

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL

Ytalla Nandy J. Dantas

**NEOINSTITUCIONALISMO E LEGISLATIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO
PROCESSO DE ROTATIVIDADE DE DEPUTADOS FEDERAIS NAS COMISSÕES
PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Brasília, 2014

Ytalla Nandy J. Dantas

**NEOINSTITUCIONALISMO E LEGISLATIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO
PROCESSO DE ROTATIVIDADE DE DEPUTADOS FEDERAIS NAS COMISSÕES
PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada ao Instituto
de Ciência Política para a conclusão
do curso de graduação em Ciência
Política pela Universidade de Brasília

Orientador: Lúcio Remuzat Rennó
Junior

Brasília, 2014

Ytalla Nandy J. Dantas

**NEOINSTITUCIONALISMO E LEGISLATIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO
PROCESSO DE ROTATIVIDADE DE DEPUTADOS FEDERAIS NAS COMISSÕES
PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada ao Instituto
de Ciência Política para a conclusão
do curso de graduação em Ciência
Política pela Universidade de Brasília

PROFESSOR LÚCIO REMUZAT RENNÓ JUNIOR

PROFESSOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA

Brasília, 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por estar sempre comigo em todas as circunstâncias e por ter me dado coragem, força e obstinação para chegar até aqui.

Aliás, chegar até aqui não seria possível se eu não tivesse os melhores pais do mundo: essa conquista é não só dedicada a eles como também é uma conquista deles. Agradeço a minha linda mãe, Erivânia, por toda a preocupação, amor e carinho que tem me dedicado; por ainda se preocupar em cuidar tão bem de mim; por me amparar nos momentos mais difíceis; pelos conselhos; por dizer que seria preciso passar por tudo isso quando eu desanimei. Agradeço ao meu lindo e querido pai, Estanislau, por ser o maior empreendedor e parceiro dos meus sonhos, por todos os dias que trabalhou para que eu pudesse chegar até aqui, por todas as vezes que me disse “eu sabia que você ia conseguir” – pai, hoje percebo que você diz isso não só por confiar em mim, mas também porque tem certeza de que fez de tudo para me proporcionar tudo isso. Muito obrigada, pai e mãe, por terem me ensinado que valores e honestidade vêm em primeiro lugar: vocês são minha grande riqueza, meus maiores exemplos e minha verdadeira inspiração. Eu os amo muito.

Agradeço ao meu irmão, Júnior, por todas as brincadeiras e abraços fora de hora. Agradeço a minha irmã do coração, Flávia Barbosa, por sua valiosa amizade, resistente ao tempo, à falta de tempo e à distância. Agradeço pela amizade mais do que especial de Glendda Reis, Camilla Oliveira e Jackson Pinheiro, amigos que adquiri na UnB e que compartilharam comigo os momentos mais difíceis, e também os mais divertidos, ao longo dessa jornada. Aos amigos Lucas Macedo e Bruno Teixeira, meus “dipolinos” preferidos, por também terem marcado de forma especial essa trajetória.

Gostaria de agradecer pelos aprendizados e experiências que adquiri junto aos amigos(as) e colegas da Strategos, a toda a galerinha “Projetos é amor”, e de forma especial a Nailah Veleci, Tayrine Santos, Thaís Frabetti e Eveline Santos. A todos os amigos e colegas da Macroplan, e de forma especial a Janete Souza, Marcus Moreira, Lucas Gomes, Rodrigo Souza e Isabella Póvoa pela confiança, experiência e crescimento profissional que me proporcionaram durante mais de um ano de estágio.

Por fim, agradeço ao professor Lúcio Rennó por ter sido, além de orientador, um grande colaborador e incentivador deste trabalho. Obrigada, professor, por todos os caminhos apontados, comentários, reuniões e paciência. Obrigada também por todos os ensinamentos e oportunidades que o senhor me proporcionou ao longo da graduação, tanto nas excelentes aulas que pude assistir como nas experiências de pesquisa acadêmica.

RESUMO

Este trabalho está voltado para análise dos processos de composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e de rotatividade dos parlamentares nessas comissões. Para entender esses processos, este trabalho é direcionado pela seguinte questão: a composição é unilateralmente controlada pelos líderes partidários, como afirma Limongi (2004), ou o interesse individual do parlamentar de estar em determinada comissão é, de alguma forma, atendido pelo líder ao alocar e substituir membros nas comissões permanentes? Para responder a essa pergunta, foram realizados testes empíricos com as variáveis *disciplina partidária* (sob a hipótese de que esta variável seria o critério utilizado pelos líderes na condução de tais processos) e *taxa de assiduidade* do parlamentar nas reuniões das comissões permanentes de que foram titulares (sob a hipótese de que os parlamentares podem ser, de alguma forma, atendidos pelos líderes quando estes alocam ou substituem membros nas comissões). Assim, os resultados alcançados por este trabalho demonstram a refutação da hipótese de que os líderes controlam unilateralmente a composição das comissões permanentes por meio do critério de disciplina partidária e a comprovação de que os interesses individuais dos parlamentares podem ser atendidos pelos líderes nos processos de composição e substituição das comissões permanentes, mediante constatação de que a taxa média de assiduidade dos parlamentares nas reuniões das comissões aumentou significativamente após os instantes principais de mudança de comissão.

Palavras-chave: comissões permanentes, Câmara dos Deputados, composição, rotatividade, substituição, líderes partidários, disciplina partidária, taxa de assiduidade, interesses individuais.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ordem de escolha dos partidos políticos para indicação de presidentes e vice-presidentes das comissões permanentes da Câmara dos Deputados – 2013.....	38
Tabela 2: Número de parlamentares e média de disciplina individual em votações nominais, por grupo de análise.....	52
Tabela 3: Dados referentes aos parlamentares do grupo 1 (migrantes de comissão ou vaga partidária), por partido.....	53
Tabela 4: Comparação entre média disciplinar individual, por partido, entre 2012 e 2013 (grupo 2 – parlamentares que não mudaram de comissão ou vaga partidária).....	54
Tabela 5: Comissões priorizadas pelo líder partidário para indicação de presidentes vs. comissões em que o partido obteve maior média de disciplina partidária.....	55
Tabela 6: Remanejamento de membros do grupo 1, por comissão (sessão legislativa de 2013).....	56
Tabela 7: Estudo de caso: resultados das substituições na CCJC quanto à disciplina partidária individual de saídas e entradas.....	57
Tabela 8: Estudo de caso: rastreamento de saídas e entradas de parlamentares na CCJC durante sessão legislativa de 2013.....	60
Tabela 9: Tipos de substituição.....	61
Tabela 10: Mudanças de partido dos parlamentares do grupo 1 – sessão legislativa de 2013.....	62
Tabela 11: Ocupação das vagas partidárias das comissões permanentes.....	63
Tabela 12: Média de presença vs. substituições.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS – COMISSÕES PERMANENTES

CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural;

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática;

CCULT – Comissão de Cultura;

CDC – Comissão de Defesa do Consumidor;

CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio;

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias;

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano;

CE – Comissão de Educação;

CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle;

CFT – Comissão de Finanças e Tributação;

CINDRA – Comissão da Amazônia, Integração Nacional, e de Desenvolvimento Regional;

CLP – Comissão de Legislação Participativa;

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

CME – Comissão de Minas e Energia;

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional;

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado;

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família;

CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público;

CTUR – Comissão de Turismo e Desporto;

CVT- Comissão de Viação e Transportes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS – PARTIDOS POLÍTICOS

DEM – Democratas;	PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro;
PCdoB – Partido Comunista do Brasil;	PSB – Partido Socialista Brasileiro;
PDT - Partido Democrático Trabalhista;	PSC - Partido Social Cristão;
PEN - Partido Ecológico Nacional;	PSD - Partido Social Democrático;
PHS - Partido Humanista da Solidariedade;	PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira;
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro;	PSL - Partido Social Liberal;
PMN - Partido da Mobilização Nacional;	PSOL - Partido Socialismo e Liberdade;
PP – Partido Progressista;	PT – Partido dos Trabalhadores;
PPS - Partido Popular Socialista;	PTB - Partido Trabalhista Brasileiro;
PR – Partido da República;	PTC - Partido Trabalhista Cristão;
PRB - Partido Republicano Brasileiro;	PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil;
PROS - Partido Republicano da Ordem Social;	PV – Partido Verde;
PRP - Partido Republicano Progressista;	SDD – Solidariedade.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REVISÃO TEÓRICA	12
2.1 – Teoria distributivista.....	12
2.2 – Teoria informacional.....	17
2.3 – Teoria partidária.....	19
2.4 - Especificidades do contexto brasileiro.....	21
3. HIPÓTESES DE PESQUISA	31
4. ASPECTOS INSTITUCIONAIS E INCENTIVOS REGIMENTAIS	33
5. METODOLOGIA	42
5.1 - Descrição do banco de dados e da população de casos.....	42
5.2 – Contagem das substituições.....	44
5.3 – Teste da hipótese 1 e operacionalização da variável <i>disciplina partidária</i>	45
5.4 – Teste da hipótese 2 e operacionalização das variáveis <i>taxa de assiduidade do parlamentar e tempo de permanência na comissão permanente</i>	50
6. ANÁLISE DE DADOS	51
7. CONCLUSÃO	66
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70

1 - Introdução

Este trabalho procura elucidar o debate acerca dos critérios utilizados pelos líderes partidários para alocar e substituir membros nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, bem como ponderar, a partir das nuances encontradas neste processo, uma dualidade recorrente na literatura sobre Estudos Legislativos: a centralização decisória atribuída aos partidos políticos e os órgãos colegiados dos quais participam (Mesa Diretora e Colégio de Líderes) e, por outro lado, os interesses individuais dos parlamentares no processo legislativo corrente¹.

O interesse analítico de partir do processo de composição das comissões permanentes advém da contraposição entre duas formas de se organizar o trabalho legislativo: uma com maior ênfase nas comissões permanentes e a outra com maior centralidade nos partidos políticos, sendo que o plenário delegaria poder decisório a uma dessas duas instâncias, conforme o modelo de legislativo abordado, e buscaria intervir somente em casos em que o interesse da maioria fosse contrariado [LIMONGI, 2004, p. 42]. Esta dualidade no funcionamento das comissões permanentes no processo legislativo brasileiro merece um acompanhamento permanente à luz das primeiras pesquisas a respeito².

No modelo brasileiro, segundo Limongi (2004), a centralidade decisória é delegada à Mesa Diretora e ao Colégio de Líderes, instâncias em que operam os partidos políticos, por meio de suas lideranças, que compõem esses órgãos colegiados [LIMONGI, 2004, p. 51]. A composição das comissões é designada pelos líderes partidários:

Em realidade, os líderes partidários controlam a composição das comissões, uma vez que são responsáveis pela indicação e substituição, a qualquer momento da legislatura, dos membros das comissões permanentes e de todas as demais comissões temporárias, inclusive as Comissões Parlamentares de Inquérito. Nomeiam também os membros da Câmara e do Senado para a formação das comissões mistas que apreciam as medidas provisórias e o orçamento. [LIMONGI, 2004, p. 52].

¹ Esse debate é exemplificado na literatura norte-americana pelos textos de Cox e McCubbins (1993) e Krehbiel (1993). O primeiro defende a ideia de que os partidos políticos nos Estados Unidos atuam como um cartel, controlando os principais cargos da casa e assim dominando a agenda e o processo decisório. Já Krehbiel assinala que, por trás dos partidos, estão as preferências individuais dos parlamentares, e que são elas que ditam o funcionamento da *House of Representatives*. Esta, por sua vez, se organizaria para maximizar a produção de informação nas comissões, visando a elaboração de políticas públicas de alta qualidade.

² Veja Santos (2002), Santos e Rennó (2004) e Pereira e Mueller (2000).

Diante do que foi colocado por Limongi (2004), este trabalho buscará responder à seguinte pergunta de pesquisa: **uma vez estabelecida a composição inicial de cada comissão permanente, designada pelos líderes partidários no início de cada sessão legislativa [RICD, 2014, art. 28], o que os levaria a mudar essa composição antes de começar a próxima sessão legislativa? Ou seja, o que levaria os líderes partidários a fazerem substituições na composição dessas comissões? Seria por interesses do próprio partido ou visando atender aos interesses dos parlamentares?**

Visando contemplar a questão levantada, este trabalho traz, a título de revisão teórica, os aspectos principais das três teorias neoinstitucionais norte-americanas (partidária, informacional e distributivista) e seus desdobramentos para a análise do sistema de comissões. Estas teorias retratam as ações e interesses dos atores no processo legislativo, bem como o papel das instituições que moldam tais ações, interesses e processo. Porém, como essas vertentes teóricas se desdobram sobre as instituições do Congresso norte-americano, é necessário avaliar suas limitações e fazer adaptações para abarcar o caso brasileiro. Para isso, este trabalho também traz, a título de revisão teórica, estudos específicos sobre o funcionamento das comissões no caso brasileiro, além de apresentar o arcabouço de aspectos institucionais e incentivos regimentais que moldam o sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Os pressupostos e ideias extraídos dessa parte, bem como as ponderações em torno das diferenças e especificidades do caso brasileiro, nortearão a construção de hipóteses e a operacionalização de variáveis para testes empíricos.

A pesquisa se dividiu entre uma abordagem quantitativa e um recorte de estudo de caso sobre a composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados durante a sessão legislativa de 2013. O objetivo da pesquisa não se dirige à função ou relevância do sistema de comissões no processo legislativo da Câmara dos Deputados. As diferenças funcionais entre as comissões brasileiras e norte-americanas até são abordadas quando se levou em conta as especificidades do contexto brasileiro, porém o objetivo desse trabalho é anterior ao desempenho funcional das comissões, pois o que aborda é o processo de composição desses órgãos legislativos sob dois extremos: a composição é unilateralmente controlada pelos líderes, como afirma Limongi (2004), ou o interesse individual do parlamentar de estar em determinada comissão é, de alguma forma, atendido pelo líder?

Contudo, não se descarta que entender como as comissões são compostas pode trazer importantes contribuições para se compreender seus papéis funcionais e estratégicos no interior do processo legislativo em que se inserem. Dentro do que este trabalho se propõe, as conclusões apresentadas a seguir representam importantes contribuições e avanços no debate sobre o tema no Brasil ao conseguir operacionalizar os fatores teóricos associados às mudanças de comissão dos parlamentares com variáveis empíricas que denotam a preponderância da escolha dos partidos (baseada na disciplina partidária) e as preferências individuais dos parlamentares (baseadas em uma medida nova, que enfoca assiduidade no comparecimento aos trabalhos da comissão). Estudos anteriores não conseguiam claramente dissociar esses dois elementos, ao enfocarem predominantemente a disciplina partidária ou a preponderância do Executivo³.

O trabalho está dividido da seguinte forma: revisão teórica das teorias neoinstitucionais norte-americanas e apresentação das especificidades do contexto brasileiro apresentados por estudos nacionais (capítulo 2); apresentação das hipóteses de pesquisa embasadas nas discussões nacionais e internacionais da literatura (capítulo 3); apresentação dos aspectos institucionais formais e informais que estruturam o sistema de comissões na Câmara dos Deputados (capítulo 4); apresentação da metodologia utilizada na pesquisa, que explicitará de forma detalhada a operacionalização das variáveis utilizadas e descrição dos testes de hipótese (capítulo 5); análise dos dados derivados da operacionalização das variáveis e dos testes de hipóteses (capítulo 6); e apresentação dos principais achados da pesquisa (capítulo 7).

2 - Revisão teórica

Serão abordadas aqui as três principais abordagens teóricas desenvolvidas para a análise do funcionamento e organização interna do poder legislativo. Nestas, figuram proeminentemente comissões e partidos, como atores pivotais do processo decisório em parlamentos modernos.

2.1 - Teoria distributivista

A teoria distributivista recebe este nome devido à ênfase conferida às políticas distributivas no sucesso eleitoral dos parlamentares. Segundo os autores desta vertente teórica, a lógica que domina a ação do parlamentar durante a legislatura é a conexão com sua base eleitoral, visando à reeleição. O parlamentar procurará atender as demandas, em termos de políticas

³ Santos (2002), Santos e Rennó (2004), Pereira e Mueller (2000).

públicas, de sua base eleitoral por meio de políticas distributivas, as quais se caracterizam por apresentarem benefícios concentrados e custos difusos.

No Congresso Norte-americano, esse modelo é fortemente endossado pelo sistema eleitoral, que se utiliza do voto distrital para eleger os representantes de sua Câmara Baixa – a Casa dos Representantes (*House of Representatives*), correspondente à Câmara dos Deputados no Brasil. No modelo de voto distrital, cada distrito elege um único representante para a Câmara Baixa norte-americana por meio de eleições majoritárias simples, ou seja, é eleito o candidato mais votado no distrito, sem exigência de contingente mínimo de votos [NICOLAU, 2001, p. 15]. Segundo Nicolau (2001), o sucesso dos partidos políticos em sistemas eleitorais de maioria simples, que em geral, são utilizados em distritos eleitorais de representante único, depende da concentração espacial de votos [ibid., pp. 17-18]. Daí decorre um tipo particular de relação entre representante e eleitor, de cunho geográfico:

“A utilização de distritos eleitorais de um representante estimula um tipo específico de relação entre deputados e eleitores. Além de representante de um partido, o deputado é visto como representante de uma determinada área geográfica do país (o distrito pelo qual ele foi eleito). Com isso, o controle da atuação do parlamentar é facilitado, já que os eleitores têm apenas um parlamentar para monitorar.” [NICOLAU, 2001, p. 19].

Esta característica institucional do sistema eleitoral permeia a ação do parlamentar durante o mandato, uma vez que ele visa à reeleição. Assim, sua preferência em termos de políticas públicas se concentra em políticas distributivas. Levando em conta a característica geográfica da representação decorrente do sistema eleitoral, muitos autores aprimoraram o conceito de política distributiva (*pork barrel*), deixando mais evidente esta ligação:

“A distributive policy is a political decision that concentrates benefits in a specific geographic constituency and finances expenditures through generalized taxation. [...] While it is clear that all policies have a geographic incidence of benefits and costs, what distinguishes a distributive policy is that benefits are geographically targeted. In contrast, a nondistributive program, say an entitlement program, although having a geographic incidence, is fashioned with non-geographic constituency in mind, for example, socioeconomic groups.” [WEINGAST; SHEPSLE; JOHNSEN; 1981, p. 644 apud. LIMONGI, 1994, p. 9].

Como os recursos econômicos a serem transferidos na forma de benefícios concentrados são escassos e limitados, uma relação conflituosa seria travada entre os parlamentares durante a legislatura, em face da concorrência para obter políticas distributivas. Nesta situação, os parlamentares podem obter mais vantagens se cooperarem entre si, por meio de um mecanismo de troca de votos recíprocos em que o parlamentar vota favoravelmente nas políticas distributivas de seus pares e, em troca, obtém o voto favorável destes para suas políticas distributivas. Este mecanismo é conhecido como mercado de votos ou *logrolling*. No entanto, esta prática não seria segura, uma vez que as votações ocorrem de forma não simultânea, o que fadaria os acordos a instabilidade, pois há tempo hábil para que novas proposições sejam apresentadas e os acordos perdem validade em nome de outras trocas [LIMONGI, 1994, p. 9].

Para os teóricos da teoria distributivista, é para garantir estabilidade e facilitar o funcionamento do mecanismo de *logrolling*, que o sistema de comissões ganha papel central na estruturação das atividades legislativas do Congresso Norte-americano. Esta concepção advém do argumento desenvolvido por Shepsle (1989) de que as instituições podem induzir o equilíbrio no jogo de tomada de decisões coletivas (*structure-induced-equilibrium*). Tal concepção rebate diretamente o argumento de que todas as decisões coletivas que se baseiam na regra da maioria são instáveis, derivado do Teorema da Impossibilidade de Arrow e do Teorema do Caos (1951) de McKelvey (1976)⁴.

A teoria distributivista concebe que uma estrutura descentralizada de tomada de decisões, que implica a delegação de poderes do plenário (maioria) para as comissões (minorias), apresente-se como solução para dois problemas das decisões coletivas: confere maior estabilidade ao mercado de votos, uma vez que o acordo, no âmbito das comissões, acontece entre minorias. Além disso, os membros das comissões possuem posições extremadas, em relação ao plenário, em suas preferências por políticas públicas na área temática da comissão, ou seja, a composição

⁴ O teorema da impossibilidade de Arrow prevê que uma decisão social só atinge a estabilidade quando nenhum outro ator tiver incentivos para colocar outra proposta em votação, o que raramente acontece, visto que um ator sempre poderá melhorar sua posição por meio de uma nova proposta. Assim, segundo o teorema, o equilíbrio de Condorcet (ponto ótimo) não é atingido, o que torna impossível que uma decisão social seja única e estável diante deste cenário. A apresentação de novas propostas para votação faz com que a decisão social seja indeterminada e cíclica [SHEPSLE, 2010, pp. 67-76; LIMONGI, 1994, pp. 5-8].

Já o teorema do Caos de McKelvey prevê que a decisão social pode levar a qualquer resultado e que pode ser facilmente manipulada por quem detém o controle de agenda das propostas em votação. Por esse motivo, esse teorema também ficou conhecido como “Teorema do Tudo é Possível” [SHEPSLE, 2010, p. 154; LIMONGI, 1994, pp. 5-8].

da comissão quanto à preferência por políticas públicas naquela área é homogênea, o que facilita a troca de votos e reforça sua estabilidade.

A comissão é homogênea quanto à preferência de seus membros em relação ao plenário porque a composição destas ocorre por um mecanismo de auto seleção, no qual os parlamentares, dada a conexão eleitoral com o seu distrito, desejam estar na comissão cuja área temática esteja mais próxima das demandas de sua base eleitoral e, portanto, garante ao parlamentar maior possibilidade de atendê-las. Mesmo que os partidos norte-americanos tenham assegurado, segundo as regras internas da Casa, o papel de distribuir seus membros nas comissões, Shepsle (1978) verifica que os requerimentos em que os parlamentares listam suas preferências quanto a qual comissão integrar são atendidos de forma significativa pelos líderes partidários. O autor conclui, então, que a composição das comissões é determinada pela regra intitulada por ele de “*the interest-advocacy accomodation syndrome*”, pela qual o parlamentar deseja ocupar a comissão cuja área temática mais influencia a sua chance de reeleição [SHEPSLE, 1978, p. 236 apud. LIMONGI, 1994, p. 11].

A questão que fica evidente é de como garantir que as preferências dos membros das comissões quanto às políticas de sua jurisdição sejam mantidas em relação às preferências do plenário quando apreciadas por este. Para os distributivistas, a resposta está no poder das comissões. Este poder está distribuído em três mecanismos: no poder da comissão de fechar as portas (*gatekeeping power*), na Comissão de Resoluções (*Rules Committee*) e na Comissão de Conferência (*Conference Committee*).

O poder de fechar as portas (*gatekeeping power*) se refere às prerrogativas de que dispõem o sistema de comissões para obstruir ou barrar a tramitação da proposição. No Congresso Norte-americano, é praticamente inconcebível que uma matéria chegue ao plenário sem ser relatada pelas comissões e não há prazo definido para que as comissões façam tal apreciação. Portanto, os distributivistas concluem que, quando uma proposição se distancia das preferências dos membros da comissão, esta pode relegá-la ao esquecimento, não a relatando e, assim, impedindo que seja votada em plenário.

A Comissão de Resoluções (*Rules Committee*), por sua vez, define o tipo de resolução pela qual a matéria será apreciada em plenário e pode incluir proposições na pauta. Estas

resoluções estabelecem o quanto o plenário poderá emendar a matéria, ou seja, delimitam o poder de emendar do plenário. Segundo Limongi (1994), há três tipos de resoluções: aquela em que o plenário não pode propor nenhuma emenda, apenas votar a favor ou contra o projeto relatado pela comissão (*closed rule*); aquela em que o plenário pode emendar parcialmente o projeto, em partes pré-definidas pela comissão (*modified or special rule*); e, por fim, aquela em que o plenário pode emendar livremente o projeto, sem nenhuma restrição por parte da comissão (*open rule*). As resoluções restritivas (fechada e modificada) são os instrumentos que podem garantir à comissão a ressalva de suas preferências perante as preferências do plenário, pois limitam o poder de emendar a matéria deste último colegiado [LIMONGI, 1994, pp. 12-13].

Já a Comissão de Conferência (*Conference Committee*) é instituída para revisar versões diferentes de uma mesma proposição criados pelas duas Casas do Congresso Norte-americano (Senado e Casa dos Representantes). Isso se dá porque a Casa revisora, ao fazer modificações em um projeto aprovado pela Casa iniciadora cria, automaticamente, outra versão do mesmo projeto. Quando isso acontece, institui-se então a Comissão de Conferência para que as duas versões sejam unificadas. Os membros das duas Casas participam dessa Comissão, porém, segundo Shepsle e Weingast (1987), a maior parte dos membros advém da Comissão que apreciou a proposição na Casa iniciadora, os quais possuem, portanto, a possibilidade de manter suas preferências e descartar as modificações que se distanciam delas (*veto ex post*). Na verdade, o plenário antecipa esse fato e faz poucas emendas ao projeto. Shepsle e Weingast afirmam que a Comissão de Conferência é a institucionalização do *veto ex post* e que somente ele é capaz de garantir os interesses dos membros das comissões, pois os poderes de *veto ex ante* (poder de fechar as portas e resoluções restritivas) não seriam suficientes e efetivos por si só [SHEPSLE; WEINGAST, 1987, p. 101].

Diante desses três mecanismos que garantem às comissões a manutenção de suas preferências nas políticas públicas de sua área temática em relação às preferências do plenário, decorre que, pela teoria distributivista, as comissões atuam de forma autônoma e não representativa dos membros da Casa, pois as políticas públicas que aprovam não são aquelas preferidas pela Casa na totalidade de seus membros. Mais do que isso, o sistema induz ao gasto público elevado, posto que as preferências dos membros das comissões são extremas naquela área específica de política pública e são ainda impactadas pela atuação de grupos de interesses.

Segundo Limongi (1994), um sistema de tomada de decisões descentralizado e cujas escolhas não seriam as escolhas feitas pela maioria tende a apresentar resultados subótimos [LIMONGI, 1994, p. 13].

2.2 - Teoria informacional

A teoria informacional, tendo como expoente os trabalhos de Krehbiel, apresenta uma abordagem crítica aos pressupostos da teoria distributivista, por meio não só do embate teórico direto, mas também de testes empíricos, já que ambas as teorias apresentam premissas passíveis de serem testadas empiricamente no caso norte-americano. A primeira crítica de Krehbiel (1991) ao modelo distributivista é de que esta teoria toma as regras do Congresso norte-americano como dadas, ou seja, seus membros atuam conforme um aparato institucional exógeno, sobre o qual não teriam nenhuma influência. Esta premissa é questionada pelo autor pelo o que ele chama de postulado majoritário: as decisões tomadas em uma legislatura devem refletir a escolha da maioria de seus membros, tanto no que diz respeito às leis e políticas públicas quanto às regras internas da Casa, o que significa que o próprio Legislativo e seus membros decidem as regras que embasam seu funcionamento [KREHBIEL, 1991, p. 16].

O postulado da maioria subverte também os poderes conferidos às comissões pelos distributivistas: Krehbiel coloca que o plenário tem recursos para barrar o poder de fechar as portas das comissões. Se a comissão barra a tramitação de uma proposição, basta que um requerimento de retirada seja aprovado pela maioria dos membros para que a matéria seja apreciada pelo plenário (*discharge procedure* ou procedimento de retirada). No processo de composição das comissões, Krehbiel observa que as listas apresentadas pelos líderes partidários com os nomes de suas respectivas bancadas para cada comissão devem ser aprovadas pelo plenário. A Comissão de Resoluções está sujeita ao mesmo princípio: suas resoluções são válidas apenas quando aprovadas pelo plenário [LIMONGI, 1994, p. 20]. Quanto a Comissão de Conferência, Krehbiel afirma que os membros do plenário que apresentaram emendas à proposição têm assento garantido na mesma e, ademais, os membros da Comissão da casa iniciadora não dispõem de privilégios nesta [KREHBIEL, 1987 apud. LIMONGI, 1994, pp. 16-17].

Por meio dessas observações, Krehbiel (1991) postula que é incoerente acreditar que a delegação de poderes da maioria (plenário) para as minorias (comissões) seja operada de forma irrestrita, uma vez que as decisões tomadas pelas minorias não refletiriam a vontade da maioria. Além disso, essa maioria pode alterar as regras internas da Casa e têm como reverter as supostas vantagens das comissões quando as decisões tomadas por estas contrariam suas preferências. Portanto, seria incoerente acreditar que as regras são exógenas e que as decisões tomadas na legislatura sejam contrárias à vontade da maioria de seus membros.

O segundo postulado em que se baseia a teoria informacional se refere à lógica pela qual o parlamentar atua durante a legislatura, ou seja, à racionalidade dos atores. Como já apresentado, para os teóricos do distributivismo, essa lógica é a da conexão eleitoral. Para a teoria informacional, por outro lado, o que norteia a ação do parlamentar é sua necessidade de obter informação especializada para tomar decisões. Em geral, os parlamentares não tem certeza quanto ao resultado das políticas públicas que aprovam e são avessos a riscos. Além disso, eles atuam em um contexto em que as informações são assimétricas, ou seja, alguns atores têm mais informações do que outros em determinada temática [KHREBIEL, 1991, pp. 66-70].

A assimetria de informações, quando não combatida por mecanismos institucionais, permite que os especialistas utilizem a informação de que dispõem de forma estratégica perante os atores menos informados e que afirmam ganhos desta especialização, inclusive ganhos em políticas distributivas. Segundo Krehbiel (1991), este problema pode ser evitado por um desenho institucional adequado, que incentive os membros a se especializarem e, ao mesmo tempo, a compartilhar a informação que adquirem. Neste sentido, as comissões também exercem, segundo a teoria informacional, papel central na estruturação dos trabalhos legislativos do Congresso norte-americano, pois a estrutura descentralizada favorece a divisão do trabalho e a especialização entre os membros.

Quanto ao risco da assimetria de informações, Krehbiel (1991) estipula princípios institucionais que devem nortear a composição das comissões. Primeiramente, as preferências presentes nestas devem ser representativas em relação às preferências do plenário, ou seja, a comissão deve ser composta por membros com preferências diversas e até opostas no espectro político (princípio da heterogeneidade) [KHREBIEL, 1991, pp. 84-88]. Segundo Krehbiel, uma comissão cuja composição seja heterogênea e representativa das preferências do plenário tem

mais incentivos para ser informativa do que uma comissão homogênea e não representativa [KREHBIEL, 1991, pp. 81-84]. O segundo princípio é de que as comissões devem ser compostas por especialistas, ou seja, a Casa deve se aproveitar da “bagagem” ou *expertise* pré-adquirida por muitos de seus membros em uma determinada área (seja pelo *background* profissional ou carreira política) mesmo que estes tenham preferências extremadas em relação às preferências do plenário, conquanto que o princípio da heterogeneidade também esteja assegurado [LIMONGI, 1994, p. 25].

O primeiro princípio (heterogeneidade) é reforçado pelas resoluções restritivas (*closed rules and modified rules*), as quais limitam o poder de emendar do plenário. Isto se deve porque o plenário prefere limitar sua atuação em troca de informação especializada, uma vez que os parlamentares são avessos a riscos. Sabendo disso, os membros das comissões têm incentivos para se aprofundarem em seus trabalhos, obter ganhos informacionais e compartilhá-los com a maioria. Porém, a delegação de poderes do plenário para as comissões só é racional quando estas são representativas das preferências daquele. Assim, as resoluções restritivas, a heterogeneidade e representatividade da composição das comissões devem ser fatores combinados no funcionamento do sistema de comissões [KREHBIEL, 1991, pp. 90-93].

O segundo princípio (especialização) é reforçado e incentivado pela regra de *seniority*, pela qual a presidência da comissão é destinada ao membro com mais tempo de trabalho dentre seus pares e, concomitantemente, pertencente ao partido majoritário, já que, na Casa dos Representantes, o partido com maior bancada detém a presidência de todas as comissões [LIMONGI, 1994, pp. 23-24].

2.3 - Teoria partidária

Diante do que foi exposto anteriormente em relação às teorias distributivista e informacional, cabe perguntar qual papel restaria aos partidos políticos. Nota-se que, tanto nos pressupostos distributivistas quanto nos informacionais, não é conferido nenhum destaque à importância dos partidos políticos na condução do trabalho legislativo. Conforme afirma Limongi (1994), modelos centrados nas comissões como condutoras do papel legislativo implicam, automaticamente, na premissa de que os partidos não são importantes porque a centralidade

atribuída ao papel das comissões e a centralidade atribuída aos partidos políticos decorrem de modelos necessariamente opostos e concorrentes de organização do trabalho legislativo:

“Ainda que bastante diversas as versões distributivista e informacional guardam um ponto essencial em comum: o reconhecimento da centralidade das comissões enquanto os eixos estruturadores da atividade legislativa. Tal reconhecimento tem como requisito básico a concomitante afirmação da fraqueza dos partidos políticos. Em geral, partidos e comissões tendem a ser pensados como apontando para modelos opostos de organização legislativa.” [LIMONGI, 1994, p. 26].

O trabalho de Cox e McCubbins (1993) consiste exatamente em retomar a relevância e centralidade dos partidos políticos na condução das atividades legislativas. Para estes autores, segundo suas análises do Congresso norte-americano, não há dualidade entre comissões e partidos neste papel. Não é a relevância das comissões que é questionada, mas sim sua autonomia, uma vez que, na concepção dos autores, as comissões são uma forma de governo partidário, o que significa dizer que elas são estruturas intermediárias por meio das quais os partidos políticos atuam e, constituem, na verdade, verdadeiros cartéis legislativos [COX; MCCUBBINS, 1993, p. 2].

O modelo autônomo do sistema de comissões está baseado, basicamente, nas premissas de composição destes órgãos legislativos. Para o modelo distributivista, a regra de composição é a auto seleção, enquanto para o modelo informacional, é a regra de *seniority*. Essas regras implicam, necessariamente, na perda de controle do partido na composição das comissões permanentes. Krehbiel (1991) já apontara os problemas da norma de auto seleção em decorrência de que as listas com as indicações dos membros devem ser aprovadas, em última instância, pelo plenário. Cox e McCubbins se concentram, então, na crítica à norma de *seniority*: segundo eles, a regra de *seniority* se concentra na fase final do processo de composição das comissões. Se considerado todo o processo, nota-se que o partido é atuante, pois os membros não alinhados à agenda partidária não são reconduzidos à comissão que ocupavam (regra de recondução). Assim, o membro mais antigo da comissão teria que ser também um membro fiel às diretrizes programáticas de seu partido, ou seja, um membro que tenha passado pelo “filtro partidário” ao longo do processo [COX; MCCUBBINS, 1993, pp. 85-87].

Cox e McCubbins concluem que a fraqueza atribuída aos partidos políticos no sistema norte-americano é muito influenciada por pesquisas e teorias que analisaram a atuação dos partidos no poder legislativo em períodos desfavoráveis, em que estes apresentavam cisões

internas, sendo comum que seus líderes tivessem preferências opostas. Partidos cindidos internamente não conseguem atuar de forma coordenada. Quando essa cisão foi superada, o partido passou a ser influente, coordenando a composição das comissões (por meio da indicação dos presidentes e vice-presidentes das comissões e operando o filtro partidário da regra de recondução) e as votações nominais no plenário [COX; MCCUBBINS, 1993, pp. 85-87].

Os autores identificam no poder de agenda o principal recurso de controle dos partidos políticos na condução dos trabalhos legislativos. Como o poder das comissões também advém, segundo a teoria distributivista, do poder de agenda, Cox e McCubbins interpõem a crítica de que as proposições enviadas pela comissão ao plenário serão apreciadas conforme a ordem de chegada, o que significa que não há garantia de que serão apreciadas, pois a quantidade de proposições na fila é elevada. Para ser apreciada, a matéria precisa ser priorizada diante das demais e o poder de atribuir prioridade está concentrado no *speaker* (presidente da Casa dos Representantes), no líder da maioria e na Comissão de Resoluções [LIMONGI, 1994, p. 29]. Essas instâncias detém o poder de fechar as portas, pois as matérias incluídas na pauta são aquelas condizentes com os interesses do partido majoritário, o que significa que a comissão precisa se antecipar em relação às preferências partidárias.

Cox e McCubbins observam ainda que, a despeito da crítica de que a disciplina partidária dos partidos norte-americanos é baixa, a coesão partidária é elevada em torno da agenda partidária e tende a ser desviante fora dela [LIMONGI, 1994, p. 27].

2.4 - Especificidades do contexto brasileiro

As teorias acima retratadas foram formuladas em face do Congresso norte-americano. Isso, contudo, não quer dizer que elas não sirvam de aparato para se estudar o poder Legislativo brasileiro e seu sistema de comissões. É preciso identificar as diferenças e semelhanças entre os Legislativos dos dois países, bem como destacar as especificidades do contexto brasileiro para que essas teorias sejam adaptadas e possam auxiliar no entendimento do Congresso brasileiro e de suas estruturas institucionais.

Segundo Lemos (1995), uma das diferenças principais está relacionada ao envolvimento das comissões permanentes nas atividades de controle do poder Executivo: enquanto o Congresso norte-americano, a partir da reforma de 1970, criou fortes incentivos para a descentralização das

atividades de controle, por meio não só das comissões, mas também de subcomissões específicas para este fim; o Congresso brasileiro dispõe de incentivos para que a função de controle seja desempenhada de forma mais incisiva pelo plenário, na figura do parlamentar individual:

“Uma última diferença que se pode depreender do teste das hipóteses para os dois países, embora os testes tenham sido exclusivamente para o Brasil, é o da centralização das atividades de controle no plenário, no Brasil, ao contrário do que ocorre nos EUA, de descentralização nas comissões. [...] Para o controle, a razão está em que existe uma distribuição de poderes interna no parlamento brasileiro que privilegia o plenário com os requerimentos de informação, uma medida que não representa custos para os parlamentares – transfere o ônus total da informação para o Executivo –, nem mesmo de agenda; é individual, ou seja, não necessita ser negociada com lideranças ou maiorias; tem sanção – se o presidente não envia em 30 dias as informações, incorre em crime de responsabilidade –, o que garante o acesso à informação, ainda que incompleta; e, por último, não tem publicidade – os benefícios são auferidos pelo parlamentar individual e são repassados à opinião pública somente se ele o desejar.” [LEMOS, 2005, p. 197].

Em outras palavras, o sistema de comissões do Congresso brasileiro não desempenha um papel substantivo de controle das ações do Executivo como protagoniza o sistema de comissões do Congresso norte-americano: neste, as comissões cumprem papel de destaque no controle das ações do poder Executivo em suas respectivas áreas de especialização e jurisdição. Na Câmara dos Deputados, apenas para retomar o foco do objeto de pesquisa deste trabalho, os requerimentos de informação de parlamentares individuais responderam por 91,62% das ações de controle requisitadas pela Casa ao poder Executivo no período de 1988 a 2004, enquanto audiências públicas e propostas de fiscalização e controle (PFC) - instrumentos solicitados exclusivamente no âmbito das comissões permanentes - representaram 5,17% e 2,01%, respectivamente [LEMOS, 2005, pp. 133-137].

Outro aspecto importante sobre o papel das comissões permanentes no Legislativo brasileiro é o fato de haver uma comissão mista permanente de orçamento constituída por parlamentares das duas Casas legislativas. A esta comissão mista, designou-se a função de emitir parecer sobre: a) proposições relativas às leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual), as quais são de autoria exclusiva do poder Executivo; b) proposições de créditos adicionais; c) prestação de contas do poder Executivo e; d) emendas apresentadas pelos parlamentares (estas só podem ser aprovadas quando não incompatíveis com o plano plurianual e são meramente autorizativas, ou seja, o Executivo não tem a obrigação de cumpri-las)⁵. No Congresso Norte-americano, por outro lado, as comissões permanentes podem

⁵ CF, art. 166.

influenciar de forma incisiva sobre o orçamento, por meio da sugestão de emendas em suas respectivas áreas temáticas, as quais, uma vez aprovadas, possuem caráter impositivo, ou seja, o Executivo é obrigado a executá-las. No caso brasileiro, as comissões possuem menos poderes distributivistas de alocação direta de recursos públicos, do que no caso americano. Isso reduz, em muito, o papel das comissões em estreitar as relações entre políticos e eleitores. Essa relação distributivista, no caso brasileiro, passa obrigatoriamente pela aprovação e execução de emendas parlamentares individuais. Emendas coletivas⁶ são possíveis e utilizadas, mas o parlamentar não necessariamente ganhará crédito individual por elas. Comissões, coletivamente, podem apresentar emendas ao orçamento. Este seria o único veículo distributivista das comissões. Deputados poderiam se beneficiar disso indiretamente, caso seus redutos viessem a ser premiados com recursos.

O papel das comissões permanentes no sistema brasileiro pode ainda ser suprimido pelas comissões especiais e pelo pedido de urgência. Na Câmara dos Deputados, designou-se a criação de comissões especiais para proposições distribuídas para mais de três comissões permanentes, projetos de emenda à Constituição (PEC) e projetos de código⁷. Para Pereira e Mueller (2000), na prática, esta regra pode ser utilizada de forma estratégica em detrimento das comissões permanentes:

“Esta regra tem consequências importantes porque, segundo o regimento da Câmara, quando um projeto é analisado por mais de três comissões permanentes, automaticamente uma nova comissão especial deverá ser criada para analisá-lo. Dado que os líderes dos partidos têm poder para influenciar a composição das comissões especiais, pode ser estrategicamente interessante para eles mitigar o poder das comissões permanentes em casos específicos.” [PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49].

No que tange ao pedido de urgência, Pereira e Mueller afirmam que este é amplamente utilizado em comparação com a *discharge petition*, sua equivalente no Congresso norte-americano [PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 48]. O pedido de urgência pode ser solicitado não só pelos parlamentares, mas também pelos líderes partidários e pelo poder Executivo e, uma vez aprovado, restringe o prazo das comissões designadas para apreciação do projeto: as comissões devem apreciar a proposição de forma simultânea e no prazo máximo de cinco sessões⁸. No caso

⁶ Além das emendas individuais, apresentadas pelos parlamentares, existem ainda três tipos de emendas coletivas que podem ser apresentadas ao orçamento brasileiro: emendas de bancadas regionais ou estaduais, emendas de comissões permanentes e emendas da Mesa Diretora da Câmara ou do Senado.

⁷ RICD, art. 34.

⁸ RICD, arts. 52 e 154.

de urgência urgentíssima, instrumento que não está previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas que é consagrado pela prática, a matéria não passa pelo crivo das comissões, sendo remetida diretamente ao plenário. No Congresso norte-americano, por outro lado, uma petição para tirar uma matéria da análise da comissão e enviá-la ao plenário exige assinatura de, no mínimo, 218 parlamentares na Casa dos Representantes e da maioria absoluta dos membros do Senado, de forma que é muito raro uma matéria ser apreciada pelo plenário sem o crivo das comissões⁹.

As diferenças institucionais apresentadas acima já são bastante consistentes para, mesmo de maneira sintomática, inferir que o sistema de comissões inseridos no Legislativo brasileiro não possui a mesma força institucional do sistema de comissões do Congresso norte-americano: as comissões do Congresso brasileiro não são protagonistas no papel de controle do poder Executivo; seus poderes de influenciar o orçamento em suas áreas de competência são limitados, em face da existência de uma comissão mista permanente de orçamento e da necessidade de aprovação de emendas por esta comissão, bem como do fato de o orçamento não ser impositivo; e, por fim, podem ter sua atuação suprimida no processo legislativo por recursos institucionais, como a criação de comissões especiais e o pedido de urgência.

Entretanto, ainda é necessário incrementar um aspecto fundamental do contexto político brasileiro, o qual motivou um amplo debate na literatura brasileira de Ciência Política sobre as relações entre Executivo e Legislativo e que ficou conhecido pelo conceito de “presidencialismo de coalizão”. O termo presidencialismo de coalizão foi criado por Abranches (1988) e se refere à configuração do sistema político brasileiro adotado após a abertura democrática de 1988, quando foram garantidos ao poder Executivo, na figura do presidente da república, instrumentos de poder que lhe asseguram o controle de agenda do poder Legislativo e conferem, portanto, condições de governabilidade ao sistema brasileiro.

Esta perspectiva se confronta diretamente com a crítica de que o sistema brasileiro estaria dotado à instabilidade e ingovernabilidade por reunir aspectos demasiados de dispersão do poder, a saber: bicameralismo, federalismo, multipartidarismo e representação proporcional de lista aberta dentro de um sistema que enfatiza, em tese, a separação de poderes (o presidencialismo)

⁹ Fonte: Embaixada norte-americana no Brasil. “O Legislativo: o alcance do Congresso”. Perfil do governo dos EUA, set. 2007. Disponível em: <http://www.embaixada-americana.org.br/government/ch4.htm>. Acesso em: 03/11/2014.

[AMES, 2001]. As perspectivas favoráveis ao presidencialismo de coalizão contestam essa tese: autores como Limongi & Figueiredo (1999) e Santos (2003) afirmam que os poderes institucionais garantidos ao presidente da república conferem ao Executivo o papel de eixo de concentração de poder diante dos demais eixos de dispersão, o que garante ordem ao funcionamento do sistema político brasileiro. É importante ainda ressaltar que estes autores concebem o presidencialismo de coalizão como uma fusão de poderes entre Executivo e Legislativo, pois o poder de agenda do Executivo não deve ser entendido como um poder contra majoritário, uma vez que, segundo Limongi e Figueiredo (2009), o logro da aprovação da agenda de governo se dá por meio da construção de um apoio partidário no âmbito do próprio Legislativo, o que refuta a tese de que a agenda seria exclusiva do Executivo. Também não é apropriado falar em uma agenda dual, pois esta advém da ideia da separação de poderes e da presença de proposições conflitantes entre os poderes. A agenda aprovada é, segundo os autores, a agenda da maioria, ou seja, do governo e de sua coalizão governista no Legislativo, o que implica muito mais em coordenação entre os dois poderes; convergência e complementariedade de agenda; e governabilidade assegurada [LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, pp. 77-79].

Por esse motivo, Pereira e Mueller (2000) argumentam no sentido de que seu estudo sobre o sistema de comissões na Câmara dos Deputados deve ser intitulado como uma “teoria da preponderância do Executivo”, pois partem do pressuposto central de que o Executivo possui grande potencial para influenciar o processo legislativo, no lugar de comissões ou partidos, como pressupõem as teorias neoinstitucionais. Assim, se as comissões exercem algum papel na atividade legislativa, ou esse papel é irrelevante para o Executivo, ou é de seu interesse, uma vez que o Executivo dispõe de recursos suficientes para controlar as comissões [PEREIRA; MUELLER, 2000, pp. 46-47]. Esses recursos são os poderes constitucionais de que dispõe o presidente da república para legislar, somados à estrutura centralizada de tomada de decisões no Congresso brasileiro, em conformidade com a formulação de Figueiredo e Limongi (1999).

Pela Constituição de 1988, foi garantido ao presidente da república: a) o poder pró-ativo de legislar por meio das Medidas Provisórias, instrumentos que, uma vez editadas, entram em vigor com força de lei pelo prazo máximo de 120 dias (60 dias prorrogáveis por mais 60) sem precisar de aprovação prévia do Congresso Nacional. Entretanto, para que a Medida Provisória vire lei definitiva, deve ser apreciada, posteriormente, pelo Congresso Nacional até o prazo

máximo; b) o poder reativo de barrar legislação que lhe seja desfavorável em relação ao *status quo* por meio de veto total ou parcial; e c) a exclusividade para iniciar legislação em áreas primordiais (orçamento e administração pública). As Medidas Provisórias representam, ademais, um forte instrumento de controle da agenda do Legislativo, uma vez que trancam a pauta do Congresso Nacional quando não apreciadas depois de atingido o prazo limite após a edição. Pereira e Mueller observam que o veto também é um instrumento efetivo de controle do Executivo, pois o Legislativo, apesar de poder derrubá-lo, geralmente não o faz. Além disso, a faculdade do veto parcial torna este poder mais flexível, uma vez que o presidente pode vetar apenas trechos de legislação que não lhe convenham e manter o que for de seu interesse.

Além da exclusividade para iniciar as leis orçamentárias, o Executivo controla grande quantidade de recursos de forma unilateral, como a execução das emendas parlamentares (o Congresso pode apresentar emendas, mas estas, uma vez aprovadas, não são impositivas e não podem ser conflitantes com o plano plurianual de autoria do Executivo), distribuição de cargos comissionados na administração pública, além de créditos, concessões e licitações [PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 50].

Segundo os autores, a organização interna do Congresso Nacional também é favorável ao poder Executivo no que diz respeito ao controle de agenda do Legislativo. Os líderes partidários, por meio da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, coordenam o processo legislativo e centralizam a tomada de decisões no Congresso. Exemplo disso é que os líderes partidários controlam a composição das comissões permanentes, sendo da incumbência destes atores nomear e substituir, a qualquer momento, os membros das comissões. Ainda no que diz respeito às comissões, são os líderes partidários quem escolhem, na prática, os presidentes e vice-presidentes desses órgãos, apesar de estar disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados que os presidentes e vice-presidentes das comissões devem ser eleitos entre seus pares. Portanto, não há regra de *seniority* para a ocupação desses postos, tampouco há garantia de que o parlamentar consiga ser alocado na comissão de seu interesse, o que significa que a escolha dos presidentes, vice-presidentes e dos membros das comissões permanentes depende única e exclusivamente do crivo dos líderes partidários [PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49].

A distribuição de matérias para apreciação das comissões permanentes é centralizada no presidente da Mesa Diretora: este ator não só decide por quais comissões as matérias serão

apreciadas, como também pode instalar comissões especiais para fazê-lo (considerada a regra de que será criada comissão especial quando houver necessidade de apreciação por mais de três comissões permanentes) e determinar quais são as matérias passíveis de apreciação conclusiva pelas comissões [PEREIRA, MUELLER, 2000, p. 49].

Com o objetivo de levar em conta todas essas peculiaridades do caso brasileiro, Pereira e Mueller tentam adaptar as teorias distributiva e informacional para analisar o sistema de comissões da Câmara dos Deputados. Segundo os autores, o primeiro prejuízo para ambas às teorias, quando confrontadas com o caso brasileiro, é a alta rotatividade dos membros nas comissões: se os deputados não conseguem permanecer em uma determinada comissão, as comissões não são um bom recurso para garantir ganhos de troca individuais; por outro lado, a elevada rotatividade é um impasse para a especialização. Os autores chegaram a aplicar questionários com os parlamentares para entender o que está por trás das altas taxas de rotatividade e chegaram a resultados inconclusivos: alguns parlamentares atribuem a troca de comissão às vontades dos líderes partidários e outros afirmaram que conseguiram ser alocados nas comissões de sua preferência [ibid., p. 57].

Pereira e Mueller observam que, dado o contexto de baixa institucionalização das comissões no caso brasileiro (não possuem poder de agenda ou poder de veto) e diante da preponderância do Executivo, o modelo distributivista não oferece muitas contribuições para entender o caso brasileiro. Primeiramente porque, mesmo que os parlamentares consigam ser alocados nas comissões de sua preferência, não possuem nenhuma garantia contra as manobras de substituição dos líderes partidários. Além disso, segundo os autores, o Executivo se preocupou, no período de 1995-1998, em garantir que a composição das comissões não fosse tão afastada de suas preferências, uma vez que o membro mediano da comissão, em muitos casos, estava alinhado com as preferências do Executivo. Em última instância, o Executivo pode ainda recorrer ao pedido de urgência para evitar elevados custos de espera ou como recurso para suprimir o papel das comissões quando as preferências de seus membros forem muito distantes e contrárias das preferências do próprio Executivo. Isso significa, mais uma vez, que a comissão não oferece garantias a seus membros na defesa de seus interesses distributivistas ou particularistas.

Apesar de as comissões não possuírem poder de veto, na concepção dos autores, o Executivo pode desempenhar o papel de veto *ex post*, similar ao desempenhado pela Comissão de Conferências no Congresso Norte-americano, conforme descrevem Shepsle e Weingast (1987). Este recurso pode ser vantajoso para as comissões cujas preferências de seus membros estejam alinhadas ou próximas das preferências do Executivo, pois o plenário anteciparia o veto do Executivo e não emendaria o projeto relatado pela comissão, sendo que o veto *ex post* do Executivo seria uma forma de garantir a consecução dos objetivos dos membros da comissão. Por outro lado, quando as preferências da comissão e do Executivo são extremas ou destoantes, o Executivo recorre ao pedido de urgência, ou seja, suprime o papel da comissão.

Pereira e Mueller destacam, no entanto, que o argumento distributivista, baseado no veto *ex post* atribuído ao Executivo não é suficiente para explicar a existência de um sistema de comissões tão complexo. Os autores identificam, posteriormente, que as comissões possuem um papel informacional na Câmara dos Deputados, sob a premissa básica da teoria informacional norte-americana: os parlamentares são avessos a riscos e desejam diminuir a incerteza dos resultados das políticas públicas que aprovam. Diante dessa premissa, os parlamentares e o próprio Executivo preferem, de forma geral, que as comissões apreciem as matérias, visando ganhos informacionais e, conseqüentemente, a diminuição da incerteza. Entretanto, o ganho informacional é contrabalanceado com outra variável, o custo de espera: se o custo de espera for elevado, prefere-se o pedido de urgência. O pedido de urgência também é preferido quando as preferências das comissões são extremas às preferências do plenário e do Executivo, pois neste caso, a comissão agirá estrategicamente e será pouco informativa. Em síntese, quando o custo de espera não é elevado e as preferências da comissão não são extremas em relação às preferências do plenário e do Executivo, os autores concluem que o ganho informacional compensa a perda distributiva [ibid., p. 61].

Santos (2002) também parte do pressuposto de que, para entender a dinâmica entre partidos políticos e parlamentares, não se podem descartar a preponderância do Executivo e o conceito de presidencialismo de coalizão. Entretanto, este autor afirma que é necessário comparar o período pós-1988 com o período democrático anterior ao golpe militar de 1964 para se entender as mudanças empreendidas nessa dinâmica. Nesse sentido, Santos conceitua o período de 1946 a

1964 como presidencialismo faccional e o período pós-88 como presidencialismo de coalizão racionalizado.

O período faccional teve como característica principal um regime institucional que conferia aos parlamentares fontes alternativas de distribuição de benefícios, pois a Constituição de 1946 não tornava os deputados tão dependentes do Executivo no que se refere ao orçamento e ao gerenciamento de suas carreiras políticas: os parlamentares podiam atender demandas localistas com a aplicação de saldos e operações de crédito por antecipação da receita e a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados podia apresentar, conforme seu Regimento Interno, proposta orçamentária quando o Executivo não respeitasse o prazo determinado pela Constituição. Dadas essas possibilidades, Santos afirma que 75,2% dos projetos propostos e aprovados pelos parlamentares eram matérias orçamentárias e administrativas, além de que 50% das matérias da Câmara tratavam de destinação de benefícios concentrados para localidades, grupos e indivíduos. Portanto, a possibilidade de estratégias individuais, segundo Santos, tornavam os partidos não muito relevantes para seus membros neste período [SANTOS, 2002, pp. 241-245].

O período de coalizão racionalizado caracteriza-se justamente pela assimetria do poder de barganha do presidente da república após a Carta de 1988, o que só foi possível pela retirada das alternativas de distribuição de benefícios dos parlamentares. No período pós-1988, o Executivo passou a ter o monopólio do orçamento e, conseqüentemente, o controle das políticas distributivistas dos parlamentares, uma vez que a execução das emendas dos congressistas é delimitada e controlada pelo Executivo, dando a este um elevado poder de barganha para com o Legislativo. Como o presidente é um maximizador de agenda com vistas à reeleição, ele depende do apoio de uma coalizão majoritária no Congresso para aprovar políticas públicas de âmbito nacional. Por esse motivo, os parlamentares individuais, em face do alijamento das fontes alternativas de distribuição de recursos, recorrem à estratégia de cooperação com os partidos políticos como melhor forma de proteger seus interesses contra o monopólio do Executivo. Fortalecer o partido, aderir aos seus propósitos e manter padrões consistentes de disciplina e coesão partidária são estratégias que beneficiam toda a bancada, pois conferem ao partido o *status* de entidade coletiva nas negociações *vis-à-vis* com o Executivo, uma vez que o partido

coeso se apresenta como uma fonte de ameaça potencial e crível aos objetivos do presidente quando comparada às iniciativas de parlamentares individuais [SANTOS, 2002, pp. 242-246].

No que tange especificamente às comissões, Santos apresenta um contraponto ao estudo de Pereira e Mueller no que diz respeito ao poder de veto das comissões. Para Santos, as comissões se diferem pela amplitude e externalidade de suas competências, como já haviam inferido Cox e McCubbins (1993). A comissão tem competência ampla quando suas decisões afetam a imagem do partido. Já a externalidade da competência se refere ao impacto das decisões das comissões sobre os interesses individuais dos demais membros do partido. Considerando esses conceitos, Santos afirma que as Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação possuem poder de veto em seu poder terminativo, ou seja, quando podem encerrar a tramitação de uma proposição ao julgarem sua admissibilidade constitucional e técnica legislativa (no caso da CCJC) ou orçamentária e financeira (no caso da CFT). Por esse motivo, as análises de Santos se voltam especificamente para essas comissões.

Santos testa algumas hipóteses para melhor compreender a decisão dos líderes do PSD (durante o período de 1946-1964) e do PMDB (após 1988) ao alocarem os membros de suas bancadas nas comissões de controle (CCJC e CFT). O autor considera, a priori, que os líderes levam em conta os critérios de disciplina partidária e especialização prévia dos parlamentares para alocá-los nessas duas comissões. A conclusão a que Santos (2002) chega é de que o critério de disciplina partidária teve mais significância no período de presidencialismo faccional, combinado ao critério de especialização prévia do parlamentar, seja em virtude de sua experiência profissional prévia ou do exercício prévio de cargos eletivos e não eletivos no poder Executivo. Já no período de presidencialismo de coalizão racionalizado (pós-1988), só a especialização prévia do parlamentar apareceu como fator significativo na decisão do líder partidário:

“Em outras palavras, as estimativas das equações mostram que em um modelo faccional os líderes combinam os critérios de lealdade partidária e a qualidade de especialistas em políticas públicas, estipulando um grau mínimo de lealdade para um parlamentar ser indicado para uma comissão muito importante, ao passo que no modelo racionalizado apenas a qualidade de especialista apareceu como determinante.” [SANTOS, 2002, p. 257].

Santos e Rennó (2004) também chegam a esta conclusão, ao observar os critérios de seleção de presidentes das comissões permanentes. Os autores consideram que períodos em que

operaram lógicas faccionais, em que o poder dos líderes partidários e dos presidentes de comissão podem se tornar concorrentes, a disciplina partidária é um critério importante observado pelos líderes na escolha dos presidentes das comissões (como observado no período de 1946-1964 no Brasil). Já no período pós-1988, os altos níveis de disciplina partidária se tornam característicos de um contexto de maior coordenação entre Executivo e Legislativo e maior centralização partidária no Congresso, sendo que esta variável deixa de ser um critério central para a escolha de presidentes das comissões.

É importante ressaltar que estes resultados não indicam que a disciplina partidária seja irrelevante ou que os partidos o sejam no processo legislativo atual. Como afirma Santos, os partidos ganharam maior importância no período pós-1988 pelos motivos já abordados. Entretanto, os líderes não se utilizam incisivamente do critério de disciplina partidária porque não se encontram mais em um contexto faccional, de baixa coesão partidária. Os partidos políticos brasileiros, em geral, apresentam elevados índices de disciplina partidária no período corrente. Portanto, o líder concentra suas atenções na especialização prévia do parlamentar, visando ganhos informacionais especializados para sua bancada ou a coalizão que integra:

“Abandonada a hipótese do interesse prioritário na reeleição [por parte dos parlamentares], manifesta-se um padrão muito instável de nomeações para as comissões, que faz com que seus integrantes não desenvolvam conhecimentos especializados durante seus mandatos. Conseqüentemente, expertise prévia sobre políticas específicas é uma variável decisiva nos cálculos dos legisladores na hora de fazer indicações para as comissões. Em outras palavras, é preciso considerar que as preocupações dos líderes com a lealdade política são balanceadas pela necessidade de conhecimentos especializados nas políticas públicas.” [SANTOS, 2002, p. 251].

“No período 1946-64, a lógica das facções levava os líderes a um cuidadoso escrutínio do comportamento mais ou menos leal do membro para com a parcela majoritária do partido. No período pós-88, apenas a restrição relativa à especialização prévia do membro apareceu como determinante.” [SANTOS, 2002, p. 258].

3 – Hipóteses de pesquisa

A revisão das teorias presentes neste trabalho demonstra recortes claros no que se refere à definição de critérios para composição das comissões permanentes. Nas teorias neoinstitucionais norte-americanas, por um lado, afirma-se que os parlamentares realizam um procedimento de auto seleção, visando ocupar a comissão que lhes proporcione as maiores possibilidades de atender seus interesses eleitorais. Assim, as comissões são compostas conforme a regra de

interest-advocacy, definida por Shepsle [SHEPSLE, 1978, p. 236 apud. LIMONGI, 1994, pp. 10-11].

Por outro lado, a teoria informacional apresenta o contraponto de que as listas de membros das comissões devem ser aprovadas pelo plenário. Este tem interesse na composição das comissões, uma vez que os parlamentares são avessos a riscos e desejam obter informações especializadas sobre as políticas públicas que apreciam. Nesse sentido, a composição das comissões atende ao critério de especialização, sendo a regra de *seniority* o principal incentivo para que os parlamentares se especializem em determinada área ao longo de sua carreira política desenvolvida no legislativo [KREHBIEL, 1991]. Outro contraponto é apresentado pela teoria partidária: as comissões são instrumentos de poder dos partidos políticos, e os líderes partidários não reconduzem à comissão membros indisciplinados, ou seja, o presidente da comissão não é somente o mais velho, em termos de experiência, entre seus pares, mas é também aquele que tenha subsistido ao “filtro partidário” (regra da recondução) [COX; MCCUBBINS, 1993].

Na literatura brasileira sobre comissões, esse dilema traz algumas particularidades. Para Pereira e Mueller, a premissa principal é de que o Executivo é capaz de controlar a composição das comissões por intermédio dos líderes partidários. Porém, em questionário aplicado pelos próprios autores com os parlamentares, alguns entrevistados afirmaram que conseguiram ocupar a comissão de seu próprio interesse e outros afirmaram que a substituição foi imposta pelo líder [PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 57]. Santos (2002), por sua vez, afirma que no período pós-1988, a disciplina partidária deixou de ser um critério utilizado pelos líderes na alocação de membros na comissão e que estes passaram a se preocupar somente com a especialização prévia dos membros, já que não haveria incentivos para a formação de uma carreira parlamentar no Legislativo e, por outro lado, haveria a preocupação por parte dos líderes de obter informação especializada [SANTOS, 2002, p. 258]. Santos e Rennó (2004) apontam que os índices de disciplina partidária são bem mais altos no período atual, em comparação com o democrático anterior, e que, portanto, esse critério deixa de ser relevante hoje na escolha dos presidentes de comissões. Por outro lado, no passado, dada a fragmentação partidária do período 1946-1964, a disciplina partidária aparecia como critério central para a escolha de presidentes de comissões.

Tendo por base tais argumentos e debates teóricos, foram delineadas duas hipóteses de para este trabalho:

- a) *Hipótese 1: o critério utilizado pelos líderes partidários ao alocarem membros nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados é a disciplina partidária.* Assim, parlamentares mais disciplinados teriam prioridade para integrar as comissões priorizadas pelo líder na lista de “Ordem de escolha dos partidos políticos para indicação de presidentes e vice-presidentes das comissões permanentes da Câmara dos Deputados” (Tabela 1). Por outro lado, as substituições poderiam ser justificadas pelos casos em que as lideranças partidárias optaram por colocar um parlamentar mais disciplinado no lugar de um menos disciplinado. A lógica partidária será constatada pelo predomínio da disciplina parlamentar como critério principal de substituição de parlamentares em comissões. Esse argumento segue a lógica proposta por Pereira e Mueller, mas enfatiza mais os partidos do que o Executivo, e se assemelha a Santos (2002) e Santos e Rennó (2004).
- b) *Hipótese 2: os líderes partidários levam em conta o interesse do parlamentar quanto à comissão que desejam ocupar.* Para este critério, será testada a taxa de assiduidade e o tempo de permanência dos parlamentares que foram realocados de comissão nas reuniões de cada uma das comissões que integraram, como titulares, ao longo do ciclo de 2013. Assim, se houver aumento da taxa de assiduidade e do tempo de permanência nas reuniões da comissão para a qual o parlamentar migrou em relação à comissão ocupada anteriormente, isso indica que o parlamentar se tornou mais participativo após a migração. Parlamentares que passam a ser mais ativos na nova comissão o fazem porque tem mais interesse individual na temática de jurisdição da comissão. Ou seja, a mudança estaria associada a seu interesse pessoal. Por outro lado, se o parlamentar se torna menos participativo na comissão para a qual migrou em relação à comissão anterior, subentende-se que essa substituição foi feita de forma unilateral, pelo líder. Parlamentares menos interessados são menos participativos. Isso indicaria que a mudança foi feita à sua revelia, pelo interesse do partido e não do parlamentar.

4 - Aspectos institucionais e incentivos regimentais

Com a resolução nº 34 de 2005 da Câmara dos Deputados, a qual somente entrou em vigor a partir da sessão legislativa de 2007, a determinação do número de membros das comissões permanentes e a distribuição de suas vagas entre partidos políticos e blocos

parlamentares passaram a ser definidos no início de cada legislatura e fixados até o final da mesma pela Mesa Diretora junto ao Colégio de Líderes. Também ficou estabelecido por esta resolução que a divisão das vagas das comissões permanentes entre os partidos políticos deve ser proporcional ao número de suas respectivas bancadas à época do resultado final das eleições, divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Assim, em tese, a distribuição das vagas das comissões permanentes entre os partidos políticos não poderia ser modificada por possíveis mudanças de filiação partidária dos parlamentares a partir da entrada em vigor da resolução supracitada.

A resolução nº 34 de 2005 estabeleceu ainda que as mudanças de filiação partidária ao longo da legislatura por parte dos parlamentares implicariam a perda das vagas e cargos ocupados por estes em função do partido que deixaram, mesmo que sejam cargos de natureza eletiva. Como se pode notar, os princípios norteadores da resolução nº 34 de 2005 são a fidelidade partidária e a conformidade/fidedignidade da composição da Casa perante os resultados eleitorais. Para o cumprimento desses princípios, seria necessário que os deputados ocupassem, sem nenhuma exceção, vagas partidárias nas comissões permanentes pertencentes ao partido político ao qual estão filiados, para que uma eventual mudança na filiação partidária implicasse a perda direta dos cargos ocupados em detrimento do partido do qual se desfiliam (cargos em comissões entram nesse critério). Contudo, observou-se que os deputados nem sempre ocupam as vagas partidárias pertencentes ao partido ao qual estão filiados na composição das comissões permanentes (ver tabela 11), fato que será mais bem detalhado e discutido no capítulo 6. Esse fato acontece em praticamente todas as legendas, e também não pode ser explicado pela destinação de vagas a partidos integrantes da Minoria que não conquistaram vagas pelo critério da proporcionalidade, regra que será apresentada a seguir, neste capítulo.

Antes da entrada em vigor da resolução nº 34/2005, a definição do número de membros, a divisão das vagas partidárias e a indicação dos membros ocorriam anualmente, no início de cada sessão legislativa. Após a referida resolução, a definição do número de membros e a divisão das vagas partidárias entre os partidos e blocos partidários passaram a acontecer apenas no início de cada legislatura e, em tese, deveriam permanecer inalterados até o final da mesma. O que ainda ocorre anualmente, no início de cada sessão legislativa, é a indicação, pelos líderes partidários, dos nomes dos parlamentares que ocuparão as vagas destinadas ao partido em cada comissão

permanente. Ao início de cada sessão legislativa, os líderes partidários possuem o prazo máximo de cinco sessões ordinárias para indicar os nomes dos parlamentares que, como titulares e suplentes, deverão ocupar as vagas destinadas aos seus respectivos partidos em cada uma das comissões permanente da Casa (exceto na primeira sessão legislativa de cada legislatura, quando esse prazo só passa a contar após a definição do número de membros e da divisão das vagas partidárias das comissões). Ao término de uma sessão legislativa e início da outra, o processo de alocação dos parlamentares nas comissões pelos líderes partidários se reinicia. Contudo, mesmo no decorrer da sessão legislativa, os líderes podem fazer substituições de membros entre as comissões a qualquer momento, sem nenhuma limitação. Durante a análise de dados coletados neste trabalho (ver capítulos 5 e 6), observou-se que essas substituições podem ocorrer entre vagas pertencentes ao mesmo partido ou entre vagas de partidos diferentes, já que nem sempre os parlamentares ocupam vaga do partido ao qual estão filiados.

Essas características institucionais parecem demonstrar que o sistema de comissões permanentes da Câmara não possui incentivos e garantias para a permanência dos membros nesses órgãos e, conseqüentemente, para a especialização técnica dos parlamentares. Porém, estudo de caso recentemente empreendido por ARAÚJO e SILVA (2013) demonstrou que os incentivos à alta rotatividade não inibem a atuação de parlamentares especializados no Congresso brasileiro: os especialistas existem e muitos atuam como *agenda holders*, ou seja, como condutores e articuladores proeminentes de uma agenda de proposições que pode estar relacionada a uma área específica de políticas públicas. Tome-se como exemplo um dos casos apresentados pelos autores, o do deputado Sarney Filho (PV/MA), e a especialização desenvolvida junto a uma comissão permanente e frente parlamentar temática na Câmara dos Deputados:

Não obstante o histórico familiar constituir fator a ser necessariamente ponderado na análise da carreira política do deputado Sarney Filho, em oito mandatos consecutivos como deputado federal, ele consolidou uma atuação importante direcionada à questão ambiental. Tem-se mantido sempre como titular da comissão de meio ambiente da Câmara, presidiu essa câmara técnica no período 1995/1996 e a preside no ano de 2012, foi ministro do Meio Ambiente entre 1999 e 2002, atuou várias vezes como líder do Partido Verde e tem coordenado a Frente Parlamentar Ambientalista desde sua criação. Nessa condição, participa de praticamente todas as negociações de relevo nesse campo, caracterizando-se como um titular da agenda. No banco de dados da Câmara, constam 52 projetos de lei ordinária apresentados por ele, e 121 processos relatados. Esse posicionamento do parlamentar dentro do Congresso o qualifica como uma voz ativa perante os grupos interessados, os demais partidos e também perante o Executivo. [ARAÚJO; SILVA, 2013, p. 298].

Como afirmado anteriormente, as vagas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados devem ser distribuídas de forma proporcional à representação partidária da Casa, tomando como base o resultado final das eleições, ou seja, a composição das comissões permanentes segue o princípio de proporcionalidade partidária, decorrente do art. 58, § 1º da Constituição Federal. Pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o número de vagas de cada comissão não pode exceder doze centésimos (61 vagas) e nem ser inferior a três centésimos e meio (18 vagas) do número de deputados, desconsiderada a fração¹⁰. Assegura-se ainda a representação da Minoria, pela inclusão de pelo menos um membro em cada comissão permanente, mesmo que os partidos integrantes desse bloco não tenham garantido vagas pelo princípio da proporcionalidade. É resguardado ainda o direito de cada parlamentar integrar, como titular, pelo menos uma comissão permanente da Casa, ainda que sem legenda partidária¹¹.

A distribuição das vagas partidárias pelos partidos políticos é obtida pelos seguintes procedimentos: primeiro, é preciso calcular o quociente de cada comissão, que resulta da razão entre o número total de parlamentares da Casa e o número de vagas de cada comissão permanente; depois, obtém-se o quociente partidário, o qual resulta da razão entre o número de membros de cada partido ou bancada pelo quociente resultante da etapa anterior. O resultado do quociente partidário corresponde ao número de vagas a que o partido tem direito na referida comissão, desconsidera a fração¹².

- 1) Cálculo do Quociente da comissão $A = \sum n^\circ \text{ de parlamentares da Câmara} \div \sum n^\circ \text{ de vagas na comissão A}$
- 2) Cálculo do Quociente partidário $= \sum n^\circ \text{ de membros do partido ou bancada B} \div \text{Quociente da comissão A}$

Efetuados os cálculos descritos acima, se sobrarem vagas, estas serão distribuídas entre os partidos considerando a ordem decrescente da fração do quociente partidário, ou seja, os partidos com maiores frações possuem prioridade na distribuição das vagas remanescentes. Os partidos ou deputados sem legenda partidária que queiram solicitar vaga em comissões em que ainda não estejam representados devem fazê-lo no prazo de 48 horas. Se houver mais de um partido disputando tal vaga, o critério de desempate é, novamente, a maior fração partidária. No caso da

¹⁰ RICD, art. 25, § 2º

¹¹ RICD, art. 26, § 3º.

¹² RICD, art. 27.

disputa por vaga acontecer entre deputados sem legenda partidária, o critério de desempate é a idade do parlamentar: o mais velho fica com a vaga¹³.

Apesar de a resolução nº 34 de 2005 ter estabelecido que a distribuição das vagas entre os partidos políticos seria mantida durante toda a legislatura, durante a 54ª legislatura ocorreram duas alterações nessa distribuição, em face da criação de novos partidos. Nesses casos, foi apresentado o argumento, pelas lideranças dos novos partidos, de que a criação dos mesmos não se aplicaria ao conceito de infidelidade partidária, sendo este cabível somente nos casos de troca entre legendas já existentes, e não à criação de uma nova legenda¹⁴. O deputado Guilherme Campos, então líder do PSD - partido criado em 2011 quando a nova legenda já contava com 47 deputados em exercício - reivindicou por meio do projeto de resolução 115/2012, o aumento em um centésimo do número total de deputados (desprezada a fração) do limite máximo de membros das comissões permanentes da Casa até janeiro de 2015, para que fosse garantida a representação da nova legenda nestes órgãos colegiados, o que foi aprovado nos termos da resolução 12/2012 e conferiu 20 vagas ao novo partido.

Após a aprovação da resolução 12/2012, a Mesa Diretora publicou o Ato nº 27/2012 estabelecendo que nove comissões permanentes aumentassem suas vagas para abrigar os parlamentares do PSD, nos seguintes termos: CCTCI, de 40 para 42 deputados; CCJC, de 61 para 66; CME, de 30 para 32; CREDN de 30 para 33; CSSF de 33 para 36; CTASP, de 25 para 26; CTUR, de 19 para 21; CSPCCO, de 18 para 20 parlamentares. Além disso, ficou estabelecido que os membros da CINDRA pudessem ocupar vagas de outras comissões permanentes de forma cumulativa, o que antes só era permitido aos membros da CLP, CSPCCO, CCULT e CTUR.

Em 2014, a Mesa Diretoria divulgou o Ato Normativo nº 130/2014, pelo qual se fez a redistribuição das vagas partidárias das comissões permanentes devido a criação do PROS e do Solidariedade, no ano de 2013. Nesta ocasião, não se aumentou o número de vagas, como no caso da criação do PSD. As vagas já existentes foram redistribuídas para acomodar os novos partidos.

¹³ RICD, art. 27, §§ 1º e 2º.

¹⁴ Agência Câmara Notícias, 2012. "PSD decide hoje o que fazer para garantir vagas em comissões permanentes". Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/409836-PSD-DECIDE-HOJE-O-QUE-FAZER-PARA-GARANTIR-VAGAS-EM-COMISSOES-PERMANENTES.html>. Acesso em: 27/11/2014.

Vale ressaltar que os membros da Mesa Diretora não podem integrar as comissões permanentes de forma cumulativa. Isto significa que as vagas disponíveis em comissões permanentes totalizam o total de membros da Casa, subtraídos desse total os membros da Mesa Diretora, a qual é composta por 7 membros. Assim, são disponibilizadas 506 vagas no sistema de comissões permanentes. A cumulatividade só é permitida nos casos das comissões supracitadas (CINDRA, CLP, CSPCCO, CCULT e CTUR), o que quer dizer que os membros dessas comissões podem ocupar vagas em quaisquer outras comissões permanentes de forma cumulativa.

Em termos regimentais, os presidentes e vice-presidentes de cada comissão permanente devem ser eleitos entre seus pares no prazo de até cinco sessões ordinárias após a composição e instalação das mesmas, ao início de cada sessão legislativa. Os membros de cada comissão devem eleger um presidente e três vice-presidentes, os quais devem ser do mesmo partido político, seguindo ordem decrescente de votação, ou seja, o presidente é o mais votado, o primeiro vice-presidente é o segundo colocado, e assim sucessivamente. No entanto, na prática, ao início de cada ciclo de composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, os líderes partidários acordam entre si uma lista de ordem de escolha em que organizam, previamente, a seleção das comissões para as quais cada legenda deseja ficar com a presidência. Os partidos com maiores bancadas têm prioridades nessa ordem de escolha, sendo os primeiros a escolherem. Os nomes dos parlamentares que devem ser eleitos como presidentes e vice-presidentes pelos membros das comissões são pré-indicados pelos líderes partidários. A tabela 1, que compila dados fornecidos pelo CEDI, apresenta a ordem de escolha acordada entre os partidos políticos para a designação da presidência das comissões permanentes na sessão legislativa de 2013:

Tabela 1: Ordem de escolha dos partidos políticos para indicação de presidentes e vice-presidentes das comissões permanentes da Câmara dos Deputados – 2013

Ordem de escolha		Comissão escolhida p/ indicação de presidente e vice-presidentes
1º	PT	CCJC
2º	PMDB	CFT
3º	PT	CSSF
4º	PSDB	CCTCI
5º	PSD	CTASP

(continua)

Tabela 1: Ordem de escolha dos partidos políticos para indicação de presidentes e vice-presidentes das comissões permanentes da Câmara dos Deputados – 2013

(continuação)

Ordem de escolha		Comissão escolhida p/ indicação de presidente e vice-presidentes
6º	PMDB	CE
7º	PP	CME
8º	PR	CAPADR
9º	PT	CREDN
10º	PSB	CTUR
11º	DEM	CVT
12º	PSD	CDC
13º	PMDB	CDU
14º	PSDB	CSPCCO
15º	PDT	CDEIC
16º	PTB	CFFC
17º	Bloco PV,PPS	CMADS
18º	PP	CINDRA
19º	PCdoB	CCULT
20º	PSC	CDHM
21º	PR	CLP

Fonte: CEDI

Pela tabela 1, evidencia-se a preferência dos partidos com maiores bancadas na Câmara dos Deputados (PT e PMDB) pelas presidências da CCJC e da CFT. Há incentivos institucionais e regimentais para essa preferência, relacionados principalmente ao poder terminativo que possuem essas comissões.

Para entender o poder terminativo da CCJC e CFT, é importante salientar a diferença entre os três tipos de pareceres proferidos pelas comissões permanentes para se compreender a possível preponderância do papel destas comissões diante das demais no sistema de comissões e no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Primeiramente, há o parecer técnico ou de mérito, proferido pelas comissões permanentes de temática pertinente à proposição. Nesse tipo de parecer, é avaliado o mérito da matéria, ou seja, as comissões informam ao plenário do que se trata a proposição, bem como relatam a relevância e conveniência técnico-política de deliberá-la em determinadas circunstâncias.

A CCJC e a CFT não emitem somente pareceres técnicos ou de mérito. A estas comissões é resguardado o poder de emitir parecer terminativo: após o parecer técnico ou de mérito proferido pelas outras comissões permanentes pertinentes à temática da matéria, esta passará, por último e obrigatoriamente, pelo crivo da CCJC; e pela CFT, se for relacionada ao orçamento, financiamento público ou tributação; antes da apreciação da matéria pelo plenário, para que estas comissões avaliem a admissibilidade da matéria¹⁵. Neste caso, o poder deliberativo do plenário não é dispensado (diferente do que ocorre no poder conclusivo, que será explicado adiante), mas uma vez proferido parecer contrário quanto à admissibilidade da matéria pela CCJC (quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa), ou da CFT (quanto à compatibilidade e adequação da proposição às leis orçamentárias vigentes), a proposição tem sua tramitação encerrada, mesmo com parecer favorável das outras comissões quanto ao mérito, e, portanto, não vai a plenário, a menos que o plenário aprove requerimento apresentado por, no mínimo, um décimo de parlamentares, para que a proposição seja reapreciada pelo próprio plenário¹⁶. O fato de esse requerimento precisar da votação e aprovação do próprio plenário evidencia que o poder terminativo não pode ser derrubado por um poder minoritário.

No parecer conclusivo, por outro lado, a competência do plenário é dispensada, ou seja, o poder deliberativo sobre a proposição cabe exclusivamente ao plenário das comissões, excetuados os casos previstos no Regimento Interno (regime de urgência; projetos de lei complementar, de códigos, das próprias comissões, de iniciativa popular; projetos de origem do Senado ou emendados em uma das duas Casas; e projetos em que as comissões não tenham poder de delegação, de acordo com o disposto na Constituição)¹⁷. Cabe ao presidente da Câmara definir quais proposições serão analisadas conclusivamente pelas comissões permanentes¹⁸.

Assim, o poder conclusivo é uma espécie de regime de tramitação pela qual a proposição não é deliberada em plenário, mas sim no âmbito das comissões permanentes cujas competências estejam relacionadas com a temática da proposição. Na apreciação conclusiva, a matéria também passa pela CCJC, obrigatoriamente; e pela CFT, quando a proposição envolve aspectos orçamentários e tributários, sendo estas comissões sempre as últimas a se manifestarem. Já o

¹⁵ RICD, art. 139.

¹⁶ RICD, arts. 54; 132, §2º; e 144 a 147.

¹⁷ RICD, art. 24, II.

¹⁸ RICD, art. 17, I, p.

poder terminativo é um recurso exclusivo da CCJC e da CFT, e se refere ao exame de admissibilidade das proposições quanto às leis estabelecidas (conformidade com a Constituição Federal e leis orçamentárias) e à boa técnica legislativa.

A exposição desses dispositivos regimentais pode confirmar, em tese, que essas duas comissões possuem algo próximo do que as teorias neoinstitucionais intitulam como “poder de fechar as portas” (*gatekeeping power*) ou confirmar a tese de Santos (2002) de que podem ser designadas como comissões de controle: o poder de encerrar a tramitação de proposições consideradas inadequadas implica que a CCJC e a CFT podem desconsiderar os pareceres de mérito favoráveis emitidos pelas demais comissões permanentes e impedir que o plenário delibere a matéria, a não ser que aprove requerimento em contrário:

“A literatura identifica diversas fontes que explicam o poder das comissões. A primeira delas é conhecida como o “poder de fechar as portas” (*gatekeeping power*). O envio de qualquer matéria a plenário depende da decisão interna da comissão; logo, as comissões podem obstruir, fechando suas portas, a tramitação de matérias contrárias a sua vontade.” [LIMONGI, 1994, p. 12].

“As competências [das comissões] também se distinguem pelas que têm baixa e alta externalidade. Um bom exemplo da última é quando um membro do partido pode ser afetado particularmente pelas decisões da comissão. Se uma comissão, digamos, a CCJ, tem poder de veto sobre qualquer proposição encaminhada à Câmara, os efeitos das decisões tomadas por ela influenciam na probabilidade de aprovação de projetos de lei apresentados pelos parlamentares sem assento nessa comissão. A CFT é outro exemplo de comissão com alta externalidade e sua finalidade é informar a Câmara sobre qualquer proposição que tenha impacto fiscal. Dessa maneira, as políticas distributivas propostas por parlamentares que não são membros da CFT devem ser aprovadas por membros dessa comissão.” [SANTOS, 2002, pp. 251].

Porém, é preciso verificar empiricamente se esse recurso é utilizado de forma recorrente no caso brasileiro e em que circunstâncias ele ocorre para se assegurar de que se trata, de fato, de um tipo brasileiro do poder de fechar as portas (veto *ex ante*). Ademais, como já foi citado, o quórum para reverter o poder terminativo da CCJC ou da CFT não pode ser considerado um poder de minorias, uma vez que o poder terminativo só pode ser derrubado pela aprovação de um requerimento pelo plenário da Casa.

Além disso, cabe à CCJC, sempre a última comissão permanente a avaliar a proposição, a deliberação quanto à divergência dos substitutivos, emendas e subemendas apresentados nas comissões precedentes. Quando a proposição tramita sob apreciação conclusiva das comissões, se

os substitutivos, emendas e subemendas forem considerados divergentes pela CCJC, a proposição perde a apreciação conclusiva e vai a plenário.

Portanto, parece evidente que a CCJC e a CFT contam com recursos regimentais que lhe conferem posição de destaque diante das demais comissões permanentes. No caso da CCJC, há um incentivo adicional, além do poder terminativo: todas as proposições que tramitam pela Casa (exceto projetos de código e de Medida Provisória) passam, obrigatoriamente, por esse órgão colegiado, o que pode garantir a seus titulares certa vantagem informacional quanto às proposições que tramitam na Câmara. No caso da CFT, soma-se, ao poder terminativo, sua própria área de atribuição: o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições às leis orçamentárias e tributárias estabelecidas (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual).

Diante dessas prerrogativas, parece evidente a necessidade de se estudar tais comissões de forma mais aprofundada, pois se subentende que a disputa dos parlamentares, e dos próprios partidos, para integrá-las seria maior, dada as vantagens regimentais de que dispõem (poder terminativo), além das vantagens individuais que podem angariar aos parlamentares (sejam informacionais ou distributivas), o que obrigaria os líderes partidários a adotarem critérios mais sistemáticos para a composição das mesmas.

5 – Metodologia

5.1 – Descrição do banco de dados e da população de casos

O objeto de estudo desse trabalho é o processo de composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados durante a sessão legislativa de 2013. Para tal, aliou-se à pesquisa quantitativa um recorte de estudo de caso. Na pesquisa quantitativa, Buscou-se compilar, em um banco de dados, todas as informações referentes à composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados na sessão legislativa de 2013, último ciclo completo de composição à data de referência desse projeto. Nesse banco de dados, foram elencadas as seguintes variáveis: nome dos parlamentares que, como titulares, ocuparam vagas nas comissões permanentes da Casa (membros das comissões); o partido ao qual pertencia a vaga partidária ocupada por cada parlamentar nas respectivas comissões de que foi membro em 2013 (variável que, no banco de

dados, denominou-se “vaga partidária”); a data de entrada e saída dos membros titulares de cada comissão (período de permanência nas comissões)¹⁹.

Outras variáveis, como disciplina partidária, fidelidade partidária e taxa de assiduidade no plenário das comissões, foram adicionadas ao banco com o objetivo de realizar cruzamentos com as variáveis de composição das comissões e os casos de substituições ou remanejamento de membros identificados, visando testar as hipóteses descritas anteriormente.

Os dados de composição das comissões permanentes foram organizados de modo a identificar, no primeiro momento, a comissão inicial ocupada pelos parlamentares, ou seja, a distribuição inicial realizada pelos líderes partidários no início da sessão legislativa. A essa composição inicial, chamou-se t_0 . Identificada a fase t_0 , ou seja, a composição inicial das comissões permanentes, constatou-se que muitos parlamentares ocupavam mais de uma comissão, de forma cumulativa, ou seja, foram membros titulares de mais de uma comissão permanente na mesma sessão legislativa, o que é permitido pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nos termos a seguir:

“Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma Comissão Permanente, ressalvada a Comissão de Legislação Participativa e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.” [RICD, 2014, art. 26, § 2º].

“Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 30 de 2005. Conforme Resolução da Câmara dos Deputados nº 12 de 2012, além das Comissões permanentes previstas neste parágrafo, durante a 54ª legislatura, também poderão ser membros titulares, cumulativamente, da Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.” [RICD, 2014, art. 26, nota de rodapé nº 45].

Portanto, as comissões que podem ser ocupadas de forma cumulativa com quaisquer outras comissões permanentes são: CLP - Comissão de Legislação Participativa, CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, CINDRA - Comissão de Integração Nacional Desenvolvimento Regional e da Amazônia, CCULT – Comissão de Cultura, CTUR – Comissão de Turismo, estas duas últimas regulamentadas como cumulativas pelo Anexo do Ato da Mesa nº 130 de 2014²⁰.

¹⁹ Os dados de composição das 21 comissões permanentes foram fornecidos pelo CEDI - Centro de Documentação e Informação, órgão responsável pela gestão de informação da Câmara dos Deputados.

²⁰ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/arquivos-destaques/composicao-numerica.pdf>. Acesso em: 13 de setembro de 2014.

Para efeitos de análise, nos casos em que os parlamentares ocuparam as comissões supracitadas de forma cumulativa às outras comissões permanentes não cumulativas, a comissão considerada na composição inicial, para a verificação dos casos de substituições, foi a comissão não cumulativa. Ou seja, se um parlamentar ocupou a CCJC – Comissão de Constituição e Justiça de forma cumulativa à CTUR – Comissão de Turismo, a comissão alocada no banco de dados como t_0 (composição inicial) foi a CCJC, por esta ser uma comissão permanente e não cumulativa. Porém, se o parlamentar ocupou unicamente uma das comissões cumulativas, esta entra como sua comissão na composição inicial. Quando o parlamentar ocupou duas comissões cumulativas, a comissão atribuída à composição inicial t_0 foi a de data mais antiga, ou seja, aquela que o parlamentar ocupou primeiro nos registros fornecidos pelo CEDI.

Por fim, cabe esclarecer sobre a população estudada. Este estudo abordou todos os deputados que ocuparam, como titulares, vagas nas comissões permanentes durante a sessão legislativa de 2013, incluindo parlamentares eleitos na condição de titulares ou suplentes quanto à legislatura, desde que tenham ocupado alguma comissão permanente como titulares. Assim, foram coletados dados de 518 parlamentares²¹.

5.2 – Contagem das substituições

Definida a composição inicial das comissões permanentes, passou-se a verificar os casos de substituição, ou seja, os casos em que os líderes partidários realocaram membros de uma comissão permanente para outra, ou realocaram membros nas vagas partidárias no interior de uma mesma comissão. Isso quer dizer que os casos de substituição nas comissões não ocorrem somente entre comissões diferentes, em que o parlamentar migra de uma comissão para outra. Podem ocorrer casos de substituição também na vaga partidária, podendo o parlamentar permanecer na mesma comissão, mas em vaga de partido diferente à que ocupara no t_0 ou, ainda, migrar para outra comissão por meio de vaga partidária pertencente a outro partido.

Portanto, há, na prática, três tipos de substituição, sendo um deles, inclusive, “intra-comissão”, caso em que o parlamentar permanece na mesma comissão, mas a migração ocorre na vaga partidária. Como os partidos são “donos” de vagas nas comissões permanentes da Câmara

²¹ Como são 513 deputados titulares, a diferença observada na composição das comissões se refere aos suplentes da legislatura que ocuparam vaga de titulares nas comissões, mesmo que por um período limitado.

dos Deputados, observaram-se casos em que o parlamentar migrou da vaga de um partido para a de outro, permanecendo na mesma comissão. O segundo tipo de substituição é aquele em que o parlamentar migra de comissão, mas permanece ocupando vaga partidária pertencente ao mesmo partido que detinha a posse da vaga em sua comissão anterior. Denominou-se esse tipo de substituição “inter-comissão simples”, pois a migração é simples (de uma comissão à outra, ocupando vaga do mesmo partido). O terceiro e último tipo consiste nos casos em que o parlamentar, além de mudar de comissão, migrou também para vaga partidária pertencente a outro partido em sua nova comissão. A esse último tipo, denominou-se “inter-comissão com dupla migração”, uma vez que a migração é dupla (migração de comissão e de vaga partidária).

No ciclo de composição de 2013 (sessão legislativa de 2013), foram realizadas até quatro substituições por parlamentar. Assim, organizaram-se as novas composições após os quatro instantes (*timing*) de substituição (t_1 , t_2 , t_3 e t_4). Estas composições resultam da compilação da primeira, segunda, terceira e quarta mudança de comissão dos parlamentares individualmente, ou seja, não significa que as substituições ocorridas no t_1 foram simultâneas e nem que todos os parlamentares mudaram de comissão, apenas representam a compilação da primeira substituição de cada deputado que migrou de comissão ou/e vaga partidária, resultando em uma nova composição das comissões permanentes. O diagrama a seguir ilustra essa divisão e esclarece como foram contabilizadas as substituições:

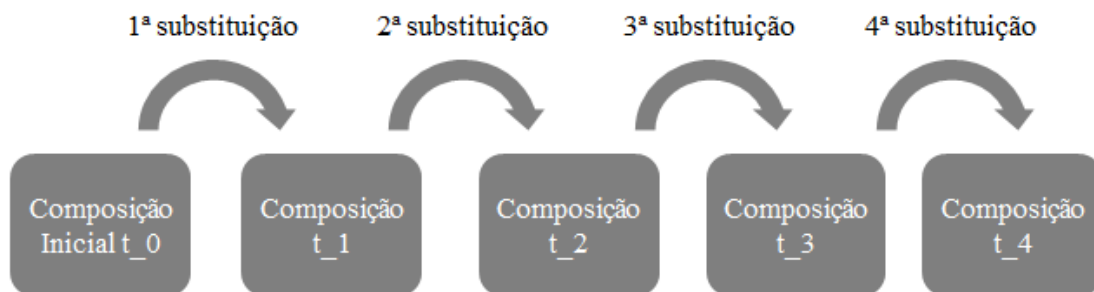


Figura 1 - Diagrama explicativo do procedimento utilizado para contagem das substituições

5.3 – Teste da hipótese 1 e operacionalização da variável disciplina partidária

Antes de partir para os procedimentos de análise dos casos de substituição, é importante esclarecer o conceito de disciplina partidária, uma das variáveis que será utilizada no teste de

hipóteses relativo à composição das comissões: esse conceito se refere ao grau de concordância entre as votações nominais dos parlamentares no plenário da Câmara dos Deputados e a orientação dada pelos líderes partidários antes de cada votação. Segundo esse conceito, a bancada partidária é disciplinada quando apresenta altas taxas de concordância entre a votação dos parlamentares em plenário e a orientação de suas lideranças.

Os dados de disciplina partidária foram utilizados para comparar dois grupos: o grupo 1 (formado por parlamentares que mudaram de comissões ao longo da sessão legislativa de 2013) e o grupo 2 (formado pelos parlamentares que se mantiveram na composição inicial). Nesta etapa de análise, foram comparadas as médias de disciplina partidária individual dos parlamentares dos dois grupos. Estes dados foram utilizados em dois recortes temporais diferentes: um recorte retroativo ao ciclo de composição estudado, ou seja, para a análise do ciclo de composição de 2013, os dados retroativos de disciplina se referem ao do ano imediatamente anterior, ou seja, 2012; e outro recorte simultâneo ao ciclo de composição, ou seja, dados de disciplina do ano coincidente ao ciclo, que no caso desse trabalho, são os de 2013.

Os dados foram trabalhados dessas duas formas porque se considerou que, para definir a composição inicial t_0 , os líderes, uma vez que se utilizem do critério de disciplina partidária para tal, só poderiam levar em consideração o desempenho dos parlamentares, quanto à disciplina, baseados na sessão legislativa anterior, uma vez que a sessão legislativa corrente ainda estaria sendo iniciada e, no instante de composição inicial das comissões permanentes, o desempenho mais recente quanto à disciplina individual dos parlamentares da bancada seria o da sessão legislativa anterior à composição das comissões no ciclo corrente. Já os dados simultâneos ao ciclo foram utilizados quando a análise não incidiu somente sobre a composição inicial t_0 , mas sim sobre o ciclo completo de composição em 2013, formado pelas composições t_0 , t_1 , t_2 , t_3 e t_4 somadas, sendo t_1 a t_4 as fases de substituições e t_0 a composição inicial.

Assim, o primeiro teste realizado com a variável disciplina partidária consistiu em comparar a média de disciplina partidária individual dos parlamentares dos dois grupos para identificar se os parlamentares que estão sendo remanejados pelos líderes partidários nas comissões permanentes apresentam diferenças significativas, quanto as suas médias de disciplina partidária (grupo 1), em relação àqueles parlamentares que não foram realocados (grupo 2). Se os parlamentares do primeiro grupo forem menos disciplinados, em média, em relação aos do grupo

oposto, seria este um forte indício para acreditar que os líderes partidários, de fato, controlam a composição das comissões permanentes considerando os critérios de disciplina partidária.

Além disso, recorrer aos dados de disciplina partidária retroativos (2012) e simultâneos (2013) ao ciclo de composição permitirá averiguar a variação entre as taxas médias de disciplina partidária de parlamentares que foram remanejados de comissão (grupo 1) entre o ano retroativo e corrente ao ciclo. Dessa forma, o objetivo do segundo teste é intuitivo: se, pela hipótese 1, admite-se que a disciplina partidária é o critério utilizado pelos líderes para composição e substituições nas comissões permanentes, uma variação negativa (*déficit*) na média de disciplina entre as sessões legislativas simultânea e retroativa ao ciclo de composição das comissões levaria os líderes a realizar substituições. O cálculo do déficit de disciplina, por legenda partidária, foi operacionalizado da seguinte forma:

$$\Delta \bar{x}_{\text{DPI,part.A}} = \bar{x}_{\text{DPI.2013,part.A}} - \bar{x}_{\text{DPI.2012,part.A}}, \text{ em que:}$$

$\Delta \bar{x}_{\text{DPI,part.A}}$: variação da média de disciplina partidária individual do partido A;

$\bar{x}_{\text{DPI.2013,part.A}}$: média da disciplina partidária individual dos membros do partido A pertencentes ao grupo 1 (parlamentares que mudaram de comissão e/ou vaga partidária) referente a sessão legislativa de 2013;

$\bar{x}_{\text{DPI.2012,part.A}}$: média da disciplina partidária individual dos membros do partido A pertencentes ao grupo 1 (parlamentares que mudaram de comissão e/ou vaga partidária) referente a sessão legislativa de 2012.

Para comprovação desse critério, será necessário verificar se os *déficits*, caso existam, são uma particularidade do grupo 1 (parlamentares que mudaram de comissão e/ou vaga partidária). Assim, o mesmo procedimento descrito acima será repetido com um grupo de controle. O grupo 2 (parlamentares que não mudaram de comissão durante o ciclo de 2013) foi utilizado para replicação do teste como grupo de controle. Se os *déficits* de disciplina partidária também puderem ser observados no grupo 2, a variação negativa na taxa média de disciplina partidária não pode ser confirmada como motivadora das substituições ocorridas no grupo 1.

O terceiro teste consistiu em cruzar as médias de disciplina partidária individual dos parlamentares por comissão permanente na composição inicial (média de disciplina dos membros

de cada comissão) e, portanto, usando os dados de disciplina retroativos (2012) com a lista de preferências dos líderes partidários na ordem de escolha da presidência das comissões permanentes (tabela 1). Se a disciplina partidária for utilizada como critério pelos líderes partidários, espera-se encontrar alguma correspondência entre a escolha da comissão prioritária para o partido e a presença de membros mais disciplinados nesta comissão.

Pode parecer que a questão da disciplina partidária relacionada ao controle dos partidos sobre a composição das comissões permanentes se esgotaria com os testes explicados anteriormente, porém, a necessidade de outro cruzamento de dados relacionado à disciplina partidária veio à tona: a comparação da disciplina partidária, no grupo 1, entre o parlamentar que saiu e aquele que entrou em seu lugar nas referidas comissões, ou simplesmente, o rastreamento dos dados de disciplina partidária de saídas e entradas nas comissões, utilizando os dados de disciplina referentes ao ano de 2013, uma vez que o cruzamento incidirá sobre todo o ciclo de composição das comissões permanentes durante a sessão legislativa de 2013.

Neste ponto específico da análise, partiu-se para uma análise mais aprofundada dos casos de substituição, em que foi utilizada a técnica de estudo de caso das substituições em uma comissão específica, a CCJC – Comissão de Constituição e Justiça. A estratégia de se utilizar estudo de caso nesta comissão, especificamente, tem por objetivo o acompanhamento e avaliação mais detalhada dos casos de substituição, o que não seria possível por meio de técnica meramente quantitativa e análises estatísticas. O estudo de caso empregado na CCJC traz duas principais vantagens: confere maior riqueza de detalhes a análise dos casos e permite melhor rastreamento dos mesmos, o que facilita a identificação de relações de causa e efeito.

A escolha da CCJC para um estudo mais detalhado se justifica por três motivos: 1) foi a comissão permanente em que mais se observou casos de substituição no ciclo de 2013; 2) todas as proposições legislativas que tramitam pela Casa passam, obrigatoriamente, pela CCJC²², exceto projetos de códigos e Medidas Provisórias e; 3) a CCJC, junto à CFT – Comissão de Finanças e Tributação, são as únicas comissões permanentes que podem proferir parecer terminativo quanto à admissibilidade das matérias: a primeira avalia a admissibilidade quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e a segunda, quanto à compatibilidade e

²² RICD, art. 139, I, c.

adequação às leis orçamentárias em vigor²³. Na revisão teórica deste trabalho, há argumentos de que o poder terminativo possa ser um poder de veto *ex ante* ou de controle dessas comissões.

Para efeitos de teste da hipótese 1, de que o critério utilizado pelos líderes partidários para compor as comissões permanentes seria a disciplina partidária individual dos parlamentares, a variável de disciplina partidária foi calculada individualmente, ou seja, para cada parlamentar, como valor relativo (percentual) dos votos nominais que seguiram a orientação do líder partidário em relação ao total de votações de que o parlamentar participou na sessão legislativa de 2012 (retroativa a composição inicial das comissões em 2013) e 2013 (correspondente a todo ciclo de comissões em 2013), não fazendo parte desse total as votações em que os líderes partidários liberaram suas respectivas bancadas para votar livremente e aquelas em que os parlamentares não estiveram presentes²⁴.

$$DPI = \sum VND_{anoY} \div (\sum VNP_{anoY} - \sum VNL_{anoY}), \text{ em que:}$$

DPI = Disciplina partidária individual;

VND = Votações nominais disciplinadas, ou seja, que seguiram a orientação do líder na sessão legislativa do ano Y;

VNP = Votações nominais em que o parlamentar esteve presente durante a sessão legislativa do ano Y;

VNL = votações nominais com liberação de bancada na sessão legislativa do ano Y, ou seja, sem orientação de voto pelo líder partidário.

Quando utilizada a média de disciplina em cada comissão, ressalta-se que essa média advém da média de disciplina individual dos parlamentares, por comissão e por partido, ou seja, não corresponde à média de disciplina do partido, mas sim à média de disciplina partidária individual dos parlamentares em uma determinada comissão ou legenda partidária. Como a base de dados de disciplina partidária e a base de dados de composição das comissões permanentes foram cedidas por instituições diferentes (CEBRAP e CEDI, respectivamente), ao realizar o

²³ RICD, art. 54.

²⁴ Os dados referentes às votações dos parlamentares e à orientação de seus líderes foram fornecidos pelo CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, sendo os cálculos de disciplina de elaboração da própria autora deste trabalho, mediante os critérios aqui definidos.

cruzamento dos dados, foram constatados alguns dados pendentes, nas bases de disciplina partidária, para alguns parlamentares, muitos deles, suplentes que assumiram a legislatura por um período de tempo delimitado. Esses casos foram considerados como *missing* e as médias de disciplina partidária individual foram calculadas considerando somente o total de casos válidos, ou seja, não considerando os casos de *missing*.

5.4 – Teste da hipótese 2 e operacionalização das variáveis *taxa de assiduidade do parlamentar e tempo de permanência na comissão permanente*

No que concerne ao teste da hipótese 2, de que os interesses dos parlamentares seriam considerados pelos líderes partidários no processo de composição das comissões permanentes, a variável de assiduidade do parlamentar em reuniões das comissões foi calculada como valor relativo (percentual) das reuniões em que o parlamentar esteve presente em relação ao total de reuniões realizadas no período em que o mesmo integrou, como membro titular, cada uma das comissões de que fez parte durante a sessão legislativa de 2013:

$$TA = \sum PMT_{comX} \div \sum RMT_{comX}, \text{ em que:}$$

TA = Taxa de assiduidade;

PMT_{comX} = número de presenças enquanto membro titular da comissão X;

RMT_{comX} = número total de reuniões realizadas na comissão X enquanto o parlamentar foi membro titular da mesma.

Para os casos de substituição intra-comissão, em que o parlamentar não mudou de comissão, mas apenas de vaga partidária, a taxa de assiduidade foi calculada para o período em que o parlamentar esteve na comissão de forma ininterrupta, ou seja, sem considerar a mudança de vaga partidária, pois o teste da hipótese alternativa 1 consiste em comparar se a taxa de assiduidade aumenta conforme o parlamentar muda de comissão, e nesse tipo de substituição não há mudança de comissão. Todos os tipos de reuniões nas comissões permanentes foram considerados: reuniões de eleição e instalação, reuniões comuns, reuniões deliberativas e audiências públicas²⁵.

²⁵ Estes dados foram coletados diretamente do portal da Câmara dos Deputados e calculados pela autora, conforme os critérios expostos anteriormente.

A partir das taxas de assiduidade individuais dos parlamentares em cada comissão, foi obtida a taxa média de assiduidade para a composição inicial (t_0) e para cada instante de substituição (t_1 à t_4). Entretanto, a taxa de assiduidade, por si só, apresenta um viés em razão do tempo de permanência (medida em número de reuniões realizadas na comissão enquanto o parlamentar permaneceu na mesma como membro titular): se, no período que o parlamentar foi titular de uma comissão A, aconteceu somente uma reunião, sua taxa de assiduidade pode ser de 0% se ele faltou à reunião e pode ser de 100%, se ele compareceu à reunião. Por esse motivo, foi acrescentada à análise o tempo médio (medido em número de reuniões) de permanência dos parlamentares em cada comissão que ocuparam durante o ciclo de 2013.

Para efeitos de teste da hipótese 2, considera-se que, se a taxa de assiduidade média dos parlamentares aumenta conforme eles mudam de comissão, ou seja, os parlamentares se tornam mais participativos nos debates ocorridos no âmbito das comissões, o líder partidário levou em conta os interesses individuais dos mesmos ao realizar a substituição. Por outro lado, se a presença média dos parlamentares diminui e eles se tornam menos participativos, a mudança foi feita de forma unilateral, pelo líder. O aumento do tempo médio de permanência como membro titular de uma comissão conforme o parlamentar muda de comissão também é um forte indício de que o líder partidário considerou o interesse do parlamentar.

6 - Análise de dados

O primeiro teste para a hipótese 1 consiste em comparar a média de disciplina partidária individual dos parlamentares dos dois grupos: parlamentares que mudaram de comissão ou vaga partidária durante o ciclo de 2013 (grupo 1) e parlamentares que permaneceram na mesma comissão durante todo o ciclo de 2013 (grupo 2). As médias de disciplina individual dos parlamentares dos dois grupos não apresentam diferença significativa e essa diferença pode até ser considerada uma diferença irrisória (0,8%, ou seja, menos de um ponto percentual), conforme mostra a tabela 2.

Tabela 2 – Número de parlamentares e média de disciplina individual em votações nominais, por grupo de análise

Grupo	Média de Disciplina individual dos parlamentares	Nº de parlamentares
1 - Parlamentares que mudaram de comissão e/ou vaga partidária	86,40%	64 (12,4%)
2 - Parlamentares que não mudaram de comissão e/ou vaga partidária	87,20%	454 (87,6%)
Total	87,10%	518

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI e CEBRAP.

* Nota: a média de disciplina individual foi calculada sob o total de dados válidos para esta variável, ou seja, desconsiderando os casos de *missing* para os dados de disciplina, conforme descrito na metodologia deste trabalho. Para os dados de 2013, foram contabilizados cinco casos de *missing* no grupo 1, e 23 casos no grupo 2, o que resulta em 28 casos no total.

No entanto, a tabela 2 também comprova que os casos de substituição (grupo 1) foram menos recorrentes, já que apenas 64 (12,4%) parlamentares que ocuparam vagas como titulares nas comissões permanentes da Casa constituíram casos de substituição de comissão permanente ou vaga partidária, o que mostra que, ao menos na sessão legislativa de 2013, uma vez estabelecida a composição inicial pelos líderes partidários, esta se manteve entre 87,6% dos parlamentares. Se, por um lado, o percentual de parlamentares que passaram por processo de substituição não foi tão elevado, o número de substituições contabilizado entre esses 64 parlamentares foi de 80 casos (ver tabela 6). Por outro lado, a diferença quase irrisória entre as médias de disciplina individual dos parlamentares dos dois grupos parece indicar, no primeiro momento, que a disciplina partidária, por si só, não explica os casos de substituições feitas pelos líderes partidários.

Assim, o segundo teste consistiu em analisar, no grupo 1, quais foram os partidos mais recorrentes em casos de substituição e comparar as médias individuais de disciplina partidária dos parlamentares, por partido. Conforme dados da tabela 3, os partidos com maior número de deputados remanejados, seja de comissão permanente ou vaga partidária, foram PT (8 casos), PMDB e PSD (7 casos, cada). No entanto, quando se compara a variação da média disciplinar individual entre os anos de 2012 (retroativa ao ciclo de composição em análise) e 2013

(simultâneo ao ciclo de composição), observa-se que, para quase todas as legendas partidárias (exceto PR, PRB, PSB e PSOL), houve *déficit* de disciplina por parte dos parlamentares que integraram o grupo 1.

Antes de tirar qualquer conclusão a esse respeito, é preciso observar se o *déficit* de disciplina entre os anos 2012 e 2013 é fator particular do grupo 1, ou se ocorreu também no grupo 2. A tabela 4 mostra que o *déficit* na média disciplinar individual dos parlamentares apresentou-se também no grupo 2, em praticamente todas as legendas, exceto no PV. Portanto, o *déficit* não foi um fenômeno particular do grupo 1, e assim, não se pode associá-lo como fator motivador das substituições nas comissões permanentes.

Tabela 3 – Dados referentes aos parlamentares do grupo 1 (migrantes de comissão ou vaga partidária), por partido

Partido do parlamentar	Nº de parlamentares remanejados	Média de disciplina individual 2012	Média de disciplina individual 2013	Diferença média disciplinar entre 2012 e 2013
DEM	4	96,9%	91,2%	-5,7%
PDT	5	90,4%	83,3%	-7,1%
PMDB	7	92,6%	83,8%	-8,8%
PP	6	91,6%	84,7%	-6,9%
PR	1	95,0%	95,1%	0,1%
PRB	3	93,9%	94,1%	0,2%
PROS	5	86,8%	83,1%	-3,8%
PSB	4	77,3%	82,3%	5,0%
PSC	2	96,4%	91,7%	-4,7%
PSD	7	92,3%	83,1%	-9,2%
PSDB	6	86,8%	85,2%	-1,5%
PSOL	1	96,2%	96,5%	0,3%
PT	8	94,7%	93,9%	-0,8%
PTB	2	86,5%	81,1%	-5,4%
SDD	3	89,5%	77,6%	-11,9%
Total Geral	64	90,8%	86,4%	-4,5%

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI e CEBRAP.

* Nota: idem nota da tabela 2.

** Nota: o cálculo da média de disciplina individual para o ano de 2012 segue o mesmo método descrito na nota da tabela 2 e na metodologia deste trabalho. Para este ano, os dados referentes à *missing*, no grupo 1, somam 9 casos.

**Tabela 4 – Comparação entre média disciplinar individual, por partido, entre 2012 e 2013
(grupo 2 – parlamentares que não mudaram de comissão ou vaga partidária)**

Partido do parlamentar	Média de disciplina individual 2012	Média de disciplina individual 2013	Diferença média disciplinar entre 2012 e 2013
DEM	86,7%	86,0%	-0,8%
PCdoB	97,5%	93,2%	-4,3%
PDT	87,0%	77,2%	-9,7%
PEN	-	97,3%	-
PMDB	89,8%	88,9%	-0,9%
PMN	94,2%	86,7%	-7,5%
PP	91,9%	83,3%	-8,6%
PPS	91,3%	84,6%	-6,8%
PR	88,8%	86,5%	-2,3%
PRB	95,8%	89,4%	-6,5%
PROS	89,3%	81,6%	-7,7%
PRP	85,2%	82,4%	-2,8%
PSB	94,6%	81,9%	-12,8%
PSC	91,6%	84,0%	-7,6%
PSD	91,7%	87,1%	-4,6%
PSDB	90,0%	88,9%	-1,2%
PSOL	95,9%	93,6%	-2,3%
PT	93,8%	93,3%	-0,5%
PTB	85,1%	77,6%	-7,5%
PTdoB	86,2%	85,2%	-1,0%
PV	69,4%	85,6%	16,2%
SDD	87,6%	83,0%	-4,6%
Total Geral	90,5%	87,2%	-3,4%

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI e CEBRAP.

* Nota: idem nota da tabela 2.

** Nota: o cálculo da média de disciplina individual para o ano de 2012 segue o mesmo método descrito na nota da tabela 2. Para este ano, os dados referentes à *missing*, na população (grupo 1 e grupo 2) somam 57 casos.

O terceiro teste consistiu em verificar se as comissões permanentes priorizadas pelos líderes partidários na ordem de escolha da presidência (tabela 1) coincidiram com as comissões permanentes em que os partidos apresentaram as maiores médias de disciplina partidária individual na composição inicial (t₀). Conforme mostra a tabela 5, não houve praticamente nenhuma relação entre a comissão priorizada pelo líder na ordem de escolha para indicação da

presidência e a comissão em que o partido obteve maior taxa média de disciplina dos membros que ocupavam suas vagas. Apenas no caso do PT, a comissão com maior média de disciplina coincidiu com a segunda comissão priorizada pelo partido para indicação do presidente. Outro fato importante que se pode extrair desse teste é que as comissões com poder de veto ou de controle (CCJC e CFT) foram as primeiras comissões priorizadas pelos partidos com maiores bancadas na Câmara dos Deputados (PT e PMDB) para indicação de presidentes e vice-presidentes.

Tabela 5 – Comissões priorizadas pelo líder partidário para indicação de presidentes vs. comissões em que o partido obteve maior média de disciplina partidária

Vaga partidária	Comissão com maior média de disciplina partidária individual	Comissões priorizadas pelo partido para indicação de presidentes e vice-presidentes		
		1ª escolha	2ª escolha	3ª escolha
Bloco PV, PPS	CVT	CMADS	-	-
DEM	CME	CVT	-	-
PCdoB	CSSF	CCULT	-	-
PDT	CME	CDEIC	-	-
PEN	-	-	-	-
PHS	-	-	-	-
PMDB	CDEIC	CFT	CE	CDU
PMN	-	-	-	-
PP	CDU	CME	CINDRA	-
PR	CDHM	CAPADR	CLP	-
PRB	CSSF	-	-	-
PRP	-	-	-	-
PRTB	CE	-	-	-
PSB	CREDN	CTUR	-	-
PSC	CCJC	CDHM	-	-
PSD	CREDN	CTASP	CDC	-
PSDB	CDC	CCTCI	CSPCCO	-
PSL	-	-	-	-
PSOL	CCJC	-	-	-
PT	CSSF	CCJC	CSSF	CREDN
PTB	CVT	CFFC	-	-
PTC	-	-	-	-
PTdoB	CAPADR	-	-	-

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI e CEBRAP

O quarto e último teste para a hipótese 1 se refere ao estudo de casos das substituições ocorridas na CCJC, comissão que apresentou maior número de casos de remanejamento de membros no ciclo de composição de 2013 (21,3% dos casos, conforme tabela 6), além das motivações desdobradas dos aspectos regimentais, também já abordados nos capítulos anteriores.

Tabela 6 – Remanejamento de membros do grupo 1, por comissão (sessão legislativa de 2013)

Comissão	Nº de deputados do na composição inicial	Nº de substituições				Total de substituições/comissão (t_1 a t_4)	%
	t_0	t_1	t_2	t_3	t_4		
CAPADR	2	2	2	0	0	4	5,0%
CCJC	8	16	1	0	0	17	21,3%
CCTCI	5	2	2	0	0	4	5,0%
CDC	2	1	0	0	0	1	1,3%
CDEIC	2	2	0	0	0	2	2,5%
CDHM	6	7	0	0	0	7	8,8%
CDU	4	2	0	0	0	2	2,5%
CE	4	3	1	0	0	4	5,0%
CFFC	3	2	1	0	1	4	5,0%
CFT	2	3	0	0	0	3	3,8%
CINDRA	0	1	0	0	0	1	1,3%
CLP	0	0	1	0	0	1	1,3%
CMADS	3	2	1	0	0	3	3,8%
CME	2	5	0	0	0	5	6,3%
CREDN	4	3	0	0	0	3	3,8%
CSPCCO	1	0	0	0	0	0	0,0%
CSSF	4	5	0	1	0	6	7,5%
CTASP	4	1	1	0	0	2	2,5%
CTUR	5	7	0	0	0	7	8,8%
CVT	3	2	1	1	0	4	5,0%
Total	64	66	11	2	1	80	100,0%

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI.

O estudo de caso para a CCJC consistiu em um rastreamento dos dados de parlamentares que entraram e aqueles que saíram da comissão, quanto à sua disciplina individual. A intenção é verificar se os parlamentares que deixaram a comissão são menos disciplinados em relação àqueles que entraram, visto que a verificação de tal padrão seria um forte indicador de que os

líderes partidários comandam os processos de substituição por meio do critério de disciplina partidária, trocando parlamentares menos disciplinados por mais disciplinados.

No entanto, ao se comparar as disciplinas partidárias individuais das saídas e entradas na CCJC, constatou-se que essa regra não pode ser generalizada. Na verdade, os resultados das substituições realizadas na CCJC se dividem quase que igualmente entre trocas por parlamentares mais disciplinados (6 casos) e trocas por parlamentares menos disciplinados (5 casos). Nos demais casos, ou a vaga partidária ficou desocupada e, portanto, não se aplica o cruzamento (NA = não se aplica, 2 casos), ou não foi possível fazer o cruzamento entre as saídas e entradas por se tratar de casos de *missing* na base de dados de disciplina partidária individual (4 casos), conforme disposto na tabela 7.

Tabela 7 – Estudo de caso: resultados das substituições na CCJC quanto à disciplina partidária individual de saídas e entradas

Vaga partidária	Resultado da substituição				Total/vaga partidária
	Mais disciplinado	Menos disciplinado	Missing	NA	
PDT	-	-	1	-	1
PMDB	1	1	-	-	2
PP	-	-	2	-	2
PR	2	-	1	-	3
PSB	1	-	-	-	1
PSC	-	-	-	2	2
PSD	-	2	-	-	2
PSDB	1	1	-	-	2
PSOL	-	1	-	-	1
PT	1	-	-	-	1
Total	6	5	4	2	17

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI e CEBRAP.

Outra constatação que se pode extrair da tabela 7 é de que as substituições por parlamentares mais disciplinados foram o padrão entre dois partidos que compunham a base governista (PT e PSB). Como se pode observar, na CCJC, esses partidos não fizeram substituições que resultaram em menor disciplina. Porém, como o PMDB, partido que também integrara a base governista, realizou substituições por parlamentares mais e menos disciplinados, não se pode afirmar que essa seja uma estratégia das lideranças dos partidos que compuseram a

coalizão de governo durante a sessão legislativa de 2013. Por outro lado, o comportamento das substituições em partidos da oposição foi mais diverso: o PSDB fez substituições que resultaram em dois resultados opostos, enquanto o PSOL optou por um parlamentar menos disciplinado na composição da CCJC. O PSD foi o partido que apresentou mais casos de substituições com opção por parlamentares menos disciplinados (2 casos).

Mais curioso no estudo de caso de substituições na CCJC são os dados contra intuitivos revelados pela tabela 8. Nela, pode-se constatar que, no referido ciclo, alguns líderes não só realizaram substituições de um parlamentar mais disciplinado por um menos disciplinado, como também optaram por ceder a vaga partidária na comissão para parlamentares de outro partido, como foi o caso do PSOL: de acordo com a tabela 8, a vaga partidária do PSOL foi cedida para um parlamentar do PP, menos disciplinado, conforme tabela 7, e desalojando da CCJC um parlamentar mais disciplinado do próprio PSOL. Por sua vez, a saída do deputado José Genoíno (PT) desencadeou um ciclo de substituições na CCJC: a vaga de José Genoíno foi ocupada por Vicente Candido (PT), mais disciplinado, e que já fazia parte da comissão, ocupando vaga cedida pelo PSD; a vaga do PSD, antes ocupada por Vicente Cândido (PT) passou para o deputado Valtenir Pereira (PROS), o qual também já era titular da CCJC, por meio de vaga partidária do PSB; a vaga partidária do PSB passa a ser ocupada, então, por Heuler Cruvinel (PSD), que também já fazia parte da comissão, ocupando vaga do PSD; e por fim, a vaga do PSD, antes ocupada por Heuler Cruvinel, é cedida ao deputado Eleuses Paiva (PSD), o qual não era titular da comissão e que, após uma semana, migra para vaga partidária do PR na mesma comissão, em lugar do deputado Junji Abe (PSD), ficando a vaga partidária do PSD, anteriormente ocupada por Eleuses Paiva, vazia.

Das cinco substituições descritas no ciclo após a saída de José Genoíno, três foram por parlamentares menos disciplinados e duas por mais disciplinados. A “dança das cadeiras”, observada na CCJC após a saída do deputado José Genoíno, junto ao fato de que os casos de substituições se dividem igualmente entre resultados mais e menos disciplinados, são fortes indícios de que há a possibilidade de negociação, por parte dos parlamentares, não só com suas próprias lideranças partidárias, mas com lideranças de outras legendas. O ciclo descrito acima só poderia beneficiar um parlamentar: Eleuses Paiva, o único que ainda não era titular da CCJC dentre os envolvidos. Assim, os deputados que já faziam parte da CCJC foram realocados nas

vagas partidárias da comissão para cooperar com o ingresso de um membro na mesma, mediante a oportunidade criada com o afastamento do deputado José Genoíno enquanto réu do julgamento do mensalão, ocorrido à época. Além disso, a entrada de Eleuses Paiva em uma vaga do PSD e posterior migração para uma vaga do PR é um forte indício de que a entrada na CCJC foi negociada não só junto ao seu próprio líder partidário (PSD), mas também com liderança de outro partido (PR).

Outro caso que reforça essa ideia, além do caso do PSOL, já descrito anteriormente, é o caso do deputado Luiz Pitiman (PSDB). Pitiman, apesar de apresentar baixa disciplina partidária nas votações nominais durante a sessão legislativa de 2013 (63,8%) e além de ter mudado sua filiação partidária (desfilou-se do PMDB e se filiou ao PSDB), manteve-se na CCJC, em uma migração de vaga partidária que coincide com a mudança de filiação partidária do parlamentar e desalojando um parlamentar mais disciplinado da vaga partidária do PSDB – Bonifácio de Andrada (PSDB).

Ainda no que diz respeito aos dados da tabela 8, no que se refere às saídas e entradas dos deputados André Moura (PSC) e Benjamin Maranhão (SDD), observa-se que os mesmos saíram ou entraram na comissão deixando ou ocupando vagas vazias, ou seja, não ocupadas por outros parlamentares. Poder-se-ia pensar, então, que a movimentação dessas parlamentares, na CCJC, não constituíram casos de substituição. No entanto, é importante lembrar que se trata de um recorte de casos exclusivos da CCJC, e que, quando analisados do ponto de vista da população de casos de substituição (grupo 1), os mesmos constituem, sim, casos de substituição. No caso do deputado André Moura, este migrou da CCJC (sua comissão na composição inicial t_0) para a CDHM (t_1) e, posteriormente, retornou à CCJC (t_2). Já o deputado Benjamin Maranhão (SDD) deixou vaga na CCTCI (sua comissão na composição inicial t_0) para ingressar na CCJC (t_1).

Tabela 8 – Estudo de caso: rastreamento de saídas e entradas de parlamentares na CCJC durante sessão legislativa de 2013

Comissão	Vaga partidária	Deputado antecessor			Deputado sucessor		
		Nome/partido	Disciplina individual 2012	Disciplina individual 2013	Nome/partido	Disciplina individual 2012	Disciplina individual 2013
CCJC	PSC	-	NA	NA	André Moura (PSC)	97,9%	94,7%
CCJC	PSC	André Moura (PSC)	97,9%	94,7%	-	NA	NA
CCJC	PSDB	Bonifácio de Andrada (PSDB)	100,0%	84,6%	Luiz Pitiman (PSDB)	93,1%	63,8%
CCJC	PSDB	Bruna Furlan (PSDB)	87,5%	89,7%	William Dib (PSDB)	-	93,8%
CCJC	PSOL	Chico Alencar (PSOL)	96,2%	96,5%	Vilson Covatti (PP)	90,7%	84,1%
CCJC	PMDB	Eliseu Padilha (PMDB)	94,3%	89,2%	Marcelo Almeida (PMDB)	-	67,9%
CCJC	PSD	Heuler Cruvinel (PSD)	93,3%	87,6%	Eleuses Paiva (PSD)	88,7%	78,7%
CCJC	PR	-	NA	NA	Benjamin Maranhão (SDD)	93,9%	77,9%
CCJC	PR	Jânio Natal (PRP)	85,2%	82,8%	Junji Abe (PSD)	88,7%	88,9%
CCJC	PT	José Genoíno (PT)	-	92,3%	Vicente Candido (PT)	91,8%	98,4%
CCJC	PMDB	Luiz Pitiman (PSDB)	93,1%	63,8%	Francisco Escórcio (PMDB)	97,2%	88,6%
CCJC	PDT	Marcos Medrado (SDD)	86,4%	68,6%	Marcos Rogério (PDT)	-	-
CCJC	PP	Marcos Rogério (PDT)	-	-	Enio Bacci (PDT)	85,7%	90,0%
CCJC	PP	Renato Andrade (PP)	-	-	Eduardo da Fonte (PP)	90,6%	89,5%
CCJC	PSB	Valtenir Pereira (PROS)	86,1%	81,3%	Heuler Cruvinel (PSD)	93,3%	87,6%
CCJC	PSD	Vicente Candido (PT)	91,8%	98,4%	Valtenir Pereira (PROS)	86,1%	81,3%
CCJC	PR	Benjamin Maranhão (SDD)	93,9%	77,9%	Almeida Lima (PMDB)	100,0%	87,5%

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI e CEBRAP.

As constatações do estudo de casos e a quantidade de substituições via migração da vaga partidária ocupada pelos parlamentares parece indicar que este seja um recurso adicional de negociação dos parlamentares para ocupar a comissão almejada. A recorrência de tal recurso propõe que os parlamentares o utilizem como uma maneira alternativa para conseguir ocupar ou se manter na comissão que desejam: uma vez não atendidos pelo líder de seu próprio partido, podem tentar entrar na comissão de seu interesse por meio da vaga de outro partido. Tal hipótese pode ser endossada a partir dos dados da tabela 9: os casos de substituição intra-comissão e intercomissão com dupla migração, ou seja, tipos de substituição realizadas a partir de migração da vaga partidária, permanecendo o deputado na mesma comissão (intra-comissão) ou migrando também de comissão (intercomissão com dupla migração), somam 57,5% do total de substituições, enquanto o tipo de substituição sem migração da vaga partidária (intercomissão simples) responde por 42,5% dos casos durante a sessão legislativa de 2013.

Tabela 9 – Tipos de substituição

Tipo de substituição	Substituições				Total de substituição/tipo	%
	t_1	t_2	t_3	t_4		
Intra-comissão	13	0	0	0	13	16,3%
Intercomissão com dupla migração	25	5	2	1	33	41,3%
Intercomissão simples	28	6	0	0	34	42,5%
Total substituição/t_x	66	11	2	1	80	100,0%

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI.

As substituições realizadas com migração da vaga partidária não podem ser explicadas (segundo demonstram os dados a seguir) unicamente por mudanças de filiação partidária dos parlamentares, como propõe a Resolução nº 34 de 2005 da Câmara dos Deputados, pela qual se estabeleceu que os parlamentares que mudassem de partido perderiam automaticamente os cargos ocupados em decorrência da sigla que deixaram. Constatou-se que os casos de parlamentares que mudaram de partido no grupo de parlamentares que migrou de comissão ou vaga partidária (grupo 1) são minoria: dos 64 parlamentares que fizeram parte dos ciclos de substituição, apenas 16 (25%) mudaram de partido durante a sessão legislativa de 2013. Se considerados apenas os casos de substituição com migração da vaga partidária (46 casos, conforme tabela 9), os parlamentares que mudaram de partido (16 casos) representam 34,8% desse total. Esses números demonstram que a mudança de filiação partidária, por si só, não explica as migrações de vaga partidária do sistema de comissões da Câmara dos Deputados.

Na tabela 10, pode-se observar, ademais, que 8 dos 16 casos de mudança de partido por parte desses parlamentares (50%) estão relacionados à criação de novos partidos durante a sessão legislativa de 2013, o PROS e SDD. Como esses partidos foram criados em 2013, só passaram a ter vagas partidárias próprias nas comissões permanentes a partir da sessão legislativa de 2014, o que significa que durante a sessão legislativa de 2013, os parlamentares que se filiaram a estas legendas ocuparam vagas partidárias de outros partidos, necessariamente.

Tabela 10 – Mudanças de partido dos parlamentares do grupo 1 – sessão legislativa de 2013

Partido de saída	Partido de entrada								Total (saídas)
	PMDB	PRB	PROS	PSB	PSD	PSDB	PTB	SDD	
PDT	-	-	2	-	-	-	-	1	3
PMDB	-	-	-	-	-	1	1	1	3
PP	-	1	1	-	-	-	-	-	2
PPS	1	-	-	-	-	-	-	1	2
PR	-	-	1	-	1	-	-	-	2
PSB	-	-	1	-	-	-	-	-	1
PSC	-	-	-	1	-	-	-	-	1
PV	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Sem partido	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Total (entradas)	1	1	5	3	1	1	1	3	16

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI.

Outro fato importante observado acerca das substituições via migração da vaga partidária foi que nem sempre o partido ao qual o parlamentar é filiado e o partido dono da vaga partidária na comissão ocupada por ele são os mesmos, o que desvincula ainda mais a relação unilateral, para a composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, entre o parlamentar e a liderança de seu próprio partido. Dentre os 518 parlamentares que ocuparam vagas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados durante a sessão legislativa de 2013, 32,4% ocuparam vagas de partidos diferentes ao partido ao qual eram filiados no instante da composição inicial (t_0), ou seja, antes mesmo dos instantes de substituição (ver tabela 11). Como isso acontece em todas as legendas partidárias (exceto PEN), a ocupação de vaga partidária pertencente a partido distinto a legenda partidária à qual o parlamentar é filiado também não pode ser explicada, totalmente, pela regra do regimento interno que prevê destinação de vagas para partidos da Minoria que não garantiram representação em cada comissão da Casa, mesmo pelo critério de proporcionalidade partidária (ver capítulo 4 e art. 26, § 3º do Regimento Interno da Câmara).

Nota-se, ao contrário, que a ocupação de vaga partidária pertencente a partido distinto daquele ao qual o parlamentar é filiado ocorre, de forma mais recorrente, justamente no partido com a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados, o PMDB. De forma mais ampla, pode-se dizer que ocorre em vagas de todas as legendas partidárias, com única exceção do PEN.

Esta observação poderia levantar o delineamento de uma terceira hipótese, de que o parlamentar possui o recurso alternativo de ocupar vaga de outro partido por meio da negociação informal de vagas partidárias das comissões permanentes com líderes de outras agremiações partidárias que não a sua liderança direta. Este recurso, inclusive, pode ter sido utilizado na maioria dos casos de substituição (57,5%, correspondente aos tipos de substituição intra-comissão e intercomissão com dupla migração somados, conforme dados da tabela 9). A tabela 11 apresenta a discriminação dos dados de toda a população no instante de composição inicial (t_0), ou seja, antes dos instantes de substituição, contabilizando, na sessão legislativa de 2013, os casos em que a ocupação da vaga partidária se deu por parlamentares do próprio partido detentor da vaga e os casos em que a vaga do partido foi ocupada por parlamentares de outras agremiações. Pode-se observar que antes mesmo dos instantes de substituição, já na composição inicial, os parlamentares ocupam vagas de partidos que não pertencem ao partido de sua filiação partidária em quase todas as legendas partidárias, sejam partidos integrantes da Maioria ou da Minoria.

Tabela 11 – Ocupação das vagas partidárias das comissões permanentes

Vaga partidária	Ocupadas por parlamentar do próprio partido/bloco	Ocupadas por parlamentares de outros partidos	Total/partido ou bloco
Bloco PV, PPS	13	5	18
DEM	18	8	26
PCdoB	10	3	13
PDT	14	11	25
PEN	1	0	1
PHS	0	1	1
PMDB	60	20	80
PMN	0	1	1
PP	28	12	40
PR	16	18	34
PRB	6	2	8
PRP	0	1	1
PRTB	0	2	2

(continua)

Tabela 11 – Ocupação das vagas partidárias das comissões permanentes*(continuação)*

Vaga partidária	Ocupadas por parlamentar do próprio partido/bloco	Ocupadas por parlamentares de outros partidos	Total/partido ou bloco
PSB	19	18	37
PSC	10	5	15
PSD	32	19	51
PSDB	36	17	53
PSL	0	1	1
PSOL	1	2	3
PT	75	8	83
PTB	10	10	20
PTC	0	2	2
PTdoB	1	2	3
Total/ocupação	350	168	518
% ocupação	67,6%	32,4%	100,0%

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do CEDI.

Contudo, decidiu-se não tomar o fato de que os parlamentares têm um recurso de negociação informal para usar a seu favor, a saber – a negociação de vagas das comissões permanentes com líderes de legendas partidárias que não a de sua própria filiação – como terceira hipótese desse trabalho por se considerar que é preciso maior aprofundamento empírico para se verificar se esse mecanismo informal é utilizado a favor do interesse do próprio parlamentar.

Para efeitos de teste da hipótese 2, que consistiram na verificação de atendimento dos interesses dos parlamentares pelos líderes partidários após as substituições, foi utilizada a taxa de assiduidade dos parlamentares em cada uma das comissões que ocuparam durante a sessão legislativa de 2013, no período em que foram membros titulares das comissões pelas quais passaram durante todo o ciclo. A escolha desse indicador parte da premissa de que a participação do parlamentar na comissão, ou seja, sua presença nas reuniões é tanto maior quanto maior for seu interesse (sejam distributivistas ou informacionais).

A esse respeito, constatou-se que a média de presença dos parlamentares aumentou gradativamente após as substituições dos instantes t_1 e t_2 em relação à composição inicial t_0 , conforme mostra tabela 12. Além disso, a taxa média de permanência dos parlamentares na comissão da composição inicial (15,98 reuniões) demonstra que as substituições do t_0 para o t_1 ocorreram logo nas primeiras reuniões dessas comissões (63,46% dos

parlamentares que mudaram de comissão no instante t_1 o fizeram até a 9ª reunião da comissão de que eram titulares na composição inicial). Observe-se que o tempo médio de permanência também aumenta da composição inicial t_0 até o instante de substituição t_2.

Quanto aos resultados dos instantes t_3 e t_4, cabe aqui fazer uma ponderação: esses resultados não podem ser considerados como substantivos porque se referem à apenas 3 casos de substituição. Portanto, como se trata de apenas 3 casos dentre 67 (lembrando que os casos de substituição intra-comissão não foram considerados para o cálculo da taxa de assiduidade e tempo de permanência na comissão, uma vez que nesse tipo de substituição não há mudança de comissão, mas apenas de vaga partidária), considera-se que os resultados obtidos entre os instantes t_0 à t_2 sejam mais expressivos para a análise, pois as substituições ocorreram consideravelmente entre os instantes t_1 à t_2.

Tabela 12 – Média de presença vs. substituições

<i>Timing</i> de composição	Nº de substituições	Taxa média de assiduidade	Tempo médio de permanência na comissão (em nº de reuniões)
Composição inicial t_0	-	48,53%	15,98
Substituições t_1	53	53,35%	30,12
Substituições t_2	11	60,25%	38,15
Substituições t_3	2	50,00%	8,00
Substituições t_4	1	0,00%	10,00

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Essa evidência fortalece a hipótese 2: se o parlamentar não tiver interesse na comissão em que está alocado, ele simplesmente pode não participar da mesma. Para efeitos de uma taxa de assiduidade baixa e as implicações que isso pode trazer à permanência do parlamentar na comissão, deve-se considerar o que está previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 45:

§ 1º Além do que estabelecem os arts. 57, XX, c, e 232, perderá automaticamente o lugar na Comissão o Deputado que não comparecer a cinco reuniões ordinárias consecutivas, ou a um quarto das reuniões, intercaladamente, durante a sessão legislativa, salvo motivo de força maior, justificado por escrito à Comissão. A perda do lugar será declarada pelo Presidente da Câmara em virtude de comunicação do Presidente da Comissão. [RICD, art. 45, §1º]

§ 2º O Deputado que perder o lugar numa Comissão a ele não poderá retornar na mesma sessão legislativa. [RICD, art. 45, § 2º].

§ 3º A vaga em Comissão será preenchida por designação do Presidente da Câmara, no interregno de três sessões, de acordo com a indicação feita pelo Líder do Partido

ou de Bloco Parlamentar a que pertencer o lugar, ou independentemente dessa comunicação, se não for feita naquele prazo. [RICD, art. 45, § 3º].

Portanto, há incentivos regimentais para que o parlamentar faltoso force o líder a mudá-lo de comissão, sob o preceito de que se o líder não o fizer, o parlamentar perde a vaga na comissão e não pode retornar a ela na mesma sessão legislativa. Como o parlamentar individual tem direito a integrar uma comissão permanente da Casa, a perda da vaga em uma comissão indesejada não pode ser considerada exatamente uma perda, desde que não existam mecanismos de retaliação por parte do líder ou do plenário da Casa. Para efeitos deste trabalho, não foram coletados dados que comprovem a aplicação e recorrência do disposto no artigo 45 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, entretanto, considera-se um achado significativo desta pesquisa a descoberta de tal recurso. É preciso agora que futuros trabalhos se debruçam sobre sua efetividade.

7 - Conclusão

Os quatro testes empreendidos com os dados de disciplina partidária individual dos parlamentares não comprovaram a hipótese partidária (hipótese 1) de que os líderes utilizariam a disciplina partidária como critério para alocar os membros de sua bancada nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

O primeiro teste da hipótese 1 mostrou que não houve diferenças significativas entre as médias de disciplina individual dos parlamentares que mudaram de comissão e/ou migraram de vaga partidária (grupo 1) e as médias dos parlamentares que permaneceram na comissão da composição inicial t_0 durante todo o ciclo de 2013 (grupo 2). Com relação ao segundo teste da hipótese 1, quando foram observadas as médias de disciplina individual retroativas (2012) e simultâneas ao ciclo de composição em análise (2013) entre os dois grupos e por partido político, constatou-se que os *déficits* de disciplina entre os anos de 2012 (critério que os líderes usariam para a composição inicial das comissões) e 2013 (critério que os líderes usariam para fazer substituições no ciclo corrente) não ocorreram de forma exclusiva no grupo 1. Houve *déficit* de disciplina em quase todas as bancadas partidárias (exceto PV) também no grupo 2 (grupo de controle) e, portanto, esses *déficits* de disciplina não podem explicar as substituições feitas pelos líderes, uma vez que também ocorreram no grupo de parlamentares que não foram remanejados de comissão e/ou vaga partidária.

No terceiro teste da hipótese 1, foi evidenciado que não há praticamente nenhuma relação entre as comissões priorizadas pelos líderes partidários para indicação de presidentes e

vice-presidentes e aquela em que o partido obteve maior taxa média de disciplina partidária dentre os membros que ocuparam as vagas do partido. Somente no caso do PT, a comissão com maior média de disciplina partidária coincidiu com a segunda comissão priorizada pelo líder para a indicação da presidência. Ainda assim, coincidiu com a segunda escolha do líder, e não com a primeira. Observou-se também que os partidos com maiores bancadas na Câmara dos Deputados (PT e PMDB), e, portanto, os primeiros a escolherem uma comissão para indicar presidência priorizaram as comissões definidas por Santos (2002) como comissões de controle por possuírem poder de veto *ex ante* no que concerne à emissão de pareceres terminativos (CCJC e CFT).

Por fim, o quarto teste da hipótese da influência partidária, que consistiu em um estudo de caso das substituições ocorridas na CCJC, por meio do rastreamento de saídas e entradas na comissão mostrou resultados dúbios: ocorreram, praticamente na mesma proporção, substituições por parlamentares menos disciplinados (5 casos) e por parlamentares mais disciplinados (6 casos). Além disso, esse rastreamento permitiu a percepção de que alguns parlamentares ocupavam vagas partidárias de outros partidos que não o partido ao qual eram filiados. Outro fato contra intuitivo ao critério de disciplina partidária foi observado a partir do estudo de caso de substituições na CCJC: foram observados casos em que o membro da comissão, filiado ao mesmo partido detentor da vaga que ocupava, foi substituído por um membro menos disciplinado de outro partido político.

Assim, o estudo de caso das substituições realizadas na CCJC serviu não só para refutar a hipótese partidária junto aos outros testes empreendidos com a variável disciplina partidária, mas despertou a necessidade de estudar mais a fundo a variável vaga partidária e a dinâmica de ocupação dessas vagas pelos parlamentares. Os dados apresentados nesse trabalho apontaram que 57,5% dos casos de substituição aconteceram via migração da vaga partidária em dois sentidos: os parlamentares migraram de vaga partidária e permaneceram na mesma comissão (intra-comissão, 16,3%) ou migraram de vaga partidária e foram para outra comissão (intercomissão com dupla migração, 41,3%), conforme dados apresentados na tabela 9. Ademais, já na composição inicial (t_0), ou seja, antes dos instantes de substituição, 32,4% dos parlamentares ocupavam vagas partidárias de partidos diferentes ao de suas respectivas filiações partidárias. Note-se que essa constatação enfraquece ainda mais a hipótese partidária, uma vez que em 32,4% dos casos da composição inicial, o parlamentar não ocupava vaga do seu próprio partido.

Os levantamentos e estudos iniciais desse trabalho sobre a variável “vaga partidária” demonstram que a recorrência do mecanismo de ocupação de vagas partidárias por parlamentares de partidos não filiados ao partido detentor da vaga não podem ser explicadas, em sua totalidade, unicamente pela mudança na filiação partidária dos parlamentares (como estabelece a Resolução nº 34 de 2005 da Câmara, ao elencar que mudanças de filiação partidária pelos parlamentares implicarão na perda dos cargos ocupados em decorrência da sigla partidária que deixaram), uma vez que apenas 34,8% dos parlamentares que migraram de vaga partidária mudaram também de filiação partidária. Além disso, esse mecanismo pode ser percebido em vagas de todas as legendas partidárias (exceto PEN), sejam partidos integrantes do bloco da Maioria ou Minoria, o que significa que também não pode ser explicado unicamente como mecanismo de garantia de vagas nas comissões a partidos pertencentes ao bloco da Minoria, como previsto no Regimento Interno. O partido com a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados, o PMDB, foi a sigla que teve maior número de vagas em comissões permanentes ocupadas por parlamentares de outros partidos.

Estas constatações podem indicar que os parlamentares podem contar com um recurso adicional e informal que consiste na negociação de vagas partidárias das comissões permanentes com líderes de legendas diferentes daquelas às quais estejam filiados quando não atendidos por sua liderança direta (líder do partido ao qual estão filiados). Entretanto, a comprovação dessa hipótese carece de maior aprofundamento empírico, o que não foi possível dentro do escopo deste trabalho.

A hipótese 2, de que os interesses dos parlamentares são considerados pelos líderes, foi corroborada pelo aumento da taxa média de assiduidade dos parlamentares nas reuniões das comissões após os instantes significativos de substituições (t_1 à t_2), bem como pelo aumento do tempo médio de permanência após a migração de comissão. As substituições ocorridas no t_1 , em que os parlamentares saíram de uma comissão na composição inicial (t_0) para outra comissão, ocorreram expressivamente nas primeiras reuniões da comissão ocupada na composição inicial – 63,46% dos parlamentares deixaram a comissão da composição inicial até sua nona reunião.

Assim, considera-se que as substituições podem ser feitas pelos líderes levando em conta os interesses dos parlamentares de ocupar determinada comissão. Ademais, é necessário verificar o incentivo regimental disposto no artigo 45 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pelo qual o parlamentar faltoso perde a vaga na comissão após cinco faltas sem

justificativa, não podendo retornar à mesma comissão durante aquela sessão legislativa. Por outro lado, cada parlamentar tem o direito assegurado de integrar uma comissão permanente da Casa. Essa regra pode ser entendida como um incentivo em prol do interesse do parlamentar porque uma vez que ele perca a vaga na comissão indesejada e não possa retornar à mesma comissão naquela sessão, o líder partidário terá que realocá-lo, obrigatoriamente, em outra comissão e colocar outro membro na vaga confiscada.

8 - Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. (1988) “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988, p. 5-38.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. “**PSD decide hoje o que fazer para garantir vagas em comissões permanentes**”. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/409836-PSD-DECIDE-HOJE-O-QUE-FAZER-PARA-GARANTIR-VAGAS-EM-COMISSOES-PERMANENTES.html>>. Acesso em: 27/11/2014.

AMES, Barry [2001]. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003 [2001].

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. (2013). “Titulares da agenda e carreiras políticas”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2013, n.10, pp. 285-311. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522013000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 17/11/2014.

ARROW, Kenneth (1951). **Social choice and individual values**. Nova York, John Wiley, 1951.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 12 de 2012. Dispõe sobre a composição das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 08 mar. 2012, p. 3.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 130 de 2014. Dispõe sobre a distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 26 fev. 2014, p. 9.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 27 de 2012. Dispõe sobre o número de membros das Comissões Permanentes. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 mar. 2012, p. 3.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de resolução nº 115 de 2012. Dispõe sobre a composição das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=536263>>. Acesso em: 09/11/2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, 2014, 12ª edição.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 34 de 2005 da Câmara dos Deputados. Altera os arts. 8º, 12, 23, 25, 26, 27, 28, 40 e 232 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, determinando que o número de vagas dos Partidos e Blocos Parlamentares na Mesa e nas Comissões seja calculado com base no número de representantes eleitos por cada agremiação no último pleito. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 24 nov. 2005, p. 3

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2011.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Matthew D (1993). **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley, University of California Press, 1993.

EMBAIXADA NORTE-AMERICANA NO BRASIL. “O Legislativo: o alcance do Congresso”. **Perfil do governo dos EUA**, set. 2007. Disponível em: <http://www.embaixada-americana.org.br/government/ch4.htm>. Acesso em: 03/11/2014.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando [1999]. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001 [1999].

KREHBIEL, Keith (1987). “Why are Congressional Committees Powerfull?” **American Political Science Review**, 1987, n. 81, pp. 929-935.

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

KREHBIEL, Keith. (1993). “Where’s the Party?” **British Journal of Political Science**, 1993, 23(1): 235-66.

LEMOS, Leany Barreiro de S. (2005). **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Tese (Doutorado em Estudos Comparativos das Américas) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Brasília, dez. 2005.

LIMONGI, Fernando (1994). “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente”. In **BIB**, n. 37, Rio de Janeiro, 1994, p. 3-38. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Novo_Institucionalismo_e_os_Estudos_Legislativos.pdf)>. Acesso em: 09/11/2014.

LIMONGI, F (2004). “Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada”. **Plenarium**, ano 1, n.1, p. 41-56, 2004. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Modelos %20de%20Legislativo.pdf](http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Modelos%20de%20Legislativo.pdf)>. Acesso em: 15/09/2014.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina (2009). “Poder de Agenda e Políticas Substantivas”. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MCKELVEY, Richard (1976). “Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control”. **Journal of Economic Theory**, 19 (3), 1976, 472-482.

NICOLAU, Jairo Marconi (2001). **Sistemas eleitorais: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, pp. 15-68.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2000). “Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

SANTOS, Fabiano (2003). “Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão”. In: **Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-38.

SANTOS, Fabiano (2002). “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano e RENNÓ, Lucio (2004). "The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies." **The Journal of Legislative Studies**, v. 10, SPRING, 2004, Number 1: 50-70.

SHEPSLE, Kenneth A (1978). **The giant jigsaw puzzle: democratic committee assignments in the modern house**. Chicago: University of Chicago Press, 1978. 333 p.

SHEPSLE, Kenneth A; WEINGAST, Barry R. (1987). "The Institutional Foundation of Committee Power". **The American Political Science Review**, v. 81, n. 1, mar. 1987, pp. 85-104.

SHEPSLE, Kenneth A. (1989). "Congressional institutions and behavior: the changing textbook congress". In: J. CHUBB, & P. E. PETERSON (Eds.), **Can the government govern?** Washigton, DC: Brookings Institution, 1989.

SHEPSLE, Kenneth A (2010). **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. W. W. Norton & Company; 2nd revised edition, 2010. 534 p.

WEINGAST, Barry R.; SHEPSLE, Kenneth A.; JOHNSEN, Christopher (1981). "The political Economy of Benefits and Cost: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". **Journal of Political Economy**, 1981, v. 89, n. 4, pp. 642-664.