculos ao desenvolvimento de trabalhos no interior das comissões e incentivam a centralização do processo decisório nos líderes partidários. Com isso,

A iniciativa legislativa e a capacidade de controlar a agenda decisória se concentram inteiramente nas mãos do Executivo e do colégio de líderes. Efetivamente, o grosso do trabalho legislativo passa ao largo da contribuição da maioria dos parlamentares. Não há, portanto, incentivo para que participem. Tampouco se desenvolvem e se institucionalizam as instâncias decisórias onde essa participação poderia ser mais efetiva: as comissões. O círculo se fecha. As expectativas se realizam e justificam a necessidade da centralização e da delegação de poderes legislativos à presidência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, p. 72).

Esta perspectiva marcou profundamente os estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil e, desse modo, as análises sobre seu sistema de comissões. Porém, com o passar do tempo, o papel do Legislativo no sistema político foi gradativamente revisto. Isto foi feito levando em consideração o uso das prerrogativas procedimentais por parte das comissões brasileiras e a partir da atuação de um ator chave destes órgãos, os relatores. Por vezes, estas pesquisas foram amparadas por uma literatura focada em casos europeus (FORTUNATO; L. MARTIN; VANBERG, 2017; KIM; LOEWENBERG, 2005; L. MARTIN; VANBERG, 2013, 2020; MATTSON; STRØM, 1995; STRØM, 1990), que investiga o papel das comissões em sistemas centralizados pelo Executivo, tal qual ocorre no Brasil. Isto foi fundamental, pois permitiu pensar a coexistência de um sistema centralizado no Executivo com comissões ativas no processo legislativo, desde que certas características estruturais e procedimentais estivessem presentes.

¹⁰ O poder terminativo, de exclusividade da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e de comissões especiais, permite que estes órgãos interrompam a tramitação de matérias que julgarem inconstitucionais, injurídicas ou antirregimentais e cuja implementação acarrete inadequação financeira ou orçamentária. Por outro lado, o poder conclusivo, quando previsto, permite que as comissões discutam e votem os projetos apreciados, definindo seu destino, sem necessidade de apreciação em plenário.

O protagonismo das comissões nos Estados Unidos é assumido de antemão, portanto, as pesquisas focadas neste país não se debruçam sobre este aspecto. Em vez disso, analisam, por meio do recrutamento de parlamentares e da distribuição de preferência resultante disto, quem coordena as comissões e, conseqüentemente, o processo legislativo. Por outro lado, as pesquisas que buscam entender o papel das comissões nos países europeus, dada a diversidade de formas que os sistemas de comissões adquirem em cada país, analisam se estes órgãos permitem que os partidos atuem no Legislativo, a fim de responder à centralidade do Executivo. Em última instância, são as coalizões governamentais que conformam os principais objetos de análise destes estudos.

As comissões são instrumentos utilizados pelos partidos, que iniciam propostas legislativas por meio dos ministérios, para controlarem seus pares. Mas isso depende essencialmente de capacidade das comissões de equilibrar a ação de seus principais atores e sua importância enquanto órgão coletivo no processo legislativo. Ou seja, nos termos de L. Martin e Vanberg (2013), depende da força das comissões. Por isso, nestes estudos, foi preciso dar um passo anterior e investigar em que medida as comissões permitem esta intervenção do Legislativo no processo decisório. Isto é feito a partir de aspectos estruturais e procedimentais das comissões que incentivam esta participação.

Dentre as prerrogativas procedimentais, cinco têm merecido destaque por essa literatura (L. MARTIN; VANBERG, 2013, 2020; S. MARTIN, 2014). Em primeiro lugar, destaca-se o direito de apreciar as propostas antes que passem pelo plenário, o que garante às comissões a análise prévia das proposições que seguirão para votação. Em segundo, há o direito de indicar a aceitação total ou parcial das propostas, bem como de alterá-las. Isto permite que as comissões interfiram no conteúdo final dos projetos que escrutinizam e que influenciem em seu destino de se transformar ou não em lei. Em terceiro, ressalta-se o direito de reescrever a matéria, propondo um projeto em substituição ao que está sendo apreciado. Em quarto lugar, elenca-se a prerrogativa de solicitar qualquer cidadão ou autoridade para testemunhar, incluindo ministros. Tal aspecto refere-se mais ao poder fiscalizador que as comissões podem ter do que à sua capacidade de interferir no processo legislativo. Porém, também pode ser utilizado para esclarecimentos sobre propostas iniciadas pelos ministérios, ou como moeda em barganha de propostas. Por fim, em quinto, deve-se evitar que o trabalho interno das comissões seja interrompido por procedimentos regimentais, como o requerimento de urgência.

O sistema de comissões brasileiro possui as quatro primeiras prerrogativas (A. FREITAS, 2016a; INÁCIO; REZENDE, 2015; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Por outro lado,

o uso frequente do requerimento de urgência no sistema político brasileiro – ausência do último aspecto – costuma ser interpretado como um fator que inibe as comissões de utilizar todos os direitos procedimentais de que gozam. Entretanto, a inferência de que as comissões seriam meros coadjuvantes, a partir do pedido de urgência, foi questionada pelas conclusões de alguns trabalhos (A. FREITAS, 2016a; R. FREITAS, 2010; SANTOS; ALMEIDA, 2011).

A. Freitas (2016a) e R. Freitas (2010) demonstram que a urgência, na maioria dos casos, é solicitada somente após finalizada a atuação das comissões. A função da urgência, portanto, não seria retirar o projeto de uma comissão oposicionista, mas inseri-lo em uma agenda superlotada. Somente assim estes projetos encontram espaços para chegar ao plenário, dado o grande número de medidas provisórias e outras matérias com urgência ali presentes. Entre 1989 e 1994, por exemplo, boa parte das matérias transformadas em norma jurídica que tramitou pela Câmara, foi aprovada via urgência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 58). Ou seja, é remota a chance de votação de um projeto sem o regime de urgência.

A. Freitas (2016a) demonstra que a participação das comissões no processo legislativo se concentra na relatoria de projetos. Nesse sentido, mesmo quando há uso da urgência, o Legislativo realiza suas alterações nas matérias, via comissões. De acordo com a autora, 45% das vezes em que a urgência foi indicada para um projeto, a proposta foi para o plenário com o parecer do relator já aprovado pela comissão, sendo que 22% destes estavam prontos para entrar na pauta (A. FREITAS, 2016a, p. 78). Assim, a urgência não inibe as comissões de realizarem seus trabalhos, pelo contrário, atua enquanto ferramenta para inserir as propostas já escrutinizadas por estes órgãos na agenda lotada do plenário (A. FREITAS, 2016a, p. 78). Em consequência desta atuação, mais de 80% das alterações feitas nos projetos são elaboradas pelos seus relatores (A. FREITAS, 2016a, p. 81).

Porém, nem todos relatores alteram os projetos. Mesmo quando a matéria passa por mais de uma relatoria, essa tende a ser alterada por apenas um relator (A. FREITAS, 2016a, p. 89). A mesma dinâmica ocorre entre a Câmara e o Senado, sendo que, na passagem de uma casa para outra, via de regra, o partido do relator que altera em uma é diferente do relator que altera na seguinte (A. FREITAS, 2016a, p. 93, tabela 12). Este padrão demonstra que a alteração de projetos no Legislativo é algo orquestrado. Isto é, “o processo de alteração de projetos é coordenado no interior do Legislativo. E esta coordenação é realizada pelos partidos políticos” (A. FREITAS, 2016a, p. 93)¹¹.

¹¹ Outra demonstração de atuação coordenada dos partidos pode ser vista quando os líderes partidários alteram os projetos. De acordo com A. Freitas, “os líderes alteram pouco os projetos, como atores institucionais, mas apesar de numericamente serem menos importantes, essas alterações são fundamentais porque possibilitam acordos que

Santos e Almeida (2011) também questionaram a interpretação até então vigente sobre o impacto da urgência no sistema de comissões no Brasil. De acordo com os autores, a urgência é utilizada, salvo exceções, quando há consenso entre todos os partidos do Legislativo, incluindo os da oposição. Isso ocorre porque o uso da urgência via coalizão governista seria restringido pelos parlamentares, quando estes demandassem mais informações sobre um dado projeto. Isto aconteceria principalmente em comissões oposicionistas, capazes e interessadas em, quando fosse o caso, transmitir informações conflituosas com as oriundas do Executivo. Nesse sentido, “já que a comissão pode ter incentivo para produzir informação contrária aos interesses do Executivo e o plenário pode se beneficiar dessa situação, então a interpretação de que as comissões são “agentes do Executivo” precisa ser melhor qualificada” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 77).

As comissões, principalmente aquelas oposicionistas, seriam fundamentais para tanto, ao possibilitarem que o Legislativo tome decisões com informação mais diversificada. Assim, a maioria governista raramente utilizaria a urgência para acelerar projetos do Executivo contrários à preferência da oposição em função da “capacidade do sistema de comissões de gerar informação adicional à do Executivo, reduzindo assim a incerteza do plenário” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 37).

Para os autores, o relator também tem papel fundamental, mas desta vez atuando como agente informacional, ainda que ele não possua esta função regimentalmente prevista (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 111). Um relator será um melhor informante se for moderadamente contrário à proposição inicial, isto é, se ele for mais interessado em informar do que seria um relator favorável, neutro ou extremamente contrário à proposta. Como Santos e Almeida constataram que um número significativo de relatores de projetos do Executivo é oriundo da oposição, os autores inferem que isso ocorre por intermédio direto do plenário, interessado na melhor informação que possa ser gerada pela comissão (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 112). Deste modo, diferentemente de A. Freitas (2016a), que entende que a coordenação no Legislativo ocorre partidariamente, Santos e Almeida afirmam que isto acontece por uma estratégia informacional.

As pesquisas apresentadas destacam a presença de aspectos procedimentais nas comissões brasileiras que as permitem participar do processo legislativo, e que o uso da

tornam possível a aprovação das matérias. Todas as alterações promovidas por acordos de lideranças ocorrem no plenário e dizem respeito a aspectos do projeto para os quais não foi possível fechar o acordo nas etapas anteriores. São, portanto, alterações em pontos chave dos projetos, fundamentais para sua aprovação” (A. FREITAS, 2016a, p. 82).

urgência não atrapalha esta atuação. Evidenciam ainda, o papel essencial do relator nesta participação. Contudo, a requalificação do Legislativo brasileiro e, mais especificamente, de seu sistema de comissões, ainda tem lacunas a serem preenchidas. Esta reavaliação ainda não considerou em que medida os aspectos estruturais das comissões interferem na sua capacidade de incentivar a especialização individual de seus membros.

Ainda que direitos procedimentais sejam essenciais, é fundamental que tais prerrogativas sejam mobilizadas de forma eficiente. Isto ocorre com a especialização de quem as utiliza, o que é estimulado por aspectos estruturais das comissões. Na seção que segue, demonstro que as características estruturais presentes no sistema de comissões brasileiro incentivam seus deputados a se especializarem. A partir disto, construo a base que respalda o próximo capítulo, no qual argumento que há uma preocupação dos atores não só em ocupar os principais cargos das comissões, mas também com o coletivo formado por seus membros.

1.2 Aspectos estruturais que incentivam a especialização

Diversos aspectos estruturais colaboram para que um sistema de comissões incentive a especialização por parte de seus membros, permitindo que atuem de forma competente no processo legislativo. Tais elementos dizem respeito ao formato do sistema de comissões, incluindo o tamanho do sistema, o tamanho de cada comissão e as áreas temáticas presentes. Os aspectos estruturais diferenciam-se dos procedimentais que, por sua vez, tratam de poderes e limites que as comissões possuem. Argumento que as características estruturais fornecem incentivos para especialização. Já os aspectos procedimentais tratam das possibilidades para que os parlamentares participem do processo legislativo, ou seja, lancem mão da especialização adquirida. Poderes procedimentais também podem conformar um incentivo à especialização, pois o ganho de expertise é mais importante quanto mais se pode utilizá-la. Porém, antes de usá-la é preciso adquiri-la. Nesse sentido, aspectos estruturais são uma condição necessária para a mobilização de expertise, ainda que não seja suficiente (STRØM; MÜLLER; SMITH, 2010).

Quatro aspectos estruturais são comumente elencados por incentivarem a especialização dos membros das comissões (L. MARTIN; VANBERG, 2013; S. MARTIN, 2014; STRØM, 1990): (1) o número de comissões permanentes que compõem o sistema; (2) o grau de correspondência de jurisdição entre comissões e ministérios; (3) as áreas fixas de especialização; e (4) o tamanho das comissões, ou seja, número de parlamentares que as compõem. Na sequência, exploro os dois primeiros e, isto feito, os dois últimos.

1.2.1 Número de comissões no sistema e correspondência ministerial

O número de comissões representa o total de áreas temáticas que o sistema abrange. De acordo com L. Martin e Vanberg (2013, p. 45), um número baixo de comissões indica um déficit do sistema, pelo risco de deixar de fora jurisdições políticas que demandem especialização. Strøm (1990, p. 71) destaca que especialização é um pré-requisito para que deputados tomem decisões políticas de forma eficiente. Quanto mais específica é a área temática de uma comissão, mais os parlamentares conseguem se especializar, uma vez que podem dedicar com maior precisão seus esforços para ganho de expertise. Assim, é necessário que o sistema abranja um mínimo de assuntos delimitados e separados por comissão, a fim de incentivar a especialização de seus deputados e garantir deliberações eficientes em seu interior.

Um número amplo de comissões incentiva a especialização ao incorporar vários temas políticos ao sistema. Isto importa tanto pela especificidade do tema tratado em cada comissão, quanto pelo amplo portfólio de possibilidades oferecido aos parlamentares para focar o desenvolvimento de sua expertise. Este mesmo fator amplia ainda a chance de que as temáticas das comissões correspondam às ministeriais, o que conduz ao segundo aspecto estrutural, qual seja, o grau de correspondência de jurisdição entre comissões e ministérios.

Tal aspecto diz respeito à capacidade do Legislativo em fiscalizar o Executivo. A fiscalização entre Poderes trata do equilíbrio e independência entre estes, o que é essencial para democracias, principalmente presidencialistas, nas quais Legislativo e Executivo são escolhidos via disputas eleitorais distintas. Uma alta correspondência entre comissões e ministérios aumenta a chance de que a fiscalização do Executivo, por parte do Legislativo, seja eficiente, pois este ato será mais competente quanto mais o parlamentar for especialista sobre o tema do objeto alvo de escrutínio. Isto é especialmente importante em sistemas políticos como brasileiro, dada a centralização que o Poder Executivo exerce no processo legislativo. Nestes contextos, a maioria das propostas legislativas transformada em normas jurídicas é elaborada pelos ministérios. Em situações nas quais a temática da comissão corresponde à ministerial, mais os parlamentares são eficientes para analisar a matéria iniciada no Executivo, pois seu teor será justamente sobre a expertise que desenvolvem. (L. MARTIN; VANBERG, 2013; S. MARTIN, 2014; MATTSON; STRØM, 1995; STRØM, 1990).

Fiscalizar o Executivo e escrutinar os projetos de lei que lá são elaborados são tarefas intrínsecas a um parlamentar. Além disso, deve-se considerar que o sucesso de sua carreira é diretamente relacionado à sua capacidade de executar bem suas tarefas. Assim, uma

vez que a correspondência temática entre comissão e ministério facilita o parlamentar a fiscalizar o Executivo e a analisar as matérias iniciadas neste Poder, este fator conforma um incentivo para que se especialize na jurisdição da comissão a qual pertence.

Para definir o grau de correspondência entre as temáticas de comissões e ministérios, L. Martin e Vanberg (2013) utilizaram a diferença do total de comissões em relação ao total de ministérios. Segundo os autores, esta decisão justifica-se porque a presença de mais comissões do que ministérios torna mais fácil a ocorrência de correspondência temática. Desse modo, quanto maior for essa diferença em favor das comissões, maior a probabilidade de que a correspondência ocorra. Outra vantagem da medida, segundo eles, é o fato de ser contínua, permitindo a comparação do grau de presença deste aspecto entre os países. A gradação é mais precisa para indicar em que medida as áreas das comissões correspondem às ministeriais, diferentemente do que faz um indicador discreto, tal qual adotado por Strøm (1990) e por Mattson e Strøm (1995). Nestas pesquisas, segundo L. Martin e Vanberg (2013, p. 45), não é claro como os sistemas de comissões são codificados sobre este aspecto. De fato, Strøm (1990, p. 71) apenas informa que considera 1 quando a jurisdição das comissões permanentes corresponde às áreas ministeriais e 0 quando isto não ocorre. No entanto, não esclarece qual porcentagem de correspondência é considerada como corte para definir 1 ou 0.

Apesar da vantagem em relação à medição binária, a medida utilizada desconsidera se alguma(s) comissão(ões) porventura não representa(m) uma temática ministerial (L. MARTIN; VANBERG, 2013, p. 47). Isto pode conduzir a três problemas interpretativos. Em primeiro lugar, não permite identificar a quantidade de comissões cuja temática realmente corresponde a algum ministério. Em segundo, como consequência disso, não indica se a criação de uma comissão ajuda ou não o sistema neste quesito. Afinal, se o grau de correspondência entre comissão e ministério incentiva a especialização de parlamentares, a inauguração de uma nova comissão terá outro peso se sua área corresponder a de algum ministério. Por fim, não considera se a mesma comissão corresponde a mais de uma área ministerial.

Por demandarem expertise em mais de uma área, estas comissões dificultam o processo de acúmulo de informação e de ganho de especialização. Isto porque este processo é custoso e, quanto melhor definida for a expertise, melhores tendem a ser os resultados alcançados, pois menor a dificuldade em se especializar (L. MARTIN; VANBERG, 2013; S. MARTIN, 2014). Inácio e Rezende (2015) argumentam que comissões que correspondem a mais de um ministério oferecem maiores oportunidades de controle aos membros da coalizão. Isso pode ser coerente, desde que as comissões desenvolvam expertise em todas as jurisdições

ministeriais às quais correspondem. Contudo, deve-se considerar que o custo para tanto é maior do que para uma comissão que se especializa em apenas uma jurisdição.

No Brasil, o total de comissões que compõe o sistema aumentou continuamente entre 1989 e 2018 (VASQUEZ; DE FREITAS, 2019). Por um lado, isto indica um incentivo à especialização, conforme o primeiro critério estrutural: número de comissões do sistema. Por outro, não se pode afirmar, apenas com essa informação, que isso também proporcionou uma maior equivalência jurisdicional entre comissões e ministérios. A fim de analisar a evolução da quantidade de comissões no Brasil, bem como o grau de correspondência ministerial, elaborei a figura 1, composta por três gráficos de linha. O primeiro, à esquerda, apresenta a evolução do número total de ministérios e de comissões no Brasil. O segundo, ao centro, expõe, ao longo do tempo, a quantidade de ministérios que corresponde a alguma comissão e vice-versa. O terceiro, à direita, apresenta, em porcentagem, ministérios que têm comissões correspondentes e o inverso. Os dados foram estabelecidos desde o início do sistema de comissões em 1989 até 2018. Os valores foram coletados mês a mês. Em seguida, calculei uma média para cada ano.

Figura 1.1: Correspondência temática entre comissões e ministérios, 1989-2018.



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

O gráfico à esquerda apresenta a tendência de crescimento do total de comissões com o passar dos anos, já apontada por Vasquez e de Freitas (2019). Strøm (1990) estabelece que, para incentivar a especialização de seus membros, um sistema de comissão precisa ter mais do que 10 comissões presentes ao mesmo tempo. Entre 1989 e 2018, o mínimo que o sistema brasileiro teve foi 14, sendo que este número aumentou gradativamente ao longo do período. O critério adotado pelo autor é abrangente, pois 12 dos 15 países que investiga atendem ao requisito (STRØM, 1990, p. 73). L. Martin e Vanberg (2013), em vez de adotar um corte de mensuração dicotômica – incentiva ou não incentiva especialização –, comparam os totais de

comissões de forma contínua, permitindo uma gradação dos sistemas de comissão analisados. Considerando os 16 países pesquisados pelos autores, apenas cinco deles – aproximadamente 1/3 – possuíam mais de 20 comissões. No Brasil, este valor foi atingido em 2004 e, desde então, nunca foi inferior. Pelo contrário, considerando 2017 e 2018, isto é, os dois últimos anos da série, o sistema brasileiro conta com 25 comissões, sendo menor apenas que o holandês que, segundo L. Martin e Vanberg (2013, p. 46), possuía 28¹².

O fato do sistema de comissões brasileiro, comparado a estes países, possuir tantas jurisdições, conforma um primeiro indicativo do seu potencial em incentivar a especialização de seus membros. Além disso, como isto varia ao longo do tempo, sempre com incrementos, demonstra um esforço do Legislativo em ampliar o total de temáticas do sistema. Vale lembrar que este tipo de alteração é promovido por alteração do Regimento Interno da Câmara, aprovado pela maioria dos deputados (VASQUEZ; DE FREITAS, 2019).

O mesmo gráfico – à esquerda – evidencia que, até 2003, início do primeiro governo Lula (PT), o aumento de comissões ocorreu paralelamente a um incremento no número de ministérios. Neste ano, porém, houve um acréscimo relevante de ministérios que não foi acompanhado pelo total de comissões. Este também cresceu, mas com menor intensidade. Interessante notar que o pequeno incremento no total de comissões só ocorreu em 2004 e, de certa forma, acompanhou as temáticas que foram foco do Executivo em 2003, conforme aponto a seguir.

O acréscimo de ministérios promovido em 2003¹³ favoreceu temáticas que foram mantidas até 2015, destacando áreas como minorias (incluindo política para mulheres e promoção de igualdade racial), desenvolvimento social e combate à fome. Ao mesmo tempo, desmembrou o Ministério do Esporte e do Turismo, criando uma pasta para cada área. No Legislativo, em 2004, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias foi separada, originando a Comissão de Defesa do Consumidor, mantendo a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e incorporando o tema das minorias à Comissão de

¹² Para comparar o total de comissões em cada sistema, o ideal seria considerar também quantos parlamentares compõem o Legislativo. Por exemplo, o parlamento holandês possui 150 deputados, ao passo que o brasileiro tem 513. Isto interfere no número de comissões às quais cada deputado se dedica, ou no número de deputados que compõe cada comissão (ou em ambos os aspectos). Porém, para esta etapa, me atenho especificamente aos dados mobilizados por L. Martin e Vanberg (2013).

¹³ No início deste ano foram criados o Ministério da Assistência Social, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Além destas pastas, foram criados também o Ministério do Esporte e o Ministério do Turismo (desmembramento do Ministério do Esporte e do Turismo), a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e o Ministério das Cidades.

Direitos Humanos, que passou a se chamar Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Isto fez com que temas congruentes – direitos humanos e minorias – passassem a ser tratados na mesma comissão, facilitando a especialização nestes assuntos. Neste mesmo ano, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto foi desmembrada, criando uma jurisdição esportiva, compartilhada com turismo, a Comissão de Esporte e Turismo. Por fim, o tema da cidadania foi incorporado à Comissão de Constituição e Justiça.

Portanto, as alterações promovidas no sistema de comissão em 2004 refletem, em boa medida, as preocupações do Executivo em 2003. Afinal, atuaram tanto em temas sociais e de minorias como em outras jurisdições que também foram alvo de modificações ministeriais, quais sejam, esporte e turismo. Este perfil foi ratificado em 2013, quando a Comissão de Educação e Cultura e a Comissão de Esporte e Turismo foram desmembradas, formando quatro novas comissões, cada qual correspondente a um ministério. Outra vez o sistema de comissões foi modificado em consonância com o que ocorreu no Executivo, ainda que desta vez, o tempo para tanto tenha sido maior. Este processo contínuo de modificação do sistema, a fim de alinhar as correspondências ministeriais, reafirma a preocupação do Legislativo no aperfeiçoamento das comissões. Por um lado, isto incentiva cada vez mais a especialização por parte dos deputados; por outro, aperfeiçoa a capacidade do sistema de fiscalizar o Poder Executivo.

O incremento de comissões iniciado em 2013, prosseguiu, continuamente, até 2016, mas sem necessariamente resultar em comissões correspondentes a ministérios, como pode ser observado comparando o gráfico da esquerda com o central. No mesmo período, há um decréscimo brusco no número de ministérios, sobretudo em 2015 e 2016, final do segundo governo Dilma (PT) e início da gestão Michel Temer (PMDB). Como resultado, desde 2016, há uma inversão nos perfis das curvas de comissões e ministeriais expostas no gráfico à esquerda. Porém, no gráfico central, as curvas não se invertem, ainda que o total de comissões que correspondem a ministérios fique cada vez mais próximo ao número de ministérios que correspondem a comissões. Sobre esta alteração de dinâmica do sistema de comissões e ministerial, cabe destacar que a redução de ministérios focou majoritariamente nas temáticas criadas pelos governos petistas¹⁴. Ao mesmo tempo, muitas das comissões criadas no mesmo período diziam respeito a estas áreas, em especial a minorias.

¹⁴ O governo de Michel Temer iniciou em 12/05/2016. Em 2015, o Ministério da Previdência Social foi incorporado ao do Trabalho. Porém, em 2016, a temática previdenciária saiu do nome da pasta. Também em 2016, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi incorporado ao do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Após a fusão, passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, suprimindo o combate à fome do nome, uma das principais bandeiras do PT. As alterações indicam a intenção do governo Temer de não priorizar as políticas petistas mais basilares, sinalizando que uma condução distinta de país estaria por vir.

Em outubro de 2015, as secretarias de Direitos Humanos, Especial de Política para Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial se fundiram, formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. A pasta, contudo, foi extinta em 15/06/2016, logo no início do governo Temer e, em 03/02/2017, foi reativada como Ministério dos Direitos Humanos. Paralelamente, a importância anteriormente dada às minorias ainda se refletia no sistema de comissões. Em 2015, foi criada a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e, em 2016, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e a Comissão de Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Estas comissões, entretanto, não correspondem a nenhum ministério, pois temáticas como os direitos da mulher tinham sido recém-suprimidas do conjunto jurisdicional do Executivo.

As alterações ministeriais e no sistema de comissões repercutem no gráfico à direita da figura. No entanto, em nenhum momento causa uma redução significativa de porcentagem de pastas ministeriais cuja temática é correspondida por alguma comissão. A maioria dos ministérios, durante toda o período analisado, possui alguma comissão correspondente. O menor valor da série ocorre em 1995, quando 77% dos ministérios correspondia a pelo menos uma comissão no Legislativo. Apesar das variações durante os anos, a tendência geral é de ascensão e, desde 2003, a porcentagem se manteve estável ou houve acréscimo. Considerando a média de todos os anos, 85% das pastas possui correspondência. Além disso, em 2017 este total atingiu 100%, assim permanecendo até o final do período. Ou seja, desde então, todos os ministérios possuem alguma correspondência jurisdicional nas comissões. Novamente o sistema de comissão apresenta características estruturais que incentivam a especialização dos parlamentares. Sugere ainda que esta é uma preocupação constante do Legislativo nesse sentido, pois o aprimoramento ocorre ao longo dos anos e em consonância com o que é feito no Executivo.

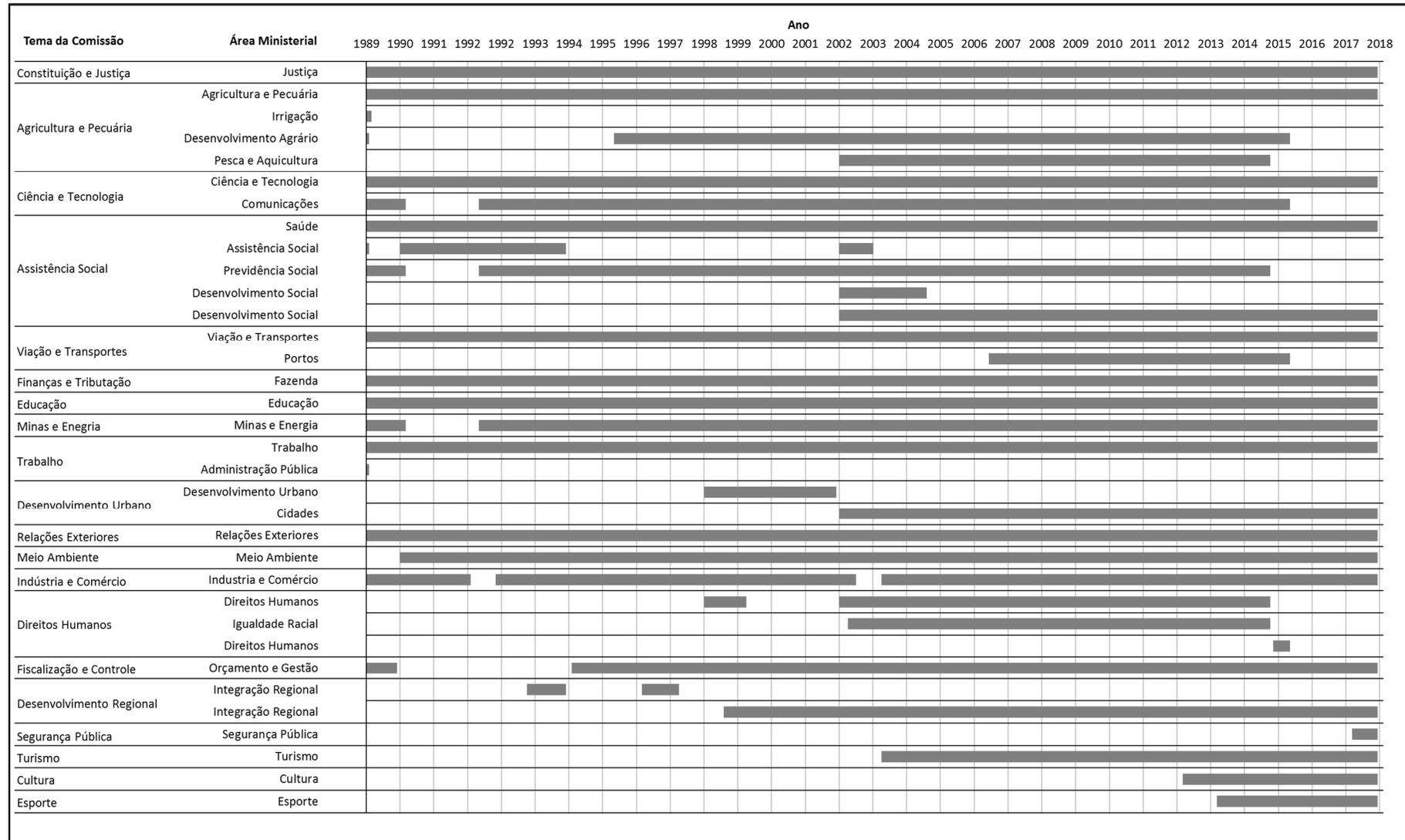
A título de comparação, calculei a porcentagem de comissões em relação ao total de ministério que cada país analisado por L. Martin e Vanberg (2013) possui. Neste caso, não necessariamente há correspondência entre as temáticas, pois os autores só trazem a diferença entre o número de comissões e de ministérios, sem considerar a jurisdição. Dos 16 países, apenas 6 possuem mais comissões do que ministérios, sendo que, entre os nove restantes, em nenhum deles a porcentagem de comissão chega a representar 80% das pastas ministeriais. Ou seja, ainda que toda comissão corresponda a algum ministério, nestes países, isto não atinge nem 80% das pastas. Portanto, se em termos de número de órgãos já havia indícios de que o

sistema de comissões no Brasil possui incentivos para que seus deputados se especializem, o grau de correspondência com os temas dos ministérios ratifica esta informação.

O total de comissões e o grau de correspondência ministerial são aspectos analisados de forma agregada, que representam características estruturais do sistema como um todo. Entretanto, a figura 1 permite apreender diferenças entre as próprias comissões que compõem esse sistema. Em primeiro lugar, em nenhum momento da série analisada todas as comissões correspondem a ministério, diferentemente do que ocorre com as áreas ministeriais que, conforme apontado anteriormente, possui 100% de correspondência com temáticas de comissão desde 2017. Ou seja, se por um lado todos os ministérios passaram a ter jurisdições equivalentes no Legislativo com o passar do tempo, por outro, existem algumas comissões que não possuem correspondência ministerial. Em segundo lugar, de acordo com o gráfico central, há mais ministérios equivalentes a comissões do que o inverso, apontando a presença de comissões que acumulam mais de um ministério correspondente. Conseqüentemente, o sistema brasileiro é composto por comissões que correspondem a uma pasta ministerial, incentivando a especialização de seus deputados nestas jurisdições. Porém, também possui comissões que equivalem a mais de uma pasta ou que não possuem correspondência, o que pode conformar, por excesso de temática ou por falta de incentivo, respectivamente, obstáculos a especialização.

No gráfico que segue, apresento todas as comissões que têm correspondência ministerial e a área da pasta considerada correspondente. Destaco que quando a comissão acumulava mais de um tema que não necessariamente se relacionavam, considerei a correspondência apenas da jurisdição principal. Por exemplo, quando existia a Comissão de Educação e Cultura (17/03/2004 a 16/03/2004), considerei apenas a correspondência desta com a pasta responsável pela educação. Para estabelecer a temática principal da comissão, analisei o que ocorreu após o desmembramento. Neste caso, a referida comissão passou a se chamar Comissão de Educação e o novo órgão foi nomeado como Comissão de Cultura. Como a temática mantida na comissão mais antiga foi a educação, considerei que esta é a principal. As comissões que julguei como correspondentes a mais de uma pasta estão exibidas no gráfico.

Gráfico 1.1: Áreas correspondentes e tempo de correspondência entre comissões e ministérios (1989-2018).



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

De acordo com a figura, há três jurisdições de comissões que acumulam correspondência com mais de um ministério por longos períodos: agricultura e pecuária, assistência social e direitos humanos. Contudo, deve-se destacar que quando o acúmulo de áreas distintas ocorre, geralmente o Legislativo atua para efetivar o desmembramento das áreas. Nesse aspecto, destaco mais uma vez a Comissão de Educação. Quando inaugurada, em 1989, acumulava as jurisdições de educação, cultura, esporte e turismo. Em 1990, perdeu o tema do turismo, que fora retirado do sistema. Em 2002, turismo voltou a figurar entre as jurisdições, desta vez vinculado à área de indústria e comércio. Em 2003, turismo e esporte passaram a integrar uma nova comissão, e educação e cultura continuaram compondo o mesmo órgão. Finalmente, em 2013, cultura se desmembrou da educação formando uma nova comissão. Um ano depois, esporte deixou a comissão de turismo e passou a ter seu próprio órgão.

As diferenças quanto à correspondência ministerial entre as comissões, o impacto disso na capacidade destas em incentivar a especialização e os esforços de aprimoramento do sistema por parte do Legislativo indicam a importância de se analisar aspectos estruturais não só do sistema, mas também de cada comissão. Como estas questões por vezes afetam comissões particularmente, deve-se investigar em que medida as características estruturais de cada comissão incentivam a especialização de seus membros em seu interior. Detenho-me nestes aspectos na subseção seguinte, ao analisar as áreas fixas de especialização e o tamanho das comissões, ou seja, o número de deputados que as compõem.

1.2.2 Áreas fixas de especialização e tamanho das comissões

Tomadas de decisão efetivas nas comissões se relacionam ao fato destas possuírem área fixa de especialização (STRØM, 1990, p. 71). Expertise é um atributo cumulativo e, quanto maior a quantidade de informação acumulada sobre um tema, maior o grau de especialização sobre este. Quando uma comissão se dedica sempre ao mesmo assunto, a expertise sobre a jurisdição aumenta com o passar do tempo. Isto ocorre em termos técnicos, isto é, em relação à burocracia que atua nas comissões, mas também em termos de atividade parlamentar, principalmente no caso de deputados que são titulares por muitos anos da mesma comissão. Portanto, tempo é um fator relevante, pois o desenvolvimento de expertise não ocorre subitamente e tampouco se esgota em algum momento. Desse modo, a presença de área fixa de especialização é essencial para que a comissão incentive especialização e, por quanto mais tempo isto ocorrer, maior o potencial de desenvolvimento de expertise.

O tempo de existência de uma área de uma comissão diz respeito à sua institucionalização no sistema. Shepsle (2010) afirma que a institucionalização de uma comissão ocorre pelo desenvolvimento de rotinas e pelo acúmulo de conhecimento sobre um certo tema. Além disso, argumenta que rotina e conhecimento, em um ambiente institucionalizado, são constantemente aperfeiçoados com a recorrência de problemas que uma certa organização enfrenta. A partir da repetição de desafios já superados, consolidam-se os procedimentos que mais sucesso obtiveram nessa tarefa, o que gera acúmulo informacional para enfrentar outros novos desafios.

De acordo com o autor, este processo de acúmulo de informação demanda divisão interna de trabalho e um conjunto de procedimentos, que, quando bem estabelecidos, colaboram para que seus membros planejem suas atuações. Afinal, se estas duas características estiverem presentes, cada ator terá informação sobre como e em quais circunstâncias agir. Dado este contexto estratégico, as decisões dos atores são tomadas com base em ações anteriores, buscando executar com excelência as que virão. Quanto maior for o histórico de atividades precedentes, mais informação os atores têm para agir no futuro.

As comissões que lidam com a mesma temática há mais tempo disponibilizam uma maior quantidade de informações relevantes sobre aquele assunto, facilitando a especialização de seus membros e, por isso, suas tomadas de decisão. Isto não torna a divisão interna de trabalho de uma comissão e seu conjunto de procedimentos estáticos (SHEPSLE, 2010). Pelo contrário, estes se alteram e podem inclusive deixar de existir, caso a maioria avalie adequado modificar o arranjo vigente. No Brasil, por exemplo, Vasquez e de Freitas (2019) demonstram que o Legislativo frequentemente altera, via projeto de resolução, procedimentos, denominação, composição e áreas temáticas do sistema de comissões. Dentre estes, os dois últimos foram detalhados na subseção anterior. Assim, não só as comissões que trabalham com a mesma área por mais tempo possuem mais informações relevantes disponíveis aos seus membros, como têm o trabalho reconhecido continuamente pela maioria do Legislativo, que opta por mantê-las. Por estas razões, quanto mais tempo de existência tiver uma comissão, maior será seu potencial incentivo à especialização.

Para possuir uma divisão interna de trabalho ótima, uma comissão precisa de uma quantidade adequada de membros titulares. Isto é, o montante de integrantes de uma comissão deve ser proporcional ao volume e à complexidade de trabalho que executa. Comissões que possuem um número elevado de deputados, em comparação às atividades que precisa realizar, desencorajam a especialização de parte de seus integrantes, pois incentivam o comportamento

free-rider de alguns políticos (STRØM, 1990)¹⁵. Em contrapartida, comissões que possuem poucos parlamentares para a quantidade e a dificuldade de tarefas que executam sobrecarregam estes deputados. Isto dificulta que suas decisões sejam suficientemente informadas, gerando ineficiência quanto ao resultado de suas ações.

No Brasil, o regimento da Câmara determina como limites de membros de cada comissão um mínimo de 3,5% (18) das cadeiras da Câmara dos Deputados e um máximo de 13% (66), buscando evitar excesso ou escassez de parlamentares. O número de membros de cada comissão é determinado no início da legislatura, fazendo com que este valor possa variar de quatro em quatro anos. Porém, como a distribuição de vagas em cada comissão respeita a proporção partidária da Câmara¹⁶, há uma variação suave também de uma sessão legislativa para outra¹⁷. A aplicação da proporção partidária dificilmente gera um número inteiro. Como cada partido tem direito ao valor inteiro desta proporção, acabam sobrando vagas nas comissões. Estas são preenchidas prioritariamente da maior para a menor bancada. Nas rodadas seguintes de distribuição, o partido pode optar pela comissão para a qual requisitará a vaga, se houver disponibilidade. Isto gera pequenos rearranjos ao final do processo estabelecido em cada sessão legislativa.

Outro controle regimental quanto à participação dos deputados nas comissões diz respeito ao status que estas possuem: exclusiva ou cumulativa¹⁸. Cada deputado pode participar de apenas uma dentre as comissões exclusivas, o que não se aplica às cumulativas. Com isso, a soma das vagas de todas as comissões exclusivas não ultrapassa o total de cadeiras da Câmara,

¹⁵ L. Martin e Vanberg (2013) argumentam que grandes comissões dificultam a análise das proposições em função de problemas de coordenação. Quanto mais pessoas envolvidas, maior a dificuldade de tomar uma decisão. Os resultados apresentados pelos autores de fato sugerem que comissões menores tendem a ter mais força legislativa (*legislative policing strength*). Porém, o tamanho das comissões analisadas varia de 11 a 650 integrantes, pois no caso do Reino Unido e da Irlanda o plenário inteiro foi considerado a única comissão do sistema. Isto compromete a comparação entre os países, pois há um grupo com dezenas de membros e outros dois países com centenas, tornando difícil a interpretação de variação menores de tamanho de comissão.

¹⁶ Para ser mais preciso, a distribuição, regimentalmente, obedece a proporção do partido ou do bloco parlamentar que, uma vez formalizado, passa a contar como outro partido. Entretanto, cabe destacar que, como demonstro no capítulo posterior, é frequente a troca de vagas entre partidos e/ ou blocos parlamentares.

¹⁷ A Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, por exemplo, teve 39, 40, 37 e 38 vagas para 2011, 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

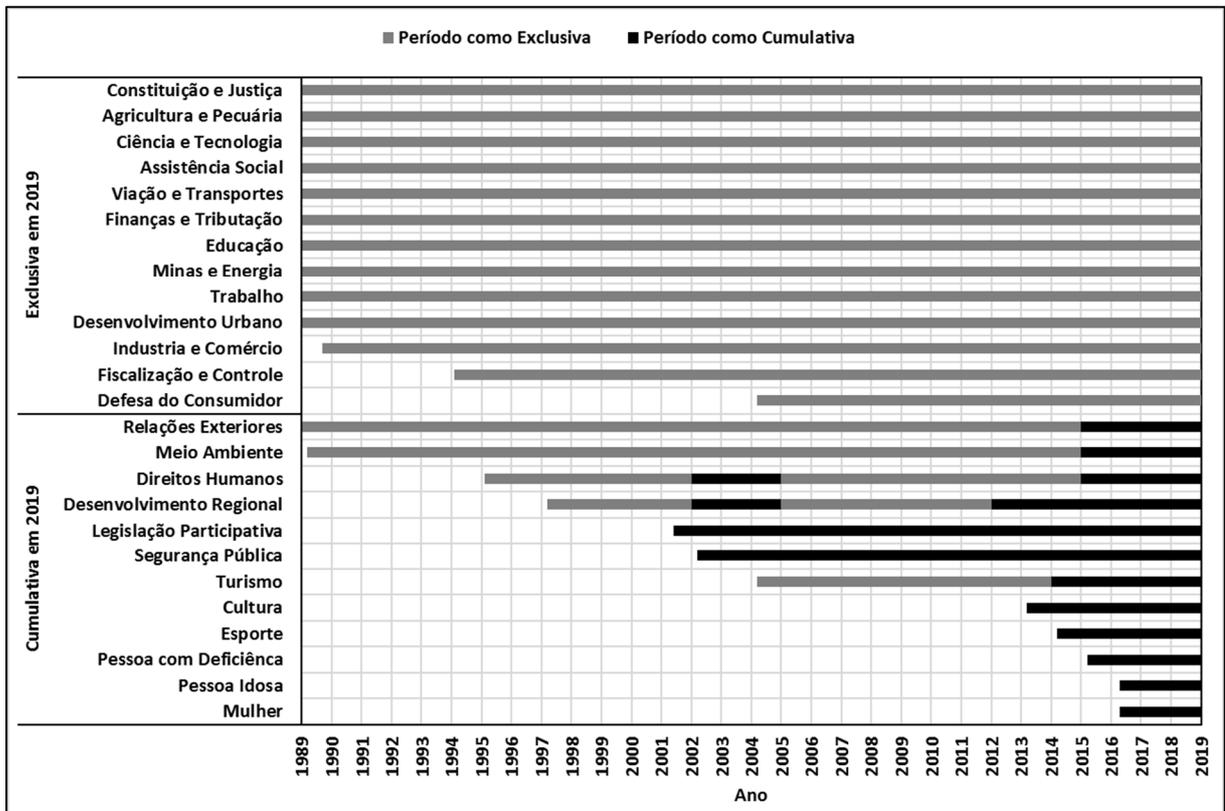
¹⁸ Conforme art. 25, § 2º, RICD: “Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma Comissão Permanente, ressalvadas as Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa”. Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>, acesso em 27/05/2020.

subtraído o número de deputados que compõe a Mesa Diretora, pois estes não podem ser titular de nenhuma comissão.

A alocação de deputados neste tipo de comissão é uma tarefa chave. O total de deputados disponível a todas comissões exclusivas é fixo. Por um lado, isso torna este recurso escasso ao sistema. Por outro, incentiva que cada deputado se especialize na sua comissão exclusiva, pois não pode ser titular de outra ao mesmo tempo. Como a divisão eficiente de trabalho em cada comissão depende de uma quantidade adequada de recurso para executá-lo, a distribuição de deputados deve ser precisa, evitando excesso ou escassez de parlamentares nas comissões.

Comissões estabelecidas há mais tempo têm procedimentos e divisão de atividades mais bem definidos, por acúmulo informacional oriundo de experiências anteriores. Isto faz com que conheçam melhor a quantidade de parlamentares necessária para desenvolver as tarefas que comumente executam. Por isso, comissões antigas são as que mais recebem o status de exclusiva. Porém, a condição de exclusiva ou cumulativa é estabelecida a cada sessão legislativa. Ou seja, a Câmara dos Deputados pode alterar o status das comissões, desde que seja esta a vontade da maioria. Para demonstrar a relação entre comissões mais antigas e comissões exclusivas, bem como as alterações de status que ocorrem ao longo do tempo, na figura que segue apresento o tempo de existência das comissões, destacando os períodos de exclusiva e/ ou cumulativa entre 1989 e 2019.

Gráfico 1.2: Comissões exclusivas e cumulativas (1989-2019).



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e Ato da Mesa que definiu o status da comissão em cada sessão legislativa.

Pela figura, percebe-se que as comissões mais antigas geralmente recebem o status de exclusiva. Dentre as comissões criadas em 1989, somente as de relações exteriores e de meio ambiente saíram desta categoria, o que ocorreu em 2015. Outra comissão com bastante tempo de atividade, a de direitos humanos, também deixou de ser exclusiva em 2015. Esta comissão, criada em 1995, já tinha perdido este status por três anos, de 2002 a 2004. Processo semelhante ocorreu com a comissão responsável pelo desenvolvimento regional, que foi exclusiva em dois intervalos: 1997-2001 e 2005-2011. Nos outros períodos, a comissão foi cumulativa. Cabe ainda destacar que dentre as comissões mais jovens, criadas a partir dos anos 2000, quase todas foram sempre cumulativas. As duas exceções são a comissão de turismo, que permaneceu até o final de 2013 como exclusiva, e depois disso perdeu esse status, e a comissão de defesa do consumidor, que desde sua criação em 2004 é exclusiva.

O fato de algumas comissões alterarem seu status ao longo do tempo demonstra como este aspecto reflete a preferência da maioria do plenário, que pode se modificar a depender do momento e de sua composição. Nesse sentido, assim como ocorre na criação de comissões que acompanham novas áreas ministeriais e no desmembramento de temáticas, há

demonstração de que os aspectos estruturais das comissões não são meras formalidades. Pelo contrário, resultam de negociações internas que influenciam o rumo das atividades desenvolvidas no plenário, sinalizando quais jurisdições políticas receberão maior ou menor atenção naquele período.

Para demonstrar este argumento, assumo que a qualificação da comissão como exclusiva ou cumulativa depende da preferência da Câmara em relação à sua área. Tal preferência se reflete no quanto os atores do Legislativo buscam ocupar espaço nesses órgãos, sendo que, comissões exclusivas recebem este status por serem as mais buscadas. A partir disto, elaborei uma regressão logística na qual considero que o status da comissão – exclusiva ou cumulativa – depende do tamanho do interesse dos membros do Legislativo em compô-la. Este interesse é medido pela porcentagem de vagas disponibilizadas pelo sistema, que foram ocupadas pela comissão no ano¹⁹.

Com base no gráfico anterior, elaborei dois modelos. No primeiro, utilizo todas as comissões do sistema entre 2002 e 2019, período no qual houve a presença de comissões exclusivas e cumulativas concomitantemente. No segundo, mobilizo apenas as comissões que sofreram alteração de status durante a série, quais sejam, relações exteriores, meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento regional e turismo. O intuito do segundo modelo é controlar que, de fato, a mudança de status ocorre em razão de uma diminuição de relevância da área política perante o plenário. Neste caso, utilizei dados de 1989 a 2019 para considerar o impacto disto também nas comissões mais antigas que, diferentemente de outras que possuem o mesmo tempo de atividade, perderam o status de exclusiva. A seguir, exponho uma tabela com os principais resultados da regressão logística e um gráfico com as razões de chance geradas por cada modelo.

- Variável Dependente (Exclusiva) – 1 se a comissão for exclusiva no ano; 0 se for cumulativa;
- Variável Independente (Tamanho Relativo) – Porcentagem de vagas da comissão em relação ao somatório de vagas de todas as comissões, naquele ano.

¹⁹ Adotei a porcentagem de vagas da comissão em relação ao sistema, pois esta medida indica a importância relativa da comissão no ano. Com o aumento do total de comissões e a inclusão de comissões cumulativas, o total de vagas disponibilizadas pelo sistema como um todo aumentou. Ao mesmo tempo, houve redução no total de comissões exclusivas, possibilitando mais vagas a órgãos com este status.

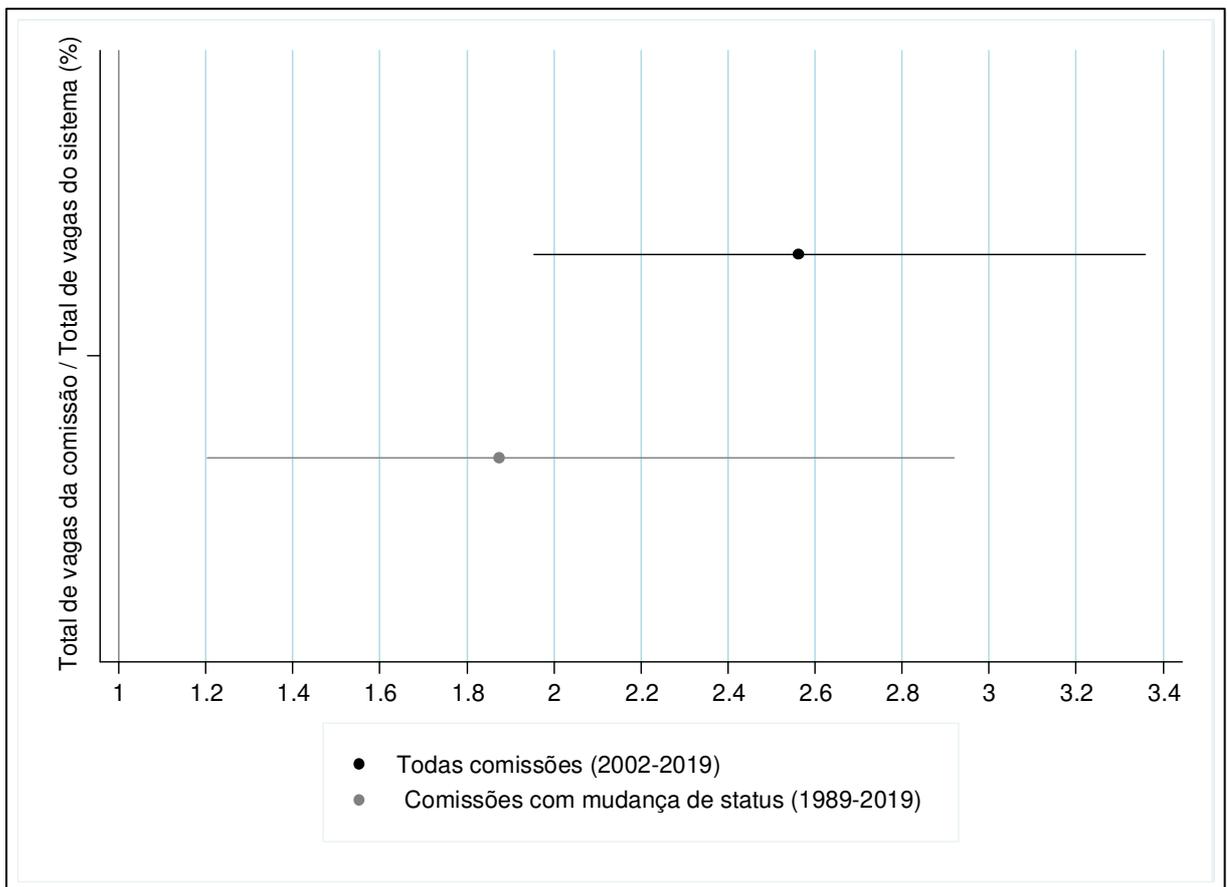
Tabela 1.1: Regressão logística. Impacto do interesse na comissão sobre a probabilidade de receber o status de exclusiva.

Modelo 1: Todas as comissões				Modelo 2: Comissões com mudança de status			
Exclusiva	Razões de chance	Desvio- Padrão	Intervalo de confiança - 95%	Exclusiva	Razões de chance	Desvio- Padrão	Intervalo de confiança - 95%
Tamanho Relativo	2,562***	(0,354)	1,954 3,360	Tamanho Relativo	1,874**	(0,424)	1,203 2,919
Constante	0,078***	(0,039)	0,030 0,209	Constante	0,239	(0,201)	0,046 1,243
N = 355				N = 108			
Pseudo R ² = 0,222				Pseudo R ² = 0,082			

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Gráfico 1.3: Valores preditos de tamanho de comissão por atividade legislativa.



Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

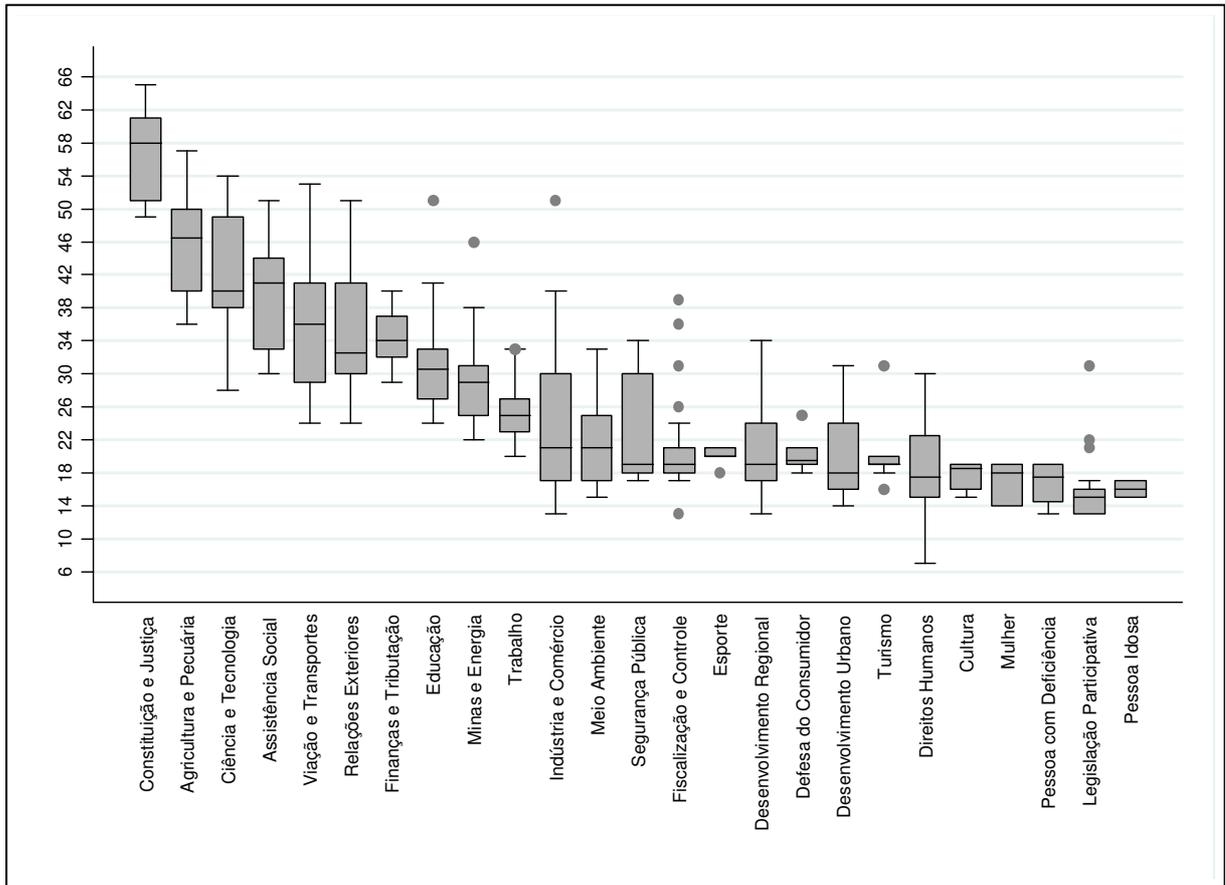
O modelo 1 demonstra que o grau de interesse dos membros da Câmara tende a ser maior nas comissões que recebem o status de exclusiva, pois estas possuem maior porcentagem de vagas em relação ao total de ocupação do sistema, quando comparada às cumulativas. Assim, na medida em que o tamanho relativo da comissão aumenta, cresce também sua chance de

receber o status de exclusiva. Importante destacar que o efeito é semelhante quando a mesma comissão ganha ou perde o status de exclusiva. Ou seja, conforme ratificado pelo modelo 2, a qualificação de uma comissão como exclusiva ou cumulativa demonstra o interesse relativo da Câmara naquele órgão em comparação aos demais em um determinado período. Informa, portanto, que este interesse não é fixo, pois varia na mesma comissão, em certas ocasiões mais de uma vez, durante a série analisada. E tal variação de interesse na mesma comissão é declarada por meio da mudança de seu status.

Assim, é a própria Câmara que sinaliza quais são as temáticas prioritárias no sistema de comissão, classificando-as como exclusivas. Comumente, estas são as jurisdições mais consolidadas do sistema, isto é, que existem a mais tempo. No entanto, mesmo estas podem perder relevância, passando à qualificação de cumulativa. O reconhecimento do plenário se reflete na quantidade de parlamentares que compõe cada comissão. Porém, argumento que isso ocorre não por um interesse abstrato, mas porque estas comissões serão acionadas mais vezes pelo plenário nesse período. Ou seja, estas comissões possuem mais membros em comparação às demais, mas isto só ocorre porque o volume de tarefas atribuídas a estes órgãos também tende a ser maior. Esta diferenciação acontece não somente entre exclusivas e cumulativas, mas entre cada comissão. Portanto, é preciso analisar não só o impacto do grau de interesse da Câmara na designação das comissões exclusivas e cumulativas, mas também como este interesse varia entre todas as comissões.

Em suma, em situações cotidianas, as comissões mais estabelecidas sabem com qual regularidade serão acionadas pela Câmara. O mesmo ocorre na outra mão. O plenário conhece a capacidade destas comissões de executarem suas atribuições e ratifica a importância de sua jurisdição, as conferindo status de exclusiva. Por isso, o plenário demanda atividades a essas comissões com mais frequência, o que faz com que as mesmas sejam compostas por um maior número de deputados. Para ratificar esta dinâmica, inicialmente preciso demonstrar que o total de deputados titulares varia a depender da comissão. Para tanto, apresento um gráfico com o total de membros de cada comissão no Brasil. Estabeleci os dados mês a mês e, em seguida, calculei uma média por ano. Elaborei os diagramas de caixa a partir destas médias.

Gráfico 1.4: Número de membros por comissão, *boxplot* (1989-2018).



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

A primeira informação a ser destacada é que as 11 comissões que possuem 30 anos são as que, em média, mais deputados possuem. Mais do que isso, as 13 comissões criadas em 1989 são as maiores neste quesito. A maior comissão é a de Constituição e Justiça. Esta, junto com a de Finanças e Tributação, são consideradas as mais influentes no sistema. Isto porque, todo projeto de lei, independentemente de sua jurisdição, deve ser examinado por ambas, uma vez que a primeira verifica a constitucionalidade do projeto e a última a sua adequação financeira (INÁCIO; REZENDE, 2015; SANTOS, 2002). De acordo com Inácio e Rezende (2015, p. 310), esta atuação confere um poder de *gatekeeping* a estas comissões. Pois, ao realizar um primeiro filtro, tais comissões definem se aquelas responsáveis pelo mérito examinarão ou não o projeto em tramitação. No outro extremo, as comissões mais recentes são aquelas que menos integrantes possuem. Com exceção da jurisdição do esporte, as outras quatro áreas com menos de 10 anos – cultura, mulher, pessoa com deficiência e pessoa idosa – são as que apresentam menos titulares.

As comissões mais antigas são destacadas pela própria Câmara dos Deputados que, geralmente, as atribuem o status de exclusiva. Além disso, as comissões que existem há mais tempo são as que tendem a ter mais membros. Tempo de existência da comissão é um incentivo à especialização, dado o acúmulo de informação em termos da própria área, mas também em relação à divisão interna de trabalho e ao conjunto de procedimentos para utilizá-lo. Se o incentivo para especialização é grande nestes órgãos, também deve ser o volume e a complexidade de tarefas ali desempenhadas. O Legislativo como um todo reconhece tais comissões como exclusivas, impossibilitando o compartilhamento de um mesmo deputado entre estas. Ao mesmo tempo, distribui mais recursos para tais comissões, atribuindo-as um maior número de parlamentares. Nesse sentido, espera-se como retorno destas comissões um maior volume de trabalho.

A partir disto, estabeleço a seguinte hipótese: quanto maior for uma comissão, maior a quantidade de atividades desenvolvidas em seu interior. Isto é, quanto mais membros tiver, mais trabalho executará. A fim de testá-la, elaborei uma regressão linear na qual considero que o número de membros de uma comissão é impactado positivamente pelo total de relatoria distribuída dentro desta²⁰. Para atenuar o efeito da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) e da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), pois praticamente todas as matérias passam por elas, elaborei três modelos. No primeiro, considerei todas as comissões; no segundo, retirei a CCJC e; no terceiro, excluí a CCJC e a CFT. Na sequência apresento um resumo com as variáveis utilizadas, uma tabela com os principais resultados e com as medidas resumo do volume de relatoria e uma figura com os valores preditos para os três modelos.

- Variável Dependente (Tamanho) – Total de membros da comissão naquele ano;
- Variável Independente (Atividade) – Total de designações de relatorias ocorrido naquela comissão, naquele ano.

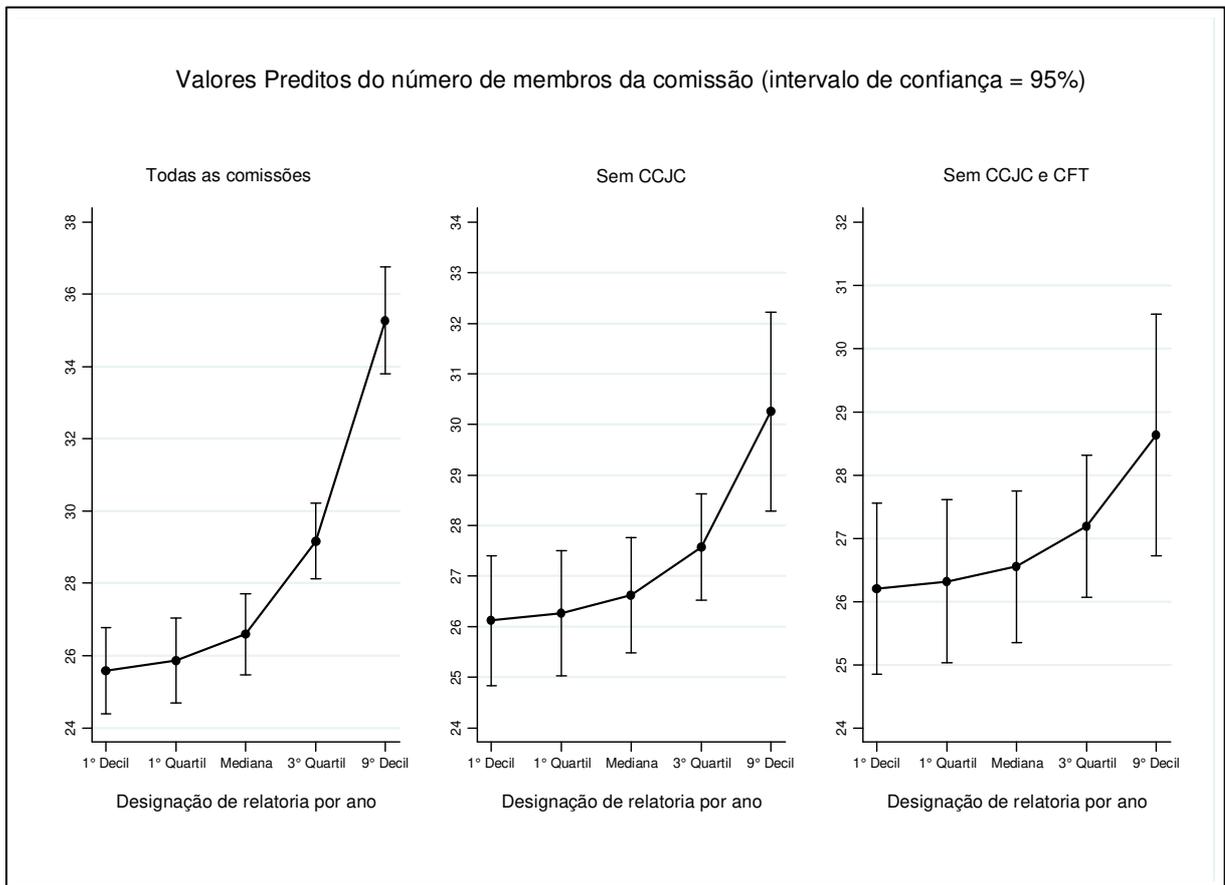
²⁰ O volume de relatoria e o total de membros que utilizo são referentes ao mesmo ano. Haveria um problema de causalidade nesta relação, pois a variável dependente – número de membros – ocorre antes da independente – quantidade de relatoria. Entretanto, como assumo que as comissões mais requisitadas são capazes de antecipar o quanto de atividade terão pela frente, os indicadores selecionados são condizentes ao argumento. Esclareço ainda que a distribuição de relatoria é um *proxy* das atividades desenvolvidas no interior das comissões que também executam outras tarefas como audiências públicas e fiscalização, por exemplo. No entanto, a relatoria diz respeito ao escrutínio de propostas legislativas, representando na essência a rotina das comissões e seus membros.

Tabela 1.2: Regressão linear. Impacto da quantidade de atividade no total de membros da comissão.

Tamanho	Modelo 1: Todas as comissões				Modelo 2: Sem CCJC				Modelo 3: Sem CCJC e CFT			
	Coefficiente	Desvio-Padrão	Intervalo de confiança - 95%		Coefficiente	Desvio-Padrão	Intervalo de confiança - 95%		Coefficiente	Desvio-Padrão	Intervalo de confiança - 95%	
Atividade	0,126***	(0,011)	0,104	0,147	0,073**	(0,022)	0,030	0,115	0,058*	(0,028)	0,002	0,113
Constante	25,46***	(0,615)	24,25	26,67	26,05***	(0,668)	24,73	27,36	26,14***	(0,706)	24,75	27,53
	N = 338				N = 318				N = 298			
	R ² = 0,282				R ² = 0,031				R ² = 0,014			
Medidas-Resumo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil		1º Quartil	Mediana	3º Quartil		1º Quartil	Mediana	3º Quartil	
	3	9	30		3	8	21		3	7	18	

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Figura 1.2: Valores preditos de tamanho de comissão por atividade legislativa.

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Os resultados dos três modelos confirmam a hipótese de que a quantidade de atividade que uma comissão executa impacta no total de membros que possui. Isto ocorre inclusive sem considerar a CCJC e a CFT, mostrando que mesmo considerando apenas as relatorias temáticas, há uma associação positiva entre volume de distribuição de relatoria e

tamanho de comissão. Ao analisar o gráfico da esquerda, que considera todas as comissões, percebe-se que da mediana ao terceiro quartil (de nove para 29,5 distribuições de relatoria por ano) há uma variação de seis membros (de 29 para 35 deputados). Destaco ainda que os coeficientes dos três modelos são positivos e estatisticamente significantes, considerando um intervalo de confiança de 95%.

As comissões que possuem a mesma área fixa por mais tempo no sistema acumulam informações que se traduzem na consolidação e no aperfeiçoamento de procedimentos. Isto, por sua vez, se traduz na capacidade destas comissões em gerir eficientemente seus recursos e em executar com competência suas atividades. Por estas razões, recebem o status de exclusivas, concentrando ainda mais os incentivos à especialização por parte de deputados. Como resultado, são reconhecidas pelo próprio Legislativo por estes predicados, recebendo um maior volume de atribuições do que outras comissões. Também por isso são compostas por mais deputados, sendo que o tamanho das comissões tende a ser proporcional ao volume de atividades que desempenham.

Contudo, o status de exclusiva não é previamente garantido, pois pode ser alterado se for vontade da maioria. Quando isto ocorre, é sinal de que aquele tema político perdeu relevância em comparação às demais jurisdições, o que pode ser visto pela diminuição no interesse relativo dos integrantes da Câmara em compor a comissão. Ou seja, por um lado há um padrão de que as temáticas mais consolidadas tendem a ser as principais áreas do sistema. Por outro, esta condição não é engessada, pois pode ser modificada se esta for a preferência da maioria do plenário.

1.3 Conclusões parciais

Neste capítulo, demonstrei, à luz da literatura especializada, que o sistema de comissões brasileiro possui características estruturais que incentivam a especialização de deputados, aspecto fundamental para que desenvolvam com qualidade suas atividades. Para tanto, em termos agregados, apresentei que o sistema de comissões brasileiro possui um número relevante de órgãos em comparação a outros países e que este fator aumentou ao longo dos anos. Além disso, demonstrei que o número de comissões é suficiente para monitorar os ministérios, sendo que, de 2017 a 2018, último ano da série analisada, todo ministério possui sua jurisdição correspondida por alguma comissão.

Em termos individuais, destaco que o plenário sinaliza quais são as principais temáticas de cada período, conferindo o status de exclusiva a estas comissões. Normalmente,

são as comissões mais antigas do sistema que recebem esta qualificação, porém, tal condição pode ser modificada, a depender da preferência da maioria da Câmara no período. Em certas jurisdições, estas alterações ocorrem mais de uma vez, como nos casos de direitos humanos e de desenvolvimento regional. O reconhecimento do plenário quanto à importância da temática reflete-se no cotidiano das comissões. Assim, as comissões mais acionadas pelo plenário são as que mais membros possuem, comprovando uma adequação entre a proporção de volume de atividade e mão de obra disponível. Isto confirma também o reconhecimento da área política, pela própria Câmara, como mais ou menos prioritária.

Porém, ao deputado não basta acumular especialização no tema em que atua. Como suas ações incluem áreas fora de sua especialização e como busca lograr êxito em todas atividades, o parlamentar deve adquirir, por meio de seus pares, informações críveis para tomar decisões, sempre que possível. Esta dinâmica de acúmulo individual e de compartilhamento de informação gera um desafio. Informação é recurso custoso e compartilhá-la pode favorecer, no futuro, até mesmo um adversário eleitoral. No entanto, um deputado que não compartilha informação que ajude seus pares a tomar decisões, dificilmente continuará sendo abastecido por informações críveis. Isto torna essencial compreender o arranjo institucional que possa favorecer interesses individuais e coletivos.

Tal arranjo é ainda mais complexo se se considera que os interesses envolvidos são não só dos deputados e do Legislativo como um todo, mas também dos partidos – via seus líderes – pelos quais atuam os parlamentares. O argumento que desenvolvo no próximo capítulo é de que os incentivos para este arranjo variam de comissão para comissão, em função da distribuição de preferência partidária que cada uma possui, resultado da alocação de deputados nestes órgãos.

Apesar do RICD recomendar que a composição partidária das comissões respeite a da Casa, de acordo com dados da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2014, 27,3% das vezes que um deputado foi alocado numa comissão, ele foi indicado por um partido diferente do seu ou por um bloco parlamentar que não incluía seu partido. Como resultado, mesmo sendo previsto pelo regimento, a composição das comissões não necessariamente retrata a composição da Câmara. Este é o pano de fundo do que será analisado a seguir.

Capítulo 2 - Recrutamento de deputados e preferência política nas comissões

No capítulo 1, demonstrei que as comissões brasileiras possuem aspectos estruturais e procedimentais que incentivam a especialização para parte de seus membros. Evidenciei ainda que, apesar do sistema inteiro atuar nesse sentido, o grau de incentivo varia de comissão para comissão, em razão de características particulares de cada órgão, como correspondência a alguma área ministerial e o tempo de existência. Por outro lado, destaquei que deputados rotineiramente participam de decisões cujos temas dizem respeito não apenas à sua área de especialização. Mesmo em suas áreas, não podem se especializar em todos aspectos, tamanha a complexidade que envolve os assuntos de cada jurisdição. Isto faz com que precisem de informações oriundas de seus pares para agirem eficientemente. Neste capítulo, analiso sob quais condições institucionais a troca de informação entre parlamentares é incentivada no sistema de comissões e como os atores agem estrategicamente nestes contextos.

No interior do Legislativo, trocas de informações ocorrem o tempo todo. Os deputados, ao participarem destas barganhas, agem transmitindo e recebendo esses recursos. Enquanto transmissores, buscam ter suas informações acatadas e, como receptores, desejam receber informações críveis e eficientes de seus pares. Como as trocas são rotineiras, os receptores conhecem o padrão de informação que cada deputado costuma transmitir e, ao mesmo tempo, os parlamentares sabem as preferências de seus receptores. Ou seja, ao passo que a aceitação da informação é impactada pelo histórico de credibilidade e eficiência do transmissor; o seu conteúdo, para que seja aceito, é impactado pela preferência do receptor.

O teor da informação transmitida depende também em nome de quem o parlamentar age, isto é, se ele atua de forma particular, como agente do plenário, ou de seu partido. Já a preferência média do receptor depende do agregado de preferências incluídas em seu interior. Nesse sentido, se o receptor da informação é uma comissão, sua preferência resulta do conjunto de preferências de seus membros. Isto torna o processo de seleção de parlamentares para as comissões uma etapa essencial. O ator que tiver a prerrogativa deste processo será o principal do transmissor da informação. Além disso, esta mesma etapa define qual deputado ocupará qual comissão, portanto, estabelece o agregado de preferências que cada comissão terá.

Portanto, para avaliar como os parlamentares atuam nas trocas de informações que acontecem no interior das comissões, é necessário analisar o processo de recrutamento de deputados. É neste sentido que as vertentes norte-americanas de modo de ação parlamentar auxiliam para compreender este intercâmbio de recursos. Isto porque, apesar de focarem nos critérios de seleção de deputados e na preferência política resultante desta seleção nas

comissões, estas correntes teóricas tratam, em última instância, de como os deputados agem no Legislativo. Afinal, a configuração institucional que resulta deste processo estabelece os incentivos e os constrangimentos aos atores políticos que participam do sistema de comissões e atuam em seu interior.

Na seção seguinte, apresento minha tese de que o ator responsável pela alocação dos deputados nas comissões são os líderes partidários. No entanto, argumento que, como o recrutamento partidário gera diferentes agregados de preferências para cada comissão, o líder leva em conta dois tipos de atributos neste processo: alinhamento partidário e especialização. Isto é, a depender da preferência interna de uma comissão, o líder prioriza a alocação de deputados que se destacam por um ou outro aspecto. Em comissões cuja preferência se assemelha à observada no plenário como um todo, sustento que expertise é essencial, sendo priorizados os deputados especialistas. Contudo, em comissões nas quais a preferência pende para a do partido do líder, em comparação a do plenário, deputados mais alinhados têm prioridade.

2.1 Partidos e controle de informação: recrutamento partidário informacional

Um ator que disponibiliza recurso privado busca tirar proveito disto, almejando outro recurso que não possui em troca. Para tanto, precisa convencer seus receptores que aquilo que fornece é valioso. Portanto, o receptor é peça central neste intercâmbio, pois sua retribuição será equivalente ao valor que atribuiu. Principalmente no Legislativo, onde a troca de recursos ocorre o tempo todo, há um acúmulo sobre o histórico da qualidade do que cada ator costuma fornecer. Neste âmbito, dois fornecedores de recursos privados destacam-se: deputados, que fornecem recursos aos seus pares e às suas comissões; e as comissões, que disponibilizam recursos às outras comissões do sistema e ao plenário. Nesses casos, o receptor dos recursos é sempre coletivo, composto pelos deputados de uma comissão ou do próprio Legislativo.

Considerando somente as trocas que ocorrem no interior das comissões, três atores interagem. O principal, que coordena o recrutamento dos deputados para que atuem nesses órgãos; os agentes, que são os parlamentares recrutados, responsáveis por fornecer recursos; e os receptores, que correspondem às próprias comissões enquanto órgãos coletivos. O principal busca que seus interesses sejam representados nas comissões. Para tanto, aloca estrategicamente seus agentes, a depender da demanda gerada pelos receptores, isto é, pelo conjunto de deputados que compõe a comissão. Ou seja, a demanda varia de acordo com o agregado de preferências individuais presente na comissão que, por sua vez, se estabelece pela alocação de deputados

nestes órgãos. Paralelamente, a preferência agregada da comissão indica qual atributo prevalece no agente que trocará recursos de forma mais eficiente em seu interior.

Tal interação exige uma coordenação fina entre principais e agentes, pois a preferência dos receptores e o tipo de habilidade demandada por parte do agente – estabelecido em função do agregado desta preferência – são frutos do mesmo processo: a alocação de deputados nas comissões. Se todas as comissões tiverem a mesma composição interna de preferência, estes atributos serão fixos. Este é o arranjo proposto pela vertente informacional, por meio do qual todas comissões têm o agregado de preferências próximo à preferência média do plenário. Porém, em um desenho institucional partidário, o agregado de preferências das comissões varia. Neste caso, argumento que os atributos presentes como critério de seleção também variam.

Do ponto de vista da teoria informacional, no Legislativo, “expertise é universalmente necessária, mas não uniformemente distribuída” (KREHBIEL, 1992, p. 68, tradução nossa)²¹. Por isso, é preciso um arranjo que incentive não só o ganho de especialização por parte dos deputados, mas que também estimule a troca deste recurso. O intercâmbio deve ser entre informações críveis e eficientes, pois somente desta forma os parlamentares tiram proveito das informações recebidas e se sentem incentivados a também transmitir informações de qualidade.

Esse estímulo é promovido em comissões cujos membros têm preferências heterogêneas entre si. Indivíduos especialistas, agindo coletivamente, tendem a produzir informações mais qualificadas quando possuem ideias antagônicas. Se todos os membros tiverem a mesma preferência, pouco poderão contribuir para a decisão coletiva, pois as informações transmitidas terão teor semelhante. A falta de variedade de informação reduz a qualidade da política elaborada, diminuindo a probabilidade de que sua execução produza resultados positivos sobre os quais os deputados possam colher frutos. Em contrapartida, indivíduos com preferências distintas, quando incentivados, buscam um acordo em torno de uma política que seja a melhor possível para a maioria (KREHBIEL, 1992, p. 85).

A fim de ter o máximo de heterogeneidade em seu interior, uma comissão deve contemplar todas as preferências presentes no plenário. Ou seja, a preferência interna de uma comissão será mais heterogênea quanto mais representar um microcosmo da Câmara. E, para que todo o sistema estimule a troca de informação, todas as comissões precisam ter a preferência interna heterogênea e próxima à observada no plenário (KREHBIEL, 1992, p. 88). Por

²¹ No original: “expertise is universally needed but not uniformly distributed” (KREHBIEL, 1992, p. 68).

consequência, embora as preferências individuais presentes em uma comissão sejam heterogêneas, a preferência agregada de todas as comissões é homogênea, quando comparada ao plenário. Tal desenho institucional congrega os dois princípios informacionais: majoritário e da incerteza. Cada comissão representa a preferência do plenário – princípio majoritário – e sua composição internamente heterogênea reduz a incerteza quanto aos resultados das políticas, além de incentivar a troca de informação – princípio da incerteza.

Assim, os deputados, no arranjo informacional, agem em nome do plenário pois, em última análise, é a preferência de sua maioria que prevalece em todas as comissões. O incentivo para que sejam agentes deste principal é que os parlamentares, a partir da troca de informação, reduzem a incerteza quanto aos resultados das políticas que elaboram e aprovam. Ao fazê-lo, podem colher os créditos pela aprovação e execução destas políticas. Isto ocorre porque as comissões, enquanto receptores, estão sempre sendo abastecidas de informações críveis e eficientes.

Por outro lado, de acordo com a teoria partidária, quem coordena o processo de recrutamento de deputados para as comissões não é o plenário, mas sim os partidos, por meio de seus líderes. O processo de alocação é orientado para que os líderes atinjam os objetivos coletivos do partido. Para tanto, alocam seus congressistas mais leais em posições e comissões chave (COX; MCCUBBINS, 2007, p. 155). Como os líderes atuam para que as composições destes órgãos representem os interesses coletivos do partido, eles conhecem quais são as comissões centrais para esse fim. Neste caso, nem todas as comissões têm o mesmo perfil de preferência, pois este varia de acordo com o interesse de cada partido em relação às jurisdições.

Neste arranjo, líderes partidários, cientes dos objetivos coletivos de seus partidos, recrutam seus membros para que comissões estratégicas sejam preenchidas para atingir estas metas. Segundo Cox e McCubbins (2007), o líder deve focar nas comissões de interesse primordial ao partido²². Nestes espaços, ele agirá enfaticamente, recrutando membros leais para representar a preferência partidária. Isto é, o partido concentra seus esforços nestas comissões essenciais e focando na alocação dos membros mais leais. Os demais membros estariam livres para compor as demais comissões, aquelas de menor interesse ao partido (COX; MCCUBBINS, 2007).

Desse modo, ao contrário da vertente informacional, que prevê uma forma de recrutamento unívoca para todas as comissões, a vertente partidária propõe critérios diferentes,

²² De acordo com Cox e McCubbins (2007), as comissões primordiais seriam aquelas nas quais o partido maximizaria o número de cadeiras conquistadas na próxima eleição. Isto se daria em temáticas de alcance nacional, em detrimento de comissões cujas áreas seriam particularistas.

a depender do tipo de comissão. Em última instância, o recrutamento depende da combinação entre a jurisdição da comissão e a meta partidária (COX; MCCUBBINS, 2007). O ideal para os líderes seria que, em todas as comissões, o partido tivesse membros leais, que trocassem informação com seus pares, visando representar os interesses partidários. Contudo, todos parlamentares são alocados em alguma comissão e alguns parlamentares tendem a ser mais leais do que outros, sendo estes os escolhidos para agir nos temas mais caros ao partido (COX; MCCUBBINS, 2007).

A teoria partidária, assim como as vertentes distributivista e informacional, foram desenvolvidas a partir do Legislativo norte-americano, isto é, com base em um sistema bipartidário. Em sistemas multipartidários, mais de dois partidos podem se interessar pela mesma comissão, o que demanda ainda mais articulação durante o processo de recrutamento. Isto gera uma escassez ainda maior de acesso a esses órgãos. Portanto, não basta ao líder querer alocar deputados leais nas comissões de maior interesse, é preciso ter acesso a essas vagas. Argumento ainda que, ao membro partidário, não basta lealdade, pois é preciso também expertise e credibilidade em relação aos pares para que as preferências do partido sejam levadas em conta. Afinal, isto aumenta a probabilidade de que o receptor acate a informação transmitida pelo agente do líder. Porém, alguns parlamentares são mais especialistas que outros e, analogamente, alguns são mais leais que seus colegas de partido. Ao mesmo tempo, conforme sustento adiante, algumas comissões demandam mais uma ou outra destas duas características, a depender do agregado de preferências que a compõe.

A partir disto, proponho uma cadeia de delegação, focando nos partidos e em seus deputados. Nesta relação, líderes partidários agem como principal e seus parlamentares, atuando nas comissões, como agentes²³. A necessidade desta delegação se justifica pelo alto volume de atividades que perfaz o processo legislativo e por considerar que as comissões atuam coletivamente. Isto demanda uma cadeia de delegação que passa dos líderes partidários para seus membros nas comissões, os quais são responsáveis por representá-los nestes órgãos.

O ato de delegar envolve perdas de agência, pois “os agentes se comportam oportunamente, buscando seus próprios interesses, sujeitos apenas às restrições impostas pelo relacionamento com o principal” (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 5, tradução nossa)²⁴.

²³ A relação entre principal e agente gera sempre uma cadeia de delegação (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991). Dentre as várias relações partidárias que pressupõem delegação, poderia considerar os partidos como principal e os seus líderes como agente, tal qual consideram Cox e McCubbins (2007), os partidos ou seus líderes como principais e as comissões como agente, mas, para estruturar meu argumento, defino os líderes partidários como principal e seus membros nas comissões como agentes.

²⁴ No original: “Agents behave opportunistically, pursuing their own interests subject only to the constraints imposed by their relationship with the principal” (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 5).

Além disso, envolve outro risco, pois os agentes podem não ser plenamente capazes de executar as tarefas para as quais são designados. Os líderes, por outro lado, possuem quatro metas essenciais²⁵: (1) manter seu status de líder; (2) manter a unidade partidária; (3) preservar as preferências políticas do partido e; (4) ver estas preferências convertidas em política pública (LUEBBERT, 1986, p. 46). Para alcançar estes objetivos, os líderes, agindo no curto prazo, coordenam a participação de seus parlamentares e a distribuição dos benefícios oriundos desta participação. A resposta dos agentes se estabelece no longo prazo, controlando a permanência dos líderes (LUEBBERT, 1986, p. 46).

Os líderes partidários, atuando como principal, devem agir estrategicamente na escolha de seus agentes, pois, ao delegar, conferem autonomia aos delegados. Isto estabelece uma relação na qual os líderes oferecem recompensas para seus membros e, ao mesmo tempo, tornam crível a possibilidade de punir o agente em caso de desvio, ainda que o ideal seja não precisar recorrer à punição. Atuando desta forma, o líder avança em seu objetivo de manter a unidade partidária e aumenta suas probabilidades de se manter líder. No entanto, o líder precisa ainda preservar as preferências políticas do partido e vê-las concretizadas em política. Em suma,

Em tal relacionamento, o agente busca maximizar seu retorno sujeito às restrições e incentivos oferecidos pelo principal. O principal, inversamente, procura estruturar a relação com o agente para que os resultados produzidos pelos esforços do agente sejam os melhores que o principal pode alcançar (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 24, tradução nossa)²⁶.

Como afirmei acima, o agente pode desviar de suas tarefas tanto por não priorizar o interesse do principal em sua atividade, quanto por não ter competência para desempenhar a sua função. O primeiro tipo de desvio coloca em risco a preservação das preferências políticas do partido. Por se tratar de um desvio de conduta, é conhecido como risco moral (*moral hazard*). O segundo tipo ameaça a consolidação das preferências do partido em política pública, por falta de expertise.

O desvio de interesse é evitado quanto mais alinhado o agente for ao principal. Para o principal, nesta decisão, não importa tanto se o agente é coeso às preferências do partido ou disciplinado em relação às suas decisões. A fim de evitar riscos de desvios importa, em última

²⁵ Luebbert (1986, p. 46) estabelece estas metas para analisar a elaboração de políticas dentro de coalizões. Portanto, além destas quatro metas, o autor apresenta outras duas: participar de um governo e participar de um governo majoritário.

²⁶ No original: “In such a relationship the agent seeks to maximize his or her return subject to the constraints and incentives offered by the principal. The principal, conversely, seeks to structure the relationship with the agent so that the outcomes produced through the agent’s efforts are the best the principal can achieve, given the choice to delegate in the first place.” (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 24).

análise, que o agente siga à risca suas orientações. Por isso, opto pelo termo alinhado, evitando o debate entre disciplina e coesão que, embora seja essencial ao campo, colabora pouco para o argumento aqui desenvolvido. Também não adoto o termo leal pois, no Brasil, lealdade partidária se vincula à ideia de permanência no mesmo partido, isto é, o político que não migra tende a ser reconhecido como leal. No entanto, o agente pode permanecer no mesmo partido a carreira toda e não necessariamente perfilar entre os mais alinhados. Da mesma forma, o agente pode migrar algumas vezes de partido, mas sempre agir alinhado às diretrizes de sua liderança.

O desvio de execução, por outro lado, é evitado quanto maior for a expertise do agente nas tarefas que executa. Afinal, não basta que o agente esteja disposto a executar a tarefa para a qual foi designado, é preciso também que possua competência para tanto. Porém, como as decisões no Legislativo são coletivas, ao agente não basta expertise. Além desta, é necessário credibilidade, pois seus pares precisam o reconhecer como alguém que repetidamente oferece recursos valiosos. Somente assim levam em conta as informações fornecidas pelo agente. Esta questão se torna especialmente relevante em caso de atividades mais complexas, pois exigem mais qualificação de quem as executa e, ao mesmo tempo, torna mais custoso aos receptores reunir informação sobre o assunto. Consequentemente, um especialista com credibilidade, nestas ocasiões, tem maiores chances de imprimir a preferência de seu partido.

Assim, a depender da circunstância, uma ou outra característica – alinhamento ou expertise – pode ser mais primordial. Cabe ao líder identificá-las entre seus deputados e tomá-las como critério de alocação de parlamentares nas comissões, conforme a necessidade. Se todos deputados fossem plenamente alinhados ao partido e perfeitamente capazes de executar suas atividades, o líder não precisaria se preocupar. Afinal, neste cenário, a preferência do partido seria preservada, pois o agente sempre defenderia de forma eficiente o interesse do principal. No entanto, como este não é o caso, o principal deve conhecer, em função do histórico de cada agente, o quanto cada um é alinhado ao partido e especialista nas funções que desempenha. Como o recurso da punição deve ser evitado e como fiscalizar os agentes acarreta custo ao principal, o líder deve alocar seus deputados nas comissões que mais incentivem um ou outro atributo.

Para tanto, é preciso considerar três tipos de comissões, que variam a partir da preferência predominante em seu interior. No primeiro, há desproporção de preferência favorável ao partido do líder, em comparação ao que é observado no plenário. No segundo, prevalece a preferência da maioria do Legislativo. Finalmente, no terceiro tipo, a desproporção de preferência desfavorece o partido do líder. Para expor meu argumento, assumo que a

composição partidária de uma comissão é um *proxy* acurado de sua preferência. Em outras palavras, se um partido possuir uma porcentagem de titulares na comissão superior à porcentagem de cadeiras que tem no plenário, sua preferência está sobrerrepresentada neste órgão.

Isto porque, como exposto, assumo que o líder coordena os parlamentares do seu partido no plenário. Além disso, assumo que, nas principais tarefas que executam nas comissões, os deputados seguem as orientações dos líderes. Alguns parlamentares são mais alinhados do que outros, mas esta variação ocorre somente entre altas taxas de alinhamento. Por fim, considero que o líder pode remover um parlamentar de uma comissão a qualquer momento, mesmo que seja por um dia ou de maneira definitiva. Assim, um deputado que aja em desacordo pode ser punido de forma exemplar. Como resultado desses fatores, nenhum parlamentar age frequentemente em desacordo com a liderança, apesar de alguns seguirem as diretrizes com mais regularidade do que outros. São, portanto, mais confiáveis nessa tarefa do que outros.

Tal perfil é ratificado, no Brasil, pela alta porcentagem de vezes nas quais os deputados acompanham, em votação nominal, as indicações de suas lideranças²⁷. Portanto, os partidos, agindo no Legislativo, operam como ator unitário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; A. FREITAS, 2016a). Por isso, a preferência externada por cada membro é, em média, equivalente entre eles e, acima de tudo, próxima à preferência interna do partido, representada pela sua liderança. Consequentemente, posso tomar representação e preferência partidária como aspectos intercambiáveis. Isto me permite aferir o quanto a preferência de um partido está representada numa comissão, comparando sua porcentagem de membros em relação ao plenário.

Idealmente todos os partidos gostariam que suas preferências fossem defendidas em todas as comissões. Mas dada a distribuição de cadeiras na Câmara e a depender da fragmentação do Legislativo, as vagas nas comissões se tornam um recurso escasso. De tal forma, que os líderes partidários terão, necessariamente, que optar por aquelas cuja temática é mais importante para os seus objetivos de curto e médio prazo.

Por exemplo, considere um caso hipotético no qual três partidos – A, B e C – possuem cadeiras na Câmara e um sistema formado por três comissões – 1, 2 e 3. Neste cenário, cada partido tem direito a ocupar, em cada comissão, uma porcentagem de vagas equivalente à

²⁷ Entre 1995 e 2014, de acordo com os critérios que serão demonstrados a frente, a média de vezes em que um deputado acompanhou seu líder em votações nominais foi de 89,3%.

porcentagem de cadeiras que possui na Câmara. No entanto, vagas em comissões são, como afirmo acima, um recurso escasso, pois o partido não pode se sobrerrepresentar em todas as comissões. Assim, durante o processo de recrutamento de parlamentares, os líderes partidários definem quais comissões são de maior interesse para o seu partido.

A partir disso, negociam entre si a distribuição de vagas. Por um lado, essa barganha pode gerar uma desproporção partidária no interior de cada comissão, em comparação ao plenário. Por outro, como isto ocorre a partir de trocas proporcionais, nenhum partido perde vaga ao se considerar o sistema como um todo, pois, ao abrir mão da titularidade de um membro em uma comissão, o partido recebe, em contrapartida, uma vaga de titular em outra temática²⁸.

Considerando estas barganhas, suponha que o partido A se sobrerrepresente na comissão 1, isto é, que a porcentagem de vagas que ocupa na comissão 1 seja superior à porcentagem de vagas que possui na Câmara. Por outro lado, o partido B ocupa as vagas em todas comissões de forma proporcional ao número de cadeiras que tem em plenário. Complementarmente, o partido C se sub-representa na comissão 1 e se sobrerrepresenta na comissão 3.

Considere agora a tomada de decisão do líder do partido A. Seu foco, em termos específicos de recrutamento, recai sobre duas comissões, a 1, na qual está sobrerrepresentado; e a 2²⁹, cuja preferência é equivalente à da Câmara. Isto porque, essas são as comissões que o partido definiu como prioritárias. Dada a regra de distribuição proporcional de vagas nas comissões da Câmara, se o partido está sub-representado é porque optou em trocar suas cadeiras de direito com outro partido, a fim de se sobrerrepresentar em uma comissão mais relevante aos seus interesses. Da mesma forma, em comissões nas quais a preferência é equivalente à do plenário, nenhum partido abriu mão de seu direito. Seriam, assim, comissões que muitos ou todos os partidos definem como prioritárias.

Assim, o partido A, na comissão 1, em que o agregado da composição favorece o seu partido em relação ao Legislativo, há abundância de representação das suas preferências. Como destacam Cox e McCubbins (2007, p. 105), quanto mais agentes houver representando o principal em um local de tomada de decisão, menor é o peso e a responsabilidade de cada um deles para que o objetivo coletivo do partido se concretize. Portanto, contextos de sobrerrepresentação incentivam deputados a agirem em interesse próprio, caso infiram que a

²⁸ Este ponto será detalhado na subseção seguinte, na qual ilustro o argumento com situações de troca de vagas que ocorreram no sistema de comissões brasileiro e apresento a desproporção partidária das comissões em comparação à Câmara dos Deputados.

²⁹ A comissão 3 será foco, em termos de recrutamento, do líder do partido C, pois foi seu partido que se sobrerrepresentou nesse órgão.

atuação dos outros membros do seu partido seja suficiente para cumprir a diretriz do principal. Como a punição deve ser evitada ao máximo, o líder do partido A deve alocar, nesta comissão, membros alinhados, que possuem um histórico de não se desviarem dos interesses partidários.

Em contrapartida, a comissão 2, cujo agregado de preferências é semelhante ao do Legislativo, demanda deputados especialistas e capazes de transmitir informações críveis aos seus pares. Essa comissão dificulta a aprovação de políticas enviesadas e um deputado especialista e com credibilidade possui maior probabilidade de incluir as preferências do partido A nas decisões tomadas no interior desse órgão. Por esta razão, o líder deve recrutar, para a comissão 2, deputados – especialistas – com experiência de atuação no Legislativo.

Por fim, a comissão 3 é aquela que o líder do partido A usou as vagas como barganha. Isto só foi possível porque o líder do partido C tinha interesse nessa comissão e concordou em conceder suas vagas na comissão 1 como contrapartida para se sobrerrepresentar na 3. Ou seja, o fato da haver sub e sobrerrepresentação só ocorre porque partidos optam, em comum acordo, por trocar vagas, pois conferem pesos diferentes a cada comissão. Se todos os partidos dessem a mesma importância a todas comissões, todas teriam a mesma representação, que seria correspondente à observada no plenário³⁰.

A lógica descrita acima é expandida a um sistema composto por mais comissões. Dessa forma, ainda que a nomeação de deputados para as comissões seja prerrogativa dos líderes, a depender das preferências políticas presentes na comissão, eles optarão por membros alinhados ou por membros especialistas. Em outras palavras, por mais que o modo de ação parlamentar seja partidário, em certas ocasiões, um atributo informacional é necessário, mesmo visando alcançar as metas do líder. Com isto em tela, construo minha hipótese, que se subdivide em duas. O tipo de característica que prevalece no parlamentar recrutado pelo líder depende do agregado de preferências presente na comissão. Assim, em comissões cujas preferências internas favorecem o partido em comparação ao plenário, há uma maior probabilidade de que membros alinhados sejam recrutados. Já em comissões cujo agregado de preferências é mais proporcional ao do Legislativo, o principal critério de seleção tende a ser o grau de especialização do parlamentar.

³⁰ É possível considerar que, no processo de barganha, alguns partidos almejem se representar em uma comissão, mas não consigam atingir esse objetivo. Neste caso, a sua representação continua semelhante à sua ocupação de cadeiras em plenário, pois este partido, não abrirá mão das vagas de outras comissões, apenas por não serem as suas primeiras opções.

2.1.1 Recrutamento partidário

O primeiro passo para demonstrar estas hipóteses é confirmar que os responsáveis pelo recrutamento de deputados para as comissões no Brasil são os partidos. Para tanto, argumento que a atuação dos partidos enquanto coordenadores das comissões terá como primeiro resultado a própria composição partidária destes órgãos. A composição partidária da comissão, como apresentado, tende a representar a sua preferência política. Quando todas as comissões possuem a mesma proporção partidária observada no Legislativo, há um primeiro indício de que os partidos não têm autonomia para coordenar esses órgãos. A regra da maioria, como sustenta Krehbiel (1992, p. 140–141), favorece o plenário como um todo em todas as comissões, e não um partido em particular.

Por outro lado, se a composição partidária das comissões for diferente em relação à Câmara, isto pode indicar que os partidos controlam a seleção de membros das comissões e, conseqüentemente, influenciam diretamente em sua preferência política. De acordo com Cox e McCubbins (2007), se os partidos coordenam as comissões, o processo de recrutamento dependerá da combinação entre jurisdição da comissão e meta partidária. Como os partidos possuem metas distintas em termos de temática e capacidade variada de barganhar, a depender de seu peso na Câmara, espera-se que a composição partidária também se altere de comissão para comissão.

Do ponto de vista regimental, o preenchimento de vagas nas comissões obedece à distribuição partidária observada na Câmara. No entanto, como as vagas pertencem aos partidos, estes podem trocá-las, o que ocorre com muita frequência. Segundo dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, na 55ª Legislatura, por exemplo, o deputado Pedro Paulo do DEM-RJ, foi indicado como titular da Comissão de Finanças e Tributação em 2017 pelo bloco PT/ PSD/ PR/ PROS/ PCdoB. Em 2016, Jandira Feghali do PCdoB-RJ, assumiu a vaga de titular na Comissão de Cultura, por indicação de PMDB/ PP/ PTB/ DEM/ PRB/ SD/ PSC/ PHS/ PODE/ PMN/ PRP/ PSDC/ PEN/ PRTB. Já na 52ª Legislatura, em 2006, Inácio Arruda (PCdoB-CE) foi titular da Comissão de Desenvolvimento Urbano, indicado pelo bloco PFL/ PRONA. E, em 2005, Osvaldo Coelho (DEM-PE) assumiu uma vaga da Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural por indicação do PCdoB.

Os exemplos são fartos, de modo que, entre 1995 e 2014, em mais de ¼ das vezes em que um deputado foi titular de uma comissão, a indicação não ocorreu pelo seu partido ou por um bloco parlamentar ao qual seu partido pertencia. O fato de os partidos, por vezes,

trocarem as vagas de titular indica que existem outros critérios, para além dos regimentais, que são levados em conta no processo de designação de deputados para as comissões. Em última instância, isto aponta para uma importância que os partidos dão à própria composição das comissões e não apenas aos seus principais cargos de presidência e relatoria. Mais do que isto, demonstra a importância que certas temáticas têm para os partidos, pois não barganhariam a vaga, caso a temática não fosse central.

Como apresentado anteriormente, em um mundo ideal, os partidos não gostariam de fazer escolhas deste tipo. Se pudessem, teriam membros especialistas e alinhados em todas as comissões sendo, preferencialmente, majoritários em suas composições. Porém, o universo da política é marcado pela escassez, o que limita as escolhas partidárias no que diz respeito à mobilização de seus recursos. Isto se aplica à quantidade de cadeiras que um partido possui no plenário, à quantidade de vagas disponíveis em cada comissão e aos próprios atributos de seus deputados. Afinal, todos estes aspectos são recursos disponíveis ao partido e escassos em quantidade. Em função disto, cabe aos partidos decidirem, estrategicamente, onde e como alocar seus recursos, para tirar o máximo proveito destas aplicações, pois o ambiente político restringe sua margem de ação. Parte desta estratégia se constitui em trocar vagas de comissões temáticas, buscando ocupar os espaços onde os partidos têm as maiores chances de alcançar seus objetivos.

A consequência destas trocas é que as composições partidárias das comissões não necessariamente correspondem à da Câmara. Por isso, os agregados de preferência interna de cada comissão se diferenciam entre si, posicionando-se mais ou menos próximo ao agregado do plenário. Para verificar o tamanho da distância destes agregados de preferência, estabeleci um cálculo que considera o quanto a proporção de cada partido numa certa comissão corresponde à proporção de cadeiras que ocupa no plenário. Quanto maior for o resultado deste cálculo, maior é a distância do agregado de preferência da comissão em relação à Câmara e, portanto, maior a desproporcionalidade partidária desta comissão, comparada ao plenário. O cálculo é o seguinte:

$$DPC_j = \frac{\left[\sum_{i=1}^n \left| \left(\frac{\text{total de membros do partido}_i \text{ na comissão}_j}{\text{total de membros da comissão}_j} - \frac{\text{total de membros do partido}_i \text{ na Câmara}}{\text{total de membros da Câmara}} \right) \right]}{n}$$

- *DPC*: Desproporção Partidária da Comissão *j* em relação à Câmara;
- *j*: *j*-ésima comissão permanente do sistema;
- *i*: *i*-ésimo partido com membro na comissão *j*;

- n: número de partidos na Câmara.

Para cada comissão permanente, a DPC é o valor absoluto resultante do somatório da diferença entre a porcentagem de membros de cada partido i na comissão j e a porcentagem de membros de cada partido i na Câmara dos Deputados, dividido pelo total de partidos presentes na Câmara. Assim, o cálculo representa a média do quanto cada partido, em uma dada comissão, está distante, seja para mais ou para menos, da porcentagem de cadeiras que ocupa na Câmara. Conseqüentemente, quanto menor o valor de DPC, menos distantes os partidos estão, em média, desta relação. Isto é, menos desproporcional é a composição partidária da comissão em relação à Câmara. A fim de ilustrar o cálculo da DPC, apresento um exemplo de uma comissão hipotética em um plenário composto por 200 assentos, preenchidos por cinco partidos³¹: A, B, C, D e E.

Tabela 2.1: Caso ilustrativo. Demonstração do cálculo da DPC.

Partido	Cadeiras Câmara (N)	Cadeiras Câmara (%)	Cadeiras Comissão (N)	Cadeiras Comissão (%)	Absoluto (% Comissão - % Câmara)
A	35	17,5%	4	20,0%	2,5%
B	50	25,0%	5	25,0%	0,0%
C	7	3,5%	2	10,0%	6,5%
D	93	46,5%	7	35,0%	11,5%
E	15	7,5%	2	10,0%	2,5%
Somatório	200	100,0%	20	100,0%	23,0%
n = 5 partidos				DPC = 0,23/5 = 4,6%	

Fonte: Dados estabelecidos pelo autor a título de ilustração.

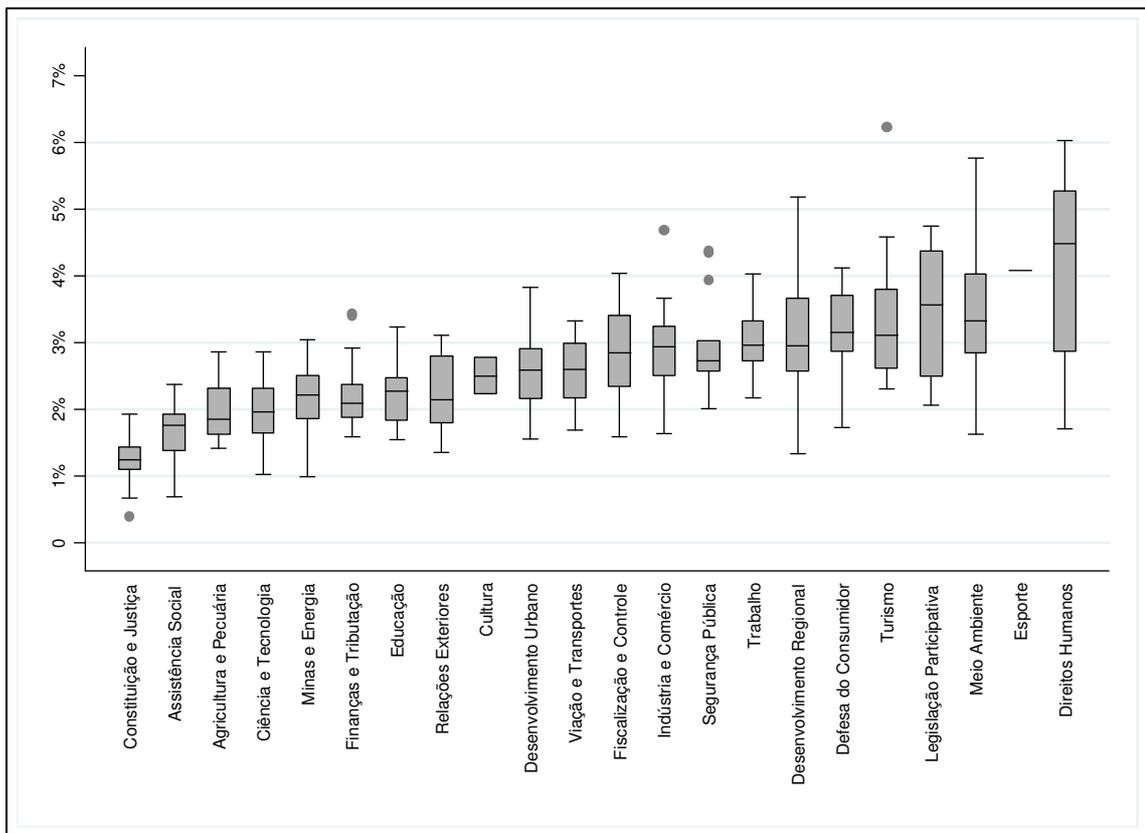
Como pode ser observado, o partido B possui uma porcentagem de vagas na comissão idêntica à porcentagem de cadeiras na Câmara. Ou seja, no seu caso, não há desproporção, gerando um subtotal igual a 0 na última coluna ($|25\% - 25\%|$). Já o partido A está sobre-representado na comissão em relação à Câmara em 2,5% ($|17,5\% - 20\%|$). E, o partido D, está sub-representado em 11,5% ($|46,5\% - 35\%|$). Como o resultado de cada partido é absoluto, todos os subtotais são positivos. Para calcular a DPC, soma-se todos os módulos de diferenças entre porcentagem de cadeiras de cada partido na comissão e na Câmara. Em seguida, divide-se esta soma pelo número total de partidos presentes no plenário. Nesta situação

³¹ Apresento este caso hipotético com apenas cinco partidos para fins instrutivos. O ideal seria mobilizar um caso real brasileiro, mas o número de partidos presentes na Câmara é sempre muito alto, dificultando a visualização em tabela do passo a passo para o cálculo.

ilustrativa, os partidos, em termos de porcentagem de ocupação da comissão, estão, em média, 4,6% distantes da porcentagem de membros que possuem na Câmara.

Na sequência, apresento um gráfico com a Desproporção Partidária de todas Comissões, por meio de diagramas de caixa, entre 1995 e 2014. Os dados foram estabelecidos mês a mês para, em seguida, calcular uma média anual.

Gráfico 2.1: Desproporcionalidade Partidária das Comissões: *boxplot* (1995-2014)³².



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

O gráfico demonstra que o grau de desproporcionalidade partidária varia de comissão para comissão. Ou seja, o agregado de preferência das comissões não necessariamente representa o observado no plenário e o grau de distanciamento desta preferência varia de comissão para comissão. Esta variação é causada por interferência direta dos partidos na composição das comissões, na medida em que trocam indicações de titularidades. Isto indica uma preocupação dos partidos em relação à ocupação das comissões, mas também que são estes

³² Como a Comissão do Esporte foi criada apenas em 2014, na série considerada, possui apenas uma composição. Por isso, sua informação se restringe a um ponto.

que coordenam o processo de recrutamento, afinal, isto ocorre a despeito da recomendação expressa pelo Regimento Interno.

Quanto à variação do grau de correspondência de composição partidária da comissão em relação à Câmara, cabe destacar que os órgãos com os menores valores de DPC são comissões exclusivas e que existem desde o começo do sistema (1989). Como demonstrado no Capítulo 1, estas comissões são as que oferecem os maiores incentivos à especialização, em função do acúmulo de informação em termos de expertise e de organização interna dos trabalhos. Além disso, estes aspectos são reconhecidos pelo próprio plenário, pois estas comissões possuem mais membros, o que é proporcional ao volume de atividades a estas atribuído. Interessante notar que este reconhecimento do plenário corresponde ao reconhecimento dos próprios partidos, que estão menos dispostos a barganhar vagas nestas comissões.

A variação de DPC demonstra a não adequação da teoria informacional ao caso brasileiro, por desrespeitar o princípio da maioria ao se comparar o agregado de preferência de cada comissão com o da Câmara. Além disso, indica a prevalência partidária no processo de nomeação de deputados, por indicar que tal padrão é resultado de troca de vagas entre os partidos. No entanto, isoladamente, esta informação não é suficiente para garantir a prevalência partidária na composição destes órgãos. Outra possibilidade é que as desproporções partidárias sejam causadas pelos próprios deputados, caso estes sejam autônomos para decidir em qual comissão atuarão, o que apontaria para um perfil distributivista.

Para ratificar a coordenação partidária, preciso demonstrar que os partidos colhem os frutos produzidos pela desproporção em comparação à Câmara. Devo sustentar ainda que, a desproporção é gerada a partir de um trabalho coordenado pelas próprias lideranças partidárias. Isto demanda que se verifique não só o quanto cada comissão é desproporcional em termos partidários em relação à Casa, mas também em quais comissões os partidos buscam se sobrerrepresentar e como suas lideranças se articulam para que isso ocorra.

Uma alternativa para verificar em quais comissões um determinado partido se sobre ou sub-representa é comparar a porcentagem de cadeiras que ocupa na comissão com o equivalente na Câmara. A partir disto, posso aferir quão desproporcional é a representação de cada partido em cada comissão. A lógica para este cálculo é similar à aplicada para medir a DPC, no entanto, ao invés da comissão, o partido é a unidade analítica e, ao invés de valores absolutos, considero a diferença real entre as proporções. Afinal, interessa saber não apenas o quão distante a composição que um partido na comissão está de sua composição na Câmara,

mas também o sentido desta distância. Uma desproporção positiva indica que a preferência do partido é mais abundante naquela comissão em comparação à sua representação no plenário. De forma análoga, um valor negativo sugere uma menor presença comparativa de preferência do partido. O cálculo é estabelecido pela equação que segue:

$$RPC_{i,j} = 100 \times \left[\left(\frac{\text{total de membros do partido}_i \text{ comissão}_j}{\text{total de membros da comissão}_j} \right) - \left(\frac{\text{total de membros partido}_i \text{ na Câmara}}{\text{total de membros da Câmara}} \right) \right]$$

- *RPC*: Representação Partidária na Comissão *j* em relação à Câmara;
- *j*: *j*-ésima comissão permanente do sistema;
- *i*: *i*-ésimo partido com membro na comissão *j*;

Para cada partido, em cada comissão permanente, a RPC é o valor resultante da diferença entre a porcentagem de membros do partido *i* na comissão *j* e a porcentagem de membros do partido *i* na Câmara dos Deputados. Assim, o cálculo representa em qual porcentagem um determinado partido está sobre ou sub-representado numa certa comissão. Portanto, valores positivos indicam sobre-representação e valores negativos, sub-representação do partido *i* na comissão *j* em comparação ao plenário. Com intuito de exemplificar este cálculo, tomei o mesmo caso hipotético da tabela anterior. Contudo, desta vez, ao invés de exibir o DPC da comissão, apresento o RPC de cada partido. Interessante notar que a Desproporção Partidária da Comissão nada mais é do que a média dos valores absolutos de Representação Partidária na Comissão de todos os partidos presentes Câmara.

Tabela 2.2: Caso ilustrativo. Demonstração do cálculo da RPC.

Partido	Cadeiras	Cadeiras	Cadeiras	Cadeiras	RPC (% Comissão - % Câmara)
	Câmara (N)	Câmara (%)	Comissão (N)	Comissão (%)	
A	35	17,5%	4	20,0%	2,5%
B	50	25,0%	5	25,0%	0,0%
C	7	3,5%	2	10,0%	6,5%
D	93	46,5%	7	35,0%	-11,5%
E	15	7,5%	2	10,0%	2,5%
Somatório	200	100,0%	20	100,0%	0%

Fonte: Dados estabelecidos pelo autor a título de ilustração.

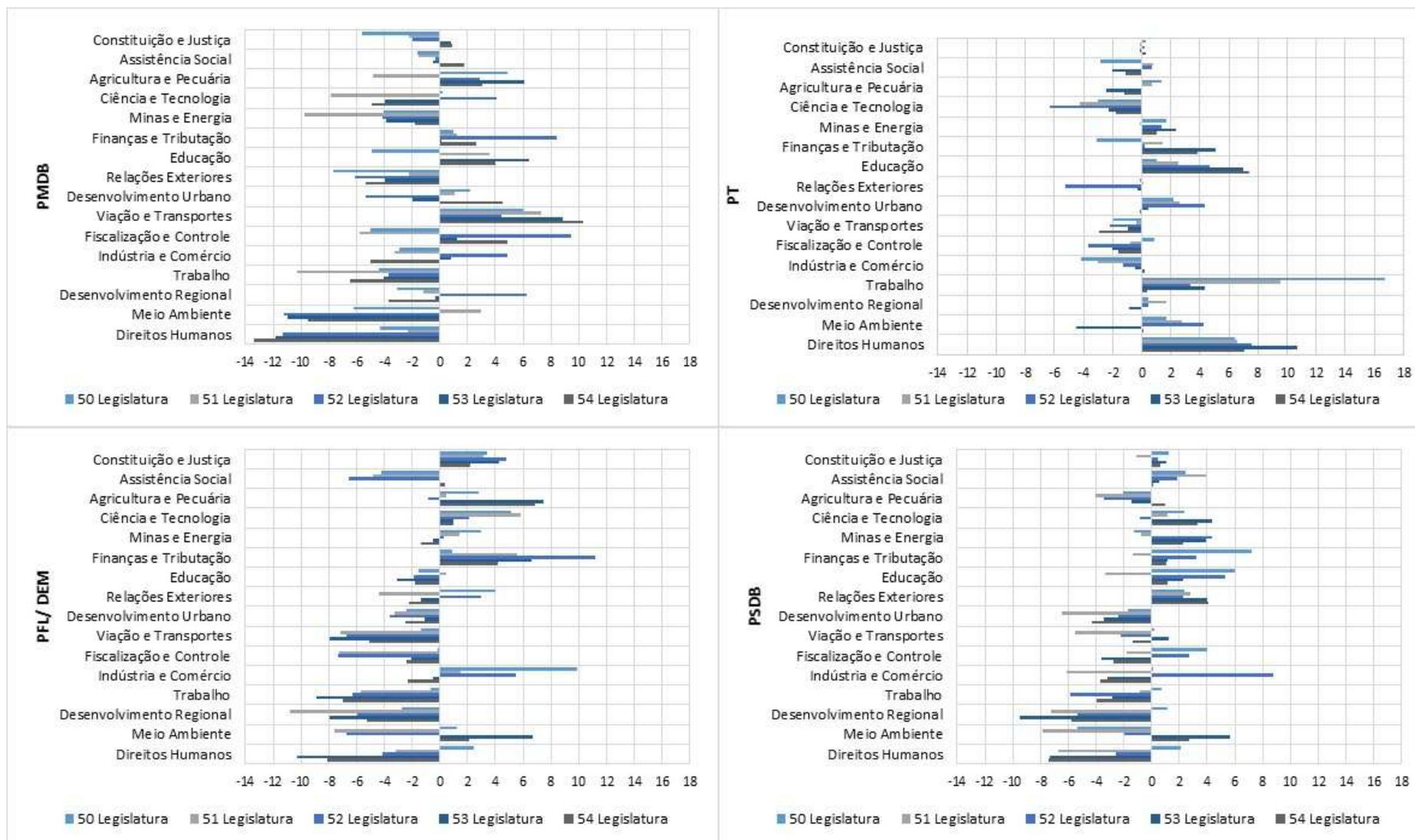
O partido A tem 2,5% de vagas a mais na comissão se comparado à porcentagem de cadeiras que possui na Câmara. Portanto, está sobre-representado na comissão, indicando

uma abundância de preferência deste partido em comparação à que possui no plenário. Por outro lado, o partido D possui uma porcentagem inferior (-11,5%) de ocupação na comissão, ao se levar em consideração a sua composição na Câmara. Isto é, o partido D está sub-representado na comissão.

Nas figuras que seguem, apresento as médias de RPC, por legislatura, dos partidos por comissão. Entre 1995 e 2014, mais de 30 partidos estiveram representados na Câmara com pelo menos um deputado. Contudo, selecionei apenas os partidos que tiveram pelo menos uma cadeira durante todo o período investigado, isto é, somente aqueles presentes na Câmara em todos os momentos entre 1995 e 2014. Este grupo perfaz um total de 12 partidos. O mesmo critério foi mobilizado em termos de comissão. Selecionei somente aquelas presentes durante toda a série temporal que inclui cinco legislaturas, totalizando 22 comissões.

Os valores foram calculados mês a mês, para depois gerar uma média por quadriênio. Separei cada figura com quatro partidos, que são apresentados em ordem de média de porcentagem de cadeiras que ocuparam na Câmara, do maior para o menor. A partir destas figuras, demonstro que há diferença representativa dos partidos nas comissões em comparação ao plenário e que isso varia a depender do partido e da temática. Apresento ainda que, em algumas comissões centrais aos partidos, há correspondência temática com as pastas que ocupam no Executivo. Isto demonstra que a relação entre Legislativo e Executivo vista no capítulo anterior, em termos de existência e criação de jurisdições, também se reflete em termos de preferências partidárias.

Figura 2.1: Representação Partidária na Comissão – Maiores bancadas – PMDB, PT, PFL/ DEM e PSDB (50ª a 54ª legislatura).



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

A figura fornece dois perfis distintos: partidos alternando sobre e sub-representação nas mesmas comissões, a depender da legislatura; e partidos repetindo o mesmo padrão nas mesmas comissões. O primeiro perfil sugere que, em algumas comissões, o interesse partidário em compô-las é mais contextual, variando a depender do período. O segundo indica que alguns partidos agem de forma mais programática, dando preferência às mesmas comissões em todas as legislaturas.

O PMDB apresenta sobrerrepresentação nas cinco legislaturas em apenas uma comissão, a responsável pela área de Viação e Transportes. Exceto nesta, o partido varia entre sobre e sub-representação, indicando que suas temáticas de preferência mudam a depender dos objetivos do partido no momento. Interessante notar que durante os dois governos peessedebistas, do início de 1995 até o final de 2002, o partido controlou, na maior parte do tempo, o Ministério dos Transportes.

Segundo informações do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, somente por cinco meses naquele período, entre 17/11/2001 e 03/04/2002, a pasta não pertenceu ao PMDB. Durante este intervalo, o ministro foi Alderico Lima que, apesar de não ter partido, ocupava o cargo de Secretário Executivo do Ministério dos Transportes durante a gestão de Eliseu Padilha (PMDB-RS), seu antecessor. Isto demonstra como o interesse do PMDB na temática vinculada ao Transporte mobilizava o partido tanto no Legislativo quanto no Executivo. Seja se sobrerrepresentando na comissão responsável pela área, seja ocupando a pasta correspondente.

O perfil apresentado pelo PSDB é semelhante ao observado no PMDB. Durante as cinco legislaturas analisadas, o partido manteve-se sobrerrepresentado somente na área de Relações Exteriores. Entretanto, diferente do PMDB que esteve sub-representado nas cinco legislaturas em quatro comissões³³, os peessedebistas só apresentaram este perfil na jurisdição de Desenvolvimento Urbano. Por outro lado, o PT apresentou um quadro mais estável de preferência jurisdicional. Como pode ser observado, temas de apelo social como Trabalho, Direitos Humanos³⁴ e Educação são essenciais ao partido, uma vez que se sobrerrepresentou em todas as legislaturas nas comissões responsáveis por tais jurisdições.

Segundo Diniz (1998, p. 76), o tema do Trabalho é caro ao PT mesmo antes do período aqui considerado. De acordo com a autora, entre 1989 e 1994, em 39% das vezes que houve distribuição de relatoria nessa comissão, o relator pertencia ao partido (267 de 679). A

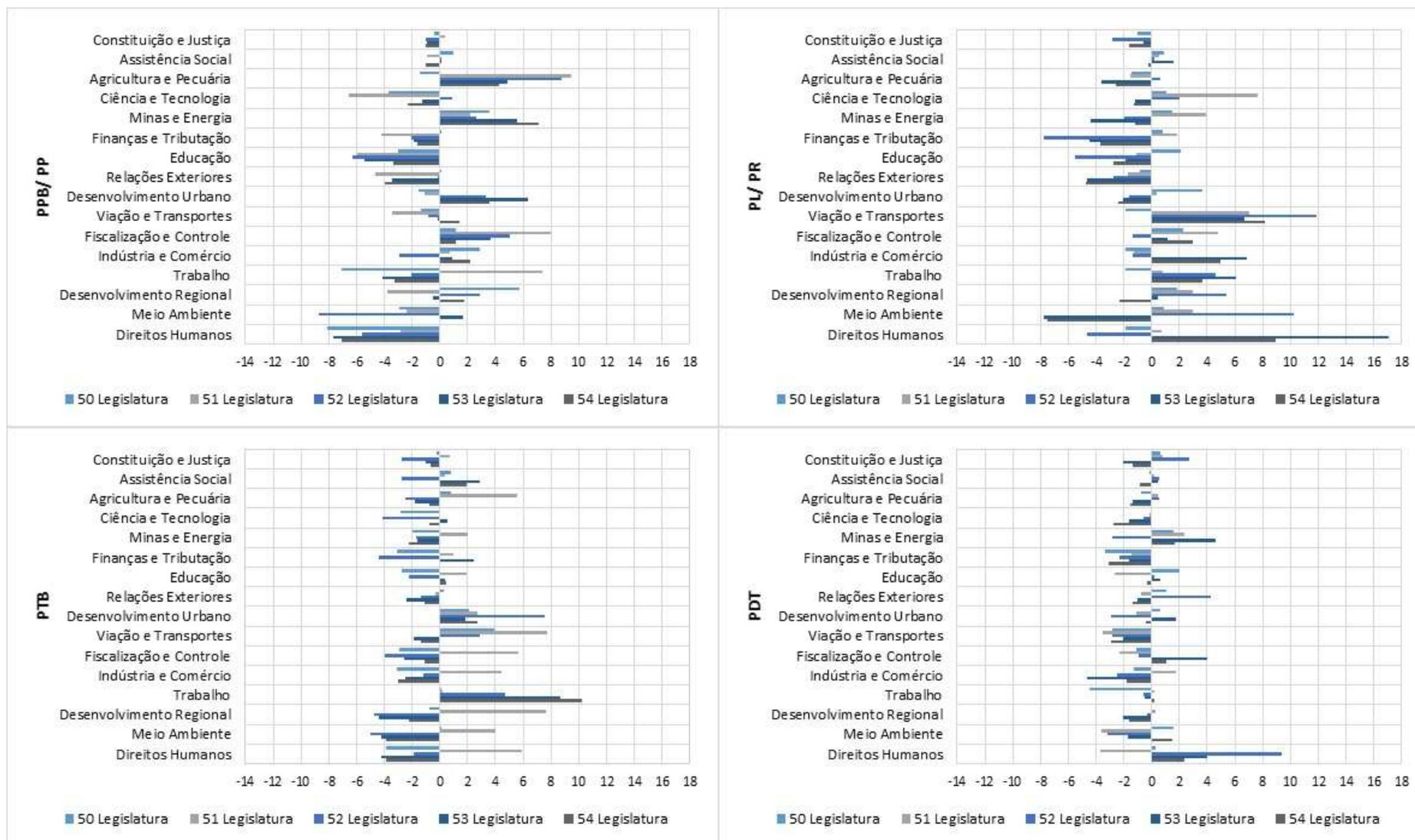
³³ Direitos Humanos, Minas e Energia, Relações Exteriores e Trabalho.

³⁴ Mesmo o PT não compoendo a CDHM em uma das quatro sessões legislativas da 54ª legislatura, quando a comissão fora presidida por Marco Feliciano, PSC-SP, o partido, na média do período, esteve sobrerrepresentado. Isto porque a sua atuação nesta comissão foi muito marcante nas outras sessões.

título de comparação, nesse período, o PT ocupou, em média, menos de 10% das cadeiras da Câmara. Além disso, considerando o período de presidência petista, novamente a preferência demonstrada em termos de comissões é observada no âmbito ministerial. Durante todo o primeiro mandato de Lula, do início de 2003 até o final de 2006, o Ministério do Trabalho e do Emprego ficou sob responsabilidade do partido, indicando que a área que marca o próprio nome do partido, de fato, é central aos petistas.

O PFL/ DEM também apresenta padrão de sobrerrepresentação consistente em três comissões diferentes: Constituição e Justiça, Finanças e Tributação e Ciência e Tecnologia. Entretanto, diferente do PT que foca em áreas de interesse social, PFL/ DEM atua nas duas principais comissões procedimentais da Câmara. Isto faz deste partido um jogador importante na Casa, graças à relevância que estas comissões possuem no sistema. Na figura seguinte apresento os mesmos dados para os partidos de bancada intermediária na Câmara.

Figura 2.2: Representação Partidária na Comissão – Bancadas intermediárias – PPB/ PP, PL/ PR, PTB e PDT (50ª a 54ª legislatura).



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Em relação às bancadas intermediárias, o PPB/ PP possui prioridades bem estabelecidas. O partido sempre esteve sobrerrepresentado nas comissões de Minas e Energia, Agricultura e Pecuária e Fiscalização e Controle. Por outro lado, sempre se sub-representou nas comissões de Direitos Humanos e de Educação.

O PL/ PR, no que diz respeito às áreas de sub-representação, exhibe padrão, em todas as legislaturas, nas temáticas de Constituição e Justiça e Relações Exteriores. Por outro lado, em termos de alocação de seus deputados, parece agir de forma menos programática, apresentando disposição para barganhar suas vagas, independentemente da jurisdição. Isto porque, o partido não se sobrerrepresentou por cinco legislaturas consecutivas em nenhuma comissão. Contudo, o PL/ PR apresenta tendência neste sentido nas áreas de Viação e Transportes e de Desenvolvimento Regional. Vale lembrar que o PL/ PR foi o único partido responsável pela pasta dos Transportes durante as três gestões petistas. Ou seja, novamente, há uma correspondência de preferência partidária ao se observar o mesmo tema no Legislativo e no Executivo.

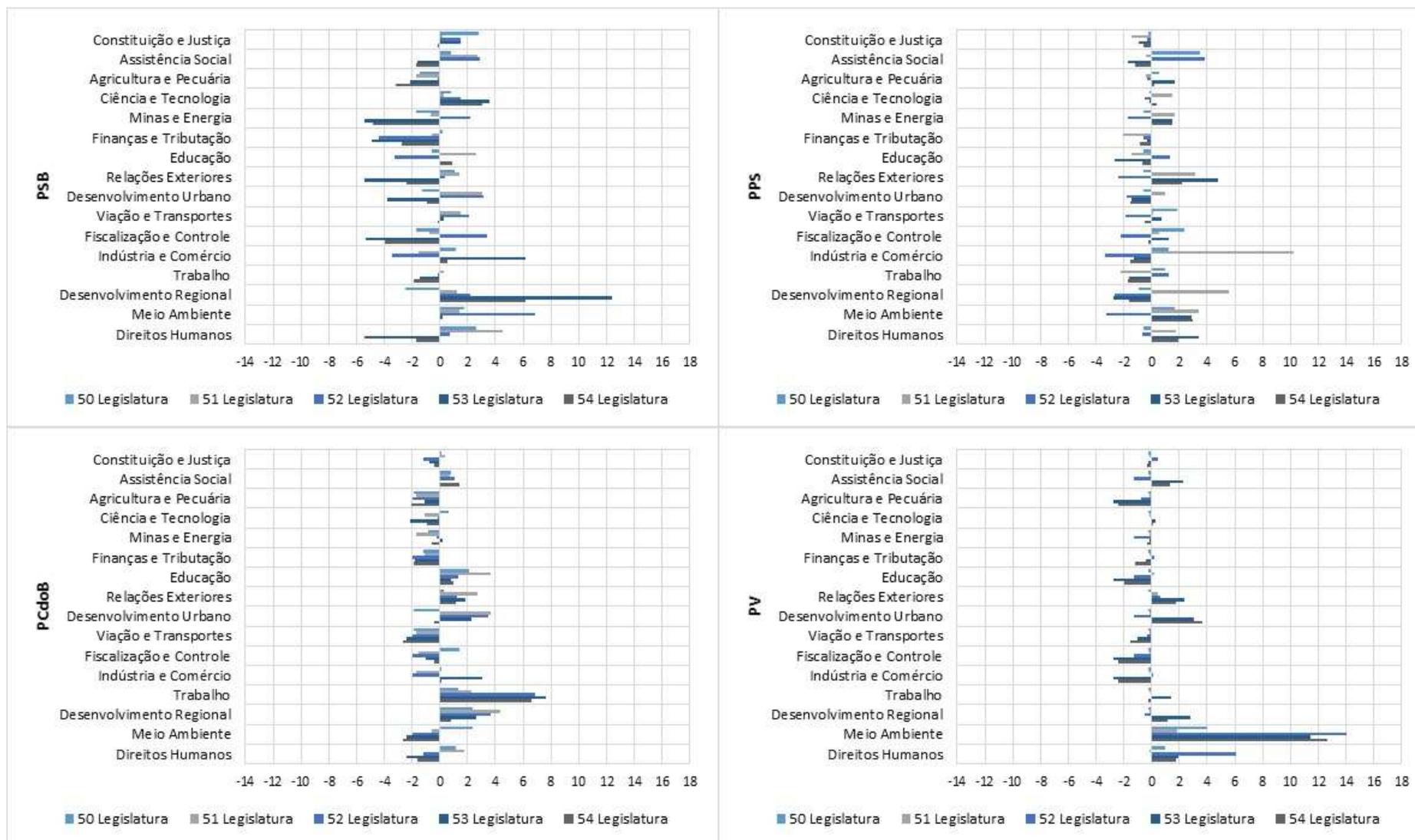
O PTB apresenta padrão contínuo de sobrerrepresentação em uma única comissão, a do Trabalho. Esta é uma jurisdição com apelo simbólico ao partido, herdeiro oficial da sigla getulista, algo destacado já no primeiro parágrafo de seu estatuto (PTB, 2018). Herança, aliás, resultado de uma contenda entre Leonel Brizola e Ivete Vargas sobre quem teria direito a retomar a sigla, resolvida somente após decisão do TSE. Com a derrota no tribunal, Brizola se articulou para fundar outro partido, o PDT.

Por sua vez, o PDT teve, ao longo das cinco legislaturas analisadas, a proporção partidária na comissão responsável pelo Trabalho muito próxima à sua composição na Câmara. E, quando houve um desvio mais significativo, foi por sub-representação, na 50ª Legislatura (1995-1998). Em 1995 e 1996, o partido cedeu uma vaga para o deputado Wilson Braga (PSDB-PB), sendo que somente em 1995 teve um membro titular na comissão, o deputado Miro Teixeira (PDT-RJ). Em 1997 e 1998, compondo o bloco parlamentar PT/ PDT/ PCdoB, o PDT não nomeou nenhum deputado para esta comissão, deixando todas as vagas a cargo dos outros dois partidos. Em especial para o PT, que compartilhou uma vaga do bloco com o PCdoB em 1997 e ocupou todas as vagas do bloco em 1998.

Porém, cabe destacar que o PDT comandou a pasta do Trabalho durante praticamente todo o segundo mandato de Lula e por todo o primeiro governo Dilma, entre 30/03/2007 e 31/12/2014. Nestas duas legislaturas (as últimas aqui consideradas), o partido teve a representação partidária na comissão responsável pelo Trabalho muito próxima à

porcentagem de cadeiras que possuía na Câmara, ora levemente sub-representado (Lula 1), ora levemente sobre-representado (Dilma). Isto é, o interesse do partido nesta jurisdição é notório, contudo, como demonstrado anteriormente, esta é uma área vital também ao PT, partido com maior peso que o PDT. Portanto, pedetistas conseguiram privilegiar o Trabalho nos ministérios, mas, por dividirem a preferência desta área principalmente com petistas, têm dificuldade de prevalecer, ao mesmo no tempo, no Legislativo e no Executivo. Por fim, na próxima figura, apresento os dados de Representação Partidária na Comissão para as menores bancadas.

Figura 2.3: Representação Partidária na Comissão – Menores bancadas – PSB, PPS, PCdoB e PV (50ª a 54ª legislatura).



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

As tendências apresentadas pelos menores partidos também se assemelham ao observado nas duas figuras anteriores. Há variações de representação nas comissões a depender da legislatura e, em alguns casos, perfis de sub ou sobre-representação bem estabelecidos. O PSB, por exemplo, apresenta sobre-representação nas comissões de Ciência e Tecnologia e de Meio Ambiente. Ao mesmo tempo, sempre se sub-representa na área de Agricultura e Pecuária. Cabe destacar que, durante os dois governos de Lula (01/01/2003-31/12/2010), o PSB ocupou o Ministério da Ciência e Tecnologia, demonstrando seu interesse nesta área tanto nas comissões quanto em termos ministeriais.

Por outro lado, o PPS apresenta perfil menos programático, não se sobre-representando em nenhuma comissão nas cinco legislaturas. Contudo, o partido sempre se sub-representou nas comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação, se dispondo a barganhar vagas em duas comissões centrais.

O PCdoB apresenta um padrão claro de sub e sobre-representação, indicando ser um partido mais programático em comparação aos seus pares. Em termos de sobre-representação, atua nas áreas de Assistência Social, Trabalho, Educação e Desenvolvimento Regional. Paralelamente, é sempre sub-representado nas áreas de Agricultura e Pecuária, Finanças e Tributação e Viação e Transportes. Por sua vez, o PV, menor partido a estar presente nas cinco legislaturas em questão³⁵, age de forma incisiva para se sobre-representar na comissão que melhor resume sua principal bandeira, a responsável pelo Meio Ambiente. Tal sobre-representação do PV esteve atrelada ao fato de o partido ocupar a presidência desta comissão por duas sessões legislativas da 53ª legislatura, em 2012 e 2013, com Sarney Filho (PV-MA) e Penna (PV-SP), respectivamente.

O fato de um partido de pequeno porte como o PV presidir uma comissão poderia contar a favor ao argumento de que estes órgãos são irrelevantes no processo legislativo brasileiro. Porém, a análise deste evento, tendo como referência o esforço do partido em se sobre-representar na comissão, abre margem para a seguinte interpretação. Como comissões são espaços relevantes de tomada de decisão e como os partidos coordenam as ações nestes órgãos, estes buscam se sobre-representar nas temáticas que mais lhes interessam. Tal esforço se correlaciona com a ocupação dos principais cargos das comissões, dentre estes, a função de presidente, que acumula prerrogativas fundamentais.

³⁵ O PV ocupou no máximo 2,9% da Câmara, durante a 53ª legislatura. Em média, entre 50ª e a 54ª legislaturas, o partido ocupou 1,3% das cadeiras.

No Brasil, o presidente de comissão³⁶ é responsável por indicar os relatores que escrutinizam as matérias que tramitam na sua jurisdição. Dado o papel essencial que os relatores possuem no processo legislativo (A. FREITAS, 2016a; SANTOS; ALMEIDA, 2011), esta prerrogativa pode ser fundamental. O presidente também dita a agenda da comissão, por ter o direito de colocar em votação os pareceres elaborados pelos relatores, bem como de devolver a matéria para a Mesa. O cargo é indicado após intensa negociação entre os líderes de partidos e de bancadas, no início de cada sessão legislativa. Após apresentada a lista de indicações, a nomeação precisa ser ratificada pela maioria dos membros da comissão. Portanto, a composição partidária da comissão é essencial para confirmar a nomeação e, conseqüentemente, o mesmo pode-se dizer do processo de alocação de deputados.

Devido às prerrogativas que possuem os presidentes de comissão, os partidos não devem abrir mão destes postos. Com isso, diferentemente do que ocorre na composição partidária das comissões, espera-se que a distribuição de presidência seja proporcional às cadeiras ocupadas pelos partidos. Isso corroboraria a importância dada pelos partidos ao cargo e justificaria como mesmo as menores bancadas podem ter acesso à presidência de comissão, desde que seu peso na Câmara seja suficiente para tanto.

Para testar a proporcionalidade entre presidência e cadeiras na Câmara, elaborei uma regressão linear na qual o acesso ao cargo de presidente de comissão é impactado pelo peso do partido no plenário. Para tanto, calculei a média de porcentagem de presidência de comissão ocupada pelo partido na legislatura e fiz o mesmo cálculo em relação à ocupação de cadeiras na Câmara. Em seguida, descrevo as variáveis mobilizadas e apresento uma tabela com os principais resultados e com as medidas resumo da porcentagem de cadeiras ocupadas por partido. Além disso, apresento um gráfico com os valores preditos pela regressão.

- Variável Dependente (Presidência) – Média, por legislatura (50^a à 54^a), de porcentagem de comissões nas quais o partido ocupou a presidência;
- Variável Independente (Cadeira) – Média, por legislatura (50^a à 54^a), de porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido na Câmara.

³⁶ Uma série de pesquisas (CARROLL; COX, 2012; FORTUNATO, 2018; FORTUNATO; L. MARTIN; VANBERG, 2017) destaca o papel fundamental dos presidentes de comissão em sistemas parlamentaristas. Entretanto, no Brasil, com exceção de Santos e Rennó (2004) e Inácio e Rezende (2015), as investigações tendem a analisar sobretudo a atuação dos relatores.

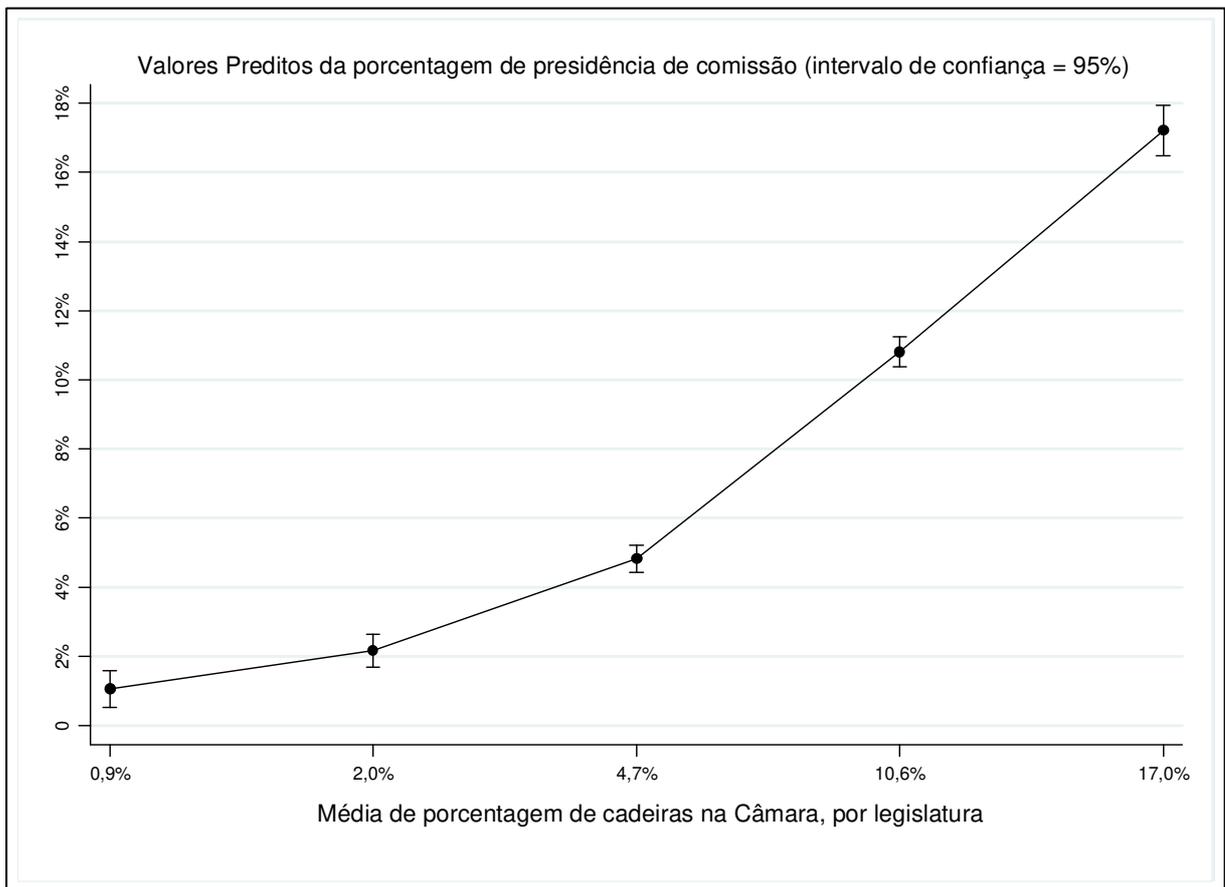
Tabela 2.3: Regressão linear. Impacto da porcentagem de cadeiras na Câmara na porcentagem de presidência de comissão, por legislatura.

Presidência	Coefficiente	Desvio-Padrão	Intervalo de confiança - 95%	
Cadeira	1,002***	(0,032)	0,938	1,066
Constante	0,001	(0,003)	-0,004	0,007
N	71			
R²	0,934			
1º Decil	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	9º Decil
0,0091	0,0202	0,0468	0,1064	0,1703

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Gráfico 2.2: Valores preditos de porcentagem de cadeiras por presidência de comissão.



Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Os resultados apresentados são consistentes com a expectativa. O coeficiente igual a 1 demonstra que a distribuição de presidência é equivalente à porcentagem de cadeiras que o partido ocupa na Câmara. A força dos valores preditos pode ser conferida pelo R^2 da regressão, muito próximo a 1 (0,934). Isto se reflete no gráfico, onde é possível observar que os valores

de ocupação de cadeiras na Câmara são muito próximos à porcentagem de comissões que os partidos presidem. Portanto, os partidos não abrem mão de ocupar a porcentagem de presidência de comissões que o peso de suas bancadas lhes garante. Além disso, o caso PV sugere que, uma vez estabelecidas quais comissões irão presidir, os partidos buscarão se sobrerrepresentar nesses órgãos. Isto demonstra que não basta ao partido ter o cargo de presidente, é necessário também fazer com que o agregado de preferência da comissão o favoreça, destacando a sua importância coletiva.

A fim de verificar como o presidente da comissão se relaciona com a seleção dos deputados que atuam na sua jurisdição, elaborei uma regressão linear por meio da qual meço o impacto do partido do presidente na chance de seu partido se sobrerrepresentar na comissão em comparação à Câmara. Assumo que, embora seja ratificada pelos membros da comissão, a indicação do presidente ocorre num momento anterior, pois as vagas que cada partido se dispõe a barganhar depende de qual comissão presidirá. Diferentemente do que ocorre com a composição partidária das comissões, a distribuição de presidência é proporcional à distribuição partidária de cadeiras do plenário. Ou seja, os partidos definem entre si quem presidirá cada comissão, respeitando o princípio da maioria. A partir disto, barganham vagas, a depender do seu peso e da sua preferência pela jurisdição. Seguem, portanto, as variáveis do modelo, uma tabela com os resultados do teste e um gráfico com os coeficientes da regressão.

- Variável Dependente (RPC) – Representação Partidária de cada partido em cada comissão, em comparação à Câmara dos Deputados;
- Variável Independente (Presidente) – 1 se for o partido do presidente, 0 se não for.

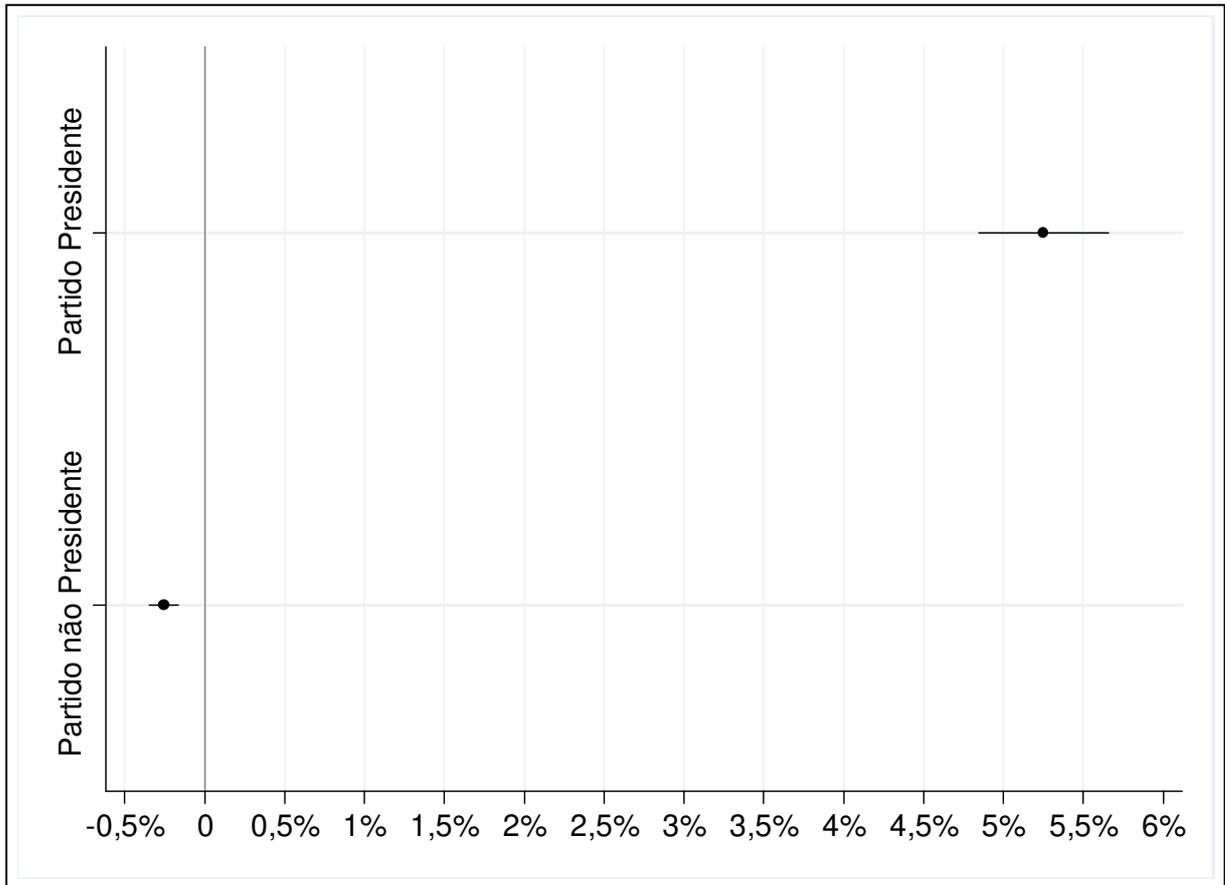
Tabela 2.4: Regressão linear, impacto do partido do presidente na RPC (1995-2014).

RPC	Coefficiente	Desvio-padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
Presidente	5,250***	(0,207)	4,844	5,656
Constante	-0,256***	(0,046)	-0,346	-0,167
N = 7420				
R ² ajustado = 0,080				

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Gráfico 2.3: Impacto do partido do presidente da comissão na RPC.



Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Como a variável independente é dicotômica, o valor da constante representa, em média, os valores de representação nas comissões dos partidos que não possuem o presidente (-0,26%). Já o coeficiente da variável Presidente, quando somado à constante, indica a média dos valores de representação nas comissões dos partidos que as presidem. Portanto, partidos que ocupam a presidência possuem, em média, 5% a mais de vagas na comissão do que na Câmara³⁷. Considerando todos os partidos em todas as comissões entre 1995 e 2014, valores de RPC superiores a este são encontrados apenas em 9% das situações. Ou seja, dos 7420 valores de RPC considerados na regressão, somente 668 são maiores do que 5%. Portanto, um partido que ocupa a presidência da comissão aumenta sensivelmente sua sobrerrepresentação neste órgão, em comparação aos demais.

As desproporções partidárias nas comissões são causadas, em grande medida, porque o partido que ocupa a presidência se sobrerrepresenta na sua jurisdição. Para tanto, barganha vagas em outras temáticas com outros partidos. Como todos partidos que presidem

³⁷ $RPC = (\text{Coeficiente Presidente} \times \text{Presidente}) + \text{Constante} = (5,250 \times 1) + (-0,256) = 4,99$

comissões agem desta forma, o efeito da desproporção partidária na comissão, em comparação à Câmara, é generalizado. Como resultado, a composição partidária das comissões não corresponde à do plenário, embora o grau em que isso ocorra varie de órgão para órgão. Porém, a distribuição partidária dos presidentes de comissão respeita a regra da maioria, sendo proporcional à ocupação de cadeiras observada em plenário. Esta cadeia de eventos indica, por um lado, que os partidos valorizam as comissões, pois não abrem mão de controlá-las. Por outro, que a distribuição de deputados nas comissões obedece a uma lógica partidária, buscando amplificar o controle conquistado pela presidência. Isto ratifica a importância coletiva destes órgãos.

2.1.2 A presença do mecanismo informacional

Dado que partidos agem coletivamente nas comissões, seus líderes alocam estrategicamente seus membros para atuar nestes órgãos. Tal estratégia varia de acordo com o agregado de preferência resultado da composição partidária das comissões. Uma comissão cuja preferência agregada seja favorável ao partido em comparação à Câmara demanda deputados alinhados ao líder. A abundância de preferência favorável ao partido pode incentivar parlamentares a enviesarem suas ações para seu próprio interesse, aumentando o risco de que as preferências do partido não sejam priorizadas. Para reduzir este risco, os líderes selecionam parlamentares com histórico positivo de alinhamento partidário, evitando três fatores: custo de supervisão, punição e desvio de preferência.

Porém, se a preferência agregada da comissão for semelhante à preferência observada no plenário, os líderes acionarão com maior frequência deputados especialistas. Nestes espaços, a troca de informações heterogêneas é inerente às tomadas de decisão. Por isso, o representante do líder, a fim de imprimir a preferência de seu partido, deve transmitir informação de qualidade e crível aos seus pares. Ou seja, além de ter expertise é preciso que a credibilidade de suas informações seja reconhecida pelos demais integrantes da comissão. Assim, para aumentar as chances de que as preferências do partido componham as decisões coletivas da comissão, os líderes devem alocar, neste tipo de órgão, deputados especialistas e reconhecidos enquanto tal pelos pares.

Segundo este arranjo, o responsável pela alocação dos deputados é sempre o líder partidário, porém, o critério de recrutamento nem sempre é o alinhamento, pois varia em função do agregado de preferências internas da comissão. Afinal, em comissões nas quais o agregado de preferência se assemelha ao do Legislativo, sobressai o critério da especialização. Isto é, embora o líder partidário continue responsável pela alocação dos deputados nestas ocasiões, há

neste recrutamento um mecanismo informacional. Considerando esta questão, retomo as hipóteses desenvolvidas no começo desta seção. H1 (Mecanismo Partidário) – *Em comissões cujas preferências internas favoreçam o partido em comparação ao plenário, há maior probabilidade de que membros alinhados sejam recrutados*; H2 (Mecanismo Informacional) – *Em comissões cujo agregado de preferências é mais proporcional ao do Legislativo, o critério de seleção principal tende a ser o grau de especialização do parlamentar.*

Como argumentei, o quanto o agregado de preferência da comissão favorece o partido pode ser verificado pela representação deste partido nesta comissão. Isto é, pelo quanto a porcentagem de vagas que o partido ocupa na comissão é superior à porcentagem de cadeiras que possui na Câmara. Valores positivos de Representação Partidária na Comissão (RPC) indicam uma sobrerrepresentação do partido neste órgão. Analogamente, valores negativos apontam para uma sub-representação. Em outras palavras, quanto maior o valor de RPC, mais sobrerrepresentado o partido está no órgão. Por outro lado, para verificar o quanto o agregado de preferência da comissão se assemelha ao observado na Câmara, utilizo o grau de Desproporção Partidária da Comissão (DPC), também apresentado na subseção anterior. Quanto menor for esta desproporção, mais a composição partidária da comissão se assemelha à composição do plenário, sendo que uma DPC igual a zero indica uma proporção idêntica de distribuição partidária da Câmara.

Com isto em tela, para testar as hipóteses, elaborei dois modelos. No primeiro, tomo como referência o quanto o partido se representa na comissão em comparação à Câmara, ou seja, o valor de RPC no ano da alocação do deputado. No segundo, o quanto a composição da comissão se assemelha à da Câmara, a partir do valor de DPC da comissão no ano da alocação do deputado. O primeiro, impacta na H1, destacando as comissões nas quais o partido é sobrerrepresentado; o segundo, impacta na H2, analisando o impacto das comissões nas quais o agregado de preferência interna é mais heterogêneo sobre a característica do deputado recrutado.

Em termos de alinhamento partidário, levei em conta o quanto o deputado acompanhou, em votações nominais, as diretrizes da sua liderança. Para este cálculo, segui Figueiredo e Limongi (2001, cap. 3, apêndice) quanto às votações consideradas. Nesse sentido, mobilizei todas as votações nominais não unânimes – mais de 10% dos deputados que participaram votaram de forma diferente do restante – e com quórum suficiente para serem consideradas válidas. O grau de alinhamento resulta da porcentagem de vezes em que o

deputado acompanhou a indicação de seu líder em relação ao total de vezes que votou³⁸. Portanto, o valor desta variável representa a porcentagem de vezes em que um deputado foi alinhado ao seu líder, podendo variar de 0 a 100%.

Quanto à especialização, considere o tempo total de Câmara que o deputado possuía quando entrou na legislatura. Quanto mais tempo de Casa, mais especialista o deputado é. Isto porque deputados com mais anos de Casa conhecem melhor suas atribuições e os procedimentos internos do Legislativo. Além disso, tal qual ocorre com as comissões mais antigas, os deputados com mais tempo tendem a ser reconhecidos por seus pares pelo acúmulo de informação e de expertise que possuem.

A opção pelo tempo de Câmara como *proxy* de expertise pode ser alvo de crítica por não considerar dois aspectos: a especialização prévia do político e o tempo do parlamentar na mesma comissão. No entanto, ao levar em conta o antecedente do deputado, é possível referenciar-se tanto pela sua formação profissional, quanto pelo seu histórico de atuação política, seja ocupando secretarias municipais ou estaduais, seja como ativista (sindicato, associação de classe etc.). Para além da dificuldade de levantar de forma precisa estes dados³⁹, para uma análise quantitativa, seria necessário optar por uma ou outra informação, ou criar um índice incluindo ambas. Optando pela primeira alternativa, alguém correria o risco de não considerar a especialidade de fato do deputado; pela segunda, de não identificar qual das duas especialidades prevaleceu.

Quanto ao tempo do deputado especificamente em uma comissão, destaco que, em média, cada deputado participa de apenas 2,1 comissões por legislatura. Além disso, entre 1995 e 2014, 44,4% dos deputados permaneceram em uma mesma comissão por mais de 80% da legislatura (VASQUEZ; A. FREITAS, 2018). Ainda, considerando informações do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, observa-se que, de todos os deputados que participaram de mais de uma legislatura, 87,3% deles repetiram a comissão em mandatos distintos. E, dentre os poucos que não repetiram, 89% teve apenas dois mandatos. Isto é, os deputados tendem a se manter em uma mesma comissão durante a mesma legislatura e a repetir comissões em legislaturas distintas, principalmente

³⁸ Somente considerei como não alinhado os casos nos quais o deputado votou explicitamente contra a indicação da sua liderança, sendo que abstenções, faltas e obstruções não foram computadas.

³⁹ Considerando dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Vasquez e Fernandes (2015) apontaram que as três maiores categorias profissionais dos deputados federais eleitos entre 1998 e 2014 são: Político, Profissional Liberal e Empresário. Ou seja, nenhuma destas informa precisamente a área temática de atuação do parlamentar. E, considerando os dados da Câmara Federal para os deputados eleitos em 2014, há uma diferença considerável entre o que informa a Câmara e o que diz o TSE.

aqueles com mais de dois mandatos. Por estas razões justifico a escolha do tempo de Casa do parlamentar como um *proxy* adequado de grau de especialização.

Isto posto, considero ainda uma dificuldade comparativa que esta variável pode gerar. Como o seu valor é absoluto, os parlamentares com mais tempo de Câmara das primeiras legislaturas, quando comparados aos deputados com mais tempo das legislaturas mais recentes, possuem menor valor de especialização. Ou seja, dois deputados que possuem o máximo de expertise, cada um em sua legislatura, possuem valores distintos de especialização. Para contornar esse problema, considero que os líderes só comparam o grau de especialização dos parlamentares que atuam na mesma legislatura, pois são estes atores que compartilham informações entre si. A partir disto, fixei os efeitos dos testes, com relação à variável especialização, a partir das legislaturas nas quais os líderes alocavam seus deputados. Consequentemente, o resultado deste modelo representa a média dos efeitos da variável, por legislatura, que representa os grupos fixos nos quais o efeito é medido (KROPKO; KUBINEC, 2020).

Finalmente, destaco que considerarei apenas a comissão na qual o deputado mais atuou durante o ano. Além disso, estabeleci como critério um mínimo de seis meses de atuação do deputado na comissão para incluí-lo nos testes. Isto fez com que cada unidade analítica representasse um deputado, de um dado partido, alocado numa comissão, para uma certa sessão legislativa. Os dados englobaram os anos entre 1995 e 2014. Em seguida, apresento as variáveis mobilizadas para testar cada hipótese e uma tabela com as principais medidas-resumo das duas variáveis dependentes. Além disso, apresento os resultados da regressão linear e uma figura com os gráficos dos valores preditos pelos dois modelos.

H1 (Mecanismo Partidário):

- Variável Dependente (Alinhamento) – Porcentagem de vezes que o deputado votou de acordo com a indicação de seu líder;
- Variável Independente (RPC) – Representação do partido do deputado na comissão, em comparação à sua bancada na Câmara, no ano de sua nomeação. Quanto maior for seu valor, maior deve ser a presença de membros alinhados aos partidos.

H2 (Mecanismo Informacional):

- Variável Dependente (Especialização) – Especialização que o deputado possui, medida em função do seu tempo de Câmara dos Deputados, em dias;

- Variável Independente (DPC) – Desproporcionalidade da composição partidária da comissão, em comparação à Câmara, no ano de nomeação do deputado. Quanto menor for seu valor, maior deve ser a presença de deputados especialistas.

Tabela 2.5: Medidas-resumo. Alinhamento e Especialização.

H1	Alinhamento	1° Decil	1° Quartil	Mediana	3° Quartil	9° Decil
		77,0%	86,5%	92,8%	96,2%	98,1%
H2	Especialização	Legislatura	Mínimo	Mediana	Máximo	
		50 ^a	0	0	2922	
		51 ^a	0	1461	4383	
		52 ^a	0	1461	5844	
		53 ^a	0	1461	7305	
		54 ^a	0	1461	8766	

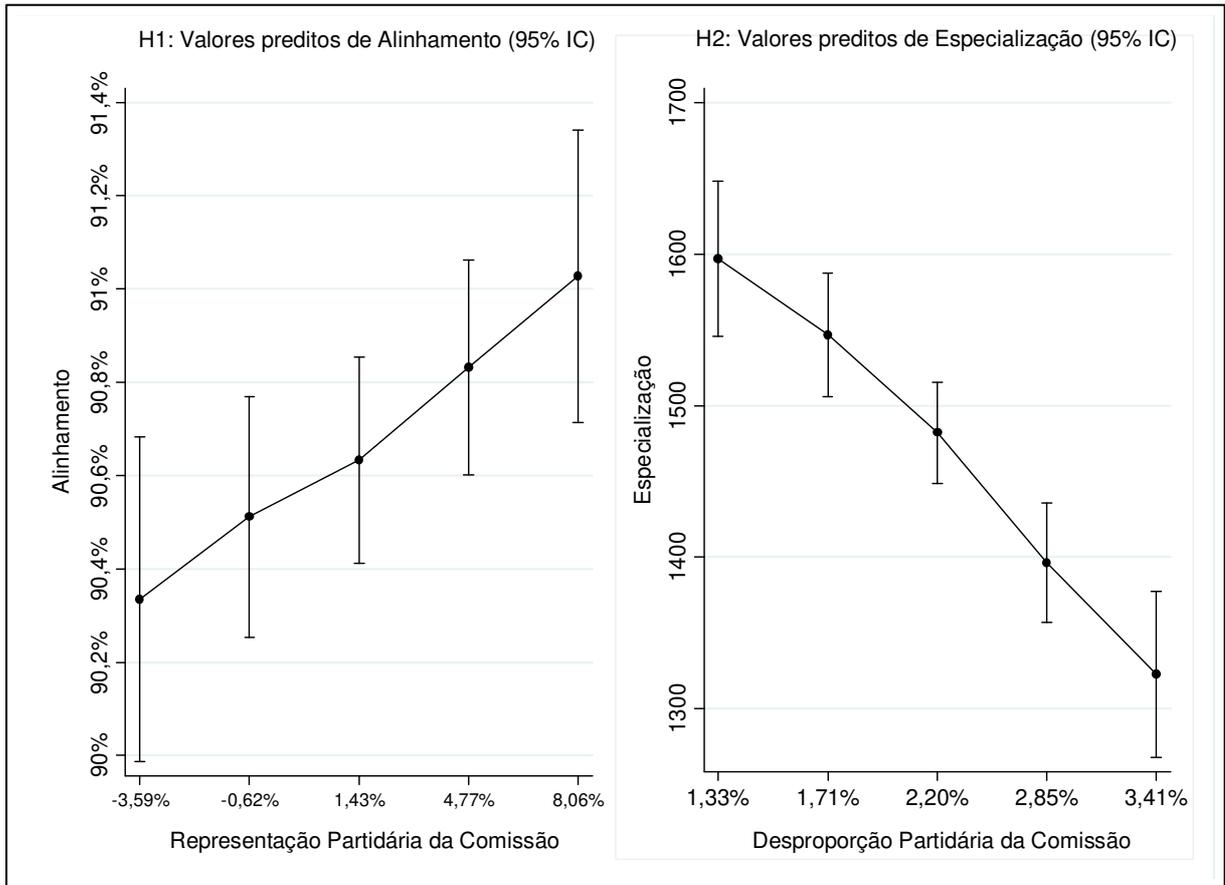
Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2.6: Regressão linear. Impacto da preferência partidária da comissão (RPC e DPC) no tipo de atributo que prevalece no deputado (Alinhamento e Especialização).

H1: Alinhamento					H2: Especialização (efeito fixo em legislatura)				
Alinhamento	Coefficiente	Desvio-padrão	Intervalo de confiança - 95%		Especialização	Coefficiente	Desvio-padrão	Intervalo de confiança - 95%	
RPC	0,059**	(0,022)	0,016	0,103	DPC	-131,8***	(20,25)	-171,5	-92,12
Constante	90,54***	(0,129)	90,32	90,78	Constante	1772***	(49,81)	1675	1870
N = 8467					N observações = 9712				
R ² = 0,001					N grupos = 5 legislaturas				
R ² = 0,004									
1° Decil	1° Quartil	Mediana	3° Quartil	9° Decil	1° Decil	1° Quartil	Mediana	3° Quartil	9° Decil
-3,59%	-0,62%	1,43%	4,77%	8,06%	1,33%	1,71%	2,20%	2,85%	3,41%

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Figura 2.4: Valores preditos, Alinhamento por RPC e Especialização por DPC.

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

As curvas apresentadas pelos dois modelos indicam a confirmação das duas hipóteses. Em relação ao modelo 1, na medida em que o partido está mais sobre-representado na comissão em comparação à Câmara, maior tende a ser o histórico de Alinhamento dos deputados alocados nesta jurisdição. Este perfil é resultado do coeficiente positivo da variável RPC. Destaca-se ainda, nesse sentido, a significância estatística do coeficiente, considerando um intervalo de confiança de 95%. Portanto, quanto mais o agregado de preferência da comissão favorece o partido em relação à Câmara, mais deputados alinhados são recrutados para esses órgãos.

Por outro lado, o modelo 2 apresenta uma tendência negativa consistente, na medida em que se aumenta os valores de DPC. Quanto menor é a Desproporção Partidária da Comissão em relação à Câmara, ou seja, quanto mais sua composição partidária se assemelha à observada no plenário, mais os deputados com maiores valores de Especialização tendem a ser alocados. Isto é reflexo do coeficiente negativo da variável DPC e, novamente, o modelo possui significância estatística, considerando um intervalo de confiança de 95%. Em suma,

quanto mais a comissão é internamente heterogênea, se assemelhando à composição partidária do plenário, mais membros especialistas são recrutados, o que confirma o mecanismo informacional.

2.3 Conclusões parciais

Neste capítulo demonstrei que as comissões brasileiras não têm a composição partidária equivalente à da Câmara e que esta desproporção varia a depender da jurisdição. Isto é resultado de trocas de vagas entre os partidos nas comissões. Entretanto, por mais que os partidos barganhem vagas de titular, não abrem mão das presidências. Afinal, a porcentagem de presidentes de comissão que o partido possui é equivalente à porcentagem de cadeiras que ocupa no plenário, sendo que, nas comissões que presidem, os partidos tendem a se sobre-representar. Isto demonstra que os partidos valorizam estes órgãos, ao não ceder as presidências; e que controlam o recrutamento de seus parlamentares, desviando a preferência das comissões que presidem em seu favor.

Porém, ainda que o recrutamento seja controlado pelos partidos, há presença de um mecanismo informacional nesse processo. Em comissões nas quais a preferência do partido é sobre-representada em comparação à Câmara, os líderes alocam deputados alinhados, para evitar desvios de interesse. Este critério configura o mecanismo partidário. Entretanto, em comissões cujo agregado de preferências internas se assemelha ao do plenário, os líderes recrutam deputados especialistas. Isto visa aumentar a probabilidade de que o partido imprima suas preferências nas ações tomadas nestes órgãos, configurando um mecanismo informacional, por se basear na expertise do parlamentar.

Em resumo, a preferência interna das comissões é resultado da distribuição de vagas nestes órgãos, o que engloba troca de indicação entre os partidos. Ao mesmo tempo, a escolha de qual deputado ocupará qual comissão, por parte dos líderes partidários, é impactada pela composição de preferências que se consolida com estas trocas de vagas. Isto enlaça o processo de recrutamento de parlamentares para as comissões com as preferências internas destes órgãos, destacando o papel do partido neste arranjo. Resta, portanto, analisar como os partidos mobilizam tal desenho para participar do processo legislativo. Dedico-me a esta tarefa no próximo capítulo.

Capítulo 3 - Comissões e atividade legislativa

Líderes partidários coordenam o processo de recrutamento de deputados para as comissões, visando cumprir as metas de seus partidos. Para tanto, conforme demonstrei no Capítulo 2, buscam presidir as comissões que consideram centrais. Ao fazê-lo, barganham vagas entre si, a fim de sobrerrepresentar sua composição partidária nesses órgãos, em comparação à Câmara. Por um lado, a articulação interpartidária e a coordenação interna de cada partido na etapa de nomeação de parlamentares demonstram a importância coletiva das comissões. Por outro, ratificam a relevância desses órgãos para que os partidos participem do processo legislativo de forma eficiente, maximizando as chances de alcançar seus objetivos no Legislativo. Neste capítulo, analiso a atuação dos partidos nas comissões e como o fato de pertencerem ou não à coalizão governista interfere nesse processo.

Para tanto, demonstro que partidos da coalizão presidem prioritariamente dois tipos de comissão: aquelas que correspondem a temática ministerial e as que concentram o maior volume de atividade legislativa. Assim, evitam designar membros da oposição para as relatorias⁴⁰, principalmente em matérias originadas do Executivo. Como resultado, aumentam o controle sobre o conteúdo e o ritmo de tramitação da agenda governista. Isto porque, pertencer ou não à coalizão influencia a forma como o partido age nas comissões, uma vez que o acordo firmado entre os membros da coalizão oferece incentivos e constrangimentos a quem desse participa. O mesmo não ocorre com os oposicionistas, que não têm, a princípio, uma coordenação central em torno de uma agenda política⁴¹. Em suma, ao presidir uma comissão, partidos da coalizão agem estrategicamente na designação de relatores. Por um lado, esta estratégia considera se o partido do relator pertence ou não à coalizão. Por outro, é limitada pelo tamanho da coalizão no Legislativo, ratificando a prevalência da maioria nesse Poder.

Como argumento na seção seguinte, ao compor uma coalizão, um partido limita suas estratégias de atuação aos termos do acordo estabelecido entre os pares governistas. Por isso, ao mesmo tempo que suas chances de participar do processo legislativo se ampliam, graças à ação em conjunto da coalizão; aumentam também seus constrangimentos de atuação. Afinal, apesar de serem potenciais concorrentes em termos eleitorais, parceiros de coalizão devem

⁴⁰ Em termos de ação dos relatores, considero a origem da proposta (Executivo ou não); a apresentação de emendas e de substitutivos; o quanto seus pareceres são favoráveis ou contrários aos projetos e; em que medida são aceitos ou rejeitados pelo coletivo da comissão.

⁴¹ A oposição pode formar um bloco e, a partir disto, estabelecer uma espécie de coalizão legislativa, firmando um acordo entre partidos oposicionistas para atuarem conjuntamente e ampliarem sua capacidade de ação frente à coalizão. No entanto, não existem mecanismos formais de coordenação deste conjunto de partidos. Dessa forma, a falta de uma coordenação centralizada reduz a capacidade de atuação coletiva desse bloco, ainda que eu não desconsidere a possibilidade de que isto possa ocorrer.

proteger a agenda do governo, o que pode conflitar com a própria preferência do partido. O inverso ocorre com um partido de oposição. Sua chance de participação é restrita ao peso de sua bancada no Legislativo. Contudo, por não participar da coalizão governista, sofre menos constrangimentos para definir suas estratégias de ação, principalmente em relação à agenda governista.

3.1 Dilemas partidários: compor ou não a coalizão

Para alcançar seus objetivos no Legislativo, partidos coordenam o recrutamento de deputados para as comissões. Fazem isso trocando vagas entre si, sem, no entanto, abrir mão das presidências a que têm direito. Como apresentado no Capítulo 2, mais de 25% das vagas de titulares de comissão entre 1995 e 2014 foram preenchidas por barganhas entre partidos ou blocos parlamentares. Ao mesmo tempo, a distribuição de presidência de comissão corresponde à porcentagem de cadeiras que cada partido possui na Câmara. Ou seja, os partidos trocam as vagas a fim de se sobrerrepresentar nas comissões que irão presidir. Uma vez que partidos se preocupam com o cargo de presidente e com a composição coletiva das comissões que presidem, se importam também com as atividades que seus membros executam nestes órgãos. Assim, seja na definição das comissões que serão foco partidário, seja nas estratégias de participação, os partidos buscam atuar da melhor forma possível para que suas metas sejam alcançadas.

Desse modo, um partido que tenha como objetivo principal imprimir suas preferências nas políticas aprovadas pelo plenário, deve agir nas comissões para que isto ocorra. De forma análoga, um partido que tenha como meta maximizar seus ganhos eleitorais na próxima disputa, precisa ter suas ações reconhecidas como boas pelos seus eleitores. Embora o processo legislativo não se encerre nas comissões, estas conformam um lócus privilegiado de participação (A. FREITAS, 2016a; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Conseqüentemente, são locais essenciais para que os partidos exerçam suas atividades no Legislativo – inclusive a elaboração de políticas públicas aprovadas nesse âmbito – e consigam colher crédito por suas ações. Portanto, seja qual for o objetivo partidário, a escolha das comissões que buscará presidir e a atuação eficiente em seu interior conformam etapas essenciais para alcançá-lo.

Porém, em governos multipartidários como o brasileiro, um elemento central interfere na definição das comissões prioritárias e na forma de atuação dos partidos nestes órgãos, qual seja, compor ou não a coalizão governista. De acordo com Laver e Schofield (1990), o pertencimento a uma coalizão muda a forma de atuar dos partidos. Isto é, modifica a maneira pela qual o partido estabelece suas estratégias para cumprir suas metas. Ao estabelecer

uma coalizão, partidos firmam um acordo sobre uma agenda governista. Por isso, a despeito de como interagem para formular uma proposta legislativa, uma vez estabelecido um formato adequado para colocá-la em votação, tendem a agir conjuntamente em prol desta proposição (LAVER; SCHOFIELD, 1990, p. 52). Como resultado, ao compor uma coalizão, o partido, agindo no processo legislativo, deixa de ser gerido apenas por suas próprias regras e passa a ser incentivado e constrangido também pelos acordos coletivos do governo (LAVER; SCHOFIELD, 1990, p. 23).

Ao invés disto, partidos que não compõem a coalizão são geridos no Legislativo de forma independente a estes acordos (LAVER; SCHOFIELD, 1990, p. 23). Podem concordar ou discordar do governo, a depender da circunstância, levando em consideração como cada comportamento de ocasião o ajuda a atingir seus objetivos. Em especial, quando esses partidos da oposição atuam num sistema de comissões que possui aspectos estruturais e procedimentais que os permitam participar do processo legislativo, independentemente de integrarem o governo (ARAÚJO; A. FREITAS; VIEIRA, 2018; STRØM, 1990). O fato de não firmarem o acordo da coalizão e de participarem de um processo legislativo centrado no Executivo diminui a quantidade de atuação dos partidos oposicionistas. Porém, justamente por serem independentes, atuam de forma mais autônoma quanto à definição de suas estratégias frente às propostas governistas (STRØM, 1990, p. 45).

Um acordo de coalizão, segundo Strøm e coautores (2010), é uma das primeiras formas de se estabelecer disciplina em seu interior. Todas as coalizões demandam que partidos concordem entre si em torno de alguns termos, ainda que isto se restrinja à distribuição de ministérios. No entanto, na maioria das vezes, estes acordos envolvem questões políticas, para além de cargos. Assim,

Tais acordos podem definir a agenda política do governo, desde um mínimo de identificar suas principais prioridades para, nos casos mais ambiciosos, catalogar todas as principais iniciativas a serem introduzidas durante o mandato. Os partidos da coalizão podem decidir também definir as regras sob as quais cooperarão no governo. Podem inclusive decidir como irão interagir em outras instituições ou em outros níveis de governo (STRØM; MÜLLER; SMITH, 2010, p. 528, tradução nossa)⁴².

⁴² No original: “Such agreements may define the government’s policy agenda, from at a minimum identifying its top priorities to, in the most ambitious cases, cataloging all major legislative initiatives to be introduced during the parliamentary term. The coalition parties may also decide to spell out the rules under which they will cooperate in government. They may even decide how they will interact in other institutions or at other levels of government” (STRØM; MÜLLER; SMITH, 2010, p. 528).

Em outras palavras, compor a coalizão aumenta o acesso de um partido às políticas elaboradas e a probabilidade de que haja um apoio estável em torno dessas propostas, caso os membros respeitem os termos do acordo⁴³. Isso ocorre, sobretudo, em sistemas políticos centralizados no Executivo. Contudo, a atuação destes partidos é sempre mediada pela interação com os outros membros do governo, definida a partir do acordo de coalizão. Isto impacta suas estratégias para alcançar seus objetivos, mesmo quando atua no Legislativo. Em contrapartida, não compor a coalizão diminui a atuação de um partido nas políticas públicas elaboradas pelo governo e faz com que suas ações demandem apoio circunstanciado. Entretanto, sua estratégia não é mediada pelo acordo de coalizão. Apoiado nesta literatura, assumo que o pertencimento ou não à coalizão governista ajuda a explicar quais comissões os partidos buscam presidir. E, a explicação sobre como se dá a escolha da presidência ajuda a elucidar a designação e atuação dos relatores.

Os presidentes de comissão desempenham um papel central na sua jurisdição, utilizando o cargo que ocupam para que as decisões tomadas internamente favoreçam o cumprimento das suas metas partidárias (CARROLL; COX, 2012; FORTUNATO; L. MARTIN; VANBERG, 2017; KIM; LOEWENBERG, 2005). No entanto, ao mesmo tempo que atuam em prol de seus partidos, ao comporem a coalizão, devem conciliar isso com o compromisso assumido em torno da agenda coletiva do governo (LAVER; SCHOFIELD, 1990, p. 37). Portanto, os partidos que compõem o governo, ao imprimirem as suas preferências nas comissões que presidem, são constrangidos por essa meta coletiva da coalizão. Ou seja, partidos da coalizão, ao definirem quais comissões presidir, incluem em seu cálculo comissões que viabilizem tanto a concretização de suas metas quanto o controle sobre a agenda governista. Na seção que segue, analiso essa escolha empiricamente, demonstrando que certos tipos de comissão tendem a ser priorizadas por partidos da coalizão.

3.2 Qual comissão presidir? Critérios priorizados pela coalizão

Dois tipos de comissão são estratégicos para que partidos da coalizão controlem a agenda governista no Legislativo: aquelas que correspondem a áreas ministeriais e as que concentram a maior parte das atividades legislativas. Ao presidir o primeiro tipo, a coalizão é capaz de controlar o processo de escrutínio⁴⁴ das propostas do Executivo e; ao presidir o

⁴³ Do ponto de vista teórico, os partidos pertencentes à coalizão tendem a votar, pelo menos nas propostas oriundas do Executivo, de maneira conjunta. Por isso, em um cenário hipotético de acordo plenamente estável, há um apoio fixo entre os membros em relação ao que é deliberado.

⁴⁴ O ato de escrutinar refere-se a um exame minucioso da questão. Isto é, o fato de uma comissão escrutinar uma matéria não significa obrigatoriamente que irá modificá-la, mas que irá analisá-la de maneira criteriosa para

segundo, pode controlar o ritmo de tramitação destas propostas. Isto porque, presidentes de comissão possuem a prerrogativa regimental de designar relatores, distribuir-lhes a matéria, fixar prazo para a elaboração dos pareceres, além de submetê-los à votação na comissão.

Comissões que correspondem a ministérios são responsáveis por escrutinar a maior parte das propostas elaboradas pelo Executivo, em função de afinidade temática. Conforme destaca Freitas (2016a), as matérias tramitam por mais de uma comissão. Porém, apenas um relator tende a realizar alterações no projeto. Argumento, portanto, que este relator tem maior probabilidade de estar alocado na comissão cujo mérito mais se assemelha ao teor da proposta legislativa. Considerando que o projeto foi elaborado pelo Executivo, há uma grande chance de que o relator pertença à comissão cuja jurisdição se assemelha ao ministério criador da proposta. Assim, para controlar qual relator realiza o escrutínio das propostas do governo, partidos da coalizão buscam presidir comissões que correspondem a áreas ministeriais.

Por outro lado, como apontado, mesmo sendo alterada, em média, por apenas um relator, os projetos passam por mais de uma comissão. Nesses órgãos, ainda que os pareceres elaborados pelos relatores não interfiram no conteúdo dos projetos em tramitação, seu fluxo pode ser tornado mais ou menos célere. Por isso, para dar vazão às propostas do governo, a coalizão busca presidir as comissões com maior probabilidade de relatar uma matéria. Como demonstrei no Capítulo 1, as comissões com mais membros são as que mais designam relatorias⁴⁵. Este padrão é observado mesmo excluindo a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da análise. Ambas concentram a maior porcentagem de relatorias, pois analisam praticamente todas as propostas tramitadas na Câmara, avaliando sua constitucionalidade e adequação financeira, respectivamente.

Os dois tipos de comissões supracitados não são excludentes entre si. Pelo contrário. Conforme demonstrei no Capítulo 1, muitas das comissões que correspondem a temáticas ministeriais são também as que mais relatorias acumulam. Consequentemente, são as que mais membros titulares possuem. Porém, apesar de não serem tipos excludentes, nem toda comissão que corresponde a ministério está entre as maiores do sistema e vice-versa. Por isso,

então definir o que fazer: alterá-la, substituí-la, recomendar sua aprovação ou rejeição etc. O ator responsável por esse ato, nas comissões, é o relator. Contudo, cabe destacar que estes são designados pelos presidentes e têm seus pareceres apreciados pelo coletivo da comissão.

⁴⁵ Na ocasião, mobilizei este *proxy* para indicar o volume de atividade realizado por cada comissão.

é preciso considerar as duas características. Afinal, cada uma tem seu propósito para os membros da coalizão.

Além disso, destaco que partidos da oposição também ocupam a presidência destas comissões. Como apresentado no Capítulo 2, a distribuição de presidências de comissão é proporcional à porcentagem de cadeiras que o partido ocupa na Câmara. Ou seja, a quantidade de comissões que um partido preside independe do fato de compor ou não a coalizão, pois relaciona-se fundamentalmente ao seu peso no Legislativo. No entanto, como há um objetivo comum dentro da coalizão e como esta atua de forma coletiva, argumento que há um padrão em presidir estes tipos de comissões por parte dos partidos que a compõem, pois tais jurisdições serão priorizadas para aumentar o controle sobre a agenda do governo.

Isto posto, apresento as duas primeiras hipóteses deste capítulo, ambas relacionadas às comissões que os partidos da coalizão buscam presidir. H1: *Comissões correspondentes a ministérios tendem a ser presididas por partidos da coalizão (controle do processo de escrutínio)* e H2: *as comissões que mais acumulam relatorias no sistema tendem a ser presididas por partidos da coalizão (controle de ritmo de tramitação)*. Para testá-las, elaborei duas regressões logísticas que medem o impacto de pertencer à coalizão nas chances de um partido presidir os tipos descritos. Na primeira regressão, testo se comissões que correspondem a ministérios têm maior probabilidade de serem presididas por um partido da coalizão. Na segunda, verifico se o tamanho da comissão impacta na decisão de partidos da coalizão em presidi-la. Neste caso, controlei os efeitos do tamanho da comissão, primeiro retirando a CCJC da análise e, posteriormente, a CCJC e a CFT. Os testes incluem dados das comissões entre 1995 e 2014, oriundos do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara. Descrevo, na sequência, a lista de variáveis de cada modelo. Isto feito, apresento uma tabela com o resumo dos resultados e uma figura com os gráficos contendo as razões de chance geradas pelas regressões.

H1 (Comissão Correspondente Ministério):

- Variável Dependente (Presidente⁴⁶): caso o partido do presidente da comissão pertença à coalizão, 1; caso contrário, 0.

⁴⁶ 61,5% (307) das unidades analisadas correspondem a presidente de comissão pertencente à coalizão, o restante, 38,5% (62), não. Para considerar se o partido pertencia ou não à coalizão, tomei como referência a sua situação no início da sessão legislativa, quando são designados os presidentes de comissão.

- Variável Independente (Ministerial): caso a comissão corresponda a algum ministério, 1; caso contrário, 0. Espera-se que comissões que correspondem a ministérios tendam a ser mais presididas por membros da coalizão.

H2 (Tamanho Comissão):

- Variável Dependente (Presidente): caso o partido do presidente da comissão pertença à coalizão, 1; caso contrário, 0.
- Variável Independente (Tamanho): Número de membros titulares da comissão no ano. Quanto maior for esta variável, espera-se que maior seja a chance de a comissão ser presidida por partidos da coalizão. Como o total de membros varia bastante, utilizei o número de dezenas de titulares que cada comissão possui, a fim de facilitar a leitura dos resultados.

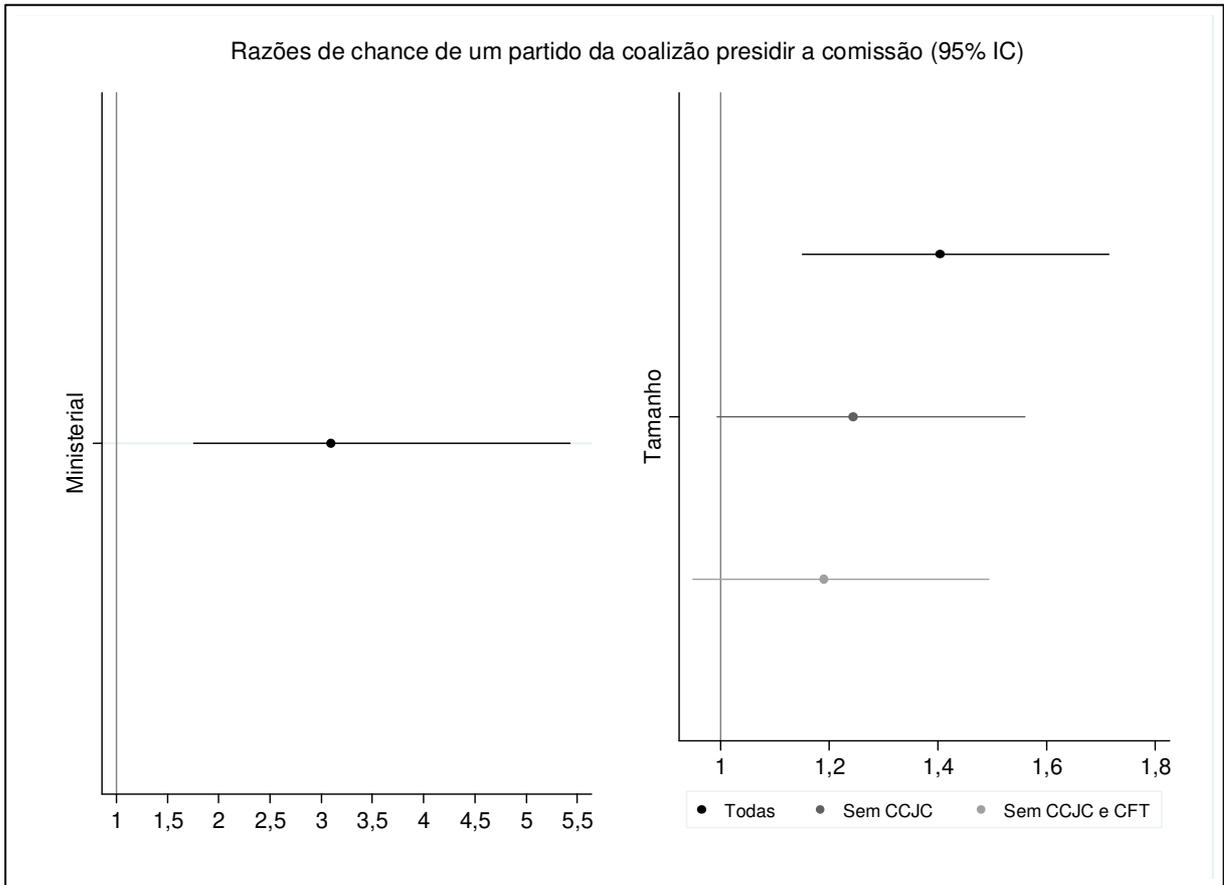
Tabela 3.1: Regressão logística, razões de chance de presidir comissões (Ministerial e Tamanho): coalizão vs. oposição.

H1: Comissão Correspondente Ministério					H2.1: Tamanho Comissão (Todas)				
Presidente	Razões de Chance	Desvio-padrão	Intervalo de Confiança - 95%		Presidente	Razões de Chance	Desvio-padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
Ministerial	3,091***	(0,888)	1,760	5,427	Tamanho	1,404**	(0,143)	1,151	1,714
Constante	0,632	(0,165)	0,379	1,053	Constante	0,628	(0,184)	0,353	1,117
N = 369					N = 369				
Pseudo R ² = 0,032					Pseudo R ² = 0,025				
Corresponde ministério			Não corresponde		1º Decil	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	9º Decil
83,2% (307)			16,8% (62)		1,6	1,9	2,4	3,5	4,7
H2.2: Tamanho Comissão (Sem CCJC)					H2.3: Tamanho Comissão (Sem CCJC e CFT)				
Presidente	Razões de Chance	Desvio-padrão	Intervalo de Confiança - 95%		Presidente	Razões de Chance	Desvio-padrão	Intervalo de Confiança - 95%	
Tamanho	1,244	(0,143)	0,993	1,559	Tamanho	1,191	(0,138)	0,950	1,494
Constante	0,829	(0,184)	0,443	1,553	Constante	0,867	(0,276)	0,464	1,619
N = 349					N = 329				
Pseudo R ² = 0,008					Pseudo R ² = 0,005				
1º Decil	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	9º Decil	1º Decil	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	9º Decil
1,6	1,8	2,4	3,2	4,2	1,6	1,8	2,4	3,1	4,2

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Figura 3.1: Razões de chance de presidir comissões (Ministerial e Tamanho): coalizão vs. oposição.



Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Os gráficos apresentados na figura confirmam as duas hipóteses. Comissões que correspondem a ministérios são proporcionalmente mais presididas pela coalizão do que pela oposição. A chance de um partido da coalizão presidir uma comissão que corresponde a algum ministério é três vezes maior do que um partido da oposição, comparando com as chances de a coalizão presidir comissões que não correspondem à área ministerial. Além disso, as comissões que possuem mais membros, isto é, aquelas que desenvolvem o maior volume de atividade no sistema, também são mais presididas por partidos da coalizão. A cada 10 membros a mais que uma comissão possui, a chance de ser presidida por algum partido da coalizão aumenta em 40%. As razões de chance encontradas pelas duas regressões possuem significância estatística, considerando um intervalo de confiança de 95%.

Entretanto, ao testar a segunda hipótese desconsiderando primeiro a CCJC e depois, também a CFT, a variável Tamanho perdeu efeito, além de significância estatística, considerando 95% de intervalo de confiança. Porém, dois aspectos precisam ser sublinhados para interpretar esses resultados. Em primeiro lugar, que as razões de chance continuam maior

do que 1 nos dois controles e que a parte do intervalo menor do que 1 é pequena em ambos os casos. Ou seja, mesmo desconsiderando a CCJC e a CFT, a tendência da regressão aponta para um padrão de que partidos da coalizão têm maior probabilidade de presidir as maiores comissões. Em segundo, é preciso levar em conta que, em termos de fluxo de projeto, as duas comissões são essenciais, pois praticamente todas as matérias tramitam por estes órgãos. Isto é, a regressão perder efeito e significância estatística ao desconsiderar estas comissões indica que partidos da coalizão tendem a presidi-las, o que os ajuda na tarefa de controlar o ritmo de tramitação das matérias do governo, corroborando a segunda hipótese.

Quanto à primeira hipótese, ainda há mais aspectos para explorar. O controle do processo de escrutínio ocorre principalmente por meio de distribuição de matérias aos relatores. Nesse sentido, deve-se investigar se há um padrão de designação de relatorias por parte dos presidentes da coalizão, principalmente nos casos de propostas elaboradas pelo Executivo. De forma análoga, deve-se analisar se há um padrão regular de atuação de relatores da coalizão, comparados aos da oposição, bem como em que medida a ação dos presidentes de comissão é influenciada por este padrão. Finalmente, é preciso investigar como a porcentagem de cadeiras que a coalizão possui impacta nos processos de designação de relatoria e de elaboração de parecer, considerando que o Legislativo é a arena da maioria.

3.3 Como agir? Designação e ação dos relatores e a importância da maioria

Partidos da oposição, por não serem signatários do acordo da coalizão, possuem maior independência para apoiar ou não a agenda do governo. Esta maior autonomia de atuação legislativa é confirmada pela relação entre as características institucionais de um sistema de comissão e a probabilidade de um partido compor a coalizão governista. Quanto mais o sistema de comissões permite uma atuação eficiente da oposição, menos partidos tendem a compor uma coalizão (ARAÚJO; FREITAS; VIEIRA, 2018; STRØM, 1990). Ou seja, partidos podem abrir mão de integrar a coalizão governista para garantir que sua decisão de apoiar ou não o governo seja circunstanciada, isto é, não seja constrangida pelos termos firmados entre os membros da coalizão. Principalmente quando há incentivos institucionais promovidos pelas comissões para que seus membros se especializem e mobilizem a expertise adquirida no processo legislativo.

Baseado em aspectos institucionais, Strøm (1990, p. 73) analisa, como a oposição de 15 países mobiliza as comissões para influenciar o resultado final das políticas públicas. Seus resultados mostram que, à medida que o potencial de interferência das comissões no processo legislativo aumenta, cresce também a probabilidade de se estabelecer governos minoritários no país (STRØM, 1990, p. 83). Segundo o autor, nesses contextos, alguns partidos

optam pela oposição justamente porque têm maior oportunidade de atuar e, ao mesmo tempo, evitam as limitações impostas pelo acordo de coalizão. Assim, podem agir de forma mais independente em prol de seus objetivos e em relação ao apoio concedido ao governo (STRØM, 1990, p. 45).

Explorando os mesmos aspectos mobilizados por Strøm, Araújo e coautores (2018) analisam a relação entre a capacidade de influenciar a tomada de decisão no Legislativo, proporcionada pelo sistema de comissões, e a decisão de um partido em compor ou não a coalizão governamental. Investigando 68 governos e 112 ministérios diferentes, os autores concluem que a porcentagem de partidos presentes no Legislativo que optam por participar da coalizão governista é inversamente relacionada à oportunidade de participação na tomada de decisão que o sistema de comissões proporciona. Ou seja, quanto mais as comissões têm atributos institucionais que incentivam a especialização e a participação de seus membros no processo legislativo, menor a probabilidade de um partido compor a coalizão.

O impacto de não compor uma coalizão na decisão de um partido apoiar ou não a agenda governativa no Legislativo é confirmado por A. Freitas (2016a). Conforme demonstra a autora, um partido, quando é oposição, apoia mais ou menos essa agenda, de acordo com a ocasião. Estas variações ocorrem inclusive quando um mesmo partido altera seu status – seja de oposição para coalizão, seja de coalizão para oposição – durante um mesmo governo. Contudo, aqueles que integram a coalizão mantêm sempre uma taxa alta de disciplina em relação ao governo.

O PT, por exemplo, enquanto partido de oposição durante os dois mandatos peessedebistas (1995-2002), variou ao longo dos anos seu grau de apoio ao governo. Perfil semelhante foi apresentado pelo PSDB durante os governos petistas. Nesse sentido, chama atenção a queda da disciplina do PFL em relação ao governo assim que deixou a coalizão liderada pelo PSDB, em 2002. O mesmo ocorreu com o PTB em 2012, na Câmara dos Deputados, ao desembarcar da coalizão liderada pelo PT (A. FREITAS, 2016a, p. 42, Gráfico 2). Todos estes casos demonstram que a falta de um compromisso formal com o governo permite aos partidos de oposição decidirem, em cada circunstância, como se comportarão. Diferentemente dos partidos da coalizão que, em última instância, tendem a agir em prol da agenda governista.

Cientes disto, para proteger a agenda do governo, partidos da coalizão devem evitar que matérias elaboradas pelo Executivo sejam escrutinizadas por relatores da oposição. O relator, cuja designação é prerrogativa do presidente da comissão, é ator central nas comissões, não apenas analisando e gerando parecer favorável ou contrário ao projeto, mas também

alterando o seu conteúdo, por meio de emendas ou substitutivos (A. FREITAS, 2016a). Em razão desta relevância, presidentes de comissão que pertencem ao governo evitarão designar relatores da oposição. A partir disto, apresento a terceira hipótese do capítulo. H3 - *Presidentes da coalizão tendem a designar relatores também da coalizão. Mais do que isso, a fim de proteger a agenda governista, este padrão é mais pronunciado em matérias iniciadas pelo Executivo.*

Para testar a hipótese da designação dos relatores, elaborei três modelos de regressão logística. No primeiro, incluí todas as designações de relatores de todos projetos de lei ordinária e complementar que tramitaram pelas comissões permanentes entre 1995 e 2014. No segundo, considere apenas as distribuições de relatorias quando a coalizão era majoritária na Câmara e, no terceiro, somente quando a coalizão era minoritária. Isto foi feito para comparar a designação de relatores em momentos de maioria e minoria da coalizão. Os dados para este e os próximos testes foram extraídos do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

A. Freitas (2016a) destaca que o controle do Executivo sobre suas propostas diminui quando a coalizão é minoritária. Isto é, nesses cenários, há maior participação oposicionista. Da mesma forma, quando a coalizão é majoritária, o Executivo tende a controlar mais suas matérias. Ou seja, em ambas situações é a maioria que estabelece o que é aprovado no Legislativo. Por isso, em situações minoritárias, a coalizão governista tem que negociar com a oposição para conquistar a maioria. Nesses casos, a coalizão passa a ter menos controle sobre sua agenda, se comparado a situações majoritárias. A seguir, apresento as variáveis mobilizadas nos testes, uma tabela com os resultados das regressões e um gráfico com as razões de chance geradas.

- Variável Dependente (Relator): caso o partido do relator designado pertença à coalizão, 1; caso contrário, 0.
- Variável Independente (Presidente/ Projeto) – quatro variáveis categóricas:
 - Coalizão/ Executivo – presidente da comissão pertence à coalizão/ projeto do Executivo;
 - Coalizão/ não Executivo – presidente da comissão pertence à coalizão/ projeto não veio do Executivo;
 - Oposição/ Executivo – presidente da comissão pertence à oposição/ projeto do Executivo;
 - Oposição/ não Executivo – presidente da comissão pertence à oposição/ projeto não veio do Executivo. Foi utilizada como categoria de referência.

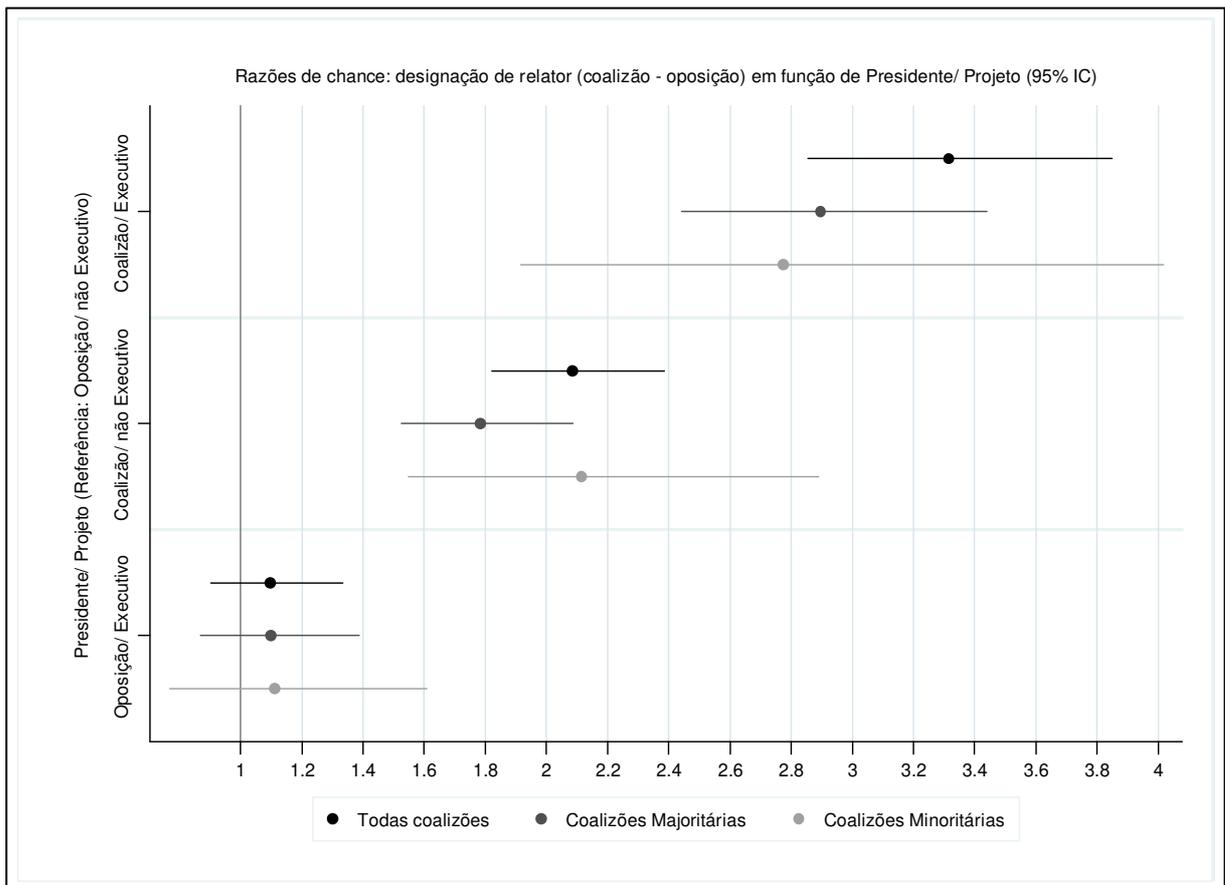
Tabela 3.2: Regressão logística, razões de chance de designação de relator (coalizão – oposição) por presidente (coalizão – oposição)/ projeto (executivo – não Executivo).

Relator	Todas as Coalizões				Coalizões Majoritárias				Coalizões Minoritárias			
	Razões de Chance	Desvio-padrão	IC - 95%		Razões de Chance	Desvio-padrão	IC - 95%		Razões de Chance	Desvio-padrão	IC - 95%	
Coalizão/ Executivo	3,315***	(0,253)	2,854	3,850	2,898***	(0,253)	2,441	3,439	2,775***	(0,523)	1,917	4,016
Coalizão/ não Executivo	2,084***	(0,143)	1,822	2,384	1,784***	(0,142)	1,525	2,086	2,116***	(0,336)	1,550	2,890
Oposição/ Executivo	1,098	(0,109)	0,903	1,334	1,100	(0,131)	0,871	1,388	1,111	(0,210)	0,767	1,609
N	9591				8537				1054			
Pseudo R ²	0,027				0,019				0,030			

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Figura 3.2: Razões de chance de designação de relator (coalizão – oposição) por presidente (coalizão – oposição)/ projeto (executivo – não Executivo).



Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Os resultados apresentados confirmam a H3. Presidentes de comissão que pertencem à coalizão apresentam maior chance de designar relatores também da coalizão, em

quaisquer projetos. A probabilidade é ainda maior quando a matéria que tramita pela comissão foi iniciada pelo Executivo. Considerando todas as coalizões, majoritárias e minoritárias, a razão de chance é 3,3 vezes maior de designar um membro da coalizão do que um relator da oposição. Interessante notar que as chances de um relator da oposição ser designado por um presidente de comissão da coalizão é muito semelhante considerando todos os projetos e somente aqueles oriundos do Executivo. Porque, ainda que a razão de chance de designação de relatores da oposição seja um pouco maior do que 1 (1,098) quando se considera somente os projetos de Executivo, o intervalo de confiança (95%) possui uma extensa faixa de sobreposição (0,903 a 1) com a categoria de referência (Relator Oposição/ Projeto não Executivo). Isto sugere uma forte articulação governamental para evitar que relatores da oposição emitam parecer em projetos distribuídos por presidentes de comissão da coalizão, mesmo no caso de matérias não iniciadas pelo Poder Executivo.

Ao controlar as coalizões majoritárias e minoritárias, o perfil de distribuição de relatoria se altera levemente. Deve-se destacar que, em coalizões minoritárias, as diferenças entre as razões de chance entre Coalizão/ Executivo e Oposição/ Executivo diminuem. No entanto, o tamanho das caudas das razões de chance, considerando um intervalo de confiança de 95%, aumenta em comparação aos outros modelos (Todas Coalizões e Coalizões Minoritárias). Isto dificulta a interpretação sobre o que se deve ao tamanho da coalizão e o que é fruto da diminuição da amostra (apenas 1054 casos). Porém, oferece um primeiro indício de que o tamanho da coalizão importa no processo e deve ser levado em conta, como demonstro nos próximos testes.

Antes, no entanto, é preciso salientar que esta análise trata apenas da distribuição de relatoria, ao passo que as conclusões de A. Freitas (2016a) sobre o efeito de coalizões minoritárias em projetos do Executivo tomam como base a porcentagem de dispositivos alterados pela oposição. Além disso, como destaca a autora, não é sempre que uma relatoria gera alterações na matéria escrutinizada. Apesar de uma média de 3,5 relatores designados por projeto analisado, somente um destes altera a proposta (A. FREITAS, 2016a). Portanto, mais do que analisar a distribuição de relatoria, é preciso investigar em que medida as matérias são alteradas nas comissões. A partir disto, posso verificar se há um padrão regular de atuação da oposição e da coalizão e, como o fato de a coalizão ser minoritária impacta nesse perfil, considerando que o Legislativo é, por excelência, o espaço da maioria.

Com isto em tela, apresento as duas próximas hipóteses do capítulo. H4: *Relatores da oposição tendem a ser mais rigorosos no escrutínio de matérias do Executivo do que aqueles pertencentes à coalizão.* Isto se deve ao fato de agirem de forma independente em relação ao

governo, podendo inclusive ser estrategicamente designados em casos de interesse da própria coalizão em alterar a proposta do Executivo. E, H5: *em períodos de coalizão minoritária, partidos da oposição tendem a participar mais das alterações de projetos do Executivo*. Afinal, para formar maioria, o governo precisa de apoio de partidos da oposição. Isto ratificaria os resultados de A. Freitas (2016a) ao analisar os dispositivos em projetos do Executivo, confirmando que as decisões no Legislativo são tomadas pela maioria.

Para testar as hipóteses, considero que o relator pode alterar uma proposta legislativa de duas maneiras, quais sejam, por emenda ou substitutivo. Além disso, considero três situações. Na primeira, contemplo todas as designações de relatores de comissões permanentes que analisaram projetos de lei ordinária e complementar entre 1995 e 2014. Na segunda, somente as ocasiões em que a coalizão era majoritária e, na terceira, apenas as situações minoritárias. Por fim, considero se o partido do relator designado pertence à coalizão ou à oposição.

No entanto, nesta etapa, preciso levar em conta que a designação de relatores, como demonstrado, não é aleatória. Isto é, sua escolha depende do partido do presidente (coalizão ou oposição) e da origem do projeto (Executivo ou não). Não considerar o impacto do par Presidente/ Projeto na designação do Relator acarreta um problema de endogeneidade ao teste, pois esta variável não é gerada fortuitamente. Esta desatenção faria com que a correlação da variável Relator com o erro da regressão fosse diferente de zero, comprometendo a validade dos resultados.

Para evitar este problema, mobilizo modelos de regressão linear em dois estágios. Neste método, utilizo variáveis instrumentais (Presidente e Projeto) que se correlacionam à variável endógena (Relator), mas não se relacionam com o erro da regressão na qual a variável endógena é independente. No primeiro estágio, a variável independente (Relator) é regredida em função dos instrumentos (Presidente e Projeto). No segundo, o modelo é estimado em função das variáveis resultantes do estágio anterior. A partir disto, apresento as equações de cada estágio, as variáveis mobilizadas, uma tabela com os principais resultados – incluindo os coeficientes de ambos os estágios – e uma figura contendo um gráfico para cada regressão. Todos os resultados são separados por: Todas as coalizões, Majoritárias e Minoritárias.

$$Relator_i = \pi_0 + \pi_1.Presidente_i + \pi_2.Projeto_i + v_i \text{ (estágio 1 dos dois modelos)}$$

$$Emenda_i = \beta_0 + \beta_1.Relator_i + \mu_i \text{ (estágio 2, modelo 1)}$$

$$Substitutivo_i = \beta_0 + \beta_1.Relator_i + \mu_i \text{ (estágio 2, modelo 2)}$$

- Variável instrumental 1 modelos 1 e 2 (Presidente): caso o partido do presidente da comissão pertença à coalizão, 1; caso contrário, 0.
- Variável instrumental 2 modelos 1 e 2 (Projeto): caso a origem do projeto seja o Executivo, 1;
- Variável instrumentalizada – independente – modelos 1 e 2 (Relator): caso o partido do relator designado pertença à coalizão, 1; caso contrário, 0.
- Variável Dependente modelo 1 (Emenda): se o relator apresentou emenda ao projeto analisado, 1; se não, 0.
- Variável Dependente modelo 2 (Substitutivo): se o relator apresentou substitutivo ao projeto analisado, 1; se não, 0.

Tabela 3.3: Regressão linear de dois estágios⁴⁷. Variáveis instrumentais – Presidente e Projeto; variável instrumentalizada – Relator. Teste de alteração (emenda e substitutivo).

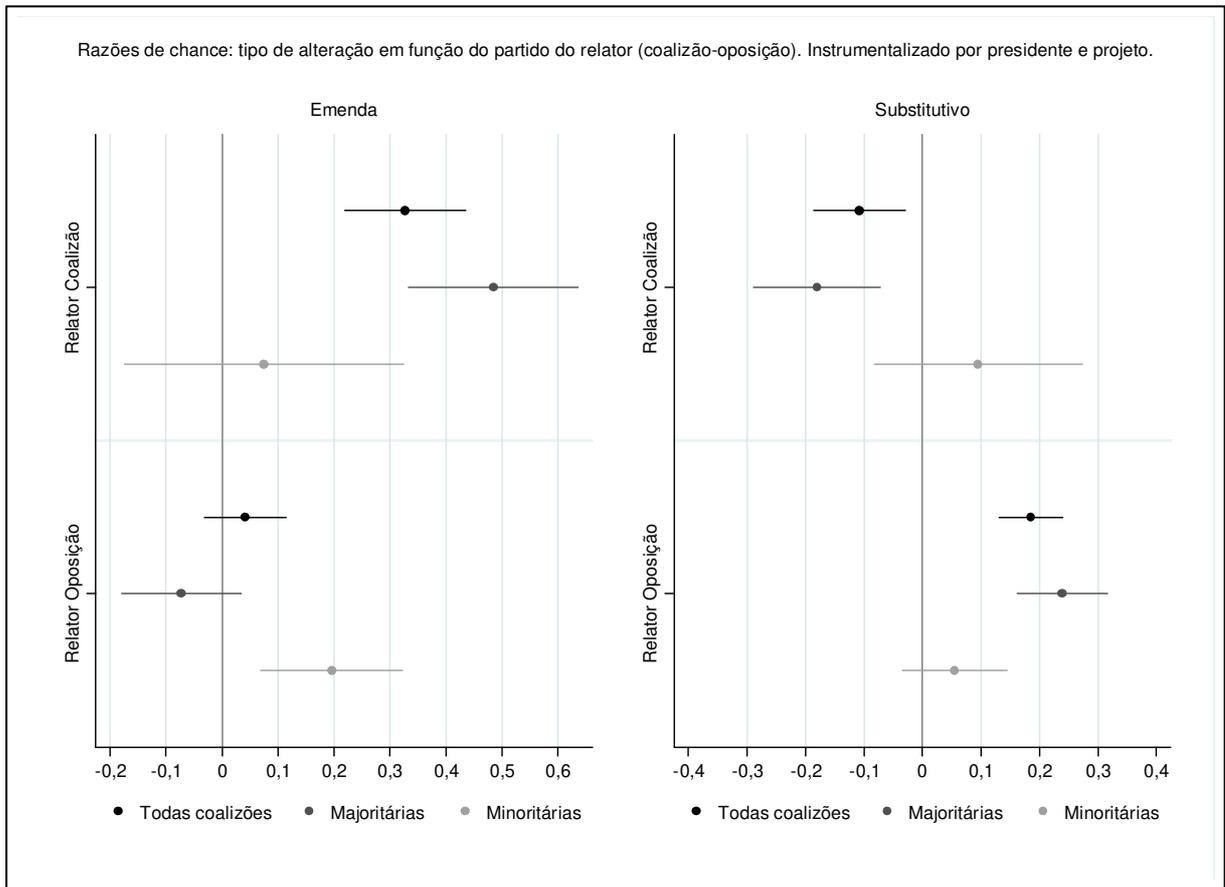
Modelo 1: Emenda												
1º Estágio												
Relator	Todas as Coalizões				Coalizões Majoritárias				Coalizões Minoritárias			
	Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%	
Presidente	0,200***	(0,013)	0,175	0,226	0,161***	(0,015)	0,131	0,191	0,200***	(0,030)	0,140	0,259
Projeto	0,080***	(0,010)	0,061	0,098	0,084***	(0,010)	0,064	0,103	0,046	(0,031)	-0,015	0,107
Constante	0,486***	(0,013)	0,461	0,511	0,533***	(0,015)	0,504	0,562	0,377***	(0,025)	0,328	0,427
2º Estágio												
Emenda	Todas as Coalizões				Coalizões Majoritárias				Coalizões Minoritárias			
	Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%	
Rel. Coalizão	0,327***	(0,055)	0,219	0,435	0,485***	(0,078)	0,333	0,636	0,075	(0,127)	-0,174	0,324
Rel. Oposição	0,041	(0,037)	-0,033	0,114	-0,073	(0,054)	-0,180	0,034	0,196***	(0,065)	0,069	0,323
N	9579				8525				1054			
R ²	0,033				0,023				0,041			
Modelo 2: Substitutivo												
1º Estágio												
Relator	Todas as Coalizões				Coalizões Majoritárias				Coalizões Minoritárias			
	Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%	
Presidente	0,200***	(0,013)	0,175	0,226	0,161***	(0,015)	0,131	0,191	0,199***	(0,030)	0,139	0,258
Projeto	0,078***	(0,010)	0,060	0,097	0,082***	(0,010)	0,063	0,102	0,047	(0,031)	-0,015	0,108
Constante	0,486***	(0,013)	0,461	0,511	0,533***	(0,015)	0,504	0,562	0,377***	(0,025)	0,328	0,426
2º Estágio												
Emenda	Todas as Coalizões				Coalizões Majoritárias				Coalizões Minoritárias			
	Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%	
Rel. Coalizão	-0,107**	(0,040)	-0,186	-0,029	-0,180**	(0,055)	-0,289	-0,072	0,096	(0,091)	-0,082	0,273
Rel. Oposição	0,185***	(0,028)	0,131	0,239	0,239***	(0,039)	0,162	0,316	0,056	(0,045)	-0,033	0,145
N	9574				8521				1053			
R ²	0,033				0,022				0,041			

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

⁴⁷ Todos os desvios-padrões são robustos.

Figura 3.3: Coeficientes: tipo de alteração em função do partido do relator (coalizão-oposição). Regressões lineares de dois estágios.



Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

Antes de analisar os resultados expostos na figura, faço duas observações. Inicialmente, destaco que, como Relator é uma variável binária e como as regressões são lineares, o valor assumido pela constante no 2º estágio equivale às situações nas quais Relator é igual a 0, isto é, quando pertence à oposição. Por isso, nos gráficos, nomeei como Relator Oposição os coeficientes das constantes. Além disso, chamo atenção aos valores dos coeficientes no 1º estágio das regressões, que só podem ser observados pela tabela. Os coeficientes das variáveis Presidente e Projeto são sempre positivos, o que era esperado. Afinal, como demonstrado, o partido do presidente e a origem do projeto interferem na chance de um relator ser designado. Nesse sentido, presidentes da coalizão tendem a selecionar relatores também da coalizão, principalmente na análise de projetos do Executivo.

Entretanto, ainda analisando os dados da tabela, em coalizões minoritárias, a constante da variável Projeto, no 1º estágio, apesar de ser positiva, perde significância estatística, considerando um intervalo de confiança de 95%. Isto sugere que relatores da

oposição aumentam sua chance de escrutinizar projetos do Executivo nestas ocasiões. Esta dinâmica fora aventada tanto pelas análises de A. Freitas (2016a) quanto pela figura anterior, na qual o par Coalizão/ Executivo (Presidente/ Projeto) tinha a distância do efeito reduzida em relação ao par Oposição/ Executivo, se comparado às outras situações (Todas Coalizões e Majoritárias). Em suma, ratifica a importância da maioria no processo legislativo, demandando maior participação da oposição em situações de minoria.

Quanto aos padrões apresentados na figura, ao se considerar todas as coalizões, observa-se um comportamento contrário entre relatores da coalizão e da oposição no que diz respeito à apresentação de emenda e substitutivo. Ao passo que relatores da coalizão tendem a apresentar mais emendas do que os de oposição (coeficiente de 0,327 da coalizão e de 0,041 da oposição); quando a alteração ocorre via substitutivo, o perfil se inverte, pois os relatores da oposição propõem este tipo de alteração com maior frequência (coeficiente de -0,107 da coalizão e de 0,185 da oposição).

Interessante notar que o substitutivo⁴⁸ altera o texto original por uma nova proposta, sugerindo uma modificação, em geral, mais profunda do que as emendas. Diferentemente, uma emenda pode alterar muito ou pouco uma proposta. Conforme destaca A. Freitas (2016b), uma emenda pode alterar apenas minimamente o texto, sem que, no entanto, modifique seu conteúdo. Portanto, em termos comparativos, é possível afirmar que as alterações propostas via substitutivo tendem a ser mais profundas do que via emenda. Isto ajuda a corroborar a H4, que propõe que os escrutínios feitos por relatores da oposição tendem a ser mais rigorosos, alterando mais os projetos analisados. Isto quando sua designação é controlada pelo presidente da coalizão e envolve projetos do Executivo.

Este perfil de alteração demonstra que as comissões participam do resultado da política pública analisada em seu interior. Além disso, ratifica a maior independência de ação de membros da oposição em relação às matérias do Executivo, quando a própria coalizão lhes concede oportunidade de relatar. Por outro lado, cabe destacar que relatores da coalizão também atuam no conteúdo final das propostas que analisam, confirmando as comissões como órgãos que podem ser instrumentos de controle mobilizados pelos membros da coalizão.

O perfil observado em circunstâncias nas quais a coalizão é majoritária é próximo ao apresentado em Todas Comissões, especialmente em termos de apresentação de substitutivo.

⁴⁸ Segundo a página eletrônica da Câmara dos Deputados, substitutivo é uma “espécie de emenda que altera a proposta em seu conjunto, substancial ou formalmente. Recebe esse nome porque substitui o projeto. O substitutivo é apresentado pelo relator e tem preferência na votação, mas pode ser rejeitado em favor do projeto original”. Fonte: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/70074.html>, acessada em 22/04/2019.

No entanto, em termos de emenda, cai o coeficiente da oposição, que passa a ser negativo (-0,073), mesmo que sem significância estatística, para 95% de intervalo de confiança. Isto sugere que relatores opositoristas perdem espaço em situações de coalizão majoritária. Mas, se isto ocorre em comparação a Todas coalizões, é porque em coalizões minoritárias, a oposição ganha protagonismo. Afinal, o resultado de Todas coalizões congrega ambos perfis, majoritário e minoritário, sendo intermediário entre os dois.

Isto se confirma ao se observar o padrão de apresentação de emendas por parte dos relatores de oposição, em circunstâncias de coalizão minoritária. Nestes casos, o coeficiente passa a ser positivo (0,196), maior do que o de relatores da coalizão (0,075) e com significância estatística, considerando 95% de intervalo de confiança. Isto confirma a prevalência da maioria no Legislativo, pois destaca a importância da participação da oposição nas propostas do Executivo em ocasiões nas quais a coalizão é minoria e ratifica a H5.

Os resultados demonstram que, quando controlo a designação de relatores feitas por presidentes da coalizão em projetos do Executivo, relatorias opositoristas alteram mais o projeto do que as da coalizão. Mas este perfil varia também a depender do tipo de coalizão, sendo que em situações minoritárias, as alterações tendem a ocorrer por emendas e, em majoritárias, por substitutivos. Isto indica que a oposição é ciente de sua escassa participação e, por isso, tem um maior interesse de que suas modificações sejam incorporadas, dosando o grau de interferência de acordo com a ocasião. Por isso, em situações de coalizão minoritárias, nas quais são acionadas com mais frequência para escrutinizar matérias do governo, tendem a fazer modificações mais brandas do que em circunstâncias majoritárias.

O ponto é que nestas ocasiões (coalizões minoritárias), a oposição sabe que sua chance de participação é maior e, nesse sentido, acena para a coalizão que está disposta a atuar sem maiores interferências. Agindo assim, um partido opositorista consegue que suas modificações sejam aceitas e tende a ser chamado para atuar como relator em outras ocasiões futuras. Por outro lado, quando a coalizão é majoritária, a chance de relatar uma matéria do Executivo numa comissão presidida pela coalizão é baixa. Ou seja, quando isto ocorre, a própria coalizão está ciente de que a alteração promovida pela oposição tem probabilidade de ser grande, o que se reflete na maior incidência de substitutivos.

Dado este perfil, é coerente supor que, para não perder a oportunidade de concretizar suas alterações nas legislações aprovadas, a oposição buscará antecipar a decisão da coalizão em relação às suas ações. Afinal, há pouco espaço para desperdício. Assim, ainda que imprimindo modificações, os pareceres de relatoria da oposição nestas ocasiões tendem a ser mais favoráveis aos projetos do Executivo do que os da coalizão. Não que a coalizão não

seja favorável aos seus projetos, mas seus partidos possuem maior margem de manobra dentro da agenda do governo, podendo, ocasionalmente, se manifestar de forma contrária às propostas de seus pares. Ao mesmo tempo, graças ao esforço de antecipação da oposição, em função de sua baixa oportunidade de participação, os pareceres elaborados por seus relatores possuem maior chance de serem aprovados pelo coletivo da comissão.

Sugiro, portanto, as duas últimas hipóteses do capítulo. H6: *Relatores da oposição, designados por presidentes da coalizão para analisar matérias do Executivo, têm maior propensão para emitir parecer favorável ao projeto.* Isto porque a oposição tende a não desperdiçar suas oportunidades de participar da agenda do governo. E, H7: *Os pareceres de partidos oposicionistas, nestas mesmas circunstâncias, têm maior chance de serem aprovados pela comissão.* Esta tendência seria fruto do esforço de antecipação da oposição para concretizar a aceitação de suas alterações por parte da maioria da comissão. Mas também de uma coordenação entre coalizão e oposição. Para testar as hipóteses, novamente recorro a regressões lineares em dois estágios, pelos motivos supracitados. Na sequência, apresento as equações de cada estágio, as variáveis mobilizadas, uma tabela com os principais resultados⁴⁹ e uma figura contendo um gráfico para cada regressão. Mais uma vez, todos os resultados são separados por: Todas as coalizões, Majoritárias e Minoritárias.

$$Relator_i = \pi_0 + \pi_1.Presidente_i + \pi_2.Projeto_i + v_i \text{ (estágio 1 dos dois modelos)}$$

$$Parecer_i = \beta_0 + \beta_1.Relator_i + \mu_i \text{ (estágio 2, modelo 1)}$$

$$Aprova\c{c}o\tilde{a}_i = \beta_0 + \beta_1.Relator_i + \mu_i \text{ (estágio 2, modelo 2)}$$

- Variável instrumental 1 modelos 1 e 2 (Presidente): caso o partido do presidente da comissão pertença à coalizão, 1; caso contrário, 0.
- Variável instrumental 2 modelos 1 e 2 (Projeto): caso a origem do projeto seja o Executivo, 1;
- Variável instrumentalizada – independente – modelos 1 e 2 (Relator): caso o partido do relator designado pertença à coalizão, 1; caso contrário, 0.
- Variável Dependente modelo 1 (Parecer): se o relator apresentou parecer favorável ao projeto analisado, 1; se não, 0.
- Variável Dependente modelo 2 (Aprovação): se a comissão aprovou o parecer apresentado pelo relator, 1; se não, 0.

⁴⁹ Como as equações de 1º estágio são as mesmas das regressões anteriores, o perfil de seus coeficientes não se altera. Por isso, nestes testes, apresento somente os coeficientes finais das regressões, isto é, os do 2º estágio.

Tabela 3.4: Regressão linear de dois estágios⁵⁰. Variáveis instrumentais – Presidente e Projeto; variável instrumentalizada – Relator. Teste parecer relator e apreciação da comissão.

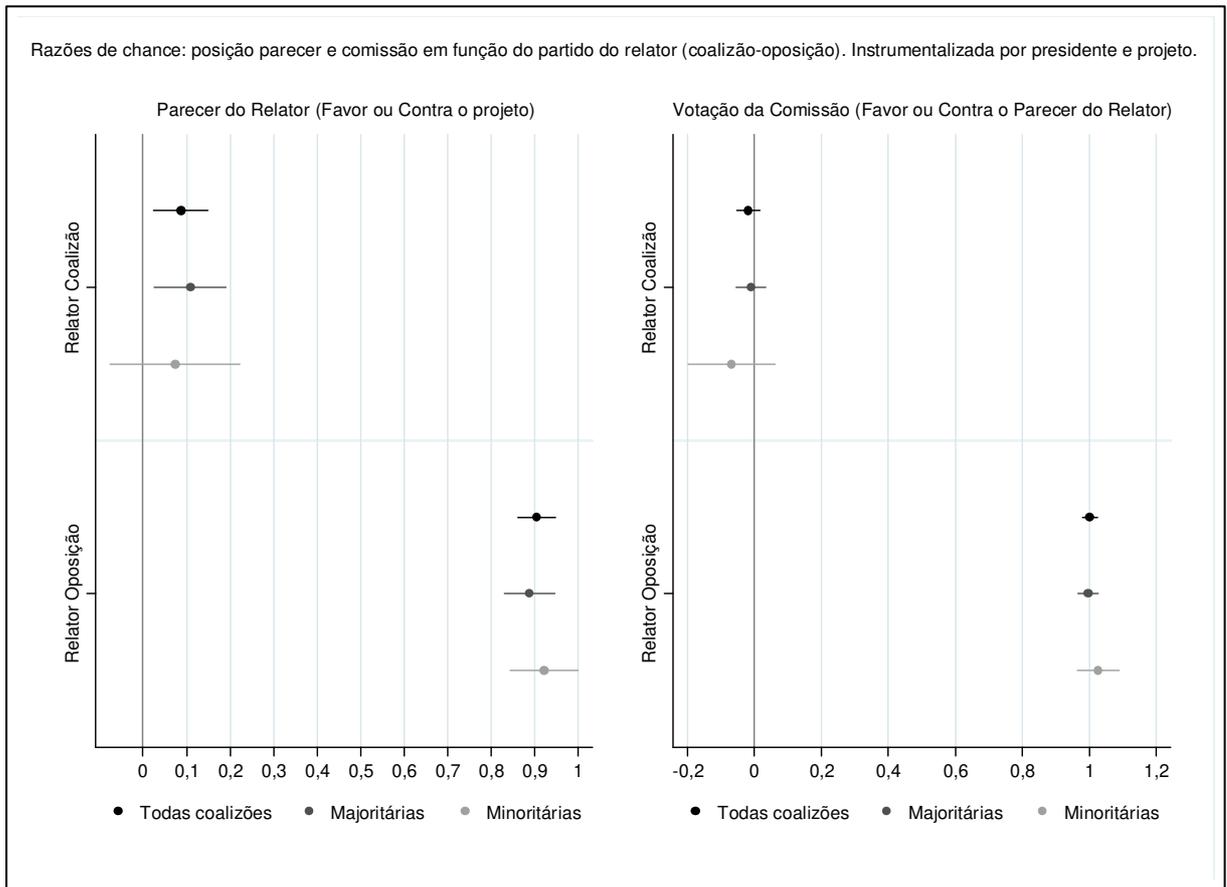
Modelo 1: Parecer												
2º Estágio												
Emenda	Todas as Coalizões				Coalizões Majoritárias				Coalizões Minoritárias			
	Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%	
Rel. Coalizão	0,087**	(0,032)	0,025	0,149	0,108*	(0,042)	0,026	0,190	0,074	(0,076)	-0,075	0,230
Rel. Oposição	0,905***	(0,022)	0,862	0,947	0,888	(0,030)	0,830	0,947	0,921***	(0,040)	0,843	0,999
N	7002				6285				717			
R ²	0,029				0,019				0,042			
Modelo 2: Substitutivo												
2º Estágio												
Emenda	Todas as Coalizões				Coalizões Majoritárias				Coalizões Minoritárias			
	Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%		Coefic.	Desvio-padrão	IC - 95%	
Rel. Coalizão	-0,019	(0,018)	-0,053	0,016	-0,011	(0,023)	-0,055	0,034	-0,068	(0,067)	-0,198	0,062
Rel. Oposição	1,001***	(0,012)	0,978	1,024	0,995***	(0,015)	0,965	1,026	1,026***	(0,032)	0,964	1,088
N	5065				4585				480			
R ²	0,030				0,022				0,028			

*p<0,05, **p<0,01, ***p<0,001

Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

⁵⁰ Todos os desvios-padrões são robustos.

Figura 3.4: Coeficientes: parecer e posição da comissão em função do partido do relator (coalizão-oposição). Regressões lineares de dois estágios.



Fonte: Elaboração própria a partir do software Stata.

O perfil demonstrado nos dois gráficos da figura é o mesmo, independentemente se a coalizão é majoritária ou minoritária. Portanto, relatores da oposição, quando designados por presidentes da coalizão para darem parecer em projetos do Executivo, tendem a ser favoráveis à matéria. Isso era esperado, pois estes relatores geralmente alteram estas propostas e, se alteram, é porque desejam que sejam aprovadas. Além disso, estes mesmos relatores, sob as mesmas circunstâncias, tendem a ter seus pareceres mais aprovados pela comissão do que relatores da coalizão. Isto ratifica o esforço da oposição em antecipar a preferência da maioria, pelo menos da comissão, para imprimir suas alterações nas propostas scrutinizadas.

Assim, partidos da oposição levam a sério as poucas oportunidades que têm para atuar na agenda do Executivo, com baixa probabilidade de desperdiçá-las, nestes termos, em comparação aos partidos da coalizão. Estes, por sua vez, como participam com mais frequência desta agenda, podem sinalizar de diversas maneiras para seus pares, inclusive emitindo pareceres contrários às propostas. Em contrapartida, em algumas ocasiões, têm seus pareceres

negados pelo coletivo da comissão. Krehbiel (1992, p. 84) destaca que, especialistas posicionados em diferentes lados do espectro político, desde que não possuam preferências muito extremadas, são mais informativos ao coletivo da comissão do que se posicionados em lados próximos. Nesse sentido, os pareceres oposicionistas tenderiam a ter maior credibilidade do que os pareceres de membros da coalizão, o que se reflete nas suas chances de aprovação no interior da comissão.

3.4 Conclusões parciais

No presente capítulo, analisei como os partidos atuam, por meio das comissões, do processo legislativo. Para tanto, argumento que o número de oportunidades de atuação e a independência para tomar decisões em prol de seus objetivos variam dependendo se o partido pertence ou não à coalizão governista. Assim, partidos da oposição participariam menos das propostas. Mas, em contrapartida, teriam independência em relação ao governo para agir. Ou seja, por não comporem a coalizão, têm a atividade legislativa mais restrita, considerando tanto que a coalizão atua conjuntamente quanto a centralidade do Executivo no processo legislativo brasileiro. No entanto, também por isso, não têm suas ações limitadas pelos contratos da coalizão que, em última instância, interferem nas estratégias partidárias de seus membros a fim de controlar a agenda governativa.

Além disso, as oportunidades de participação da oposição aumentam quando a coalizão é minoritária no Legislativo. Esta maior atuação interfere no modo de atuação dos partidos oposicionistas, que buscam não desperdiçar tais condições mais favoráveis. Este ganho de oportunidade, em condições de coalizões minoritárias no plenário, se deve ao fato de que, nesta arena, o que prevalece é a preferência da maioria.

Para demonstrar meus argumentos, demonstro que partidos da coalizão priorizam dois tipos de comissões. Aquelas cuja temática correspondem a áreas ministeriais e as que concentram o maior volume de atividades no sistema. Ao agir assim, a coalizão consegue controlar as comissões com maior probabilidade de serem responsáveis por escrutinar as matérias do Executivo. Seja por afinidade temática, seja por fluxo de trabalho. Isto proporciona melhores condições para que controlem a agenda governista, tanto em termos de conteúdo quanto de ritmo de implementação. Afinal, ao presidir uma comissão, partidos da coalizão priorizam relatores também da coalizão, principalmente quando distribuem matérias do Executivo. Porém, a proporção do quanto isto ocorre, em comparação a designação de relatores da oposição para matérias do Executivo, diminui quando a coalizão é minoritária, sugerindo que partidos oposicionistas são mais acionados para relatoria nestas ocasiões.

Os relatores da oposição, analisando matérias iniciadas pelo Executivo, proporcionalmente, interferem mais em seu conteúdo, por não estarem constrangidos por um compromisso formal pela agenda do governo, tal qual ocorre com membros da coalizão. Isto se reflete no tipo de alteração que partidos oposicionistas realizam nestes projetos, priorizando o uso de substitutivos que, em comparação às emendas, modificam em maior grau a proposta analisada. Porém, em situações de minoria da coalizão no Legislativo, relatores da oposição tendem a recorrer mais ao uso de emenda, demonstrando um esforço em aproveitar as oportunidades mais frequentes de atuação nestes contextos, realizando alterações mais brandas.

Tal esforço se reflete de duas maneiras. Em primeiro lugar, os pareceres de relatores da oposição são proporcionalmente mais favoráveis a matérias do Executivo distribuídas por presidentes da coalizão, quando comparado aos relatores também da coalizão. Em segundo, seus pareceres são aprovados em maior proporção nas mesmas condições, sugerindo um grande esforço em antecipar as preferências de seus pares, a fim de que suas alterações sejam aprovadas e permaneçam na proposta modificada. Ou seja, a participação eventual da oposição, relatando matérias do Executivo, parece ser coordenada entre oposição e coalizão. Por isso, ao mesmo tempo que há uma maior proporção de alteração, há também uma maior chance de aprovação dos pareceres de relatores da oposição no escrutínio de matérias do Executivo, quando designados por presidentes de comissão da coalizão.

Conclusão

Ao retomar o caso de 2013, relatado na Introdução, envolvendo o deputado federal Marco Feliciano (PSC-SP), a Comissão de Direitos Humanos e Minorias e o PT e, ao analisá-lo com vistas ao que foi demonstrado nesta tese, é possível encaixar algumas peças. Em primeiro lugar, a relevância dada por estes atores à comissão se justifica, haja vista que estes órgãos incentivam a especialização de seus membros, como demonstrei no Capítulo 1, bem como sua participação no processo legislativo, como sustentei no Capítulo 3. Em segundo, o caso ilustra a importância de presidir uma comissão, mas também a relevância das preferências internas ao órgão, resultante de sua composição de titulares. Demonstra ainda que estes dois processos – distribuição de presidência e alocação de deputados – estão intimamente relacionados e que quem os coordena são os líderes dos partidos. Nesta relação, estratégias e preferências partidárias são essenciais, como comprova o Capítulo 2.

Com a tese, busquei demonstrar que as comissões brasileiras participam do processo legislativo. Para tanto, apresentei que as comissões possuem aspectos estruturais que incentivam a especialização de seus membros, permitindo uma atuação qualificada destes atores. Sobre este aspecto, destaco a abrangência de temas observados no sistema de comissões e como, na maioria das vezes, estas áreas correspondem às pastas ministeriais. Ainda a este respeito, cabe destacar o aprimoramento do sistema, com a criação de novas comissões ao longo tempo, acompanhando a relevância dada às áreas ministeriais naquele contexto. Isto demonstra uma faceta importante na relação entre Executivo e Legislativo, dando provas de que estes Poderes não estão alheios um ao outro. Pelo contrário, há um esforço do Legislativo em ser capaz de fiscalizar de forma competente o Executivo, bem como em analisar eficientemente suas propostas.

Embora o sistema como um todo incentive a especialização dos parlamentares, as comissões possuem características individuais que diferenciam umas das outras. Nesse sentido, há uma variação no total de titulares que ocupa cada comissão, sendo que, quanto mais membros uma comissão tem, maior é o volume de trabalho desenvolvido no seu interior. Além disso, as comissões são divididas entre exclusivas e cumulativas, sendo que as primeiras geralmente possuem mais deputados e acumulam maior volume de tarefas. No entanto, este status não é fixo e pode ser alterado, de acordo com a vontade da maioria da Câmara. Isto é, ainda que haja comissões que tradicionalmente são mais acionadas pelo plenário, esta condição pode ser modificada, desde que a maioria assim decida.

A variação do tamanho das comissões é um primeiro indício da importância de todos os seus membros, e não só de presidentes e relatores, ou seja, de sua relevância enquanto

órgão coletivo. Indica ainda que a etapa de recrutamento de deputados é essencial, pois estabelece a um só tempo quem coordena as comissões, o tipo de deputado que atuará em cada órgão e o seu agregado interno de preferências. A partir disto, construí a segunda parte do trabalho, na qual demonstrei que a alocação de deputados nas comissões brasileiras é feita pelos líderes partidários. Porém, mesmo sendo uma coordenação partidária, a depender da preferência interna da comissão, atributos informacionais dos parlamentares prevalecem.

Para apresentar meu argumento, primeiro demonstrei que, embora a distribuição partidária da presidência das comissões respeite a composição da Câmara, o mesmo não ocorre considerando a porcentagem de membros que cada partido possui em cada órgão. Uma vez definido quem presidirá qual comissão, começa uma negociação de troca de vagas entre os partidos, cada um buscando compor as comissões que considera mais importantes da melhor forma possível. Nesta barganha, os partidos visam se sobre-representar nas comissões que presidem, em comparação à porcentagem de cadeiras que possuem no plenário. A temática na qual o partido almeja se sobre-representar não é aleatória. Por vezes, se reflete na principal bandeira do partido, caso do PT, PTB e PV, por exemplo. Em outras circunstâncias, também reflete a preferência partidária apontada no Executivo, sendo que o partido se sobre-representa justamente na comissão cuja área corresponde à pasta ministerial que ocupa. Isto é, novamente há equivalência jurisdicional entre Executivo e Legislativo, demonstrando a importância da articulação desses dois âmbitos para a atuação dos partidos.

As trocas de vagas entre os partidos geram sub e sobre-representação partidária nas comissões em comparação ao plenário. Em outras palavras, a composição interna de cada comissão varia entre si, sendo mais ou menos próxima à composição partidária da Câmara. Como a preferência não é homogênea entre as comissões, os líderes consideram isto ao recrutar seus deputados. Em comissões nas quais a preferência interna sobre-representa o partido, há incentivo para que os parlamentares ajam em causa própria. Isto ocorre pois há um excesso relativo de deputados agindo pelo mesmo partido. Nestes casos, os líderes priorizam deputados alinhados. Ao fazê-lo, diminuem o risco de desvio moral e o custo de fiscalização e de punição. Assim, para as comissões nas quais a preferência do partido está sobre-representada em relação à Câmara, os líderes partidários tendem a recrutar parlamentares alinhados ao partido.

Por outro lado, em comissões cuja preferência interna se assemelha ao observado em plenário, há uma maior exigência informacional por parte dos membros, em razão da heterogeneidade de preferências que as caracteriza. Tais comissões demandam deputados especialistas, com maior credibilidade perante seus pares e capacidade de convencê-los a acatar suas informações, o que aumenta as chances de que a preferência do seu partido seja

representada. Desse modo, em comissões nas quais a preferência interna se assemelha à preferência da Câmara, os líderes partidários priorizam deputados mais especialistas. Portanto, quem coordena o processo de recrutamento são os líderes partidários, mas, em certas comissões, o critério de seleção que prevalece é informacional.

Uma vez que se preocupam em presidir e que coordenam o processo de recrutamento de deputados para as comissões, os partidos buscam, em última análise, alcançar suas metas nestes órgãos. Para tanto, participam estrategicamente das atividades desenvolvidas em seu interior. Nesse processo, compor ou não a coalizão governista impacta na forma de atuação dos partidos. Isto ocorre na definição de quais comissões priorizam presidir, em termos de distribuição de relatoria, de como os relatores agem e de como o coletivo da comissão reage aos pareceres dos relatores.

A fim de proteger a implementação da agenda governista, partidos da coalizão visam presidir comissões que correspondem às temáticas ministeriais e que concentram o maior número de atividades no Legislativo. No primeiro tipo, controlam o conteúdo das propostas do Executivo, evitando que sejam relatadas por membros da oposição. No segundo, controlam o ritmo de encaminhamento da agenda governista, visando dar celeridade à sua tramitação. Contudo, em situações nas quais a coalizão é minoritária, a oposição precisa ser acionada mais vezes para participar da agenda do governo, pois o Legislativo é o espaço da maioria. Nesse sentido, sempre que isso ocorre, embora presidentes da coalizão continuem dando prioridade a relatores também da coalizão no escrutínio de matérias do Executivo, a proporção de participação oposicionista aumenta.

A consequência disto é que matérias do Executivo, ao serem relatadas pela oposição, tendem a ser, proporcionalmente, mais alteradas do que em relatorias da coalizão. Em situações majoritárias, isso se reflete na proposição de substitutivos por parte de relatores oposicionistas e, em minoritárias, na proposição de emendas. Ou seja, em períodos nos quais a designação de relatores oposicionistas, por presidentes de comissão da coalizão, para escrutinar projetos do Executivo é mais escassa (coalizão majoritárias), as modificações da oposição tendem a ser mais profundas (substitutivos). Em contrapartida, em períodos de coalizão minoritária, nos quais a oposição é mais acionada, a alteração que prevalece é mais branda (emenda).

Isto mostra uma maior independência da oposição no escrutínio de matérias governistas, justamente por não firmar o pacto da coalizão. Ao mesmo tempo, demonstra que esta participação, por ser mais escassa, tem uma coordenação fina entre coalizão e oposição. Isto se reflete na mudança de padrão de relatoria da oposição em matérias do Executivo em

casos de coalizão majoritária e minoritária, mas também no resultado dos escrutínios. Sendo que, pareceres da oposição, quando distribuídos por presidentes da coalizão, tendem a ser mais favoráveis aos projetos do Executivo. Isto poderia parecer contraintuitivo, mas não é se considerar o caráter informacional das comissões (SANTOS; ALMEIDA, 2011). Pois demonstra uma capacidade dos partidos oposicionistas em antecipar a ação governista, mudando as características de seu parecer conforme sua capacidade de influenciar a política em questão. Diante disto, as chances destes pareceres serem aprovados pelo coletivo da comissão são maiores do que se emitidos por relatores da coalizão.

Em suma, nesta tese argumentei sobre o quanto as comissões, enquanto instituições, oferecem poder ao Legislativo brasileiro. Isto se reflete no incentivo à especialização de seus membros, na possibilidade de participação da produção de leis e de fiscalização e acompanhamento do Executivo. Tal potencial disponibilizado pelo sistema de comissões, estimula os partidos a coordená-lo, se relacionando entre si, mas cada qual buscando extrair o máximo de proveito das comissões para alcançar seus objetivos.

Bibliografia

- ARAÚJO, V.; FREITAS, A.; VIEIRA, M. The presidential logic of government formation in Latin American democracies. **Revista de Ciencia Política (Santiago)**, v. 38, n. 1, p. 25-50, 2018.
- CARROLL, R.; COX, G. W. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 2, p. 220-236, 2012.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: party government in the House**. Cambridge University Press, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Congresso nacional: organização, processo legislativo e produção legal**. São Paulo, SP: CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1996.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed., Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2001.
- FORTUNATO, D. Legislative review and party differentiation in coalition governments. **American Political Science Review**, p. 1-6, 2018.
- FORTUNATO, D.; MARTIN, L.; VANBERG, G. Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. **British Journal of Political Science**, p. 1-13, 2017.
- FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2016a.
- FREITAS, A. Unboxing the active role of the legislative power in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, e0004, 2016b.
- FREITAS, R. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo. São Paulo, SP: 2010.
- GIANNETTI, D.; LAVER, M. **Party cohesion, party factions and legislative party discipline in Italy**. In: JOINT WORKSHOP SESSIONS OF THE EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH. Granada: 2005.
- INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015.
- KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. **The logic of delegation**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- KIM, D.-H.; LOEWENBERG, G. The role of parliamentary committees in coalition governments: keeping tabs on coalition partners in the German Bundestag. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 9, p. 1104-1129, 2005.
- KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1992.
- KREHBIEL, K. Where's the party? **British Journal of Political Science**, v. 23, n. 02, p. 235-266, 1993.
- KROPKO, J.; KUBINEC, R. Interpretation and identification of within-unit and cross-sectional variation in panel data models. **PLOS ONE**, v. 15, n. 4, p. e0231349, 2020.

LAVER, M.; SCHOFIELD, N. **Multiparty government: the politics of coalition in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LUEBBERT, G. M. **Comparative democracy: policymaking and governing coalitions in Europe and Israel**. New York: Columbia University Press, 1986.

MARTIN, L.; VANBERG, G. **Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2013.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Coalition government, legislative institutions, and public policy in parliamentary democracies. **American Journal of Political Science**, v. 64, n. 2, p. 325-340, 2020.

MARTIN, S. Committees. In: MARTIN, S.; SAALFELD, T.; STRØM, K. (Eds.). **The Oxford handbook of legislative studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MATTSON, I.; STRØM, K. Parliamentary committees. In: DORING, H. (Ed.). **Parliaments and majority rule in western Europe**. Frankfurt, New York: Palgrave Macmillan, 1995.

MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 371-394, jun. 2005.

MÜLLER, G. O papel informacional das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1991/1994-1995/1999. **Pensamento Plural**, n. 8, p. 119-142, 2011.

MÜLLER, G.; MEIRELES, F. **O que importa no recrutamento para as comissões permanentes? Partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010)**. In: IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília, DF, 2014.

NÉRI, F. **Marco Feliciano é eleito presidente da Comissão de Direitos Humanos**. G1.globo.com, Brasília, DF, 07 mar. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/03/marco-feliciano-e-eleito-presidente-da-comissao-de-direitos-humanos.html>. Acesso em: 12 mar. 2018.

OWENS, J. E. Part 1: Cohesion. Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: purposiveness and contexts. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 4, p. 12-40, 2003.

PASTOR MARCO Feliciano é eleito para presidir Comissão de Direitos Humanos. **Cartacapital.com.br**. 07 mar. 2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/pastor-marco-feliciano-e-eleito-para-presidir-comissao-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 12 mar. 2018.

PASTOR POLÊMICO presidirá Comissão de Direitos Humanos da Câmara. **Uol.com.br**, Brasília, DF, 07 mar. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/03/07/comissao-de-direitos-humanos-elege-pastor-polemico-como-presidente.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PTB, 2018. **Programa Estatutário do PTB**. Ptb.org.br. Brasília, DF, 21 abr. 2018. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/assets.ptb.org.br/wp-content/uploads/2018/11/22122938/Programa-e-Estatuto-do-PTB-Aprovado-em-21-04-2018.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

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

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 10, n. 1, p. 50-70, 2004.

SHEPSLE, K. A. **Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions**. W.W. Norton, 2010.

STRØM, K. **Minority government and majority rule**. Cambridge University Press, 1990.

STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; SMITH, D. M. Parliamentary control of coalition governments. **Annual Review of Political Science**, v. 13, n. 1, p. 517-535, 2010.

VASQUEZ, V.; DE FREITAS, G. Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, p. 36-55, 2019.

VASQUEZ, V.; FERNANDES, J. L. M. **Perfis dos deputados federais da 55ª legislatura (2015-2018): tendências conservadoras?** In: 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, MG: 2015.

VASQUEZ, V.; FREITAS, A. **Especialização nas comissões permanentes**. In: 11º Encontro da ABCP. Curitiba, PR: 2018.

WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.