

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

GUSTAVO VENTURELLI

***EXPERTISE* COMO CRITÉRIO PARA A COMPOSIÇÃO DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS (2011- 2015)**

**Florianópolis
2017**

GUSTAVO VENTURELLI

***EXPERTISE* COMO CRITÉRIO PARA A COMPOSIÇÃO DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS (2011- 2015)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a obtenção do Grau de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Tiago Daher Padovezi Borges.

**Florianópolis
2017**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
POLÍTICA**

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário Trindade
Caixa Postal 476
CEP: 88040-900**

E-maiol: ppgsocpol@contato.ufsc.br

**“Expertise como critério para a composição da comissão de
constituição, justiça e cidadania da câmara dos deputados (2011 –
2015)”**

Gustavo Venturelli

**Esta dissertação foi julgada e aprovada em
sua forma final pela Orientadora e pelos
demais membros da Banca Examinadora,
composta pelos seguintes professores.**

**Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges (PPGSP/UFSC) –
Presidente/Orientador**

Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão (PPGSP/UFSC)

Prof^ª. Dr^ª. Clarissa Franzoni Dri (PPGRI/UFSC)

Prof^ª. Dr^ª. Marcia Grisotti (Coordenadora PPGSP/UFSC)

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente o apoio incondicional de um conjunto de pessoas especiais: Sueli, Tarcísio, Lígia e Samuel. Sem vocês este trajeto tortuoso seria um tanto mais difícil.

Ao meu orientador, Tiago Borges, que foi, ao mesmo tempo, paciente e pragmático, e com quem pude aprender demasiadamente nesses últimos dois anos.

Aos colegas de mestrado com quem dividi essa fase importante de minha e nossas trajetórias. Em especial ao Denis Berté Sálvia, cuja ajuda para operar o SPSS foi imprescindível. Aos professores e professoras do programa, que fizeram esta experiência ainda mais enriquecedora. Aos amigos e amigas fora da academia, com quem compartilhei, vez ou outra, as angústias desta parte de minha vida que lhes escapa, meus agradecimentos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos que permitiu minha dedicação integral ao mestrado.

RESUMO

As comissões parlamentares permanentes do congresso brasileiro ganham pouca atenção nas pesquisas da ciência política nacional. O conjunto de mecanismos que enfraquecem o poder desses órgãos, como os fortes poderes legislativos do Executivo, das lideranças partidárias e da presidência da Câmara, além dos instrumentos que reduzem o tempo hábil para a produção de pareceres de opinião técnica por parte das comissões, como as Medidas Provisórias e o pedido de urgência, faz com que grande parte da literatura tenha considerado o papel das comissões no processo legislativo como algo secundário. Entretanto, a maior parte das matérias tem sua tramitação em regime normal, onde as comissões as analisam e produzem pareceres, informando o plenário e supostamente reduzindo sua incerteza sobre os resultados dessas políticas. Um conjunto de autores que passou a fazer das comissões seu objeto de estudo nas últimas décadas apontou indícios de uma lógica partidária no processo de composição das mesmas, assim como resultados que indicam para a especialização dos deputados como critério de escolha mobilizado pelas lideranças partidárias. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados define as comissões como agentes informacionais, cuja tarefa fundamental é produzir material que qualifique os debates e reduza a incerteza do plenário nas tomadas de decisão. A partir daí, buscamos analisar em que medida se pode afirmar que a especialização dos deputados é critério de escolha por parte dos líderes. O fizemos a partir de atributos desses deputados, descrevendo-os em termos de *expertise* exógena (formação) e *expertise* endógena (trajetória política). O que os resultados nos permitem dizer, ainda que de forma limitada, é que o fator que pareceu ter maior peso no processo de composição da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania na 54^a legislatura foi a formação dos deputados, isto é, a especialização que adquiriram exterior ao congresso.

Palavras-chave: Legislativo. Comissões Parlamentares. *Expertise*.

ABSTRACT

In Brazilian Political Science there's only a few studies about the legislative committees. There's a set of mechanisms which weaken the committees like the legislative power of Executive, the powers of the speaker (president of the chamber of deputies) and the party leaders. Thus, the specialized literature has argued the role of committees inside the legislative process as a non-important one. Therefore, most of the matters are analyzed on a regular basis, with time enough for the committees to produce advice which qualifies the debate and puts the congressmen on a less uncertain process of deliberation. In the last decades a team of authors has studied the Brazilian committees. They found clues of a party logic, and the results point to expertise criteria on the composition process of these committees, made by the party leaders. The rules of the Chamber of Deputies specify the committees as informational agents and say that its basic duty is to produce matters to reduce uncertainty in the decision-making process. In this research we tried to analyze if the expertise criteria is used by the party leader in the composition process of the Constitution, Justice and Citizenship Committee. We did it using characteristics of the deputies, like external expertise (their university education) and internal expertise (their political path). The results allow us to conclude that university education seems to be the main criteria used by the party leader to allocate their party members in this committee between 2011 and 2015.

Keywords: Legislative. Committees. *Expertise*.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tempo na comissão durante a 54ª legislatura (2011 – 2015)	733
Tabela 2 - Deputados por partido na CCJC (2011 – 2015)	75
Tabela 3 - Rotatividade por partido – CCJC (2011 – 2015)	785
Tabela 4 - Distribuição das vagas por Unidade Federativa (2011-2015)	807
Tabela 5 - Formação dos deputados da CCJC (2011 – 2015)	829
Tabela 6 - Formação dos membros da CCJC (2011 – 2015) e tempo de comissão em mandatos anteriores	80
Tabela 7 - Formação dos membros e tempo na CCJC na 54ª legislatura (2011 – 2015)	852
Tabela 8 - Formação dos membros da CCJC por partido (2011 – 2015)	874
Tabela 9 - Exercício prévio como Deputado Federal entre os membros da CCJC da 54ª legislatura (2011 – 2015)	896
Tabela 10 - Experiência dos membros da CCJC (2011 – 2015) em exercícios anteriores	896
Tabela 11 - Experiência na vida pública: cargos eletivos	907
Tabela 12 - Exercício em cargos eletivos nos Executivos locais e tempo de comissão na CCJC (2011 – 2015)	929
Tabela 13 - Experiência em cargos eletivos nos Legislativos locais e tempo de comissão da CCJC (2011 – 2015)	90
Tabela 14 - Experiência em cargos eletivos nos Legislativos locais e formação dos membros da CCJC (2011 – 2015)	91
Tabela 15 - Experiência em cargos não eletivos nos Executivos e Legislativos locais	91
Tabela 16 - Experiência em cargos não eletivos municipais e estaduais e tempo de comissão – CCJC (2011 – 2015)	952

LISTA DE SIGLAS

DEM	DEMOCRATAS
PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
PMDB	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL
PP	PARTIDO PROGRESSISTA
PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA
PR	PARTIDO DA REPÚBLICA
PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO
PROS	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL
PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO
PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO
PTdoB	PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL
PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO
PV	PARTIDO VERDE
SD	SOLIDARIEDADE

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
2. DOS MODELOS ESTADUNIDENSES AO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: CAMINHOS TEÓRICOS PARA O ESTUDO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES	27
2.1. O DEBATE NORTE-AMERICANO:	27
2.1.1. O modelo distributivista: benefícios localizados, custos dispersos	30
2.1.2. O modelo informacional: redução da incerteza entre as políticas e seus resultados	36
2.1.3. O modelo partidário: controle da agenda, lealdade partidária e carreira legislativa	41
2.2. ESTUDOS SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO	44
2.2.1. Tese do conflito: ingovernabilidade	46
2.2.2. Tese da cooperação: governabilidade	51
2.3. PROBLEMA E OBJETIVOS DE PESQUISA	58
3. CAPÍTULO 2: AS COMISSÕES PARLAMENTARES DO LEGISLATIVO BRASILEIRO E A CCJC DA LEGISLATURA: OS DADOS E SUA ANÁLISE	54^A 64
3.1. O COMPLEXO DE COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	65
3.2. A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA	70
3.3. ESPECIALIZAÇÃO DOS MEMBROS DA CCJC (2011 – 2015)	72
3.3.1. Descrição dos membros da CCJC (2011 – 2015): tempo de comissão, partidos e Unidades Federativas	72
3.3.2. A <i>expertise exógena à política: da formação dos membros e sua relação com o tempo no interior da CCJC</i>	81
3.3.3. A <i>expertise endógena à política: Experiência anterior como Deputado Federal, Senador, nos Legislativos locais, Executivos e cargos não eletivos</i>	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	102

1. INTRODUÇÃO

Os parlamentos modernos, usualmente, têm se estruturado e organizado através de comissões (STROM, 1998). Isso significa que o processo legislativo se dá de forma fragmentada, através de grupos temáticos que têm jurisdição sobre uma área específica, buscando otimizar e racionalizar este processo (RICCI; LEMOS, 2004). A Câmara dos Deputados brasileira tem vinte e cinco comissões permanentes, podendo haver ainda, conforme a Casa julgar necessário, comissões temporárias. O Senado, de acordo com seu Regimento Interno (2017), é composto por quatorze comissões permanentes, podendo, assim como a Câmara, instaurar comissões temporárias, além de subcomissões no interior das permanentes.

As comissões de maior relevância no interior da Câmara dos Deputados são a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Tributação e Finanças (CTF). Todo e qualquer projeto deve passar, obrigatoriamente, por ambas, para que sejam analisados, respectivamente, sua constitucionalidade e juridicidade; e sua adequação ao orçamento anual do governo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Como são comissões de maior importância, é de se presumir que os deputados tenham maior interesse em integrá-las. Mas a alocação desses atores políticos no interior da mesma não depende somente de sua vontade própria, pois é prerrogativa das lideranças partidárias a indicação de seus correligionários para as mesmas.

Mas quais são os critérios utilizados pelos líderes para escolher os membros de seus partidos a ocuparem suas vagas no interior dessas comissões? Esta questão é de difícil resposta, pois não temos justificativas escritas pelas lideranças fundamentando suas escolhas e porque os estudos sobre comissões no Brasil são raros. Talvez isso se deva à interpretação majoritária na literatura dos estudos do legislativo brasileiro que, através da argumentação que aponta para os fortes poderes legislativos do Executivo, das lideranças partidárias e do Presidente da Câmara, acredita que as comissões não têm poder significativo, desempenhando um papel secundário no processo legislativo, se não insignificante (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

O ponto central desta interpretação repousa num conjunto de mecanismos que centralizam o processo decisório no colégio de líderes, somado à disciplina do plenário que vota de acordo com a orientação dessas lideranças. Outro instrumento relevante é o pedido de urgência, que quando solicitado dá apenas cinco sessões para que a comissão emita um parecer de opinião técnica, sendo que o relator do projeto deve

emiti-lo na metade do tempo dado à comissão, antes de este ser endereçado à Mesa Diretora e, posteriormente, ao plenário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Tal mecanismo, que pode ser utilizado pelo presidente da República e também pelos líderes partidários, enfraqueceria as comissões. Mas o pedido de urgência é menos acionado do que se supõe e mais da metade dos projetos tramitam em caráter normal (PEREIRA; MUELLER, 2002).

A escassez de pesquisas que fazem das comissões seu objeto, apesar da força argumentativa dos estudos que as negligenciam, nos parece uma lacuna a ser preenchida na literatura brasileira. Comparado à ciência política estadunidense, a falta dessas pesquisas aqui torna-se ainda mais intensa, pois os estudos do Congresso americano têm como seu objeto central as comissões. As comissões permanentes estadunidenses, capazes de descentralizar o processo decisório, detêm significativos poderes legislativos e são vistas como essenciais para a sobrevivência política de seus membros, contrapondo a classificação usual que se faz das comissões brasileiras, isto é, como organismos fracos e incapazes de cumprir função relevante no processo legislativo (LIMONGI, 1994). Mas as comissões são caminho obrigatório para qualquer projeto de Lei, de modo que estudar a parte do processo legislativo que cabe às comissões, assim como sua organização e funcionamento, é essencial para a melhor compreensão do Legislativo como um todo.

Em nossa pesquisa, partimos de estudos que apresentaram indícios de uma lógica informacional no processo de composição das comissões permanentes (SANTOS, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2011; MÜLLER, 2005). Isso significa que, possivelmente, as lideranças partidárias buscam compor as comissões temáticas com deputados que tenham *expertise* nas áreas respectivas às quais essas comissões têm jurisdição. Optamos pela CCJC pelo peso desta comissão no processo legislativo. Tendo poder de emendar projetos, engavetá-los pela sua falta de adequação em relação à Constituição ou ao Regimento Interno da Casa, e sendo obrigada a analisar todo e qualquer projeto, ela se torna a comissão que detém mais poderes no interior da Câmara. Se a CCJC é central no processo legislativo, os líderes partidários levam em conta a especialização de seus correligionários – daqueles cuja *expertise* relaciona-se diretamente com as atividades exercidas no interior da mesma – para alocá-los nesta comissão? Pretendemos discutir este processo através da descrição de seus membros, a partir da análise da especialização desses deputados em termos de formação (especialização exógena) e trajetória política (especialização endógena).

Além das pesquisas a fim de analisar a especialização dos deputados como critério de escolha no momento da composição das comissões permanentes, outros estudos aqui testaram a hipótese do distributivismo – a de que a composição se dá via auto-seleção de acordo com os interesses e características do reduto eleitoral do deputado – e apresentaram resultados pouco consistentes (RICCI; LEMOS, 2004). Testando a origem dos deputados da Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) durante três legislaturas (1991 – 2003), Ricci e Lemos (2004) mostraram que 42,9% desses membros provinham de municípios urbanos, ao passo 57,1% vinham de municípios intermediários ou rurais¹. Quando dividiram os estados por região, os autores (2004) constataram que apenas o Nordeste apresenta maior número de deputados cujos votos se concentram nas áreas rurais, ao passo que Sul e Norte apresentam um equilíbrio entre municípios urbanos e rurais, e o Sudeste e Centro-Oeste concentram seu eleitorado em áreas urbanas. Ainda que existam motivos para a aplicação do modelo distributivista ao caso brasileiro, não nos parece necessário testa-lo em uma comissão cuja finalidade última é analisar a constitucionalidade e juridicidade dos projetos tramitados no interior da câmara.

O modelo partidário (COX; MCCUBBINS, 2005), que apresenta a lealdade partidária como critério para a alocação dos membros nas posições mais importantes das comissões, também foi aplicado ao caso brasileiro e, como temos um Legislativo que estrutura-se e funciona em torno dos partidos, isto é, temos um Legislativo de partidos fortes (FREITAS, 2016), além de índices de disciplina acima de 80% (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2007), os resultados são positivos (SANTOS, 2002; MÜLLER, 2005), tornando-se quase tautológico² investigar tais implicações.

As pesquisas têm, portanto, apresentado dificuldades metodológicas e resultados pouco sólidos no que diz respeito a uma

¹ A classificação dos autores é a seguinte: “(1) município rural, quando a população rural era superior a 50%; (2) município intermediário, quando a população rural estava entre 33,3% e 49,9%; e (3) município urbano, quando a população rural era inferior a 33,3% do total” (RICCI; LEMOS, 2004).

² Talvez seja exagero afirmar ser tautológico o teste de tal hipótese. Existe variação nos índices de disciplina entre partidos e também no interior dos partidos. É possível que aos deputados mais disciplinados se dê o privilégio de escolher qual comissão compor ou que a alocação dos mesmos seja feita nas comissões mais importantes. Ainda assim, os índices gerais de disciplinas são elevadíssimos, de modo que existe certa previsibilidade em tal teste.

lógica distributivista no interior de nossas comissões (RICCI; LEMOS, 2004); apontado para a clara existência de uma lógica partidária (SANTOS, 2002; MÜLLER, 2005), mas tem oferecido resultados incipientes no que se refere à *expertise* ou especialização dos membros (SANTOS, 2002). Assim, por serem resultados rasos e inconclusivos, nos parece necessário investigar melhor se há ou não, por parte dos líderes, a existência de critérios de especialização na escolha dos membros. Além disso, como este modelo parte do postulado da incerteza, isto é, da falta de entendimento, por parte do plenário, sobre a relação entre uma política e seus resultados (KREHBIEL, 1991); e nosso Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2017) confere às comissões este papel, o da produção de informação e conhecimento técnico, emitidos através de pareceres, que reduzam a incerteza do plenário antes que as decisões sejam tomadas, nos parece fundamental analisar a possível especialização de uma comissão e seus membros.

Por conta da necessidade de reduzirmos nosso objeto de pesquisa e pela própria definição do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2017), cujo papel das comissões é o de produzir informações de caráter técnico e legislativo, iremos nos concentrar nas implicações derivadas do modelo informacional. Como os resultados que partem deste modelo teórico são rasos e incertos dos estudos que buscaram aferir se a especialização dos membros é critério de escolha no processo de composição das comissões.

Como aproximadamente metade da Câmara se renova a cada eleição (SAMUELS, 2000), dificultando a especialização dos membros das comissões nos termos de uma *expertise* desenvolvida ao longo de uma carreira legislativa no interior de uma mesma comissão temática (KREHBIEL, 1991), incorporamos a adaptação de Santos (2002) para aferir a especialização ou não dos deputados no interior das comissões. O autor (Idem) sugere a formação dos congressistas como elemento que pode indicar a *expertise* desses membros nas comissões. Assim, formação ou atividades exercidas nas áreas que correspondem à jurisdição da comissão podem conotar domínio e conhecimento sobre os temas concernentes. Na falta deste primeiro critério, ou como critério complementar, cargos exercidos no Executivo, eletivos ou não, e experiência no Legislativo local, como vereador ou deputado estadual, ou ainda como assessor parlamentar, podem indicar experiência sobre áreas de políticas públicas específicas.

Por mais que a literatura aponte para a alta rotatividade no interior das comissões, iremos investigar esta afirmação ao levar em conta, como indicador de *expertise* e critério de seleção, o tempo de casa (exercício

como deputado federal antes da legislatura estudada) e de comissão (por quanto tempo foram membros da CCJC nesses exercícios anteriores) dos deputados que integraram a CCJC entre 2011 e 2015.

Nos concentraremos, portanto, na investigação deste elemento – *expertise* – e sua presença no interior da CCJC. Como grande parte da discussão do modelo informacional lida com o postulado da incerteza, em termos ideais esta pesquisa deveria analisar todos os projetos tramitados no interior da comissão que é nosso objeto, a fim de saber como era o projeto original e como os pareceres técnicos emitidos pela comissão poderiam ser considerados produção de informação relevante para diminuir a incerteza do plenário antes que uma decisão seja tomada. Entretanto, como todo projeto passa pela CCJC, tal tarefa torna-se quase impossível no tempo existente para a realização desta pesquisa. Assim, utilizando os indicadores de *expertise* desenvolvidos por Santos (2002), nos concentraremos em variáveis que podem indicar a especialização como critério implícito na escolha realizada pelos líderes partidários para a composição desta comissão.

Destacamos, ainda, que o conceito de *expertise* é um termo ou suposta qualidade de difícil mensuração. Isso significa dizer que as variáveis com as quais estamos lidando figuram mais como indicadores da potencialidade de pareceres técnicos que representem ou apontem para a especialização dos deputados que compõem a CCJC, do que a afirmação última da *expertise* destes no que diz respeito à área sobre a qual a CCJC tem jurisdição. Ainda que analisássemos todos os projetos tramitados entre 2011 e 2015 em tal comissão, isto é, que nos debruássemos sobre a substância de todos os projetos, provavelmente as aferições e inferências seriam frágeis. De toda forma, optamos por utilizar esse conceito, pois o diálogo com o debate mais amplo sobre o processo legislativo se torna possível com maior facilidade, visto que é termo recorrente na literatura especializada.

Seguindo o caminho aberto por conjunto de autores (PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2002; SANTOS, ALMEIDA, 2011; RICCI; LEMOS, 2004; DINIZ, 1999), nosso interesse em relação às comissões parte do problema de que, apesar dos estudos citados, são raras as pesquisas que as colocam como objeto central de análise. Esses poucos estudos, apesar da qualidade inegável, apresentam resultados inconclusivos, demandando mais pesquisas detalhadas sobre nossas comissões permanentes.

Argumentando que, apesar dos mecanismos que enfraquecem os trabalhos das comissões, a maior parte das matérias tramita em regime normal, acreditamos que é um equívoco da literatura ignorar as

comissões em seus estudos ou considerar que o papel que cumprem no processo legislativo é secundário (RICCI; LEMOS, 2004). Ainda que existam motivos que extrapolam o Congresso nacional para crermos na ineficiência ou limitação informacional das comissões, existem evidências que, para além de critérios partidários, a composição das comissões se fundamenta, também, em critérios informacionais (SANTOS, 2002).

Destacamos que as conclusões que chegaremos provavelmente não permitirão inferência às demais comissões permanentes do Congresso brasileiro. Obviamente, não pretendemos esgotar qualquer debate relacionado a esta temática. De todo modo, os dados podem fornecer evidências importantes para o entendimento deste elemento pouco estudado pela literatura e que é parte importante do processo legislativo. O objetivo geral dessa pesquisa, portanto, é compreender em que medida a composição da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania se dá a partir de critérios como a especialização de seus membros, a partir de um conjunto de características dos mesmos.

No primeiro capítulo, de natureza teórica, iremos discutir os três grandes modelos utilizados para o estudo do congresso e das comissões estadunidenses. Debateremos o modelo distributivista (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1989), o modelo informacional (KREHBIEL, 1991) e o modelo partidário (COX; MCCUBBINS, 2005), buscando dar ênfase naquilo que é de nosso interesse para esta pesquisa. Num segundo item deste capítulo, iremos discutir as especificidades do presidencialismo de coalizão brasileiro, dividindo o conjunto de interpretações em duas grandes correntes, nomeadas *teses do conflito* e *da cooperação* (FREITAS, 2016). A primeira traz o conjunto de autores que enxerga nosso sistema de governo como inadequado, gerando paralisia decisória e colocando em risco a própria democracia (LINZ, 1999; LAMOUNIER, 1992; ABRANCHES, 1988; MAINWARING; SHUGART, 1993; AMES, 2001; SAMUELS, 2000). A segunda aponta para a funcionalidade deste modelo e, ignorando o aspecto substantivo das políticas públicas produzidas, argumenta que as instituições têm funcionado e as decisões têm sido tomadas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2007; SANTOS, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2002; FREITAS, 2016).

O segundo capítulo é de natureza empírica. Apresentaremos de forma detalhada como o congresso brasileiro se estrutura em comissões, descrevendo a organização, funcionamento, regras, normas, procedimentos, etc. desses órgãos no interior da Câmara dos Deputados. Ulterior a isso, apresentaremos brevemente as atribuições da CCJC para,

por fim, descrevermos e analisarmos os dados desta mesma comissão na 54^a legislatura (2011 – 2015), relacionando nossos achados com nosso problema, a fim de aferir em que medida podemos considerar os membros desta comissão especialistas nos assuntos que cabem a ela.

2. DOS MODELOS ESTADUNIDENSES AO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: CAMINHOS TEÓRICOS PARA O ESTUDO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES

Ainda que o intuito desta pesquisa seja investigar e analisar se, em alguma medida, se pode afirmar que existe uma lógica informacional no processo de composição das comissões parlamentares do Congresso brasileiro, faz-se necessário, aqui, debater os outros dois grandes modelos teóricos que, no interior do neoinstitucionalismo, são os mais utilizados pela literatura dos estudos do legislativo americano: o distributivista e o partidário. Como as evidências que suportam uma lógica distributivista nas comissões do Parlamento brasileiro são fracas (PEREIRA; MUELLER, 2000) e a afirmação de que o processo legislativo se estrutura em torno de partidos fortes é quase tautológica (FREITAS, 2016), nossas indagações fundam-se no modelo informacional, focando na questão da especialização de seus membros (KREHBIEL, 1991). Debater os outros dois modelos nos parece imprescindível pois existe um diálogo direto entre eles, sem que necessariamente se anulem ou refutem.

Como vimos na apresentação deste trabalho, os três modelos supracitados não são transpostos facilmente ao cenário brasileiro, dadas as especificidades das relações entre Executivo e Legislativo em nosso presidencialismo de coalizão. A concentração de poder legislativo nas mãos do Executivo e dos líderes partidários no interior da Câmara faz com que a organização legislativa brasileira, isto é, a distribuição dos recursos de poder no interior do Congresso, seja centralizada nesses atores, característica que diferencia nosso Legislativo do americano. Portanto, é fundamental que debatamos as duas grandes teses do presidencialismo de coalizão, também, a do conflito e a da cooperação, para que compreendamos detalhadamente as interpretações centrais do sistema de governo brasileiro e suas especificidades.

2.1. O DEBATE NORTE-AMERICANO:

O Novo Institucionalismo é a corrente da ciência política que, ao estudar a organização legislativa, colocou as instituições de volta ao centro das análises (MARCH; OLSEN, 2008). Diferenciando-se das abordagens que mesclavam variáveis exógenas e endógenas em suas pesquisas (DUVERGER, 1967; LINZ, 1999; DAHL, 2005), o institucionalismo é uma abordagem para o estudo das instituições políticas que isola seu objeto de estudo das variáveis externas a ele e, a

partir de um conjunto de conceitos e hipóteses, lida com a relação entre arranjos institucionais e a agência e representação políticas, dando ênfase aos elementos endógenos à própria instituição que estuda (MARCH; OLSEN, 2006). Não é que a sociedade não importe ou não afete a política, mas sim que as instituições podem se explicar por elas mesmas (MARCH; OLSEN, 2008).

Talvez a premissa compartilhada por todos os neoinstitucionalistas seja aquela que considera que o comportamento dos atores individuais – com seus interesses, motivações, expectativas e em suas interações – são constrangidos pelas instituições, ao mesmo tempo em que elas lhes dão poderes e possibilidades de ação. O conceito de instituição, conforme aponta Limongi (1994), não está definido precisamente em qualquer texto desses autores. Mas há consenso na literatura (KREHBIEL, 1991; LIMONGI, 1994; MARCH; OLSEN, 2006, 2008) de que quando falamos em instituições estamos falando de regras, normas, procedimentos, arranjos, desenhos e formas de organização. A maneira como esses elementos se configuram implica na estabilidade dos resultados e no conteúdo das políticas aprovadas (LIMONGI, 1994).

Os neoinstitucionalistas que estudaram o congresso americano partem de problemas teóricos construídos por Arrow (1963 *apud* LIMONGI, 1994) e McKelvey (1976 *apud* LIMONGI, 1994), que permitem questionar a forma como se vinha entendendo os resultados políticos no interior do Congresso americano: através da agregação de preferências individuais. Esta perspectiva (*social choice*) leva em conta que os congressistas buscam maximizar a utilidade de uma política, isto é, satisfazer seus interesses com a aprovação da mesma, tendo como finalidade última sua reeleição. Dado que os partidos são fracos, os resultados coletivos são compreendidos a partir das preferências individuais dos congressistas. O problema central que leva o Novo Institucionalismo a criar uma agenda de pesquisa inovadora e desafiadora é o da inconsistência dos resultados coletivos, isto é, o fato de que não é possível inferir sobre os resultados coletivos a partir do conhecimento das preferências individuais (LIMONGI, 1994; SHEPSLE, 1997).

Grosso modo, tal axioma se traduz no teorema da impossibilidade, em Arrow (1963 *apud* LIMONGI, 1994), que aponta para a não transitividade entre preferências individuais e coletivas. Isso significa dizer que a escolha social, mesmo conhecendo-se previamente as preferências individuais, é indeterminada e inconsistente (LIMONGI, 1994). O que pode mudar esse cenário é a introdução de outro elemento:

o poder de definir a agenda. Assim, se um indivíduo *A* com preferência *X*, conhecendo previamente as preferências dos demais atores, tem o poder de estabelecer a agenda, ele consegue organizá-la de modo a alcançar o resultado que mais lhe interessa.

O modelo de McKelvey (1976 *apud* LIMONGI, 1994) também introduz o elemento de controle da agenda, mas se apresenta como um modelo espacial onde diversas alternativas ocupam determinadas posições. Representam-se, também, no espaço, os pontos ideais dos indivíduos que devem escolher, isto é, os pontos de maior satisfação possível para cada um deles. Resumindo o problema: aqui, como em Arrow, o indivíduo que controla a agenda é capaz de atingir o resultado que mais lhe interessa (LIMONGI, 1994).

Os desdobramentos desses problemas nos estudos do Congresso são diversos e colocam em xeque a forma usual como se vinha analisando os resultados coletivos, isto é, a partir das preferências individuais. Em um cenário de votação entre duas políticas (*A* e *B*), onde a maioria do plenário prefere a primeira (*A*), a introdução de uma terceira via (*C*), que emenda (altera) a segunda (*B*), pode ser capaz de alterar o resultado final, pois parte dos que rejeitavam a segunda alternativa (*B*), passaram a preferir a terceira (*C*) à primeira (*A*). Este processo de emendas e novas alternativas pode ser inesgotável, alterando o resultado coletivo sucessivamente, o que torna as decisões coletivas fundadas na regra da maioria inerentemente instáveis (LIMONGI, 1994). No entanto, a realidade empírica das tomadas de decisão coletivas no interior do Congresso não se apresenta de forma caótica. Existe certa estabilidade nessas decisões, cuja variável explicativa, para os institucionalistas, são as próprias instituições no interior das quais as decisões são tomadas (SHEPSLE, 1997). Esta seria outra possível definição para o Novo Institucionalismo, isto é, uma tradição de pesquisas que veem a estabilidade ou equilíbrio dos resultados em decisões coletivas como resultantes dos constrangimentos exercidos pelas instituições no interior dos quais tais decisões são tomadas (*structure-induced equilibrium*) (SHEPSLE, 1986a *apud* KREHBIEL, 1991).

Essas questões são o ponto de partida dos neoinstitucionalistas que, focando na organização legislativa³, dividiram-se em distintos

³ De acordo com Krehbiel (1991:2), o conceito de “*legislative organization*” refers to the allocation of resources and assignment of parliamentary rights to individual legislators or groups of legislators. The concept of legislative organization includes rights to propose legislation, rights to amend legislation

modelos. Apresentaremos a seguir os três modelos centrais que compartilham algumas premissas mas apresentam implicações empíricas distintas (LIMONGI, 1994). Uma coisa em comum entre eles é o destaque das comissões parlamentares permanentes, grupos no interior do Congresso que têm jurisdição sobre as políticas de determinada área, como órgãos aos quais são atribuídos fortes poderes legislativos. Posteriormente, apresentaremos o debate sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, apontando as especificidades de nosso sistema de governo que tornam a adaptação dos modelos institucionais ao nosso Congresso necessária.

2.1.1. O modelo distributivista: benefícios localizados, custos dispersos

“Quem ganha o que e às custas de quem?” é a pergunta que apresenta o problema de decisão e ação coletiva que engendra os debates distributivistas (KREHBIEL, 1991). Isto é, decidir como alocar os recursos disponíveis de acordo com os interesses dos congressistas e seus redutos eleitorais, e como distribuir os custos. Para entender tal dilema é necessário atentar-se à organização legislativa, ao comportamento dos atores no interior dessa instituição e às políticas produzidas através do processo legislativo (KREHBIEL, 1991). Para outros autores (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1989), o ponto de partida é diferente, qual seja: a reeleição. Isto é, buscam entender os altos índices de reeleição ou a inércia institucional do Congresso americano analisando, igualmente, a organização, comportamentos, procedimentos e resultados do processo legislativo.

Se a questão central gira em torno da distribuição de recursos, as políticas públicas realizadas são, obviamente, distributivas. Políticas distributivas são aquelas em que

the benefits targeted for one population or area can be varied without affecting those going to others and [...] the costs are assumed by the general population. In short, distributive policy refers to cases where benefits are particularistic but costs generalized (COLLIE, 1988:427-8).

proposed by others, and rights to employ staff to help study and draft legislation and amendments”.

Apesar da clássica definição de benefícios localizados e custos dispersos - o que significa dizer que é difícil identificar quem paga pelo benefício conferido a outrem -, há uma segunda definição em Krehbiel (1991:31), onde políticas distributivas “concerns policies that determine who gets what and at whose expense. Rather than the concentration versus dispersion of costs and benefits, the two central features in this conception are scarcity and conflict”⁴. Esta segunda definição nos induz a pensar o Legislativo americano como um ambiente conflituoso, pressupondo que cada congressista luta em nome de seus eleitores pelos bens escassos e fogem dos custos dos benefícios alheios. Tal configuração traduz-se em um jogo de soma zero, onde benefícios para um congressista refletem automaticamente em custos para os outros. Mas levando em conta a premissa do distributivismo, a de que os congressistas têm em comum um objetivo, qual seja, a reeleição (MAYHEW, 1974), e que para isso dependem dos votos de seus eleitores, existem incentivos institucionais para trocas através das quais todos saiam ganhando.

É válido lembrar que o voto nos Estados Unidos é distrital e que cada congressista representa um distrito específico. Tendo em conta que seu objetivo central é a reeleição e que para isso depende dos votos de seu eleitorado, é plausível que sua melhor estratégia seja se esforçar para levar benefícios localizados⁵ (*pork barrel*) para esse distrito. Entretanto,

⁴ Tal definição, na tríplice tipologia de políticas públicas de Lowi (1964), é apresentada através do conceito de política redistributiva, que se diferencia da política distributiva por conta da identificação daqueles que pagam os impostos (custos) que irão subsidiar determinada política e porque trabalha com categorias mais amplas, como a de classe, por exemplo, ao tratar de uma política de transferência de renda. O terceiro tipo seria o das políticas regulatórias que estabelecem obrigações, proibições e determinações a partir das quais pode-se e deve-se exercer determinadas atividades e comportamentos. Elas geralmente abarcam todo o contingente do território sobre o qual têm aplicação, apesar de incidirem sobre a conduta individual.

⁵ É comum entre os institucionalistas a não preocupação em saber como se formam as preferências dos congressistas. Em Mayhew (1974), como o único interesse do congressista é reeleger-se e para isso ele depende do voto dos eleitores de seu distrito que, por sua vez, votarão nele caso sintam-se contemplados pelas políticas instauradas em sua localidade ou acreditarem que o congressista está lutando por seus interesses, as preferências dos congressistas têm origens eleitorais, ou seja, são as mesmas que as de seus eleitores. É interessante notar que os congressistas não são avaliados, necessariamente, pelos

em vez de conflitos decorrentes da luta por bens escassos, o que se vê é um jogo de reciprocidade e ganhos a partir de trocas (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1989). Antes de vermos a lógica de funcionamento dessas trocas, vejamos alguns aspectos e comportamentos que, facilitados pelo arranjo institucional, configuram-se como estratégias eleitorais para os congressistas.

O pressuposto central para Mayhew (1974) é que a reeleição é o *único* objetivo dos congressistas (os congressistas são *single-minded*). A suposição de que os legisladores buscam a reeleição deriva da baixa rotatividade no Congresso estadunidense ou de certa inércia institucional. De acordo com Fiorina (1989), desde a Segunda Guerra Mundial, 90% dos congressistas tentaram a reeleição e, dos que tentaram, 90% deles conseguiu reeleger-se.

O conceito utilizado por Mayhew (1974) para explicar este fenômeno é o de *incumbency effect*, que aponta para um problema de ordem competitiva no interior da democracia estadunidense, derivado dos privilégios decorrentes do cargo de congressista, como *advertising* (estratégias usadas pelos congressistas para que se façam conhecer); *credit-claiming* (reivindicar para si o crédito por determinado resultado político); e *position taking* (enunciar publicamente seu posicionamento sobre matérias de interesse de seus eleitores) (MAYHEW, 1974). Além disso, a própria estrutura organizacional do Congresso, como os gabinetes individuais dos legisladores, habilidosos em *casework* (trabalho de conexão entre o representante e seus eleitores) e as comissões, que possibilitam a fruição dos privilégios supracitados, favoreceria a reeleição de seus membros.

A possibilidade de fácil reeleição para Fiorina (1989) deve-se à ampliação de recursos disponíveis que podem ser empregados para fins de reeleição, o aumento dos recursos para postagens, uso de telefone, etc.⁶ e a contínua descentralização do poder legislativo - talvez a característica mais importante - através da criação de um grande número de subcomissões e o aumento de poder dessas e das comissões previamente existentes. Este último ponto facilita a produção de políticas localistas e dificulta a realização de políticas de abrangência nacional, diminuindo cada vez mais a participação de unidades maiores (a *House of Representatives* e o Senado, por exemplo) na produção de políticas

resultados das políticas implementadas, mas sim pela forma como se posicionaram em relação a elas (KREHBIEL, 1991).

⁶ O que é, praticamente, o aumento de recurso para as atividades que Mayhew (1974) classifica como *advertising*.

públicas. Esses três elementos juntos representam um significativo aumento da burocracia estatal e encerram as tomadas de decisão em grupos cada vez menores. Ainda que as decisões sejam tomadas em grupos cada vez menores, os autores não entram no debate sobre a suposta especialização desses membros que tomam decisões em áreas específicas, relacionando-as apenas com as características dos distritos de onde provêm.

O complexo de comissões do sistema brasileiro também transfere poderes significativos a estes grupos, como o poder conclusivo. Entretanto, as comissões fazem pouco uso deste recurso. Além disso, diferentemente do Congresso americano, a fragmentação do Legislativo em comissões não implica a descentralização do poder legislativo, no nosso caso. Poderes atribuídos ao presidente, ao presidente da Câmara e aos líderes partidários fazem com que estes tenham muito mais poder decisório, comparados às comissões.

No cenário estadunidense, a cooperação entre os congressistas, a partir de trocas que podem trazer benefícios a todos, é possível justamente por conta do sistema de comissões (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1989). As comissões e subcomissões são grupos e subgrupos no interior do legislativo que têm jurisdição e determinadas prerrogativas sobre áreas específicas. Sobre a área que lhe diz respeito, uma comissão tem poder positivo e negativo. Positivo na medida em que tem prioridade de trazer questões relativas à área e prerrogativa sobre o status quo de uma determinada política desta área antes que ela seja analisada pelo plenário. Negativo pois caso haja uma proposta que pretenda alterar o status quo de alguma lei sob sua jurisdição e a maioria de seus membros for contrária à alteração, o projeto nem chega ao plenário para ser votado - ele é engavetado (KREHBIEL, 1991).

As trocas que levam a ganhos generalizados funcionam da seguinte forma: como cada comissão é responsável por uma área específica os congressistas buscam ocupar lugares nas comissões cujas políticas tramitadas são de interesse do seu distrito (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1989; KREHBIEL, 1991). Seria sensato crer que a tendência entre os congressistas fosse montar coalizões vencedoras mínimas, para que pudessem levar mais benefícios aos seus eleitores. Mas o que se vê, ao contrário, é que no interior das comissões formam-se coalizões universais, ou seja, que englobam e distribuem benefícios a todos os membros (MAYHEW, 1974).

Talvez isso derive da proposição entre os distributivistas de que os membros de uma comissão têm preferências homogêneas e distantes, se não extremas (são *outliers*), em relação à mediana do plenário

(KREHBIEL, 1991). Tal configuração, dado que cada congressista participa de pelo menos uma comissão, facilitaria as trocas, gerando o que Fiorina (1989) chama de observância da reciprocidade, isto é, a quase submissão a um acordo tácito entre as comissões e seus membros estabelecendo que os membros de uma não interferem ou votam de forma contrária ao que foi definido no interior da outra.

Os congressistas fazem concessões em áreas que não são de grande importância para seus distritos e têm ganhos desproporcionais em áreas relevantes para seus eleitores (SHEPSLE, 1986). É curioso que se pensarmos em um congressista com *expertise* adquirida fora do parlamento, mas que por conta dos interesses do seu eleitorado não está no interior da comissão cuja jurisdição é de seu domínio, ele não buscará interferir nos resultados desta comissão, ainda que a substância dos projetos lhe desagrade. Esta descentralização em comissões e subcomissões faz com que o congressista individual seja capaz de tomar decisões políticas sem estar amarrado ao partido ou ao plenário.

No caso brasileiro, além dos deputados não decidirem por si mesmos quais comissões querem integrar, a correlação entre os supostos interesses de um reduto eleitoral e a nomeação ou permanência de seus representantes no interior da comissão correspondente é um tanto frágil (RICCI; LEMOS, 2004).

Voltando ao Congresso americano, a possibilidade de fazer uso das comissões e subcomissões desta forma, isto é, produzir políticas públicas em áreas que favorecem o *incumbency effect* e ter a quase garantia de que irão atingir aquilo que desejam através da regra implícita de reciprocidade, faz com que os congressistas individuais tenham amplos poderes em suas mãos e possam utilizá-los estrategicamente (FIORINA, 1989). Portanto, se o jogo funciona favoravelmente a todos os congressistas, é fato que exista pouco incentivo institucional e interesse para mudanças.

Para os distributivistas, portanto, o legislativo americano funciona através de um jogo onde se colhem benefícios a partir de trocas. O sistema de comissões figura como a solução institucional que constrange os atores nesse jogo, em especial, pois opera através de um sistema de jurisdição, onde cada comissão tem direitos exclusivos sobre uma área específica. Além disso, funciona através de um sistema de antiguidade, que reserva o posto de *chairman* ao membro mais antigo do partido majoritário servindo na comissão; e um sistema de composição das comissões que permite que os lugares vagos sejam preenchidos através da auto-seleção (MAYHEW; 1974; FIORINA 1989; KREHBIEL, 1991).

No início deste capítulo apresentamos os problemas teóricos desenvolvidos por Arrow e McKelvey como ponto de partida do novo institucionalismo. Tais problemas apontavam para a inconsistência e indeterminação de decisões coletivas. Contudo, o que se via era um Congresso com decisões relativamente estáveis, ainda que a unanimidade nas decisões, levando em conta as preferências individuais de todos os congressistas, pareça algo impossível. Para entender esta estabilidade Shepsle introduz a ideia de um equilíbrio institucional, colocando as regras e as comissões como variáveis explicativas deste cenário (*structure induced equilibrium*) (LIMONGI, 1994). Krehbiel (1991), que toma como dois postulados dos estudos do legislativo o *majoritarismo* (todas as decisões substantivas e procedimentais têm que passar pela regra da maioria) e a *incerteza* (imprecisão sobre a relação entre uma política e seus efeitos); e afirma que estes estudos operam em dois níveis de escolha (de políticas e de procedimentos); pergunta-se se em Shepsle se pode argumentar sobre ambos os níveis ao mesmo tempo e conclui que não, pois em Shepsle haveria a ideia de que se deve atentar primeiro aos resultados políticos e tratar os arranjos institucionais como exógenos⁷. Como os congressistas são avessos a riscos, não haveria interesse em mudar as regras por conta da incerteza em relação ao que viria.

Se as decisões sobre as políticas públicas são tomadas no interior das comissões que têm jurisdição sobre áreas determinadas, o postulado do majoritarismo também é contrariado (KREHBIEL, 1991). Isso porque, por mais que as propostas passem pelo plenário após o parecer das comissões, as votações no plenário são *pro forma* e não influenciam os resultados de fato (MAYHEW, 1974). Antes de partirmos para a teoria informacional, vejamos algumas das previsões ou implicações empíricas do distributivismo.

Como a composição das comissões se dá via auto-seleção, os ganhos de trocas serão facilitados e seus membros serão congressistas com preferências extremas e homogêneas, não representativos em

⁷ Enquanto interlocutor direto com os distributivistas e crítico a alguns aspectos desta abordagem, Krehbiel (1991) considera que há uma contradição nesta argumentação, pois, por um lado, tem-se por incerto o resultado de mudanças nas regras (escolha procedimental); e por outro, existe um equilíbrio institucional gerado pela estrutura legislativa que significa, em última instância, que os legisladores sabem com certeza o resultado das políticas públicas aprovadas (escolhas substantivas), isto é, escolhem políticas em um cenário de completa informação, contradizendo o postulado da incerteza.

relação ao plenário (KREHBIEL, 1991). Outra previsão que dá maior força às comissões é que terão prerrogativas durante a tramitação de uma proposta da área sobre a qual têm jurisdição. Ainda sobre regras e procedimentos, se prevê a utilização de regras restritivas para acelerar a tomada de decisão sobre matérias altamente distributivas e regras irrestritas para minimizar a ineficiência de projetos particularistas em temas distributivos. Supostamente, os legisladores irão se comprometer com os arranjos procedimentais que conferem benefícios aos congressistas de alta demanda, ainda que suas propostas sejam as mais extremas.

Passamos agora à teoria informacional da organização legislativa (KREHBIEL, 1991). Se no distributivismo existe uma lógica de incentivos exógenos – a reeleição e a produção de políticas localizadas, de acordo com o interesse do eleitorado –, no modelo informacional há uma lógica endógena, qual seja, a de que as comissões, através das regras do Legislativo americano e dos recursos atribuídos a elas, permitem a especialização de seus membros. Tal especialização é de extrema importância, pois reduz a incerteza dos congressistas nos momentos decisórios e porque produz políticas públicas de maior qualidade.

2.1.2. O modelo informacional: redução da incerteza entre as políticas e seus resultados

Ao discutir organizações legislativas pensando relações entre Executivo e Legislativo em sistemas de governo presidencialistas e parlamentaristas, Carey (2006) afirma que o Legislativo é a principal instituição de produção de políticas públicas nas democracias modernas. Com responsabilidade sobre uma variedade de áreas, espera-se que este corpo seja representativo da diversidade do contexto no qual está inserido, que seja um espaço de discussão e deliberação qualificada, capaz de tomar decisões, fiscalizar o Executivo e que estimule a produção de informação e especialização (CAREY, 2006).

No Brasil, o Executivo detém poderes legislativos e, de acordo com alguns autores (PEREIRA; MUELLER, 2000; FIGUEIREDO, LIMONGI, 2007), haveria uma predominância deste poder sobre o Legislativo no processo de produção de políticas públicas. Assim, os números entre 1988 e 2007 mostram que mais de 83% dos projetos aprovados na câmara foram originários do Executivo, colocando a afirmação de que o Legislativo é o maior produtor de políticas públicas em xeque (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2007). Obviamente, não se trata

de um ator nulo. Estudos mais recentes (FREITAS, 2016) mostram como o Legislativo é parte ativa do processo de elaboração de leis e políticas públicas. Em especial, a parte do legislativo é que base de governo e, discutindo, emendando e reformulando os projetos provenientes do Executivo, faz com que os projetos aprovados sejam da coalizão como um todo, representando os interesses de um governo pluripartidário, e não só do partido que encabeça o grupo.

A produção de informação é necessária, pois, frequentemente os congressistas têm que tomar decisões sobre assuntos complexos, que demandam *expertise*, conhecimento técnico e experiência (CAREY, 2006). Como as democracias contemporâneas são marcadas pelo profissionalismo político, isto é, como sistemas onde os representantes fazem carreiras, é esperado que eles se tornem especialistas em alguma área de políticas públicas. De acordo com Krehbiel (1991:62), “a well-designed legislature is a producer, consumer, and repository for policy *expertise*, where ‘*expertise*’ is the reduction of uncertainty associated with legislative policies”. Assim, a qualidade de um corpo legislativo relaciona-se diretamente com sua capacidade de incentivar a especialização de seus membros e sua habilidade em produzir informações relevantes a fim de diminuir a incerteza que ronda os processos decisórios.

As altas taxas de renovação do Congresso brasileiro e a carreira legislativa pouco atrativa na Câmara dos Deputados (SAMUELS, 2000) nos permite questionar, desde já, em que medida nosso Legislativo fornece incentivos internos para a especialização de seus membros.

Como vimos na seção anterior, Krehbiel (1991) apresenta duas premissas relacionadas à organização legislativa: o majoritarismo, cuja implicação é a de que todo objeto de escolha, seja procedimental ou substantivo, deve ser escolhido através da maioria dos congressistas; e a incerteza, que distinguindo as políticas públicas de seus resultados, afirma o usual desconhecimento dos parlamentares sobre a relação entre ambos nos momentos de tomadas de decisão. É justamente a presença e consideração dessas duas premissas o ponto de distinção do modelo informacional do distributivista. Na teoria informacional, o postulado do majoritarismo tem efeitos e implicações de maior peso do que no distributivismo. A premissa de incerteza, conceito chave no interior do modelo informacional, é negligenciada pelos distributivistas (KREHBIEL, 1991).

O fato de a maioria das teorias e estudos do legislativo não levarem em conta a busca dos congressistas por informação para tomar decisões em cenários de incerteza decorre da desconsideração de três

características: 1) os custos em se adquirir *expertise*; 2) que se adquirida, esta *expertise* beneficiará todos os legisladores; 3) os possíveis benefícios da *expertise* só serão utilizados se o arranjo institucional legislativo gerar incentivos para que os congressistas se especializem em determinadas áreas e compartilhem seu conhecimento com os demais legisladores (KREHBIEL, 1991).

Este modelo, portanto, gira em torno de políticas públicas que são objeto de escolha no interior do Congresso; da incerteza decorrente da informação incompleta entre um projeto e seus resultados efetivos; e dos resultados ou efeitos dessas políticas após serem aprovadas e implementadas. A distinção entre uma política e seus efeitos também distingue a teoria informacional do distributivismo, na medida que lá ambas são uma e a mesma coisa. Além disso, aqui se considera que os congressistas terão sucesso ou não de acordo com os resultados dos projetos que aprovam e não pela forma que se posicionam frente às matérias (*position taking*). Assim, no modelo informacional

The outcome (consequence of the implemented policy) coincides with a legislator's expectations only to the extent that she has precise information about how a policy is transformed into a final outcome or, alternatively, how a law is implemented and its consequences are felt (KREHBIEL, 1991:67).

Para ter informação completa e precisa sobre uma proposta que esteja tramitando no Congresso, o congressista busca informação política (*political*), buscando identificar as preferências dos atores políticos envolvidos e/ou interessados nas matéria e informações técnicas (*policy*), buscando conhecer quais políticas produziram resultados desejados.

Duas questões importantes surgem aqui: 1) a incerteza parece não dizer respeito somente à relação entre uma política e seus resultados, mas também sobre as preferências dos demais atores políticos envolvidos no processo; 2) os congressistas geralmente sabem o que desejam (resultado), mas não conhecem os meios adequados (política pública) para realizá-lo (KREHBIEL, 1991).

No processo legislativo, além de incerteza, há também a distribuição não uniforme da *expertise*, isto é, alguns congressistas têm mais conhecimento sobre uma política e seus resultados do que outros (informação assimétrica). O desenvolvimento da especialização se dá no interior das comissões, através das quais seus membros fazem toda sua

carreira legislativa, debatendo e dominando cada vez mais as matérias de uma determinada área. Mas o incentivo para produção de *expertise* não é o suficiente. São necessários incentivos institucionais para o compartilhamento dessas informações, pois não há qualquer mecanismo que impeça o uso estratégico das informações assimétricas detidas por uns e escassas para outros.

A regra que permite que um congressista, após ocupar um assento em uma comissão, só o abandone por vontade própria, também é uma diferença a se enfatizar em relação ao cenário brasileiro. Em nosso Legislativo, o poder detido pelos líderes lhes permite substituir um deputado por seu suplente ou removê-lo da comissão quando de seu interesse. Esta manobra implica no enfraquecimento da possibilidade de especialização nos termos do modelo informacional, por um lado, e no aumento da força e controle partidário sobre seus membros, por outro.

Krehbiel (1991) entende o processo legislativo como um jogo de sinais (*legislative signaling game - LSG*), onde os atores envolvidos são o *remetente* (a comissão) e o *receptor* (o plenário). No caso da comissão, enquanto especialista, enviar um projeto ao plenário em condições de assimetria de informações, o plenário irá se esforçar para descobrir quais informações estão omitidas na mensagem do proponente. Isto é, o plenário busca decifrar a mensagem a fim de inferir sobre as possíveis omissões nela implícitas. Após este processo o plenário renova suas crenças sobre a relação entre uma política e seus resultados, podendo fundamentar melhor sua escolha, levando em conta seus interesses (KREHBIEL, 1991).

O objetivo central deste modelo de jogo de sinais é identificar e interpretar o equilíbrio, caracterizado pela maximização da utilidade desde a elaboração de um projeto pela comissão, passando pela atualização de crenças no plenário, até a decisão final realizada pelo Legislativo como um todo. O aspecto informacional dá ao jogo de sinais legislativos um elemento de soma positiva (*positive-sum*), afirmando que todos os legisladores têm a ganhar com a redução da incerteza, independente do resultado final do processo (KREHBIEL, 1991). Em suma, “In LSGs, the informational efficiency associated with an equilibrium refers to the amount of reduction of uncertainty in the course of the choice process” (KREHBIEL, 1991:74), de modo que a preocupação é em relação à qualidade do processo legislativo e não em termos distributivistas de quem ganha o que (e quanto) às custas de quem.

Comissões são caracterizadas como agentes informacionais não só pela *expertise* produzida em seu interior, mas também na medida em

que compartilham suas informações e conhecimento específico com o plenário. Através desse processo é possível reduzir a incerteza nos momentos de tomadas de decisão. É justamente da especialização de seus membros que deriva o poder da comissão⁸, na medida em que eles são pontos de referência para os membros não especializados na área sobre a qual têm jurisdição e, conseqüentemente, *expertise*. Eles dão recomendações no sentido de distinguir informações técnicas de valores e preferências, constringendo possíveis comportamentos fundados em valores e interesses individuais no plenário (KREHBIEL, 1991). Assim, as comissões detêm determinado poder sobre as formas que tomam as políticas sob sua jurisdição.

No Brasil, como vimos, esse poder das comissões pode ser enfraquecido por atores que detêm poderes legislativos de maior peso, como o Executivo e os líderes partidários. Um dos principais recursos acionados por esses atores é o *pedido de urgência*. Apesar da recorrência de seu uso, a maior parte dos projetos tramita normalmente, de modo que a comissão é capaz de produzir e fornecer informações sobre determinada matéria.

As implicações empíricas do modelo informacional são distintas das do distributivismo. Destacamos algumas: as comissões não serão compostas por membros com preferências extremas e de alta demanda, por conta da ineficiência informacional desse tipo de composição e das escolhas que favorecem desproporcionalmente seus membros; haverá heterogeneidade na composição das comissões; excepcionalmente, compor-se-ão comissões com membros com preferências extremas, aplicada em casos nos quais os custos de especialização desses membros é menor; as regras restritivas serão mais comuns no processo legislativo, pois este tipo de procedimento incentiva a especialização; a última previsão do modelo informacional diz respeito ao comprometimento dos congressistas com as regras⁹, e prevê ambas as possibilidades: o não comprometimento com os procedimentos visando os possíveis benefícios distributivos e informacionais; ou o comprometimento com

⁸ O poder das comissões, na teoria distributivista, deriva de sua capacidade de obter ganhos desproporcionais às custas do plenário. Na teoria informacional o poder da comissão refere-se a ganhos muitos parecidos para seus membros e não membros, a partir da produção e compartilhamento de *expertise* (KREHBIEL, 1991).

⁹ A regra pode ser fechada, quando o projeto não pode sofrer alterações; restritiva, quando há limites para as emendas; ou aberta, quando as emendas são ilimitadas.

procedimentos com regras fechadas quando os ganhos informacionais compensarem as perdas distributivas (KREHBIEL, 1991).

É complicado testar essas implicações como previstas por Krehbiel (1991) no Congresso brasileiro. Seu modelo teórico foi desenvolvido pensando na instituição e organização legislativas estadunidenses. Ainda assim, nos parece factível que tomar decisões coletivas em cenários de menor incerteza é algo universalmente desejável. Portanto, dadas as peculiaridades do Legislativo brasileiro, faremos uso deste modelo, a partir das adaptações propostas por Santos (2002) e utilizadas por Ricci e Lemos (2004) e por Müller (2005). Assim, os critérios de mensuração da especialização dos deputados são outros, conforme já discutimos e voltaremos a discutir ao longo deste trabalho.

Apresentado o modelo informacional, vejamos agora o último modelo a ser discutido aqui.

2.1.3. O modelo partidário: controle da agenda, lealdade partidária e carreira legislativa

Assim como a teoria informacional, o diálogo do modelo partidário parece ser direto com o distributivismo e suas premissas. Teorias que buscam estudar a organização legislativa baseadas em partidos, os compreendem como criações endógenas objetivando recompensas internas (resolver problemas de ação coletiva, de cooperação, facilitar a formação de coalizões, etc.) (ALDRICH, 1995) e recompensas externas (ganhos eleitorais aprovando boas políticas e criando boa reputação) (COX; MCCUBBINS, 2005).

As teorias tradicionais do modelo partidário (modelo de partidos responsáveis) atribuem sucesso a um governo quando ele é capaz de aprovar as políticas prometidas na campanha. Considera-se que os líderes partidários têm mais poder na medida em que seus membros têm preferências homogêneas, tornando-se mais fácil garantir a disciplina e coesão partidárias (COX; MCCUBBINS, 2005). Controlar a agenda, mais do que disciplinar seus membros para que votem em bloco, é o que enfatizam os autores (2005) no modelo que sugerem. Desta forma, a preocupação é mais em evitar que políticas que irão dividir os votos do partido cheguem ao plenário, do que em relação a uma exigência extrema de lealdade e disciplina partidárias (Idem).

No Congresso brasileiro, como veremos na seção seguinte, ambas as características são muito fortes: há o controle da agenda pela coalizão majoritária, geralmente realizado através da figura do presidente em

conjunto com o presidente da Câmara; e existe também um forte trabalho de coordenação dos deputados pelas lideranças, que elevam as taxas de disciplina partidária a números significativos.

No modelo de Cox e McCubbins (2005), o partido majoritário tem que lidar com duas questões: barrar políticas indesejadas e mandar ao plenário projetos de seu interesse. O primeiro ponto é um poder negativo, podendo ser exercido a fim de garantir que os membros mais antigos do partido ocupem os cargos de maior relevância (*speaker, chairmen, party leaders*). A partir do momento que eles ocuparem estes cargos impõe-se um padrão de confiança que os impele a respeitar os interesses da maioria do partido, obstaculizando as matérias que vão contra esses interesses. A segunda questão se trata de um poder positivo, realizado através do fortalecimento desses membros em enviar ao plenário os projetos que são de interesse do partido como um todo.

Basicamente, é sobre essas duas questões que gira o modelo partidário de Cox e McCubbins (2005): a habilidade do partido em decidir quais serão as matérias votadas no plenário e a habilidade de preservar o status quo das matérias cujas proposições vão contra seus interesses. Focando em aspectos procedimentais, cuja chave é o controle da agenda, os autores intitulam seu modelo de *procedural cartel theory* (COX; MCCUBBINS, 2005).

Esses poderes são, também, de extrema importância no Congresso brasileiro. Mas, ao contrário do Legislativo norte-americano, nosso Congresso não conta com um partido que detenha mais da metade das cadeiras, pois se trata de um Legislativo multipartidário. De toda forma, tem-se constatado a capacidade do governo formar maiorias na Câmara dos Deputados. Aqui, o controle é exercido pelo Presidente, através de seus poderes legislativos, em parceria com os líderes dos partidos que integram a coalizão de governo. Ao que tudo indica, portanto, também há no Brasil uma “cartelização” da agenda, que tem, além dos atores citados, o Presidente da Câmara como peça central.

No modelo de Cox e McCubbins (2005), os poderes atribuídos aos membros centrais do partido majoritário variam de acordo com a maior ou menor homogeneidade entre os membros do partido. Assim, se o partido apresenta preferências heterogêneas, se reduz os poderes de proposição e aumenta os de veto, de modo que o valor e a estabilidade da coalizão repousam na capacidade de manter determinadas matérias fora da agenda e preservar o status quo; ao passo que, se as preferências são homogêneas, aumenta-se os poderes de proposição e diminui-se os de veto, de modo que o valor da coalizão reside em sua capacidade de

colocar na agenda projetos de interesse da maioria do partido, a fim de mudar o status quo sobre determinada matéria (Idem).

Os elementos que compõem esta teoria formam um desenho cíclico que apresenta causalidade e dependência: ocupando cargos centrais o partido majoritário consegue controlar a agenda; controlando a agenda consegue atingir bons números de realização legislativa; com um número significativo de políticas públicas aprovadas o partido ganha boa reputação; com isso, consegue reeleger seus congressistas e possivelmente eleger novos candidatos; assim, mantém-se como partido majoritário; sendo majoritário, dá aos seus membros mais antigos os postos centrais do Congresso; desta forma, voltamos ao primeiro elemento, o controle da agenda, possível somente através dos poderes atribuídos a esses cargos (COX; MCCUBBINS, 2005). Veja que a tese dos autores (2005:9) é simples: “agenda power in busy legislatures is almost always cartelized”. Esta tese questiona o caráter democrático do Legislativo estadunidense, pois se o voto de cada congressista tem o mesmo peso, a alocação dos poderes de propor e vetar matérias é desigual. O mesmo pode ser dito em relação ao Congresso brasileiro.

Das premissas centrais deste modelo, destacamos a que afirma ser do interesse dos congressistas, além da reeleição, a busca de postos centrais no interior da *House*, produzir boas políticas públicas e conquistar e manter o status de maioria do partido. Talvez esta última característica seja a mais relevante, na medida em que somente a partir dela se pode ocupar os cargos cujos poderes neles concentrados controlam a agenda, como os postos de *chairman* no interior das comissões. Os membros que ocupam esses postos são os que têm maior controle sobre o processo legislativo.

A manutenção dos membros no interior das comissões não teria relação com a capacidade de se tornarem especialistas nas temáticas sobre as quais têm jurisdição, mas sim com a lealdade destes em relação aos interesses da maioria do partido. Na medida que envie ao plenário projetos que o partido deseja aprovar e barre os que ferem esses interesses, um membro perpetua-se no interior da comissão sem colocar seu posto em risco, independente do domínio que detenha sobre determinada área.

Como tais postos são dados aos membros mais antigos (*seniority rule*), o argumento central é o de que um grupo de legisladores do partido majoritário forma um cartel com poderes que lhe permite monopolizar a agenda, controlando, em última instância, os resultados políticos. Algo parecido ocorre no cenário brasileiro, mas envolvendo

outros atores, como já destacamos: as lideranças partidárias, o presidente da Mesa Diretora do congresso e o Executivo (presidente e ministros).

Os modelos apresentados foram desenvolvidos para o estudo do Congresso americano levando em conta as especificidades daquela instituição e organização legislativa. Transportá-los ao Legislativo brasileiro sem as devidas adaptações os torna, praticamente, inaplicáveis. Ainda assim, algumas das premissas e proposições do modelo partidário (COX; MCCUBBINS, 2005) parecem se relacionar facilmente com o Congresso brasileiro. Isso porque diversos estudos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, 2007; FREITAS, 2016) têm mostrado que o processo legislativo brasileiro se estrutura em torno dos partidos e através da centralização de poderes. O modelo informacional (KREHBIEL, 1991) também se relaciona com nossa realidade, em especial pelo próprio regimento interno que dá às comissões a tarefa de produzir informações relevantes para o processo legislativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017), mas também por alguns achados da literatura local (SANTOS, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2011; RICCI; LEMOS, 2004; MÜLLER, 2005).

Mas, como vimos no início deste trabalho, as diferenças entre os dois congressos têm implicações importantes e extrapolam o Legislativo, relacionando-se com os sistemas eleitoral, partidário e de governo. Nesse sentido, as particularidades brasileiras são o sistema proporcional de lista aberta para a escolha dos deputados; a fragmentação partidária, refletindo no multipartidarismo do Congresso que, para formar maioria, recorre às coalizões; a migração partidária; as baixas taxas de reeleição dos deputados, seja pelas dificuldades da lógica eleitoral ou pela percepção da carreira legislativa como não promissora; e os poderes legislativos delegados ao Executivo e aos líderes partidários, que centralizam o poder de agenda e tomadas de decisão.

Como a literatura especializada sobre nosso sistema não é consensual, debateremos, a partir de uma gama de autores, nosso sistema de governo, o presidencialismo de coalizão.

2.2. ESTUDOS SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

A literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro é, grosso modo, institucionalista. Ainda que em seu início tenha incorporado elementos exógenos em suas análises, as variáveis explicativas são, na maior parte das pesquisas, de caráter endógeno.

A grande questão, no início desses debates – em especial após a promulgação da Constituição de 1988 –, era sobre a adequação ou não de nosso sistema à realidade social, pensada principalmente em termos de governabilidade e garantias institucionais para a democracia. Ainda hoje, por mais que a democracia brasileira se apresente cada vez mais como uma democracia consolidada, a adequação de suas instituições à estrutura social, econômica, política e cultural, não gera consenso entre os especialistas. Os que consideram nossas instituições políticas inadequadas clamam por reforma, argumentando que a combinação entre fragmentação partidária, eleições proporcionais de lista aberta em distritos de grande magnitude, federalismo, presidencialismo e a necessidade de se formar coalizões leva qualquer governo à paralisia decisória. As reformas sugeridas são as mais variadas, desde alterações na legislação eleitoral e partidária até a mudança de nosso sistema de governo, adotando-se o parlamentarismo. Contudo, a longa tradição presidencialista arraigou-se, de forma que qualquer tentativa de mudança nesse sentido será entendida pelo eleitorado como a retirada do direito de escolher diretamente quem administra o país.

Outra vertente deste debate tem apresentado evidências contrárias. Estudos empíricos mostram que o Brasil não é ingovernável e que uma série de mecanismos institucionais fazem com que, de seu jeito, a máquina funcione (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002; FREITAS, 2016). A Constituição de 1988 traz algumas dessas garantias, como por exemplo os poderes legislativos que atribui ao Executivo (prerrogativas para iniciar projetos em determinadas áreas, poder de veto e as Medidas Provisórias). Além disso, os estudos mostram que mesmo que os governos sejam pluripartidários, existe capacidade de coordenação entre os poderes, por conta da troca que se faz ao montar uma coalizão. O partido vencedor cede pastas ministeriais a outros partidos e, em troca, demanda apoio parlamentar para aprovar suas matérias. Os partidos que têm cadeiras no Legislativo, por sua vez, entram no jogo a fim de, ocupando as pastas, influenciar as políticas públicas de acordo com suas preferências. As regras internas da Câmara também dão aos líderes partidários determinados poderes que os fazem capazes de coordenar seus correligionários a fim de aprovar as matérias de interesse do governo, elevando as taxas de disciplina partidária a níveis expressivos. Os autores dessa corrente admitem que o sistema não seja perfeito e necessita ser aperfeiçoado. Aqui, são reformas mais pontuais, como mecanismos institucionais que garantam a coesão e disciplina no interior da coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007) ou

a diminuição do poder legislativo detido pelo Executivo (SANTOS, 2006).

Portanto, a literatura sobre o presidencialismo brasileiro pode ser dividida em duas vertentes: uma que enxerga este sistema de governo como fadado à ingovernabilidade, entendendo que a relação entre Executivo e Legislativo é fatalmente conflituosa e gera, inevitavelmente, paralisia decisória; e outra que entende a relação entre os poderes como funcional, havendo cooperação entre Executivo e Legislativo a fim de se garantir a governabilidade e a aprovação das matérias que são de interesse da coalizão de governo. Veremos a seguir os argumentos centrais de cada uma dessas perspectivas, intituladas como *tese do conflito* e *tese da cooperação* (FREITAS, 2016).

2.2.1. Tese do conflito: ingovernabilidade

Os autores da tese do conflito enxergam uma clara divisão entre os poderes. Em geral, a classificam de dois modos: 1) um Executivo progressista *versus* um Legislativo conservador; 2) um Executivo que produz políticas amplas e de abrangência nacional *versus* um Legislativo que produz políticas localistas e direcionadas (*pork barrel*) (LINZ, 1990; LAMOUNIER, 1992). Antes de entrarmos nos argumentos críticos ao nosso sistema político, é válido destacar que o termo *presidencialismo de coalizão* passou a ser utilizado vastamente na literatura após ser cunhado por Abranches (1988) que, na falta de outro melhor, buscou expressar através deste nossa peculiaridade institucional: a de sermos o único país que combina eleições proporcionais, um sistema partidário fragmentado e um Executivo forte que, para garantir governabilidade, fundamenta-se em grandes coalizões interpartidárias.

Diversos são os argumentos mobilizados para afirmar a ingovernabilidade de nosso modelo. Para Abranches (1988), um problema imediato diz respeito à própria necessidade de se formar coalizões. Como elas geralmente agregam um grande número de partidos e não obedecem qualquer coerência ideológica, estariam mais propensas à instabilidade, pois funcionariam em torno de consensos parciais, onde os partidos envolvidos têm de fazer sacrifícios mútuos, abrir mão de certas preferências políticas, etc., para montar um programa razoável que possa ser defendido por todos. Entretanto, em momentos de crise institucional essas coalizões se tornam frágeis e as lideranças partidárias passam a levar em conta fatores externos à própria coalizão, como por exemplo sua base eleitoral. Isto é, o cálculo deve ser capaz de prever até quando ou até que ponto o partido pode continuar apoiando o

governo sem colocar em risco a lealdade eleitoral de sua base (ABRANCHES, 1988). Em momentos de crise interna à coalizão as diferenças e disputas convergem em um único ponto: o presidente. Este, por sua vez, será quem provavelmente sofrerá todo o desgaste, pois, por mais que uma coalizão seja pluripartidária, a personalização do Executivo na figura do presidente faz com que todas as demandas, sucessos e fracassos sejam imputados a ele.

A necessidade de se formar coalizões deriva de um dos principais problemas de nosso sistema de governo, de acordo com Mainwaring e Shugart (1993): o multipartidarismo. A fragmentação partidária no Brasil apresenta índices inigualáveis, desdobrando-se em uma composição parlamentar em que nenhum partido adquire expressiva parcela das cadeiras. Decorrente disso, o partido vencedor das eleições geralmente não forma maioria no Congresso e é forçado a formar uma coalizão de governo. Entretanto, como o poder atribuído ao Presidente deriva do voto direto da população, este não quer dividir o lhe foi dado (MAINWARING; SHUGART, 1993). Assim, distribui pastas ministeriais em troca de apoio no Congresso, mas não divide seu poder de agenda. Os governos têm, por este motivo, uma propensão à instabilidade. Faltando incentivos institucionais à cooperação, a possibilidade de incapacidade decisória, ingovernabilidade e, em última instância, derrocada da democracia, batem à porta.

Outro argumento crítico ao presidencialismo de coalizão é o das agendas concorrentes (LINZ, 1999). No presidencialismo há uma clara divisão dos poderes, de modo que Executivo e Legislativo são independentes um em relação ao outro. No parlamentarismo, tal concorrência não existiria, pois o Executivo é formado pelos Membros do Parlamento (Legislativo), tendo sua autoridade e confiança derivada deste segundo, além de ter o primeiro-ministro eleito indiretamente pelos membros do Legislativo. O Gabinete é formado, usualmente, pelos líderes partidários que detêm a maioria das cadeiras do Parlamento (COX, 1987), de modo que os integrantes do governo estão presentes tanto no Executivo como no Legislativo, havendo uma fusão entre os dois poderes.

Voltando ao presidencialismo, as eleições são diretas tanto para o Executivo como para o Legislativo e como são distintos os eleitorados dos dois poderes, têm-se diferentes preferências políticas em cada um desses órgãos. Esta situação resulta em uma relação conflituosa entre os dois poderes, pois cada um quer aprovar as matérias que são de seu interesse (LINZ, 1999). Além disso, tem-se o problema da dupla legitimidade, isto é, se ambos foram eleitos pelo povo, quem está

autorizado a falar em nome deste? Obviamente, Legislativo e Executivo reivindicam para si esse direito, apesar de não haver resolução para tal dilema “a partir dos princípios democráticos” (LINZ, 1999:66).

O tema das agendas concorrentes faz a perspectiva do conflito considerar que não há incentivos para a cooperação entre os poderes (FREITAS, 2016). Isso porque se a confiança e legitimidade do Executivo não derivam do Legislativo, o presidente e o governo podem tentar implementar políticas contrárias às preferências do Legislativo, estando elas baseadas em seus próprios interesses ou nos supostos interesses da nação. O Legislativo, por sua vez, não coopera, pois agindo desta forma contribui para o fracasso do governo, já que impede a aprovação de determinadas matérias, objetivando chegar à eleição seguinte com maiores chances de vencer.

Ainda que o presidente tenha que formar uma coalizão buscando garantir a maioria no Congresso em troca de pastas ministeriais, não significa que irá dividir seu poder de agenda com os demais partidos que compõem a coalizão. Este poder de agenda deriva do significativo poder legislativo que o presidente detém. Assim, quanto mais poder legislativo o Executivo tiver, menos estará disposto a cooperar. Por conta de elementos como esses que alguns autores (MAINWARING; SHUGART, 1993) defendem presidencialismos de presidentes fracos, o que seria um incentivo institucional à cooperação.

A rigidez do mandato é outro problema do presidencialismo (LINZ, 1999). O mandato fixo mostra a inflexibilidade deste tipo de sistema de governo e atrapalha a resolução de conflitos. O presidente eleito governa por quatro ou cinco anos, a depender das regras, havendo a possibilidade ou não da reeleição para mais um mandato. Esta característica do presidencialismo traz consigo dois problemas: 1) a dificuldade de se retirar o presidente do cargo; 2) a descontinuidade entre os governos, pois nada garante que políticas públicas implementadas por um presidente não serão cortadas no mandato seguinte.

Em relação ao primeiro dos problemas derivados do mandato fixo, tem-se ainda a questão da sucessão. Caso haja vacância, quem assume o cargo é o vice-presidente. A chance de uma crise institucional surgir em uma situação como essa existe na medida em que a substituição do presidente por seu vice pode gerar uma sensação de ilegitimidade, visto que em circunstâncias normais, este político possivelmente não teria apoio do eleitorado, de seu partido e sequer capacidade para ocupar o cargo. Isso sem contar casos em que presidente e vice são eleitos separadamente, podendo o vice pertencer a um partido

de oposição ao partido do presidente, gerando uma crise institucional ainda mais profunda (LINZ, 1999).

O excesso de consociativismo, caracterizado pela fragmentação partidária, multiplicidade de contrapesos (poderes de veto), regras eleitorais e pelo federalismo é o centro do problema para Lamounier (1992). Todos esses elementos em conjunto estimulariam a fragmentação política, impedindo a formação de governos mais abrangentes e estáveis. A solução para tal problema, na Constituinte de 1988, foi atribuir ao presidente prerrogativas e poderes legislativos, acreditando que este ator político seria um centro de poder legítimo e capaz de tomar as decisões (LAMOUNIER, 1992).

O desejo de um Executivo forte, com legitimidade popular e capaz de se opor aos interesses supostamente particularistas do Congresso aparece como uma contradição, pois vem acompanhado da desconfiança em relação a esse mesmo poder e seus usos (LINZ, 1999). Com medo de personalidades autoritárias usurparem o poder que a posição lhe atribui, criaram-se mecanismos institucionais para barrar o possível abuso de poder do presidente, como por exemplo a necessidade de a agenda do Executivo ser aprovada pelo Congresso antes de se tornar válida. Mas a fragmentação, somada aos poderes de veto de ambos – Executivo e Legislativo –, faz com que os poderes se anulem e o processo político se paralise (LAMOUNIER, 1992).

Outro aspecto que é constante alvo de críticas e ponto de partida para sugestões de reformas são as regras eleitorais para a escolha dos Deputados Federais. A utilização do sistema proporcional de lista aberta é uma peculiaridade de nosso sistema eleitoral. Apesar de ser amplamente usado em países parlamentaristas e multipartidários, tal sistema é utilizado com listas fechadas (o partido lança as candidaturas em uma lista ordinal). Diz-se que a tendência dos países presidencialistas é que se tornem bipartidários (LINZ, 1999), mas nossa realidade é outra. A fragmentação partidária brasileira seria reflexo de sua pluralidade e complexidade social, econômica e cultural (ABRANCHES, 1988), apesar de haver controvérsias sobre tal reflexo, tais clivagens e sobre a necessidade de multipartidarismo (LAMOUNIER, 1992).

Na lista aberta, vota-se diretamente em um candidato, regra que dá à eleição um caráter personalista. Isso significa dizer que para as eleições legislativas os partidos não importam, pois candidatos de um mesmo partido concorrem entre si, organizando suas campanhas individualmente, de modo que o partido não influencia muito em sua eleição ou não (AMES, 2001). Esta personalização no momento eleitoral

seria um incentivo à descentralização do poder no interior da Câmara, tornando-se também um espaço de ação individualizada (AMES, 1995 apud RENNÓ, 2006). O processo político, desta forma, estaria fadado à paralisia, pois se as negociações fossem feitas uma a uma entre presidente e os quinhentos e treze deputados, as decisões dificilmente seriam tomadas.

Esta visão de nosso Congresso leva Freitas (2016) a questionar se nossa assembleia apresenta incentivos à centralização ou descentralização do poder. Como vimos, o argumento apresentado até aqui é o de que o Congresso reflete as regras eleitorais que incentivam a personalização e, portanto, funciona de forma descentralizada. Se o funcionamento da Câmara se dá desta forma, autores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007; SANTOS, 2006; FREITAS, 2016) que tomam o partido como unidade de análise estariam metodologicamente equivocados, pois este modelo de análise demanda partidos coesos e convergência de interesses entre seus membros (MAYHEW, 1974; COX; MCCUBBINS, 2005).

Pereira e Mueller (2003) afirmam haver um engano em tal visão, decorrente da falta de percepção dos autores (AMES, 2001) que assim argumentam. Tratam-se de momentos distintos e não há reflexo do processo eleitoral no processo legislativo. Isso nos leva a crer que existem dimensões contraditórias no sistema político brasileiro: por um lado, o federalismo, a fragmentação partidária e as regras eleitorais levam à descentralização do poder e a individualização das campanhas e dos votos (vota-se em uma pessoa, não em um partido). Por outro lado, as regras internas da Câmara, somados aos poderes legislativos atribuídos ao presidente e suas prerrogativas, centralizam o poder nas mãos do Executivo e dos líderes partidários (PEREIRA; MUELLER, 2003). Desta forma, as negociações entre Executivo e Legislativo não são feitas individualmente, como supôs Ames (1995 apud RENNÓ, 2006), mas sim entre Executivo e lideranças partidárias (que negociam em nome do partido).

A consideração do federalismo como um problema em nosso processo legislativo funda-se na ideia de que a autonomia dos estados em relação à federação é demasiada, tornando os governos estaduais fortes o suficiente para influenciar a forma como os Deputados Federais atuam no interior do Congresso (AMES, 2001; SAMUELS, 2002). Nas votações no plenário, os deputados se comportariam de acordo com os interesses de sua região e do Governador de seu estado (SAMUELS, 2002). O presidente, por sua vez, seria o ator político que unificaria os interesses da nação. Mas para Linz (1992) ele não pode ser considerado

a figura que representa os interesses da nação como um todo quando os estados têm pesos diferentes sobre a União, pois irá direcionar suas políticas públicas para os estados que têm maior peso eleitoral. Além disso, o federalismo faz com que as coalizões não obedecem ao elemento partidário, somente, mas também o regional, levando em conta o apoio das diversas regiões do país (ABRANCHES, 1988; AMES, 2001; SAMUELS, 2002).

Em suma, os motivos que levam este conjunto de autores a argumentar que nosso sistema de governo é inadequado podem ser resumidos em: 1) a disputa de agendas concorrentes, onde o Executivo representa políticas amplas e de abrangência nacional, ao passo que o Legislativo busca produzir políticas localistas e regionais (LINZ, 1999); 2) escolhas institucionais equivocadas, com exacerbação do elemento consociativo em uma sociedade que supostamente não apresenta clivagens que demandem este tipo de sistema (LAMOUNIER, 1992); 3) a rigidez do mandato, tornando o sistema inflexível e menos propenso a solucionar crises (LINZ, 1999); 4) a necessidade de se formar coalizões, derivada do (5) multipartidarismo do Congresso que, por sua vez, é reflexo da soma de um (6) sistema partidário fragmentado e do (7) sistema proporcional de lista aberta através dos quais os candidatos são escolhidos (ABRANCHES, 1988; MAINWARING; SHUGART, 1993); 8) o federalismo, que leva os legisladores a votarem de acordo com seus interesses regionais e estaduais (AMES, 2001; SAMUELS, 2002).

Apresentada a visão do conflito, vejamos agora o conjunto de autores que, dadas as diferenças, têm mostrado evidências sólidas de que o presidencialismo de coalizão tem funcionado.

2.2.2. Tese da cooperação: governabilidade

Nem toda literatura que se debruça sobre o presidencialismo de coalizão o vê como fatalmente fadado ao conflito e à ingovernabilidade, colocando em risco, em última instância, a democracia. Um conjunto de autores argumenta que este modelo tem funcionado relativamente bem e tem conseguido tomar decisões desde a Constituição de 1988, justamente por conta das atribuições que esta constituição dá a cada um dos poderes. Por um lado, resguarda a separação dos poderes, o federalismo, a fragmentação partidária e parte significativa da legislação eleitoral e partidária da Constituição de 1946; por outro lado, mantém alguns aspectos da constituição anterior – promulgada durante o regime militar –, como por exemplo os poderes legislativos atribuídos ao Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

O poder detido pelo Presidente e pelos líderes altera o comportamento dos parlamentares e também as políticas públicas. Para Figueiredo e Limongi (2007), como os governos são pluripartidários, esses dispositivos nas mãos do presidente e dos líderes partidários tornam o sistema funcional: facilitam a definição da agenda, permitem a coordenação dos membros da coalizão e impedem a influência de parlamentares individualmente. Os poderes detidos pelo Executivo o faz ter preponderância sobre o Legislativo, permitindo-lhe estabelecer a agenda de trabalho deste segundo. Sem dúvida, o maior desses dispositivos nas mãos do Executivo é a Medida Provisória (MP), decreto com força de lei que altera de forma imediata o status quo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Ainda que possa ser revertida pelo Congresso, as MPs não deixam de ser um instrumento poderoso e que pode ser acionado de maneira estratégica – para dar agilidade a uma matéria específica, evitar conflitos no interior da coalizão, etc.

Uma das premissas compartilhadas pelos autores que enxergam o sistema político brasileiro como sendo fadado ao fracasso ou os sistemas presidencialistas multipartidários como mais propensos à ingovernabilidade é aquela que considera como único objetivo dos políticos a busca por cargos (*office-seekers*) (FREITAS, 2016).

No estudo do presidencialismo de coalizão brasileiro esta premissa não faz sentido quando se busca explicar a formação das coalizões. É necessário atribuir mais um motivo aos partidos que incorporam a coalizão de governo e aos políticos que ocupam cargos no Executivo: eles também querem influenciar as políticas públicas (*policy seeking*) (FREITAS, 2016; SANTOS, 2006). Assim, no estudo das coalizões no presidencialismo é necessário ter em mente que as premissas *office-seeker* e *policy seeking* isoladas não fazem sentido.

A primeira não faz sentido pois se todos os partidos buscam unicamente a reeleição, não é necessário que formem coalizões para que haja cooperação. Todos irão cooperar na produção de políticas que lhes garantam a reeleição. A segunda porque partidos com preferências políticas distintas não iriam integrar uma mesma coalizão por motivos óbvios (FREITAS, 2016). Existe uma relação recursiva entre as duas premissas, pois a capacidade de os partidos influenciarem as políticas públicas depende da conquista de cargos; ao passo que a conquista de cargos e sua manutenção está ligada à produção de políticas que agradem o eleitorado. A governabilidade de uma coalizão pluripartidária só é possível por conta de um programa político definido e

compartilhado pelos partidos que compõem a coalizão¹⁰ (SANTOS, 2006).

Em nosso sistema, portanto, presidentes só conseguem governar quando formam coalizões. Ao formar uma coalizão, os partidos que dela fazem parte tornam-se presentes tanto no Executivo como no Legislativo, ofuscando a separação dos poderes (FREITAS, 2016). No processo legislativo, as alterações e emendas feitas aos projetos oriundos do Executivo não são alternativas ao que está estabelecido, mas sim complementações e mudanças feitas a partir da negociação entre os partidos da coalizão, fazendo com que o projeto se torne a expressão da vontade da coalizão como um todo, e não somente do presidente ou ministro que encaminhou a proposta. A coalizão é o mecanismo que articula a relação entre os poderes e traz benefícios a ambos, pois permite ao Executivo formar uma maioria no Parlamento e aprovar sua agenda, ao passo que dá aos partidos que integram a coalizão cargos que lhes permitem influenciar as políticas públicas (FREITAS, 2016).

Santos (2006), ao apresentar os dados do início do primeiro governo Lula (2003), observa que a coalizão de governo somava 42,5% das cadeiras no Congresso. Desta forma, o governo teria que negociar com os partidos de centro (PMDB e PSDB) o conteúdo de cada projeto que enviasse ao Legislativo. Mas a estratégia do governo foi outra: estimulou congressistas de partidos da oposição a migrarem para partidos da base aliada e convenceu, ofertando cargos de segundo e terceiro escalão e prometendo pastas ministeriais, o PMDB a apoiar formalmente o governo (SANTOS, 2006)¹¹. Em seis meses, o partido que era vice da chapa que disputou o segundo turno das eleições de 2002 contra o Partido dos Trabalhadores (PT) tornou-se o ator chave para a governabilidade do primeiro mandato de Lula. Apesar de reduzir

¹⁰ Cabe questionar, em tal interpretação, se o PT e o PL (Partido Liberal) compartilhavam, de fato, a mesma agenda programática. Assim como cabe questionar se os partidos de direita que integraram o governo também a compartilhavam. Uma outra possível explicação é que os partidos que ocuparam pastas ministeriais a queriam pelo cargo que lhes permite influenciar as políticas públicas da área que administram, podendo, posteriormente, reivindicar créditos das políticas implementadas em tal área e conquistar votos.

¹¹ Há outra explicação para a formação de maioria no Congresso no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores. O famigerado *Mensalão*, onde o partido do presidente comprava votos de parlamentares individualmente para aprovar as matérias de seu interesse foi a estratégia encontrada por Lula frente à desconfiança em relação aos demais partidos e ao extremismo ideológico do PT à época (PÉREIRA; POWER; RAILE, 2008).

significativamente o custo das tramitações no interior do Congresso, visto que o apoio do PMDB, somado às migrações incentivadas pelo governo, garantiram o apoio de aproximadamente 62% do Congresso, o PT assumiu o risco de arcar com custos político-eleitorais, pois estabelecer um acordo com o PMDB, até então oposição ao governo, poderia abalar a confiança e lealdade das bases eleitorais do partido.

Apesar do bom funcionamento do processo político, com altas taxas de aprovação da agenda do Executivo e elevados índices de disciplina partidária, essa forma de organização torna mais difícil a compreensão dos elementos que diferenciam os partidos entre si, confundindo o eleitorado (SANTOS, 2006). Os índices de baixa identificação partidária seriam resultantes disso.

A necessidade de se formar coalizões para conseguir aprovar uma agenda política e garantir a manutenção dos cargos faz com que a forma de ação dos partidos em sistemas parlamentaristas e presidencialistas multipartidários sejam muito parecidas. Como os partidos que detêm cadeiras no Legislativo integram o governo e ganham postos do Executivo, os poderes parecem perder sua independência e clara separação, podendo ser analisados como corpos fundidos, assim como Gabinete e Legislativo são analisados nos sistemas parlamentaristas (FREITAS, 2016).

Como vimos anteriormente, Executivo e Legislativo não têm incentivos institucionais para a cooperação pois ambos são eleitos via plebiscito. Mas os mecanismos que buscam frear a possibilidade de o Executivo usar de forma abusiva seus poderes legislativos, como a necessidade da aprovação das matérias originárias do Executivo no interior do Congresso, torna a cooperação necessária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Isto é, se o Executivo tentar governar independentemente pode ser barrado pelo Congresso, tornando seu mandato ingovernável.

A coordenação é necessária pois só através da ação coletiva coordenada os políticos conseguem alcançar seus objetivos. As coalizões, as relações que se estabelecem entre Executivo e Legislativo a partir delas e o funcionamento interno da Câmara aumentam as chances de os objetivos serem alcançados. Isso demonstra que elas são formadas por razões pragmáticas (FREITAS, 2016).

Outra crítica derrubada por Figueiredo e Limongi (2007) é aquela que considera o sistema eleitoral e suas regras um incentivo ao personalismo no interior do Congresso. Para os autores (2001, 2007), não é possível agir individualmente no processo legislativo. O processo decisório parlamentar ocorre através dos partidos. Derrubando o mito

dos baixos índices de disciplina partidária, Figueiredo e Limongi (2007) mostram que após 1988 todos os governos conseguiram aprovar a maior parte de sua agenda contando com o voto disciplinado dos deputados pertencentes aos partidos que compõem a coalizão. Mais uma vez, as regras de funcionamento interno da Câmara constroem este tipo de ação, fazendo com que os Deputados tenham que agir coletivamente.

Diferentemente do que pensava Ames (2001), o processo decisório no Congresso brasileiro se caracteriza pela centralização do poder (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Os recursos políticos são distribuídos de forma desigual entre os parlamentares, sendo fortemente concentrados nas mãos das lideranças (Presidente da Mesa Diretora e líderes partidários). Estes são os atores que controlam o processo político no interior no congresso. O Presidente da Câmara determina a agenda da casa, escolhendo quais matérias serão votadas e quando. Os líderes partidários, por sua vez, escolhem os membros de seu partido que participarão das comissões permanentes e especiais, os substituem quando acharem conveniente, assinam petições e negociam votações em nome do partido, orientam o voto de seus correligionários, votam em nome do partido, etc. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Quando o pedido de urgência é realizado, o projeto vai ao plenário mesmo que a comissão da área à qual o projeto corresponde não consiga emitir um parecer final sobre a matéria. Entre 1988 e 2007 a aprovação das propostas do Executivo dependeu, em grande medida, dos poderes institucionais dos líderes partidários. A soma dos poderes constitucionais do Executivo e da estrutura centralizada do Legislativo, permitiram a coordenação entre Executivo e líderes, neutralizando a influência individual dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Assim, esta literatura indica que os partidos podem e devem ser tomados como unidade de análise, pois são considerados fortes, diferentemente do que pensam os autores que enxergam como conflituosa a relação entre Executivo e Legislativo (FREITAS, 2016).

Ao contrário do que a tese do conflito pensa, o Congresso não é o universo do parlamentar individual, mas estrutura seu funcionamento em torno dos partidos. Isso significa dizer que os partidos têm sim capacidade de coordenação e que as votações, quando há antecipadamente a orientação de voto das lideranças, são previsíveis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Além disso, o fato de as votações girarem em torno dos partidos, assim como a construção das coalizões fundam-se em bases partidárias, faz cair por terra a crença de que os deputados votam de acordo com os interesses regionais ou do governo de seu estado (ABRANCHES, 1988; AMES, 2001; SAMUELS, 2002).

A melhor forma de prever o comportamento dos parlamentares nas votações nominais é estabelecer se pertencem a partidos que fazem ou não parte da coalizão de governo (FREITAS, 2016). Uma coalizão de governo funda-se, assim, em um acordo político que depende da capacidade coordenação dos líderes partidários em fazer com que os membros de seus partidos sustentem o que foi acordado, dando estabilidade ao governo e à coalizão. Portanto, tanto os poderes centralizados no líder do partido como a disciplina partidária são elementos cruciais para a manutenção de uma coalizão.

Apesar de funcionar na base das coalizões, o governo não tem qualquer garantia ou mecanismo institucional que faça com que seus membros votem de acordo com seu interesse. Ainda assim, de acordo com Figueiredo e Limongi (2007), há um índice de 91% de disciplina quando a coalizão está unida (todos os partidos indicam voto igual ao do governo) e 66% quando pelo menos um partido orienta voto contrário ao do governo. Em estudo mais recente, Freitas (2016) apresenta índices de disciplina bastante elevados aos analisar as legislaturas entre 1988 e 2010. A disciplina partidária é sempre superior a 80% e no plenário, incluindo todos os partidos, a disciplina é de 92% (FREITAS, 2016). Os dados permitem a afirmação de que “os parlamentares tendem a seguir seu partido, o que nos permite concluir que o apoio ao governo tem bases partidárias. Em outras palavras, o governo negocia o apoio com os partidos, e não individualmente” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Contrariando a crítica feita por Linz (1990), de que o presidencialismo se caracterizaria por um jogo de soma zero, onde o vencedor leva tudo, Santos (2006) apresenta um argumento contrário, mostrando que a composição pluripartidária do Congresso faz com que o Executivo tenha que negociar o tempo todo com o Legislativo para aprovar sua agenda. Além disso, é válido lembrar que ao formar uma coalizão o governo torna-se, também, pluripartidário, o que teoricamente faz com que o poder de agenda e os possíveis fracassos sejam compartilhados entre os partidos que integram a coalizão. Afirmar que o Executivo é plural significa duas coisas: 1) ele não pode ser personificado no presidente, pois os cargos que compõem este poder são vários (ministros, secretários, etc.); 2) o Executivo não é composto por um só partido, mas, em geral, por vários (FREITAS, 2016).

A predominância do Executivo, a partir de poderes legislativos atribuídos a ele através da Constituição, é tamanha que entre 1988 e 2007 o Executivo havia sido responsável por mais de 83% de todas as leis aprovadas. Apesar de o Congresso poder emendar os projetos originários do Executivo, esta seria uma possibilidade remota, pois

existem constrangimentos institucionais que impediriam tal prática. O primeiro diz respeito à forma como se organiza o Congresso, isto é, restringindo a capacidade de proposições individuais por parte dos congressistas. O segundo refere-se ao poder de veto que detém o Presidente. Assim, caso não lhe agrade alguma emenda feita pelo Congresso, pode vetá-la parcial ou totalmente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Contudo, estudo mais recente aponta para a formulação dos projetos de lei e de políticas públicas como constructo da coalizão e não de um único partido ou ator político (FREITAS, 2016). Não havendo clara distinção entre os poderes, visto que a coalizão de governo habita e transita entre Executivo e Legislativo, os projetos aprovados são projetos da coalizão de governo e não de partido *x* ou *y*.

Sobre as Medidas Provisórias e pedidos de urgência, argumenta-se que seu uso não pode ser compreendido como uma usurpação do poder legislativo por parte do Executivo. O Legislativo não é um ator nulo e pode revogar ou emendar MPs indesejadas e não acatar pedidos de urgência que considere haver necessidade de uma análise e parecer mais detalhado produzido pela suposta *expertise* das comissões. Assim, MPs e Pedidos de Urgência aceitos pelo Congresso representam uma convergência de interesses que, ao fim, resulta na cooperação entre os poderes (FREITAS, 2016).

Como vimos, o desenho institucional e suas regras permitem a aprovação da maior parte dos projetos que têm origem no Executivo. Quando existem empecilhos estes têm natureza político-ideológica e dizem respeito às preferências de cada partido, e não à lógica de funcionamento do processo legislativo através das coalizões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, 2007). Apesar de funcionar, o presidencialismo de coalizão não é perfeito e discussões sobre possíveis reformas a fim de aperfeiçoar o sistema são válidas.

Talvez a reforma que seja válida destacar, de acordo com os fins dessa pesquisa, seja aquela que aponta para a necessidade de se dar mais poder à oposição e ao Legislativo, de forma geral. O papel das comissões técnicas e determinados poderes atribuídos a elas seriam cruciais neste aspecto. Assim, se decisões pudessem ser tomadas no interior das comissões, compostas por membros do governo e da oposição, a participação efetiva daqueles que não integram o governo na produção de políticas seria possível (SANTOS, 2006).

As razões pelas quais o presidencialismo de coalizão tem funcionado, de acordo com esta perspectiva, se reduzem a alguns aspectos: 1) os poderes legislativos delegados ao presidente e aos líderes dos partidos, recursos valiosos que os permitem controlar a agenda e

impor uma lógica disciplinar sobre seus membros (PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, 2007; FREITAS, 2016); 2) as coalizões que, ao contrário da versão anterior, não são um problema, mas sim a solução ao multipartidarismo, através das quais a agenda e as responsabilidades do governo são compartilhadas com os partidos da base, tornando a separação entre os poderes relativamente turva, visto que os atores políticos do governo estão no e transitam entre o Executivo e o Legislativo (FREITAS, 2016); 3) o funcionamento do processo legislativo, possível justamente pelas duas características anteriormente citadas, isto é, pelo poder do Executivo impor uma agenda de trabalho e pela capacidade de coordenação dos líderes no interior da coalizão, fazendo com que os membros de seus partidos aprovelem esta agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007); 4) a centralização do poder nas lideranças partidárias, fazendo com que o Congresso funcione através dos partidos, invertendo a lógica personalista do momento eleitoral, permite que as negociações e as decisões sejam realizadas pela cúpula da coalizão, formada pelos membros centrais do Executivo e as lideranças partidárias (PEREIRA; MUELLER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007; FREITAS, 2016).

Essas características de nosso sistema de governo o tornam demasiadamente distinto do sistema americano. Assim, para estudar nosso Congresso a partir de modelos desenvolvidos para o Legislativo estadunidense, é necessário fazer algumas adaptações considerando um conjunto de fatores. Como já desenvolvemos brevemente este debate na introdução deste trabalho, recapitularemos, de forma sucinta, as questões que devem estar em mente ao nos apropriarmos dos modelos neoinstitucionais para o estudo da Câmara dos Deputados.

2.3. PROBLEMA E OBJETIVOS DE PESQUISA

Discutidos os três principais modelos desenvolvidos para a análise do congresso americano e as principais características de nossos sistemas de governo, partidário e eleitoral, através de um conjunto de autores que podem ser sistematizados e duas grandes correntes, relembremos o que nos é fulcral para a análise do capítulo seguinte.

Como explicitamos na introdução, nosso interesse é analisar se há evidências que apontem para uma lógica informacional no processo de composição da CCJC. Isso significa dizer que nossa análise busca investigar se os membros dessa comissão podem ser considerados especialistas nos assuntos de sua jurisdição.

O debate das outras duas correntes, a distributivista (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1989) e a partidária (COX; MCCUBBINS, 2005), tornam-se necessárias na medida em que são modelos usualmente aplicados tanto no congresso americano como nos escassos estudos de nossas comissões, além de travarem debate direto com o modelo informacional, de onde derivam nossas indagações. Se de fato nosso congresso fosse o *locus* da ação individual dos parlamentares, como pensaram alguns autores, por conta de um conjunto de regras personalistas do momento eleitoral que se refletiriam no interior da Câmara e da estrutura federalista (AMES, 2001; SAMUELS, 2002), a escola distributivista provavelmente teria significativa capacidade explicativa para nosso cenário. Mas o caso parece ser outro.

O modelo partidário (COX; MCCUBBINS, 2005) se torna debate obrigatório na medida que parte da literatura especializada o tem aplicado e apresentado resultados positivos (PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2011; MÜLLER, 2005), confirmando o argumento de que nosso congresso estrutura-se em torno de partidos e que os partidos têm a capacidade de coordenar seus membros, tornando as votações, em certa medida, previsíveis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007; FREITAS, 2016). Assim, o processo de composição e mesmo o funcionamento das comissões estaria ancorados nos partidos e seus interesses. Mas seriam escolhas unicamente políticas, sem qualquer critério técnico?

Discutir o presidencialismo de coalizão brasileiro dividido em duas grandes teses nos parece fundamental para que compreendamos melhor porque parte da literatura tem considerado o estudo das comissões e da parte do processo legislativo que lhe cabe algo de menor importância, talvez. Ficam mais claros os motivos dessa leitura: os poderes legislativos conferidos ao Executivo, os fortes poderes do presidente da Câmara e das lideranças partidárias, um plenário forte, estruturado em partidos e com altos índices de disciplina e um conjunto de regras bastante específicas, levam a maior parte dos autores a crer que o papel das comissões nesse processo é de menor importância.

Assim, ainda que a literatura das últimas décadas tenha apontado para um papel secundário ou irrelevante das comissões no processo legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995), fundada principalmente no argumento da dominância do Executivo neste processo e nos mecanismos capazes de enfraquecer o papel das comissões, mais da metade dos projetos têm tramitado normalmente, de modo que a comissão pode exercer sua função e produzir pareceres de opinião técnica (PEREIRA; MUELLER, 2000).

A partir de questionamentos como esse que alguns autores (SANTOS, 2000; PEREIRA; MUELLER, 2000; RICCI, LEMOS; 2004; MÜLLER, 2005, DINIZ, 1999) têm investigado se de fato as comissões cumprem papel figurativo no processo legislativo e apresentado dados que, no mínimo, deixam em suspenso as afirmações de outrora. Assim, o que nos propomos aqui é dar continuidade a essa agenda tentando aferir a potencial especialização dos membros da CCJC, ainda que seja uma tarefa difícil, visto que estaremos lidando com atributos de formação e trajetória política de seus membros, dividindo a ideia de especialização em termos de *expertise* exógena e endógena. São dados que nos permitem discutir algumas questões inconclusas e possivelmente avançar em algum sentido, sem qualquer possibilidade de esgotar o debate ou apresentar argumentos com força explicativa excepcional.

Por conta da alta rotatividade dos membros no interior das comissões (SANTOS; ALMEIDA, 2011) e dos fortes poderes atribuídos às lideranças partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), não podemos reduzir a potencial especialização de um membro ao critério “tempo de comissão”, como o é no modelo informacional (KREHBIEL, 1991). Desta forma, partimos das adaptações de Santos (2002) e adicionamos alguns elementos que nos parecem indicar potencial *expertise* dos membros.

A primeira variável que levaremos em conta é uma especialização exterior à carreira legislativa. Ela diz respeito à área de formação dos deputados. Como se trata de uma comissão que analisa a constitucionalidade e legalidade dos projetos, a formação ideal de seus membros seria o curso de Direito ou Ciências Jurídicas e Sociais. Formação em Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins também podem ser indicadores de especialização para o exercício legislativo ou para a vida pública. Desta forma, deputados que foram advogados antes de tornarem-se legisladores são membros potencialmente especializados, assim como o são, entretanto em menor medida, os que foram gestores públicos e administradores.

Na falta de uma especialização exterior à vida pública, é de se supor que as lideranças partidárias busquem qualidades que se fundam na experiência endógena à política institucional. Assim, deputados que já exerceram mandatos como o de prefeito ou governador serão considerados como mais aptos a ocupar as vagas dessa comissão tão importante no Legislativo nacional, em relação a seus correligionários que não têm formação na área e tampouco experiência na vida pública. Cargos não eletivos, como de Ministros, secretários, diretores, chefia de gabinetes, etc. também serão critérios de escolha para os líderes. Nesta

variável, incluímos também cargos não eletivos no Legislativo, como o de assessor legislativo ou parlamentar. Os cargos eletivos, nessa variável, serão medidos separadamente em variáveis binárias. Os não eletivos, por sua vez, serão divididos em experiência local (municipal ou estadual) e nacional, tendo indicador positivo caso haja experiência desse tipo e negativo caso contrário.

Contrariando as evidências apresentadas pela literatura especializada, iremos levar em conta o tempo de casa, isto é, o número de legislaturas anterior a 54^a que um membro da CCJC já foi deputado; e o tempo que passou nesta mesma comissão em seus mandatos anteriores. Esta tem sido uma variável ignorada para o caso brasileiro por conta da alta renovação da Câmara a cada legislatura (SAMUELS, 2000). Mas se quase metade da Câmara se renova a cada nova legislatura, não necessariamente a CCJC se renova na mesma medida. Assim, incluiremos em nossa análise essas variáveis.

Ainda em termos de trajetória legislativa, iremos considerar a experiência dos deputados a nível local, no exercício de mandatos como vereador e/ou deputado estadual. Termos exercidos no Senado também serão levados em conta, assim como experiências em cargos não eletivos no Legislativo.

A literatura que investigou o processo de composição das comissões parlamentares brasileiras tem apresentados alguns resultados interessantes. Nossas comissões apresentam, em alguma medida, características que as enquadram na lógica distributivista, mesmo que tal afirmação se fez estabelecendo uma relação entre as características econômicas dos redutos eleitorais onde se concentraram os votos dos deputados de uma única comissão (CAPR) por três legislaturas (RICCI; LEMOS, 2004). Apresentam, também, uma evidente lógica partidária, que tem sido afirmada e reafirmada por esses poucos estudos (PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2011; MÜLLER, 2005). Ainda que exista uma lógica partidária na nomeação dos membros das comissões, fundadas na lealdade partidária, não haveria qualquer preocupação em termos de aptidão para as funções demandadas no interior das mesmas? Isto é, não haveria qualquer critério em termos de especialização nos deputados que as integrarão, de acordo com as competências de cada uma delas? Os resultados nesse sentido ainda são muito rasos, mas apontam para a possível existência desse critério no momento de seleção dos membros (SANTOS, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2011; RICCI; LEMOS, 2004; MÜLLER, 2005). Desta forma, apesar da alta rotatividade dos membros, nos propormos a investigar a potencial especialização dos deputados que integraram a

CCJC na 54^a legislatura a partir de atributos que transbordam a própria comissão ou experiência endógena.

Se pudéssemos resumir em questões a discussão que travaremos a partir dos dados, estas seriam: os membros da CCJC são especialistas nos assuntos de sua jurisdição? Qual a taxa de membros da CCJC que têm formação na área respectiva à comissão? Esses deputados têm capacidade para exercer as atividades específicas que são competência desse órgão? Qual a relação da formação desses membros com o tempo que passaram na comissão? Essas, entre outras, são questões que buscaremos discutir, ainda que não cheguemos a respostas definitivas.

3. CAPÍTULO 2: AS COMISSÕES PARLAMENTARES DO LEGISLATIVO BRASILEIRO E A CCJC DA 54^A LEGISLATURA: OS DADOS E SUA ANÁLISE

A ciência política brasileira dos anos 1990 parece ter argumentado com ênfase que o papel das comissões parlamentares no processo legislativo era pouco importante ou secundário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995). Os poderes legislativos atribuídos ao Executivo, à Mesa Diretora da Casa e às lideranças partidárias parecem ter encerrado as decisões em uma cúpula bastante restrita, tornando as deliberações no interior das comissões meras formalidades e as votações do plenário um tanto previsíveis, dada a alta disciplina dos congressistas.

Nos anos 2000, percebendo que a maior parte das matérias tramitavam em regime normal, um grupo de autores começou a investigar o processo legislativo no interior das comissões e constataram haver uma clara lógica partidária e indícios de critérios distributivistas e de especialização no processo de composição das mesmas (SANTOS, 2000; PEREIRA; MUELLER, 2000; DINIZ, 1999; RICCI; LEMOS, 2004; MÜLLER, 2005). Buscando compreender melhor o caráter informacional de nossas comissões, partimos das adaptações de Santos (2002), para investigar se há qualquer lógica deste tipo, pautada na especialização dos deputados, no processo de escolha dos membros das comissões.

Optamos pela CCJC, como explicitaremos abaixo, pela importância desta comissão no processo legislativo. Todos os projetos passam por ela para que seja analisada sua adequabilidade constitucional e jurídica, podendo ser engavetados caso a interpretação do relator, se aceita pelo plenário da comissão, for a de um parecer contrário. Assim, ela guarda poder veto, sendo de grandiosa importância para o governo e também para a oposição. Levando em conta o argumento da alta rotatividade dos membros no interior das comissões (SANTOS; ALMEIDA, 2011), iremos investigar em que medida, além de uma possível especialização endógena, *i.e.*, interior à vida pública, a especialização exógena (formação dos deputados) aparece como atributo dos membros que ocupam esta comissão e podem ser indicativos de um critério de escolha dos membros.

Os parlamentos modernos têm, de modo geral, se estruturado e organizado em comissões a fim de racionalizar e dar maior eficiência ao processo legislativo, o que também é nosso caso (RICCI; LEMOS, 2004). Ainda que nosso congresso se estruture desta forma e que mais da metade dos projetos têm tramitado em regime normal, a literatura que

faz desses órgãos e desse processo seu objeto de pesquisa é bastante escassa. Iremos buscar preencher uma lacuna ínfima desta literatura, mas que se pretende um primeiro passo para uma agenda de pesquisa futura, com um punhado de questões a serem respondidas e um conjunto de argumentos fortes a serem enfrentados.

Este segundo capítulo é voltado para a apresentação mais detalhada de nosso objeto e sua análise. Primeiramente, apresentaremos de forma mais detalhada como se estrutura o complexo de comissões no interior da Câmara dos Deputados, buscando explicar sobre sua organização, funcionamento, regras, normas, etc. Posteriormente, iremos discutir as atribuições específicas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, objeto de nossa pesquisa, justificando porque esta foi nossa escolha. Por fim, apresentaremos e analisaremos os dados relativos a essa mesma comissão no período que nos concerne, qual seja, entre 2011 e 2015. Tais dados compõem-se de variáveis seletivas, de acordo com os objetivos de nossa pesquisa, e dizem respeito à formação e trajetória política desses deputados, seja no Executivo ou Legislativo, em cargos eletivos ou não.

3.1. O COMPLEXO DE COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

As comissões são órgãos presentes na maioria dos parlamentos modernos do mundo. Através delas que o processo legislativo é desenvolvido de forma fragmentada. Dividir a estrutura de uma casa Legislativa em comissões tem por objetivo descentralizar o processo legislativo, tornando-o, na medida do possível, mais racional e eficiente. No caso brasileiro, as tarefas centrais das comissões são deliberar sobre matérias que tramitam no Legislativo e emitir pareceres de opinião técnica sobre tais projetos, antes que estes sejam votados no plenário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Elas têm, também, de acordo com as regras do Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (2017) e do Senado (2015), poder conclusivo sobre algumas matérias, sem que estas sejam votadas no plenário posteriormente. É função delas, ainda, fiscalizar projetos e programas do Executivo, estejam esses finalizados ou em execução.

A Câmara dos Deputados brasileira é estruturada em vinte e cinco Comissões Permanentes. Cada uma delas tem jurisdição sobre uma área ou conjunto de temas específicos. Na definição presente no Regimento Interno da Câmara do Deputados (2017), o papel das comissões é de caráter informacional, produzindo pareceres com opinião técnica sobre

as matérias que lhe cabem. Com isso, a comissão produziria conhecimento sobre um tema específico a fim de fornecer subsídios para o plenário tomar uma decisão em um cenário de menor incerteza.

As comissões também são responsáveis pela fiscalização e controle de questões contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais; por questões de gestão do Poder Executivo; ações do Presidente, Vice-Presidente, Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União quando relacionados à crimes de responsabilidade fiscal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Além das comissões permanentes, criam-se, quando o Legislativo julga necessário, Comissões Especiais, para analisar matérias específicas; Comissões Externas, para fiscalizar projetos externos à Câmara; e Comissões Parlamentares de Inquéritos, geralmente voltadas à investigação de malfeitos por parte de agentes do poder público (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Essas três últimas têm sempre um prazo determinado para exercer as atividades sobre as quais têm responsabilidade e desmembram-se ao fim deste processo.

O Artigo 25 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (doravante RICD) (2017) estabelece que a quantidade de membros de cada comissão permanente é decidida pela Mesa Diretora, no início de cada Legislatura, ouvindo-se o Colégio de Líderes. O Parágrafo Primeiro deste mesmo Artigo estabelece, ainda, que a distribuição das vagas entre os partidos será feita se observando o princípio da proporcionalidade. Os parágrafos do Artigo seguinte vigem que um partido ou bloco terá tantos suplentes quanto titulares em cada comissão; que, dadas as exceções¹², nenhum deputado poderá ser membro titular de mais do que uma comissão por vez; que cada deputado tem o direito de atuar como titular em pelo menos uma comissão – mesmo que sem legenda ou como membro de um partido que não atinja o quociente da distribuição das vagas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

¹² Um deputado pode ser membro titular de mais de uma comissão se integrar uma das seguintes: Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (RICD, 2017).

Após a decisão da representação numérica de cada partido ou blocos partidários em cada uma das comissões, realizada na primeira sessão de cada nova Legislatura, as lideranças partidárias têm cinco sessões para apresentar a lista dos membros de seus partidos que integrarão as comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Ulterior a isso, o Presidente da Câmara convocará eleições em até cinco sessões para formar a direção das comissões. Os membros de cada comissão elegem um Presidente e três Vice-Presidentes, cujos mandatos são de um ano, vedada a possibilidade de reeleição. Só podem ser eleitos membros titulares e as primeiras sessões, até que se estabeleça a nova presidência, serão presididas pelo último Presidente da Comissão, se reeleito, ou pelo membro mais idoso dentre os com maior tempo de casa. Em caso de vacância da presidência, chamam-se novas eleições, exceto se faltarem menos de três meses para o fim do mandato, caso em que um dos Vices (o mais votado) assume a presidência da comissão até o fim do termo. A migração partidária faz com o presidente ou vice perca sua posição no interior da Comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Cada comissão tem a sua disposição uma secretaria, responsável redigir as atas, fundamentar na medida que necessário as reuniões, organizar *inputs* e *outputs* das matérias tramitadas, resumir as matérias, fornecer dados referente ao andamentos das matérias ao presidente da comissão, entregar os processos aos seus relatores designados, acompanhar de forma sistematizada os trâmites de cada matéria, exigindo o cumprimento dos prazos e informando o presidente sobre isso, etc. Além das secretarias, as comissões contam com assessoramento técnico-legislativo, cada qual com especialistas da área sobre a qual têm jurisprudência. Tais assessores devem produzir informações técnicas sobre as matérias a fim de qualificar o debate e o texto do relator (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O presidente da comissão tem um leque de atribuições que não cabe a discussão detalhada para os fins desta pesquisa. Assim, destacamos algumas delas: convocar e presidir todas as reuniões; fazer a comissão conhecer todas as matérias e despachá-las; escolher os relatores e relatores substitutos e distribuir-lhes as matérias que deverão analisar; moderar e apaziguar as discussões quando necessário; submeter à votação questões que devem ser deliberadas e divulgar seu resultado; enviar à Mesa Diretora as matérias que devem ser lidas em plenário e serem publicizadas; representar a comissão nas relações que esta estabelece com a Mesa Diretora, as outras comissões e os líderes partidários; prestar contas à Mesa sobre os trabalhos e estágios em que

se encontram as matérias discutidas na comissão; solicitar ao órgão de assessoramento institucional a prestação de assessoria ou consulta técnica durante as reuniões da comissão; entre outras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Os deputados autores ou relatores de qualquer matéria discutida não têm voto sobre tal decisão. O autor de uma matéria não pode, ainda, ser relator da mesma. Na falta de um membro titular, seu suplente deve substituí-lo. Na ausência de ambos, caso os trabalhos da comissão sejam prejudicados, o Presidente da Câmara, via requerimento do presidente da comissão ou de outro deputado qualquer, poderá indicar substituto para tal sessão, levando em conta a indicação do líder do partido ou bloco ao qual o ausente pertence. Assim que o titular e/ou suplente voltarem ao exercício, irão ocupar seus postos novamente. Em matérias que tramitam sob urgência, através de solicitação do Presidente da Câmara, o Líder partidário deverá indicar um correligionário seu para substituir o deputado ausente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Um membro da comissão pode perder sua vaga se faltar cinco sessões ordinárias consecutivamente, sem qualquer justificativa escrita à comissão. Este será substituído por um correligionário seu, indicado pelo líder de seu partido (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Obviamente, casos como o de morte, renúncia do mandato ou término deste, faz com que um deputado também perca sua vaga.

As comissões têm reuniões ordinárias em horário fixo de terça à quinta-feira, sem que tal horário coincida com as sessões do plenário. Reuniões extraordinárias podem ser convocadas pelo presidente da comissão ou por um terço de seus membros. Tais reuniões devem ser divulgadas com antecedência, destacando-se dia, horário e objeto de discussão. O tempo de duração das reuniões fica a critério da presidência, que as finaliza quando considera esgotado o assunto debatido. Ao fim do expediente, divulga-se a pauta da reunião seguinte, informando as lideranças partidárias (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Essas reuniões, de acordo com o RICD (2017) são públicas, exceto quando tratam de temas como declaração de guerra ou acordo de paz; e passagem ou permanência de forças estrangeiras em território nacional. As atas das reuniões secretas são despachadas ao Arquivo da Câmara em invólucro lacrado e datado, informando até quando deverão permanecer indisponíveis à consulta pública.

No que se refere à ordem dos trabalhos, comissões que recebem uma mesma matéria podem estudá-la em reunião conjunta, com Relator único, dirigida pelo presidente mais idoso dentre os com maior tempo de casa. Um dos casos onde este procedimento ocorre é quando uma

matéria aprovada foi emendada por mais de uma comissão, sendo necessário harmonizar o texto final. Esta reunião conjunta acontece quando a convocação parte da CCJC. As condições para que uma comissão inicie seus trabalhos é que metade de seus membros esteja presente, caso seja necessário deliberar sobre alguma matéria, ou que qualquer número de membros esteja presente, no caso de ser uma nova matéria, cuja finalidade primeira é conhecê-la e examiná-la (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O prazo para que as comissões emitam seus pareceres variam de acordo com a classificação da matéria. Em proposições que tramitam sob pedido de urgência, o prazo é de cinco sessões. Em regime de prioridade, a comissão deve emitir parecer sobre a matéria em até dez sessões. Quando tramitadas normalmente, as matérias podem ser analisadas durante quarenta sessões. Os relatores têm a metade do prazo para emitir o primeiro parecer, a ser analisado, emendado ou não e validado ou não por seus pares no interior da comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Ainda de acordo com o RICD (2017), caso o relator não ofereça parecer dentro do prazo, o presidente da comissão irá indicar outro relator para que o faça na mesma reunião ou na seguinte. Mediante requerimento de um terço ou mais de seus membros, a comissão pode incluir uma matéria na Ordem do Dia para apreciação imediata. Nesse caso, o relator designado deve emitir um parecer escrito na mesma sessão ou fazê-lo oralmente.

Cada matéria ou proposição é analisada pela comissão específica cuja jurisdição temática ou de área lhe abarca. Ainda, toda e qualquer matéria passa por mais duas comissões: a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que analisa sua adequação ao projeto plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao orçamento anual. Isto é, analisa suas características financeiras e orçamentárias. Elas passam obrigatoriamente, também, pela CCJC, que analisa sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). Ambas as comissões têm poderes terminativos, cada qual à sua área. Assim, a CCJC tem poder terminativo no que concerne à constitucionalidade e juridicidade da matéria, ao passo que a CFT tem poder terminativo na adequação da proposição em relação aos seus aspectos financeiros e orçamentários.

Quando aprovada, uma matéria é assinada pelo presidente da comissão, seu relator, seu autor e pelos membros que votaram contrariamente a ela, com observações se assim acharem conveniente. Os nomes dos votantes e seus posicionamentos constam no final de cada parecer emitido. Se ao parecer do relator apresentarem-se alterações, este

tem até a sessão seguinte para fazê-las. Caso seja derrotado, o texto com a posição vencedora será elaborado pelo relator substituto até a sessão seguinte. Aos membros que votam contrários a um parecer, é imprescindível que apresentem justificativa, pois do contrário, terão seus votos computados como favoráveis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Encerrada a deliberação de uma matéria, até a sessão seguinte os pareceres serão enviados à Mesa para que componham a Ordem do Dia, conforme o RICD (2017). Recurso contrário à matéria pode ser apresentado por pelo menos um décimo da casa em até cinco sessões. Após este prazo a matéria é arquivada ou é enviada à redação final e, se aprovada pela comissão competente, volta à Mesa para ser encaminhada ao Senado ou Presidência da República, de acordo com a natureza da matéria. Vejamos as especificidades da CCJC.

3.2. A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

Esta seção busca apresentar as competências e atribuições da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Baseia-se, portanto, nas alíneas do inciso IV do Artigo 32º do RICD.

Como já resumido ao longo deste trabalho, a CCJC é responsável pela análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade de todo e qualquer projeto tramitado na Câmara dos Deputados, seja ele um Projeto de Lei Ordinária (PL), um Projeto de Lei Orçamentária (PLN), um Projeto de Lei Complementar (PLP), uma Medida Provisória (MP), uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) ou um substitutivo. Em suma, ela busca inferir se o projeto analisado não fere a Constituição e as Leis vigentes e/ou o Regimento Interno da Casa. A CCJC é responsável ainda por analisar os aspectos técnico-legislativos desses projetos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Quando se trata de uma PEC, é a CCJC que confere admissibilidade ao projeto ou o rejeita. Isso significa que esta comissão tem poder sobre a alteração ou não da Carta Magna que rege a nação em termos legais. Ainda em temas de caráter constitucional ou jurídico, a CCJC pode ser acionada pelo Presidente da Câmara, pelo plenário ou outra comissão, para que emita um parecer sobre a matéria em questão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Conforme o RICD (2017), é de sua responsabilidade analisar assuntos concernentes aos direitos e garantias fundamentais presentes em nossa Constituição, à organização do Estado e dos Poderes, além questões relacionadas ao funcionamento da Justiça. Abarca, também,

discussões relativas ao direito constitucional, civil, penal, eleitoral, etc. Questões relacionadas aos sistemas partidário e eleitoral, ao mandato de qualquer representante e à representação política também podem ser matéria de discussão e deliberação no interior desta comissão.

É de sua alçada questões referentes à nacionalidade, naturalização, cidadania, situação legal de estrangeiros e imigração e emigração. Intervenção federal nas Unidades Federativas, municípios ou Distrito Federal, além dos usos dos símbolos nacionais, como a bandeira, são temas de competência da CCJC. A criação de novas Unidades Federativas ou da incorporação ou subdivisão das mesmas, são questões que, obrigatoriamente, devem passar por esta comissão. Anistiar cidadãos é, também tarefa desta comissão, apesar de a criação da Comissão Nacional da Verdade, durante o primeiro mandato do governo Dilma, Comissão Temporária que investigou os excessos de agentes públicos do Estado durante o Regime Militar, ter, em alguma medida, interferido neste tema (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Questões internas, como garantir os direitos e deveres do mandato dos deputados, retirar o mandato de um deputado de acordo com o disposto no Artigo 55^o da Constituição Federal também se inserem na jurisdição da CCJC.

De forma pormenorizada e de acordo com RICD (2017), essas são as atribuições e competências da CCJC. A escolha por esta comissão, portanto, repousa na importância da mesma no processo legislativo. Tendo poder engavetar projetos de Lei ou aprová-los para que cheguem ao plenário, torna-se um mecanismo fulcral para o governo e também para a oposição. Para o governo, que através do Executivo apresenta a maior parte dos projetos tramitados na Câmara (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), a CCJC é peça fundamental na aprovação de sua agenda. Em caso de racha na coalizão de governo, é através da CCJC, além das outras comissões nas quais o projeto pode ser discutido a depender de sua área, que partidos contrários ao posicionamento da presidência podem, ainda antes do plenário, se posicionar e possivelmente alterar o texto através de emendas, de modo que o projeto passa a ser um texto da coalizão e não de um único partido (FREITAS, 2016). Seguindo a tendência de que todos os governos desde 1994 conseguiram construir maiorias no plenário, a CCJC torna-se um instrumento para que a coalizão – que reflete sua maioria no interior da mesma – possa barrar os projetos provenientes da oposição e aprovar sua agenda. Para a oposição torna-se importante pois pode através dela tentar barrar projetos contrários aos seus interesses, participar mais

ativamente do processo legislativo através de emendas e possivelmente apresentar ou ganhar a relatoria de projetos.

Assim, ao que tudo indica, com os poderes que detém a CCJC é a comissão de maior peso e importância no processo legislativo no interior da Câmara dos Deputados, ao lado da CTF, responsáveis por áreas que, na falta de adequabilidade constitucional e jurídica (CCJC) e orçamentária (CTF), os projetos nem ao plenário chegarão. Por esse motivo nossa escolha é por esta comissão, órgão que figura como central no processo legislativo, sendo do interesse tanto da base aliada ao governo como da oposição, visto as competências que retém.

Vejam os dados a seguir, os dados que nos propomos a investigar, referentes à 54^a legislatura, que nos permitirão, em alguma medida, inferir se há ou não um critério de *expertise* na composição desta comissão.

3.3. ESPECIALIZAÇÃO DOS MEMBROS DA CCJC (2011 – 2015)

Começamos por apresentar nossos dados em termos de frequência e descrevê-los. Iremos relacionar variáveis que acreditamos que possam nos trazer alguns achados de maior relevância. Enfim, iremos discutir em que medida a ideia de uma *expertise* exógena (formação) e uma *expertise* endógena (trajetória política) estão presentes como atributos dos membros da CCJC na 54^a legislatura.

3.3.1. Descrição dos membros da CCJC (2011 – 2015): tempo de comissão, partidos e Unidades Federativas

Assim como nenhum partido é capaz de formar maioria no congresso nacional por conta da fragmentação partidária e das regras eleitorais, nas comissões também há uma pluralidade de siglas. Isso porque as cadeiras são distribuídas proporcionalmente ao número de assentos que cada partido detém na Câmara. Durante os quatro anos da 54^a legislatura a CCJC teve, ao todo, 253 membros, entre titulares e suplentes. Alguns partidos apresentam porcentagem superior àquela que detinham no plenário, o que pode indicar duas coisas: 1) maior rotatividade entre seus membros; 2) negociações com demais partidos, trocando lugares na CCJC por postos em outras comissões. A literatura da área já havia constatado a alta rotatividade dos membros no interior das comissões permanentes, reflexo da renovação da Câmara a cada

legislatura¹³, afirmando que não podemos ter como único critério de especialização o tempo de comissão (SANTOS, 2002; SANTOS, ALMEIDA 2011). Alguns foram mais longe, afirmando que a alta rotatividade se deve, talvez, aos interesses do governo que, ao enviar projetos que podem ser barrados pelo posicionamento de deputados da própria coalizão, forçam os líderes partidários à substituição de seus correligionários no interior da comissão para que a agenda seja aprovada (PEREIRA; MUELLER, 2000). Ainda que não investigamos isso, visto que nosso interesse é saber se tempo de casa pode ser considerado um atributo de especialização no congresso brasileiro, em termos gerais, o que a literatura da área vem constatando – a alta rotatividade dos membros –, se confirma (SANTOS; ALMEIDA, 2011). A tabela 1 mostra as frequências e porcentagens de cada um desses partidos.

Se a CCJC é composta por 66 titulares e tem o mesmo número de suplentes, significa que, oficialmente, ela tem 132 membros. Nossa amostra tem 253 deputados que passaram, em algum momento, pela CCJC entre 2011 e 2015. Isso significa que em termos numéricos é como se a CCJC tivesse se renovado quase 100% neste período, indicando um altíssimo nível de rotatividade. Vejamos a tabela abaixo para compreender melhor os níveis de rotatividade.

Tabela 1 - Tempo na comissão durante a 54^a legislatura (2011 – 2015)¹⁴

Tempo	Frequência	Porcentagem
Menos de um ano	62	24,5
1 ano a 2 anos	65	25,7
Mais de 2 anos a 3 anos	37	14,6
Mais de 3 anos a menos de 4 anos	36	14,2
Legislatura inteira	53	20,9
Total	253	100

Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Em uma comissão com 132 vagas, entre titulares e suplentes, apenas 53 permaneceram como membros durante toda a legislatura. A maior parte ficou na comissão entre um e dois anos (25,7%), seguido dos deputados que ficaram menos de um ano na CCJC (24,5%). Desta forma, mais da metade ficou, no máximo, apenas metade da legislatura no interior da CCJC, indicando alta rotatividade. Antes de vermos a

¹³ Nas eleições de 2010, 56,14% dos deputados se reelegeram (DIAP, 2010).

¹⁴ Todas as tabelas foram desenvolvidas a partir de testes rodados no *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS). A base de dados pode ser solicitada via ledegout@gmail.com.

relação entre partidos e rotatividade, vejamos como esses 253 deputados distribuem-se entre os partidos.

Tabela 2 - Deputados por partido na CCJC (2011 – 2015)

Partido	Frequência	Porcentagem
PT	41	16,2
PMDB	38	15
PSD	24	9,5
PSDB	23	9,1
PSB	17	6,7
PP	16	6,3
DEM	15	5,9
SD	12	4,7
PR	11	4,3
PROS	11	4,3
PDT	9	3,6
PSC	8	3,2
PRB	6	2,4
PCdoB	5	2
PTB	5	2
PV	4	1,6
PPS	2	0,8
PRP	2	0,8
PTdoB	2	0,8
PMN	1	0,4
PSOL	1	0,4
Total	253	100

Fonte: Câmara dos Deputados Federais

É curioso que, dos cinco partidos (PT, PMDB, PSDB, DEM e PSB) que mais conquistaram cadeiras na Câmara dos Deputados nas eleições de 2010 (LIMONGI; CORTEZ, 2010), o DEM aparece apenas em sétimo lugar em termos de distribuição de deputados por partido no interior da CCJC, o que não indica, necessariamente, que tenha ocupado menos cadeiras do que tinha direito.

Os cinco partidos que mais tiveram membros no interior da CCJC entre 2011 e 2014 somam 56,5% dos 253 deputados que foram membros desta comissão no período. Os demais dezesseis partidos somam 43,5% dos deputados que a integraram no mesmo período. Obviamente, o número de cadeiras na comissão por partido corresponde ao número de vagas conquistadas no plenário. Ainda assim, é possível considerar esses dados como um indício do interesse dos grandes partidos em ocupar esta comissão, visto os importantes poderes que ela encerra. Estes partidos poderiam negociar suas vagas na CCJC por vagas em outras comissões, mas preferem mantê-las para si.

Dentre os cinco maiores partidos, quatro eram da base governista¹⁵, totalizando 47,4% dos 253 membros que passaram pela comissão entre 2011 e 2015. Se somarmos os membros do PP, que também era parte da coalizão, sem contar com os partidos menores que apoiavam o governo Dilma no congresso, 53,7% dos deputados que ocuparam as cadeiras da CCJC na 54^a legislatura eram apoiadores do governo. Os partidos que faziam oposição ao governo (PSDB, DEM, PPS e PSOL), sem contar os que apoiavam o governo de forma condicional, detinham, juntos, apenas 16,2% dos membros dessa comissão, tornando a tarefa de barrar os projetos do governo praticamente impossível.

Desta forma, é possível perceber o peso da CCJC no processo legislativo e a importância conferida a ela pela presidência. Como já discutido no capítulo teórico, existe a tendência de as lideranças partidárias que fazem parte da coalizão de governo escolherem correligionários que irão aprovar a agenda que é de interesse da coalizão como um todo (PEREIRA; MUELLER, 2000), ainda mais tratando-se de uma das comissões mais importantes da casa (RICCI; LEMOS, 2004). Assim, esses dados mostram, em alguma medida, a importância da CCJC para a aprovação da agenda de governo (PEREIRA; MUELLER, 2000).

A tabela 3 mostra como a alta rotatividade dos membros da CCJC se divide entre os cinco partidos que têm a maior porcentagem dos deputados que passaram pela CCJC entre 2011 e 2015. Os dados sugerem que a rotatividade dos membros não pode ser atribuída a um só partido, sendo prática usual na Casa. A maior taxa de deputados que ficaram na CCJC por tempo menor que 1 ano, entre esses cinco partidos, é a do PSDB, com 34,80%. É curioso que, entre esses partidos, o PSDB é o que apresenta também a maior taxa entre os deputados que ficaram na comissão durante todo o termo (26,10%). O PT, partido com o maior número de cadeiras na comissão, tem o menor índice de deputados que ficaram menos de um ano na comissão (17,10%), tendo 24,40% de seus membros da CCJC durante os quatro anos da legislatura. O PMDB, partido com o segundo maior número de membros da comissão, os concentra no recorte de tempo “menos de um ano”, onde agrega 31,60% de seus membros. Ou seja, apesar das variações, a rotatividade dos membros é prática comum em todos os partidos.

¹⁵ A divisão dos partidos entre apoiadores e não apoiadores do governo funda-se naquela apresentada pela *Radiografia* do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (2010).

Tabela 3 - Rotatividade por partido – CCJC (2011 – 2015)

Partido	Menos de um ano	1 ano a 2 anos	Mais de 2 anos a 3 anos	Mais de 3 anos a menos de 4 anos	Legislatura inteira	Total
PT	7	12	5	7	10	41
	17,10%	29,30%	12,20%	17,10%	24,40%	100,00%
PMDB	12	8	4	6	8	38
	31,60%	21,10%	10,50%	15,80%	21,10%	100,00%
PSD	7	7	3	5	2	24
	29,20%	29,20%	12,50%	20,80%	8,30%	100,00%
PSDB	8	5	2	2	6	23
	34,80%	21,70%	8,70%	8,70%	26,10%	100,00%
PSB	7	6	2	0	2	17
	41,20%	35,30%	11,80%	0,00%	11,80%	100,00%

Fonte: Câmara dos Deputados.

Uma questão sempre presente nos debates de nosso sistema eleitoral e suas regras é a da distribuição das 513 vagas da Câmara dos Deputados por estado. Com regras que estabelecem representação mínima, alguns dizem que estados menores são sobre-representados. Entretanto, se o sistema seguisse estritamente as regras de proporcionalidade, alguns estados teriam apenas um representante e, ainda que buscassem conciliar os interesses de sua região, poderiam estar em desvantagem para fazer valer tais interesses, além de essas vagas ficarem, possivelmente, nas mãos de oligarquias locais estabelecidas (LAMOUNIER, 1983).

Ainda assim, a região nordeste, com uma população de 53.081.950 (BRASIL, 2010), teve acesso a 151 vagas na Câmara dos Deputados, ao passo que a região sudeste, com quase 30 milhões de habitantes a mais, teve 179 vagas, o que leva os cidadãos, empresários, políticos, etc., a afirmarem que um estado como São Paulo, por exemplo, é sub-representado na Câmara. A tabela abaixo mostra a distribuição das vagas por estado.

Tabela 4 - Distribuição das vagas por Unidade Federativa (2011-2015)

UF	Frequência	Porcentagem
SP	39	15,4
MG	24	9,5
BA	22	8,7
RJ	22	8,7
RS	16	6,3
PR	15	5,9
GO	11	4,3
PE	11	4,3
CE	10	4
MA	8	3,2
PB	8	3,2
SC	8	3,2
PA	6	2,4
SE	6	2,4
AM	5	2
AP	5	2
AC	4	1,6
MS	4	1,6
MT	4	1,6
RN	4	1,6
RO	4	1,6
AL	3	1,2
ES	3	1,2
PI	3	1,2
RR	3	1,2
TO	3	1,2
DF	2	0,8
Total	253	100

Fonte: Câmara dos Deputados Federais

De acordo com os dados do Censo de 2010 do IBGE, os cinco estados mais populosos, à época, são os cinco primeiros da lista apresentada na tabela acima. Juntos, eles somam 48,6% dos 253 deputados que foram membros da CCJC no período estudado, sendo que três deles são estados da Região Sudeste e detêm 33,6% do total.

Se pensarmos a distribuição por UF comparando com as vagas que essas regiões ocupam no plenário, temos um reflexo bastante aproximado das mesmas no interior da CCJC. A Região Norte, que tem direito a 12,7% das vagas da Casa, tem 12% dos deputados que compõem nossa amostra. A Região Sul, que ocupa 15% das cadeiras do

plenário, tem 15,4% dos deputados que passaram pela CCJC entre 2011 e 2015. A Região Nordeste tem 29,8% dos deputados na comissão, ao passo que no plenário tem 24,3% das vagas. A Região Sudeste, que detém 34,9% das cadeiras da Câmara dos Deputados, tem 34,8% dos deputados na CCJC. Por fim, a Região Centro-Oeste com 8,3% dos membros desta comissão, tem 8% das cadeiras do plenário. Ou seja, a composição da CCJC, quando pensada em termos de Unidades Federativas, obedece a proporção do plenário.

3.3.2. A expertise exógena à política: da formação dos membros e sua relação com o tempo no interior da CCJC

Nosso maior interesse em relação à formação dos deputados se relaciona com a ideia de uma *expertise* exterior à vida pública. Assim, tratando-se de uma comissão que analisa a legalidade, constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de todos os projetos tramitados na Câmara dos Deputados, considera-se que a formação ideal de seus membros seja em Direito. Mas profissões relacionadas às Ciências Sociais Aplicadas, como cursos em Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins, podem se indicadores de certa especialização para a vida pública. Desta forma, em vez de uma variável classificada de forma binária, optamos por dividi-la em 1) positivo para formação em ciências jurídicas; 2) positivo para formação em cursos que possam apontar para a possibilidade de aptidão para a vida pública, como Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins; e 3) negativo para aqueles cuja formação é em outras áreas, incompleta ou inferior ao Ensino Superior. No caso de deputados que, além do Direito, têm outra graduação, contamos somente sua formação nesta primeira área, cujo campo de conhecimento mais se relaciona com as temáticas que são jurisdição desta comissão.

Tabela 5 - Formação dos deputados da CCJC (2011 – 2015)

Formação	Frequência	Porcentagem
Outros ¹⁶	120	47,4
Direito/Ciências Jurídicas e Sociais	102	40,3
Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins	31	12,3
Total	253	100

Fonte: Câmara dos Deputados

Apesar de a literatura usualmente levar em conta respostas múltiplas para o caso de deputados que tenham mais de uma formação, aqui optamos por ordenar as possíveis formações em ordem de importância para os fins dessa comissão. Portanto, aqueles que além de Direito ou Ciências Jurídicas tenham alguma outra formação, contamos somente esta primeira, pois relaciona-se de forma mais direta com as funções a serem desempenhadas no interior da comissão e aponta para a potencial maior especialização desses membros por conta desta formação. Formação em Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins são consideradas como de menor importância, ainda que possam indicar alguma especialização em termos de aptidão para a vida pública.

Os deputados que se agrupam em outros e são maioria têm diversas formações¹⁷. Elas foram agrupadas pois a aplicabilidade do possível conhecimento adquirido por estes deputados nestes cursos não tem qualquer relação com a possibilidade de *expertise* nos termos das temáticas e jurisdição da CCJC. Dentre os deputados que se enquadram nesta categoria, a maior parte tem Ensino Superior incompleto (12,16%), somente o Ensino Médio (6,67%), formação em Medicina (5,88%), Ensino Superior completo sem especificação da área (5,10%) e formação em Economia (3,14%).

Dos 253 deputados que foram membros da CCJC no período analisado, 40,3% é formado em Direito. Outros 12,3% são formados em

¹⁶ As formações agregadas aqui são: Superior Incompleto, Ensino Médio, Medicina, Superior Completo, Engenharia Civil, História, Pedagogia, Medicina Veterinária, Ensino Fundamental, Teologia, Filosofia, Marketing, Engenharia Mecânica, Comunicação Social, Jornalismo, Fisioterapia, Educação Artística, Aptidão Profissional para Radialista, Enfermagem, Engenharia Agrônomo, Geografia, Agronomia, Engenharia Eletrônica, Letras, Sociologia, Odontologia, Biologia, Arquitetura, Ciências Sociais.

¹⁷ Cf. nota 6.

curso como Gestão Pública, Administração e relacionados. O restante totaliza 47,4%, tendo formações nas mais diversas áreas, ensino superior incompleto ou somente ensino fundamental. Somados os deputados formados em cursos da área Jurídica e em Administração e cursos afins, 52,6% dos membros desta comissão podem ter sido escolhidos por sua área de formação.

O índice de advogados eleitos para a Câmara, entre 1998 e 2006, caiu de 15,4% para 8,8% (PERISSONOTTO; BOLOGNESI, 2010). De acordo com a radiografia do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (2010), em relação à 54ª legislatura, 9,16% dos deputados eleitos eram advogados. Se somadas as demais profissões jurídicas (Procurador de Justiça, Promotor de Justiça, Defensor Público e Delegado), sem contar os que são formados em Direito, mas exercem outras profissões, 9,92% dos 513 deputados eleitos têm formação na área. Muito provavelmente este número é maior, mas os dados que temos não nos permitem tal afirmação. Ainda assim, torna-se expressivo o fato de 40,3% dos membros da CCJC terem formação na área cuja especificidade é interessante para o exercício das funções que competem à comissão.

Vejam quantos desses deputados formados em Direito e nas outras profissões que destacamos em nosso recorte já tiveram passagem pela CCJC, buscando apontar uma possível correlação entre a formação em Direito ou Ciências Jurídicas e permanência nesta comissão.

Tabela 6 - Formação dos membros da CCJC (2011 – 2015) e tempo de comissão em mandatos anteriores

Formação	Menos de 6 meses	Mais de 6 meses a 1 ano	Mais de 1 ano a 2 anos	Mais de 2 anos	Total
Outras	93	9	3	15	120
	55,00%	52,90%	50,00%	24,60%	47,40%
Direito ou Ciências Jurídicas e Sociais	48	8	2	44	102
	28,40%	47,10%	33,30%	72,10%	40,30%
Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins	28	0	1	2	31
	16,60%	0,00%	16,70%	3,30%	12,30%
Total	169	17	6	61	253
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Câmara dos Deputados.

Daqueles que têm experiência na comissão inferior a seis meses, somam-se os que estavam em seu primeiro mandato como deputado na 54^a legislatura e os que já haviam exercido outro termo mas tiveram pouca ou nenhuma experiência na CCJC. Assim, sua frequência é de 169 deputados, isto é, os 110 que não exerceram mandato anterior a este e os 59 que apesar de terem exercido não ocuparam postos nessa comissão ou se ocuparam o foi por pouco tempo.

Dos que ocuparam alguma vaga pelo período de seis meses a um ano, 52,9% não têm formação relacionada à área sobre a qual a comissão tem jurisdição; 47,1% são formados em Direito e nenhum tem formação em Administração e cursos afins.

50% daqueles que ficaram entre um ano e dois anos na comissão não têm formação relacionada à área, 33,3% são advogados ou bacharéis em Direito e 16,7% são formados em cursos das Ciências Sociais aplicadas. Por fim, dos que ficaram mais de dois anos no interior da comissão, é expressivo que 72,1% deles sejam advogados ou tenham formação em Direito, ao passo que 24,6% não têm formação relacionada à área e 3,3% são Gestores Públicos, Administradores, etc. Assim, a profissão dos deputados parece ter algum peso na escolha dos líderes, pois a permanência dos advogados no interior da CCJC nos mandatos anteriores – isto é, os que passaram mais de dois anos nesta comissão – supera os 72%. Vejamos agora a relação entre a formação dos deputados e o tempo que passaram na CCJC em seus mandatos na 54^a legislatura.

Tabela 7 - Formação dos membros e tempo na CCJC na 54ª legislatura (2011 – 2015)

Formação	Menos de um ano	1 ano a 2 anos	Mais de 2 anos a 3 anos	Mais de 3 anos a menos de 4 anos	Legislatura inteira	Total
Outras	37	32	19	19	13	120
	59,70%	49,20%	51,40%	52,80%	24,50%	47,40%
Direito ou Ciências Jurídicas e Sociais	16	24	12	13	37	102
	25,80%	36,90%	32,40%	36,10%	69,80%	40,30%
Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins	9	9	6	4	3	31
	14,50%	13,80%	16,20%	11,10%	5,70%	12,30%
Total	62	65	37	36	53	253
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Câmara dos Deputados.

A falta de incentivos endógenos à especialização dos deputados que integram as comissões e a Casa como um todo tem sido apontada pela literatura, isto é, o fato de que “não existiria o componente informacional no modo pelo qual o Congresso se encontra institucionalmente estruturado” (SANTOS, 2005:697). As regras que permitem os líderes partidários substituírem a seu bel-prazer seus correligionários no interior das comissões, impedindo que adquiram *expertise* por tempo de comissão, talvez seja o maior empecilho à especialização nos termos propostos pelo modelo informacional (KREHBIEL, 1991). Entretanto, se não há qualquer incentivo institucional para a especialização em termos congressuais, ao que tudo indica, a *expertise* adquirida externamente tem sido critério de escolha mobilizado pelos líderes partidários. Não só como critério de escolha dos membros, mas como atributo que os mantêm no interior da CCJC por todo seu mandato.

Se a alta rotatividade seria resultante desta falta de incentivos, a grande maioria dos deputados que permanecem na comissão durante toda a legislatura têm formação na área cuja jurisdição da comissão se adequa perfeitamente. Isto é, dos 53 deputados que ficaram durante toda a 54^a legislatura no interior da CCJC, 69,8% deles eram formados em Direito ou Ciências Jurídicas. O maior índice de rotatividade é entre os que têm formação em área não correlacionadas à temática desta comissão, que soma 59,7% dos membros. A formação em Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins não se apresenta, também, como um fator decisivo na permanência dos deputados no interior da CCJC.

A *expertise* adquirida fora das portas do parlamento, em termos de formação, parece ser um fato importante tanto na escolha quanto na permanência dos deputados no interior da CCJC. Diferentemente dos termos que se entender a especialização em Krehbiel (1991), como resultante de anos no interior de uma mesma comissão, o que parece contar no cenário brasileiro é a *expertise* adquirida fora do parlamento, notadamente a formação na área cujas atividades desta comissão se relaciona. Existiria alguma diferença entre os partidos em relação à escolha dos membros de acordo com suas profissões? Vejamos o que a tabela 8 nos diz.

Tabela 8 - Formação dos membros da CCJC por partido (2011 – 2015)

Partido	Outras	Direito ou Ciências Jurídicas e Sociais	Administração, Adm. Pública, Gestão Pública e afins	Total
DEM	7	6	2	15
	46,70%	40,00%	13,30%	100,00%
	5,80%	5,90%	6,50%	5,90%
PMDB	16	17	5	38
	42,10%	44,70%	13,20%	100,00%
	13,30%	16,70%	16,10%	15,00%
PP	7	7	2	16
	43,80%	43,80%	12,50%	100,00%
	5,80%	6,90%	6,50%	6,30%
PSB	6	9	2	17
	35,30%	52,90%	11,80%	100,00%
	5,00%	8,80%	6,50%	6,70%
PSD	11	10	3	24
	45,80%	41,70%	12,50%	100,00%
	9,20%	9,80%	9,70%	9,50%
PSDB	7	15	1	23
	30,40%	65,20%	4,30%	100,00%
	5,80%	14,70%	3,20%	9,10%
PT	24	14	3	41
	58,50%	34,10%	7,30%	100,00%
	20,00%	13,70%	9,70%	16,20%
Total da CCJC	120	102	31	253
Total por Prof.	47,40%	40,30%	12,30%	100,00%

Fonte: Câmara dos Deputados.

Leiamos esta tabela, primeiramente pelas colunas. Diretamente ao que nos interessa, dos membros da CCJC formados em Direito no período analisado, 16,7% pertencem ao PMDB, 14,7% ao PSDB e 13,7% ao PT. Nos restringimos aos sete partidos que apresentam a maior frequência de nossa amostra e, destacando somente os três maiores partidos do sistema partidário, vemos que o PT, que tinha o maior número de cadeiras na Câmara e, conseqüentemente, na comissão, não é o que tem maior peso na presença de advogados no interior da CCJC. PMDB e PSDB parecem fazer mais uso da formação como critério de formação do que o PT. O PT é responsável por 20% dos membros que têm formação em outras áreas, isto é, aquelas que não tem qualquer relação com as atividades desenvolvidas no interior da CCJC.

Lendo a tabela pelas linhas, destacamos a porcentagem de advogados entre os membros do PSDB. Dos seus 23 deputados que passaram pela CCJC, nada menos que 65,2% são formados em direito, o que pode ser o critério de escolha de quase dois terços de seus membros. Destacamos também os valores do PSB, que tem mais da metade de seus membros na CCJC formados em Direito. PMDB e PT têm 44,7% e 34,1% de seus com formação na área, respectivamente. O PMDB tem mais peso no total dos membros formados em direito pois teve, na 54^a legislatura, direito a mais cadeiras que o PSDB, que pareceu levar a formação como critério mais estrito.

3.3.3. A *expertise* endógena à política: Experiência anterior como Deputado Federal, Senador, nos Legislativos locais, Executivos e cargos não eletivos

Um critério usualmente negligenciado pelos poucos estudos das comissões no Brasil é o do tempo de casa. Usualmente, a justificativa é aquele que repousa nos dados já apresentados por Samuels (2000), que aponta para uma renovação de aproximadamente 50% da Câmara a cada legislatura¹⁸, o que implicaria, por sua vez, em uma renovação dos membros de suas comissões. Consequentemente, por passar pouco tempo no interior de uma mesma comissão, este deputado teria baixa ou inexistente especialização. Assim, se existem deputados com experiência anterior ao mandato atual na Câmara, é possível estabelecer se este foi um critério de escolha mobilizado pelas lideranças?

Resolvemos analisar em que medida este critério poderia ser um incentivo aos líderes partidários no momento de escolher seus correligionários para as vagas da CCJC. Os deputados que exerceram algum mandato na Câmara anterior à 54^a legislatura receberam valor 1, independente do número de legislaturas para as quais foram eleitos, ao passo que os que debutavam receberam valor 0.

¹⁸ Nas eleições de 2010 56,14% dos deputados foram reeleitos (DIAP, 2010).

Tabela 9 - Exercício prévio como Deputado Federal entre os membros da CCJC da 54ª legislatura (2011 – 2015)

Exercício anterior	Frequência	Porcentagem
Não	110	43,5
Sim	143	56,5
Total	253	100

Fonte: Câmara dos Deputados.

A maior parte dos 253 membros, como se vê, já havia exercido pelo menos um mandato como deputado federal. Este número quase reflete a porcentagem dos deputados reeleitos à Câmara nas eleições de 2010 (56,14%). Como a média de reeleitos e a média dos membros que já haviam exercido outro mandato é quase igual, dificilmente esta experiência prévia na Câmara dos Deputados foi um critério para a escolha dos membros da CCJC na 54ª legislatura. Isto é, o fato de terem sido deputados federais antes do exercício que abarca o recorte temporal desta pesquisa não aumentou a chance de um deputado ser escolhido para a CCJC. Assim, os níveis de renovação da Câmara a cada legislatura são muito próximos daqueles apresentados por Samuels (2000).

Vejamos agora quantos desses 143 deputados que já exerceram um mandato anterior a esse tiveram passagem pela CCJC. Os que passaram menos de seis meses na comissão receberam valor igual a zero; os que ficaram mais de seis meses a um ano receberam valor 1; aqueles que permaneceram na comissão por mais de um ano a até dois anos receberam valor 2; por fim, os que tiveram experiência superior a dois anos receberam valor 3.

Tabela 10 - Experiência dos membros da CCJC (2011 – 2015) em exercícios anteriores

Experiência na CCJC/ Exercício anterior	6 meses ou menos	Mais de 6 meses a 1 ano	Mais de 1 ano a 2 anos	Mais de 2 anos	Total
SIM	59	17	6	61	143
	41,30%	11,90%	4,20%	42,70%	100,00%

Fonte: Câmara dos Deputados.

Dos deputados que não tiveram experiência anterior como deputado federal, 100% passou seis meses ou menos tempo na CCJC. Dos que já haviam exercido algum mandato na Câmara anterior ao da 54ª legislatura, 41,3% passou menos de seis meses na CCJC, seja como titular ou suplente. Permaneceram como membros por um período entre seis meses e um ano 11,9% dos membros, ao passo que 4,2% dos

deputados foram membros por um tempo entre um ano e dois anos. A maior parte desses 143 deputados, totalizando 42,7%, foi membro da comissão por mais de dois anos durante o mandato anterior ou mandatos anteriores. É curioso que 84% dos deputados que já exerceram algum mandato anteriormente se distribuem nas extremidades, isto é, passaram menos de seis meses ou mais de dois anos no interior da CCJC. Por fim, esses dados parecem indicar que, apesar de não ser um critério de escolha, ter tido experiência anterior parece ter influenciado o tempo de permanência na CCJC, uma vez que o deputado seja indicado.

Vejam agora a frequência de deputados que já tiveram experiência anterior em outros cargos eletivos, seja nos Legislativos locais ou Executivo, em cargos eletivos ou não. Os cargos eletivos referem-se ao exercício no poder legislativo local, seja como vereador ou deputado estadual; e a mandatos como o de prefeito, governador ou presidente. Dos cargos não eletivos consideramos cargos de primeiro e segundo escalão a nível local (município e estado), como os de secretário, diretor ou coordenador e o cargo de Ministro a nível federal. Deputados que tenham sido Chefe de Gabinete de algum prefeito ou governador ou tiveram experiência como assessores legislativos ou parlamentares também receberam valor positivo (1). Os que não apresentam experiências como essas receberam valor zero.

Tabela 11 - Experiência na vida pública: cargos eletivos

Cargo	Porcentagem	
	Sim	Não
Deputado estadual ou vereador	54,5	45,5
Senador	4	96
Prefeito	17,8	82,2
Governador	3,2	96,8

Fonte: Câmara dos Deputados.

Apesar da pouca diferença, a maior parte dos deputados já teve experiência nos legislativos locais antes de assumirem o mandato como deputados federais em Brasília. Os dados indicam que pelo menos 54,5% dos 253 deputados que integraram a CCJC entre 2011 e 2015 têm trajetórias no interior dos legislativos locais, como vereadores e/ou deputados estaduais.

Em relação à experiência como senador, os valores são significativamente distintos. Apenas dez deputados, totalizando 4% dos 253 deputados exerceram mandatos como senador antes de ingressarem na Câmara para a 54^a legislatura. Talvez isso deva-se a comum trajetória

que é inversa. Do total de senadores entre 1987-2007, 53,2% havia exercido o cargo de deputado federal antes, ao passo que o número de deputados que haviam sido senadores, no mesmo período, é de apenas 1,5% (COSTA, 2010).

Os membros da CCJC que exerceram algum mandato como prefeito de suas cidades antes de ingressar no legislativo federal se reduzem a 17,6%. Isso indica que a passagem pelo Executivo municipal não é tão significativa como a trajetória pelos legislativos locais para que estes deputados sejam escolhidos como membros desta comissão. Costa (2010) aponta que apenas 16,7% dos deputados federais eleitos entre 1987 e 1999 haviam sido prefeitos antes de ingressarem à Câmara, o que aponta para um quase reflexo entre plenário e comissão no que diz respeito à experiência no Executivo municipal, ainda que os períodos em comparação sejam distintos.

Em relação ao exercício como governador, os dados também refletem os apresentados em Costa (2010). Ainda que o período analisado seja distinto, a porcentagem dos membros da CCJC entre 2011 e 2015 é quase idêntica àquela do plenário entre 1987 e 1999, qual seja, de 3,2%. Isso talvez corrobore o argumento de que uma vez nos Executivos estaduais ou ainda municipais, os políticos não têm interesse em voltar ao Legislativo federal. A ambição, ao que tudo indica, é de trilhar o caminho contrário, isto é, a compreensão da Câmara como um trampolim para cargos mais atrativos, como o de Governador, por exemplo (SAMUELS, 2000).

Vejamos em que medida o exercício em cargos eletivos parece ter contribuído no tempo que esses deputados duraram no interior da CCJC na 54^a legislatura. Começemos pelos Executivos locais.

Tabela 12 - Exercício em cargos eletivos nos Executivos locais e tempo de comissão na CCJC (2011 – 2015)

Cargo	Exercício	1 ano a 2 anos	Mais de 2 a 3 anos	Mais de 3 a menos de 4 anos	Legislatura inteira
PREFEITO	Não	54	30	28	43
		83,10%	81,10%	77,80%	81,10%
	Sim	11	7	8	10
		16,90%	18,90%	22,20%	18,90%
Total		65	37	36	53
		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
GOVERNADOR	Não	63	37	35	49
		96,90%	100,00%	97,20%	92,50%
	Sim	2	0	1	4
		3,10%	0,00%	2,80%	7,50%
Total		65	37	36	53
		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte:

Câmara

dos

Deputados.

Dos deputados que foram prefeitos antes de exercer seu mandato na 54ª legislatura, 18,9% deles passou os quatros anos como membro da CCJC. A porcentagem daqueles que exerceram mandatos no Executivo municipal de suas cidades e que passaram menos tempo na CCJC são similares a dos que passaram toda a legislatura no interior da mesma, sendo um critério pouco provável de escolha. Dos poucos que foram governador (7 deputados), é curioso que 50% deles tenha passado toda a legislatura como membros da CCJC. Ainda que seja um número muito restrito, talvez a experiência frente aos governos estaduais tenha dado aos líderes uma motivação a mais para escolher esses membros. Vejamos agora o peso da experiência em legislativos locais na manutenção dos deputados como membros da CCJC.

Tabela 13 - Experiência em cargos eletivos nos Legislativos locais e tempo de comissão da CCJC (2011 – 2015)

	Menos de 1 ano	1 ano a 2 anos	Mais de 2 a 3 anos	Mais de 3 a menos de 4 anos	Legislatura inteira
Não	32	30	14	13	26
	51,60%	46,20%	37,80%	36,10%	49,10%
Sim	30	35	23	23	27
	48,40%	53,80%	62,20%	63,90%	50,90%
Total	62	65	37	36	53
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Câmara dos Deputados.

Aqui os números talvez sejam mais significativos. Dos deputados que foram vereadores ou deputados estaduais, 50,90% deles foi membro da CCJC por toda a 54ª legislatura. Dos que ficaram entre três e quatro anos, 63,9% exerceram mandatos nos legislativos locais e, daqueles que ficaram entre dois e três anos, 62,2% também foi vereador e/ou deputado estadual. Talvez esse número seja superior pois, como vimos, 54,5% dos membros da CCJC entre 2011 e 2015 já havia sido eleito para exercícios nos legislativos locais. Ainda assim, a experiência nos legislativos locais não apresenta uma tendência unívoca, sendo difícil afirmar se este é um critério utilizado para que um deputado seja escolhido para ocupar uma das cadeiras da CCJC. A experiência nos legislativos locais poderia ser considerada um critério complementar à formação dos deputados? Vejamos quantos desses que tiveram exercícios nos legislativos locais são de outras áreas que não a jurídica.

Tabela 14 - Experiência em cargos eletivos nos Legislativos locais e formação dos membros da CCJC (2011 – 2015)

Formação	Experiência legislativa local		Total
	Não	Sim	
Outras	54	66	120
	45,00%	55,00%	100,00%
Direito ou Ciências Jurídicas e Sociais	44	58	102
	43,10%	56,90%	100,00%
Administração, Administração Pública, Gestão Pública e afins	17	14	31
	54,80%	45,20%	100,00%

Fonte: Câmara dos Deputados.

Se somarmos os deputados que tiveram experiência nos Legislativos municipal e estadual têm formação em Direito ou em Administração e áreas afins, temos 72 membros que agregam os dois atributos em si. Ao passo que os formados em áreas do conhecimento sem qualquer relação direta com as funções exercidas de acordo com as competências da CCJC e com experiência legislativa local somam 66.. Esses números quase refletem aqueles relacionados unicamente a formação dos membros desta comissão na 54ª legislatura. Se a experiência local pode ser considerada como critério de escolha, ela é complementar à formação, pois dos advogados que ocuparam vagas na CCJC, 58 deles (56,9%) exerceram mandatos como vereador ou deputado estadual.

Discutamos agora se os cargos não eletivos, nos Executivos municipais, estaduais e federal, e nos legislativos locais podem ser considerados um critério de escolha no processo de composição da CCJC. Lembrando que os cargos aqui considerados são de Secretário, Diretor e Coordenador nos Executivos municipal e estadual; Ministro no Executivo federal; e assessores legislativos ou parlamentares nos legislativos locais.

Tabela 15 - Experiência em cargos não eletivos nos Executivos e Legislativos locais

	Cargos não eletivos	Porcentagem	
		Sim	Não
Nível	Municipal/Estadual	37,9	62,1
	Federal	3,2	96,8

Fonte: Câmara dos Deputados.

Como se vê, 37,9% dos deputados que compõem nossa amostra tiveram algum tipo de experiência em cargos não eletivos em municípios

ou estados. Ainda que seja a minoria, este número talvez seja relevante, em especial quando pensamos a atividade como assessor parlamentar, atores que têm trabalho importante e substantivo tanto nas comissões como no plenário dos parlamentos. Como vimos na apresentação do funcionamento das Comissões Parlamentares, os assessores são acionados sempre que os membros da comissão julgam necessário a produção de conhecimento técnico para qualificar os debates. Ou seja, se há qualquer lógica informacional no interior do Congresso, grande parte da produção do conhecimento capaz de reduzir a incerteza no processo de tomadas de decisão é tarefa desses assessores. Mas esses dados só nos permitiram afirmações mais sólidas se nossa base de dados abrangesse o plenário como um todo.

Apenas 3,1% da amostra teve alguma experiência nos ministérios e secretarias do governo federal. Somados aos que tiveram experiência nos governos municipais e estaduais, ainda que se somam respostas múltiplas, 41,1% dos deputados que foram membros da CCJC em nosso recorte temporal tiveram alguma experiência com cargos não eletivos. É interessante vermos o tempo de comissão desses membros com experiência em cargos não eletivos, a fim de saber qual o peso dessa trajetória na manutenção desses membros no interior da CCJC.

Tabela 16 - Experiência em cargos não eletivos municipais e estaduais e tempo de comissão – CCJC (2011 – 2015)

	Menos de 1 ano	1 ano a 2 anos	Mais de 2 a 3 anos	Mais de 3 a 4 anos	Legislatura inteira
Não	38	42	20	23	34
	61,30%	64,60%	54,10%	63,90%	64,20%
Sim	24	23	17	13	19
	38,70%	35,40%	45,90%	36,10%	35,80%
Total	62	65	37	36	53
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Câmara dos Deputados.

A distribuição dos deputados que tiveram experiência em cargos não eletivos nos legislativos locais não nos diz muito em termos do tempo que duraram no interior da CCJC na 54ª legislatura. Dos 53 deputados que foram membros da CCJC durante os quatro anos de seus termos, 35,8% tiveram experiência nos legislativos locais. Apesar de não ser uma parcela tão ínfima, a maior parte (64,2%) daqueles que mantiveram seus postos no interior da CCJC pelos quatro anos da legislatura não teve qualquer experiência em cargos não eletivos. Ou seja, dificilmente a experiência em cargos não eletivos locais foi um

critério de escolha no processo de composição desta comissão, pelo menos no que diz respeito ao período analisado.

Ao longo deste segundo capítulo apresentamos algumas frequências e testamos algumas relações entre variáveis. Nossos dados perdem força explicativa na medida que não houve tempo hábil para construirmos uma base que compilasse as informações que temos sobre os deputados que foram membros da CCJC na 54^a legislatura para o plenário como um todo. Assim, nossas conclusões, apresentadas abaixo, são parcialmente enfraquecidas pela falta dos dados que nos permitiriam as comparações mais adequadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar se existe qualquer critério de especialização dos deputados no processo de composição da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. Partindo das especificações do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2017) e de uma literatura (SANTOS, 2002; RICCI; LEMOS, 2004; MÜLLER, 2005) que apontava para indícios desse critério no processo de composição das comissões permanentes de nosso congresso, nossas indagações se referem à *expertise* exógena (formação) e endógena (trajetória política) dos deputados.

No primeiro capítulo, discutimos os três modelos teóricos desenvolvidos para o estudo do congresso americano – o distributivismo, o informacional e o partidário. Buscamos justificar nossa escolha teórica pelo modelo informacional e apresentamos nossa proposta de pesquisa: buscar compreender em que medida a especialização dos deputados é um critério de escolha no processo de composição da CCJC na 54^a legislatura. Em termos teóricos, o que vimos é que ao cenário brasileiro tal modelo teórico exige adaptações. Algumas de suas premissas não se adequam a nossa realidade, como por exemplo a de que o Legislativo é o maior produtor de políticas públicas. Como já discutimos, tem-se afirmado que o processo legislativo no Brasil é ditado pelo Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2000; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Freitas (2016), em estudo mais recente, mostrou como isso talvez tenha mudado nos últimos anos, apontando para um papel ativo do legislativo, em especial dos partidos que ali compõem a coalizão de governo, no processo de produção de políticas públicas.

No segundo capítulo, apresentamos os dados e os analisamos. Apesar de nossas limitações empíricas, como o fato de termos lidado com uma única comissão, num período de tempo que abarca uma única legislatura e pelo fato de não termos conseguido construir, em tempo hábil, uma base de dados equivalente para todo o plenário, o que nos permitiria comparações mais precisas, acreditamos ter encontrado resultados significativos, ainda que as conclusões percam um pouco de sua potencial força explicativa pela falta de dados.

O que esses dados nos dizem é que, ao que tudo indica, o fator com maior peso na escolha dos membros da CCJC é a formação dos mesmos, isto é, sua especialização exógena à arena política. Ainda que a maioria tenha se formado em áreas não relacionadas às competências

desta comissão, comparado à porcentagem de deputados da Câmara que se declararam advogados na 54^a legislatura (9,16%) (DIAP, 2010), o número de membros da CCJC formados em Direito é bastante elevado.

A formação em Direito ou Ciências Jurídicas e Sociais parece ser fato decisivo no tempo em que esses deputados passam no interior da CCJC. Daqueles que passaram toda a legislatura no interior da CCJC, quase 70% tinha formação na área. Assim, suas formações não só parecem critério de escolha, mas também demonstram de que a *expertise* que detêm os faz permanecerem no interior da comissão por todo o mandato. Daqueles formados em Direito ou Ciências Jurídicas que já haviam exercido mandato como deputado federal em legislaturas anteriores, a maior parte deles (71,2%) ficou mais de dois anos no interior da CCJC.

O que esses dados indicam? Demonstram que a formação tem peso significativo tanto na escolha como na permanência desses deputados no interior da CCJC. Levar em conta a formação dos deputados nos parece uma valiosa adaptação metodológica ao caso brasileiro, pois se não há qualquer incentivo institucional para a especialização dos congressistas (SAMUELS, 2002; SANTOS, 2005), existem indícios de que a especialização dos membros se processa a partir de um elemento exógeno, no caso, a formação dos deputados na área relacionada à jurisdição da comissão analisada. É interessante, também, que no modelo do qual partimos, o informacional (KREHBIEL, 1991), a especialização se processa no interior do congresso e mais especificamente no interior das comissões. Talvez nosso grande achado, ainda que apresente claras limitações, seja a especialização exógena de parte significativa dos membros que passaram e se mantiveram pela CCJC na 54^a legislatura.

A diferença do peso da especialização entre os partidos também é curiosa. Vimos que o PSDB, principal partido da oposição, é o que parece levar esse fator mais a sério, com mais de 65% de seus membros formados em Direito. Qual seria o motivo dessa preocupação? Estaria este partido interessado em fundamentar melhor sua oposição aos projetos do governo? Tendo um interesse político ou não no alto índice de advogados do PSDB no interior da CCJC, nos parece válido que a presença desses *experts* no interior desse grupo significa a potencial qualificação do debate e produção de informação que reduza a incerteza do plenário frente aos projetos tramitados.

De todo modo, a forte presença e permanência de advogados no interior da CCJC nos parece positiva em termos substantivos, pois demonstra que, talvez, os critérios de escolha não sejam unicamente

políticos, ligados à disciplina partidária e a proximidade de preferência entre os escolhidos e o governo ou partido ao qual pertence, mas que se está levando em conta, também, o conhecimento técnico exigido para que projetos complexos sejam debatidos e deliberados com informação e qualidade. Independente do partido ao qual pertençam, esses advogados estariam contribuindo com mais informação para o processo decisório no interior do Legislativo.

Destacamos que nossa comparação aqui foi feita com os dados do DIAP, que compilou informações da profissão declarada dos deputados titulares apenas. Assim, os dados apontam para aproximadamente 51 deputados no interior da Câmara. É muito provável que esse número fosse superior se (1) tivéssemos os dados relacionados à formação desses 513 e (2) dados sobre os suplentes que assumiram o cargo ao longo da legislatura. Ainda que esse número fosse dobrado, e chegássemos a 20% com formação em direito, as chances de advogados serem indicados à CCJC dobrariam por conta de sua formação.

Se a especialização exógena parece ter peso significativo no processo de escolha e manutenção dos membros na CCJC, a especialização em termos endógenos seria irrelevante nesse processo? Existem alguns achados nesse sentido que, ainda que não pareçam tão relevantes quanto os debatidos acima, trazem resultados interessantes. Não podemos excluir a *expertise* endógena como possível critério, mas devemos ter a parcimônia de não sobrevalorizá-los ou compreendê-los equivocadamente.

Por mais que a maioria dos deputados teve experiência legislativa local, assim como a experiência prévia como deputado federal, esses são critérios que dificilmente nos permitem conclusões sólidas. Isso porque não temos os dados relativos ao conjunto do plenário, não podendo testar as correlações necessárias para tal afirmação. O que podemos afirmar é que dos que tiveram experiência anterior como deputado federal, apesar de não ser este um critério de escolha dos membros, uma vez indicados para a CCJC, tiveram maior probabilidade de permanecer no interior da mesma.

Outro critério que apresenta números interessantes é o exercício de cargos não eletivos a nível municipal e estadual. Quase 40% dos membros da CCJC foram secretários, coordenadores, diretores ou assessores legislativos em suas trajetórias políticas. Mas seria demasiado inconsistente afirmar que este é um critério de escolha, mais uma vez por falta de uma base de dados adequada, que contemple as indagações que nos levam a cruzar tais variáveis. Ao contrário dos dados referentes

aos deputados com experiência prévia na Câmara, o exercício de funções não eletivas não parece influenciar no tempo em que os deputados duram no interior dessa comissão.

Mais uma vez, destacamos que nossos resultados, apesar de apresentarem achados interessantes, são limitados, obviamente, por conta da restrição em relação aos dados, por ser o estudo de um único caso, pelas dificuldades metodológicas e pela escassa literatura que nos permitiria a comparação e a replicação de processos de pesquisa. Respostas últimas ou conclusões excepcionais não são possíveis, mas os dados e resultados nos mostram que o estudo das comissões parlamentares permanentes do congresso brasileiro, partindo de adaptações de modelos desenvolvidos para o congresso americano, podem ser profícuas. O desdobramento desse estudo em pesquisas futuras, que agreguem mais comissões e lide com elas em termos longitudinais nos parece um primeiro passo para a melhor compreensão do processo de composição de nossas comissões em termos comparativos.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S.H.H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34.
- ALDRICH, John. *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- ALMOND, G. El estudio de la cultura política. In: ALMOND, G. *Una disciplina segmentada: Escuelas e corrientes en las ciencias políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993
- AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan: The University of Michigan Press, 2001.
- BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*, 2010.
- CÂMARADOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Edições Câmara, 2017.
- CAREY, J. M. Legislative Organization. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2006, pp. 431-454.
- CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. *Desproporcionalidade da representação na Câmara dos Deputados: análise dos efeitos sobre o sistema partidário no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.
- COLLIE, M. P. The legislature and distributive policy making in formal perspective. *Legislative Studies Quarterly*, v. 13, n. 4, nov. 1988, pp. 427-458.
- COSTA, L. D. *Os representantes dos estados no Congresso: composição social e carreira política dos Senadores brasileiros (1987-2007)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), UNICAMP, Campinas, 2010.
- COX, G. *Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2005.

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do novo Congresso: Legislatura 2011-2015*. Brasília: DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2010.

DINIZ, S. Processo legislativo e sistema de comissões. *Revista do Legislativo*, abr-dez 1999, pp. 59-78.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C.; SAEZ, M. A. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. pp. 147-198.

_____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, 1995, pp. 175-200.

FIRORINA, Morris. *Congress: keystone of the Washington Establishment*. New Haven/ London: Yale University Press, 1989.

FREITAS, A. *Migração partidária na Câmara dos Deputados*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), USP, 2008.

_____. *O presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INGLEHART, R. The Renaissance of Political Culture. In: *The American Political Science Review*, v. 82, v. 4, dec. 1988, pp. 1203-1230.

- KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Michigan: University of Michigan Press, 1991.
- LAMOUNIER, B. A Representação Proporcional no Brasil: Mapeamento de um Debate, *Revista de Cultura e Política*, nº 7, 1983, pp. 5-42.
- LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. R. *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992, pp. 23-47.
- LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, v. 76, nov. 2006, pp. 17-41.
- _____. O novo institucionalismo e os estudos legislativo: a literatura norte-americana recente. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, jan-jun 1994, pp. 3-38.
- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos*, n. 88, 2010, pp. 21-37.
- LINZ, J. Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, Winter 1990, pp. 51-69.
- _____. Presidencialismo ou parlamentarismo: existe alguma diferença? In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo, IDESP, Ed. Sumaré, 1999.
- LIPSET, S. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967
- LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory. *World Politics*, n. 16, pp. 677-715.
- LUCAS, K.; SAMUELS, D. A 'Coerência' Ideológica do Sistema Partidário Brasileiro. IN: POWER, T. J.; ZUCCO, C (orgs.). *O Congresso por Ele Mesmo: Auto-percepções da Classe Política Brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.
- MAINWARING, S; SHUGART, M. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 37, 1993, pp. 191-213.
- MARCH, J.; OLSEN, J. Elaborating the “New Institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. *The Oxford*

Handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 3-22.

_____. Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *DADOS*, Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 1, 2005, pp. 371-394.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, pp. 265-301.

_____. Uma teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, jun. 2000, pp. 45-67.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RAILE, E. D. Coalitional presidentialism and side payments: explaining mensalão scandal in Brazil. *Brazilian Studies Programme*, University of Oxford, Occasional paper n. 03-08, pp. 1-24.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, out-nov 2007, pp. 664-683.

PERISSONOTTO, R.; BOLOGNESI, B. Electoral success and political institutionalization in the Federal Deputy Elections in Brazil (1988, 2002 and 2006). *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n. 1, 2004, pp. 10-34.

POWER, T.; ZUCCO, C. Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990 – 2005. *Latin American Research Review*, vol. 44, n. 1, 2009, pp. 218-246.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

RENNÓ, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 259-271.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, 2004, 107-129.

SAMUELS, D. Ambition and competition: explaining Legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 3, aug. 2000, pp. 481-497.

_____. Pork-Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 64 n. 3, 2002, pp. 345-863.

SANTOS, F. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, G. A. D.; RENNO, L. R. *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 281-295.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 237-264.

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

_____. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, pp. 693-735.

SENADO. *Regimento Interno: normas conexas*, volume II. Brasília: Senado Federal, 2015.

SHEPSLE, K. *Analyzing Politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: Norton & Company, 1997.

STROM, K. Parliamentary committees in European democracies”. *Journal of Legislative Studies*, v. 4 n. 1, 1998, 21-59.