

VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP
São Paulo, de 02 a 06 de maio de 2016.

Composição Partidária das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados dos primeiros seis meses do governo Lula¹

Autora: Ana Beatriz Bexiga Dutra, CEBRAP, NECI-USP
Orientadora: Andréa Marcondes de Freitas
Agência de fomento: FAPESP
Email: anabeatrizdutra04@gmail.com

¹ Paper preparado para a apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. Não solicitar sem autorização prévia.

1. Introdução

Os estudos voltados às comissões da Câmara dos Deputados defendem que a centralização do poder decisório nos líderes partidários é responsável pela definição dos membros que as compõem. Por esse motivo, o presente trabalho tem como objetivo estudar a influência dos partidos sobre composição das comissões permanentes. A partir de análise empírica, pretende-se investigar a proporção de cadeiras que os partidos ocupam no interior das comissões permanentes em comparação com a proporção de cadeiras distribuídas de acordo com a regra de proporcionalidade prescrita no regimento interno durante os seis meses iniciais do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2006)². Verificar se o critério da proporcionalidade é respeitado tem o potencial de lançar luz sobre os jogos estratégicos perpetrados pelas legendas no tocante às comissões.

Adiante, este trabalho está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, há uma breve discussão acerca da literatura sobre o tema que sintetiza o que a literatura tem discutido a respeito do papel das comissões permanentes dentro do processo legislativo brasileiro; em segundo, é apresentada a metodologia e os resultados preliminares quanto a distribuição de partidos que integram algumas das comissões permanentes, e por fim, o trabalho traz considerações finais, assim como o que pretende alcançar no futuro.

2. O que a literatura tem produzido sobre as comissões

Os estudos que até hoje abordaram as comissões permanentes da Câmara dos Deputados não raro destacaram suas poucas prerrogativas, diagnosticando-as como um *locus* decisório de menor importância dentro do Legislativo brasileiro. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), a centralização do poder decisório no presidente e nos líderes partidário seria incompatível com uma organização conhecida na literatura pela força centrífuga e

² A pesquisa aborda um curto período de tempo devido a seu recente início.

descentralizante desse princípio organizacional. Como consequências disso, muitas das funções que se esperava que as comissões exercessem seriam restringidas.

Um dos mecanismos do processo legislativo que a literatura usa para argumentar sobre o papel limitado desempenhado pelas comissões permanentes são os pedidos de urgência. Podem ser requeridos pelo presidente, pelos líderes partidários ou por um determinado número de legisladores³. Tais requerimentos retiram as matérias do interior das comissões para que tramitem no plenário. Segundo o regimento interno da Câmara dos Deputados, seu uso seria justificado por situações excepcionais⁴ que demandam que as decisões sejam tomadas de forma mais rápida. Na prática, os requerimentos de urgência não obedecem tais orientações, sendo eles feitos de forma recorrente. O curto período de tempo que as matérias tem para tramitar impactaria, segundo Figueiredo e Limongi (1999), o papel das comissões de apreciá-las, assim como a capacidade dos legisladores de apresentarem emendas. De forma geral, os pedidos de urgência seriam um poder de agenda em grande parte exercido pelo presidente e pelos líderes partidários que diminuindo a participação dos legisladores, evitaria que perseguissem interesses individuais, assegurando a preponderância do plenário nas decisões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Entretanto, a urgência requerida pelos líderes e a requerida pelos legisladores exigem aprovação da maioria. Ou seja, deve existir consenso sobre sua utilização (FREITAS, A. 2013). Por esse motivo, os pedidos de urgência devem ser entendidos como um instrumento da maioria cujo objetivo é organizar a pauta de trabalhos legislativos e não impedir a participação dos legisladores.

³ Nesse caso, os requerimentos de urgência podem ser pedidos por: “I – dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; II – um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número; III – dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição” (RICD, Art. 154).

⁴ Pedidos de urgência podem ser requeridos quando: “I – tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; II – tratar-se de providência para atender a calamidade pública; III – visar à prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima; IV – pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão” (RICD, Art.153).

Além disso, deve-se considerar que as comissões são o lócus das alterações dos projetos no Legislativo. Embora os pedidos de urgência impeçam que as comissões vetem as matérias, não tiram suas oportunidades de alterá-las (FREITAS, A. 2013). A facilidade das comissões para proporem emendas às matérias que tramitam em regime de urgência é maior do que a do plenário, já que nesta instância é preciso de um quinto dos parlamentares ou líderes que representem essa quantidade (FREITAS, R, 2010). E as emendas propostas pelos relatores representam a maior parte das alterações propostas por todo o Poder Legislativo (FREITAS, A., 2013).

As comissões podem não exercer as funções que eram esperadas delas, mas não significa que não tenham outra finalidade dentro do processo decisório. Para Freitas, A. e Freitas R. as comissões funcionam em nome das coalizões governamentais porque o papel que desempenham na alteração dos projetos tem a função de conformar as preferências, produzindo o consenso necessário para que haja aprovação dos projetos do Executivo (FREITAS, R.; 2010; FREITAS, A., 2013). Ou seja, no governo de coalizão, os partidos se comprometeriam na formulação das políticas nos ministérios, sendo necessário que tais políticas passem por um processo de conformação de preferências no Legislativo (e mais especificamente nas comissões) para que sejam aprovadas. Os partidos não coagiriam os parlamentares a cooperarem em favor da agenda da coalizão, mas sim conciliam seus interesses, o que requer intensa coordenação, e esse processo se daria basicamente no interior das comissões (FREITAS, A., 2013).

Os autores, Freitas, A. (2013) e Freitas R. (2010) encontraram evidências a respeito da importância das comissões permanentes para o processo legislativo. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é compreender se a composição das comissões permanentes pode se dar por critérios partidários, dado que entre as prerrogativas concentradas pelos líderes partidários está a definição dos membros que compõem as comissões, podendo tanto convocar quanto retirar os deputados que desejam a qualquer momento (PEREIRA; MULLER, 2000).

A indicação dos líderes estaria baseada na lealdade partidária (MULLER, 2005). Uma trajetória política coerente na qual o deputado não pertença a partidos de blocos ideológicos conflitantes é essencial para que o líder tenha confiança para indicá-lo para comissões. A confiança que os líderes precisam depositar nos deputados indica que estes possuem planos a serem alcançados por meio delas. Ou seja, por mais que a literatura aponte para as limitações impostas pela centralização decisória, achados como esse mostram que a composição das comissões é de alguma forma importante para os líderes partidários.

O regimento interno da Câmara dos Deputados⁵ e a Constituição Federal⁶ determinam que a composição das comissões deve ser proporcional à distribuição de cadeiras dos partidos no plenário, isto é, caso um partido possua representação de um quinto, tem direito a mesma porcentagem nas comissões. Porém, existem exemplos na literatura que corroboram o princípio da proporcionalidade enquanto outros abordam a relevância de acordos partidários sobre composição, fazendo que partidos concentrem um maior número de parlamentares em determinadas comissões.

Por um lado, Medeiros (2013) mostra que a composição da Comissão de Sistematização formada durante a Assembleia Constituinte era proporcional à distribuição dos partidos no plenário, diferente do viés progressista que a literatura costuma atribuir. Por outro, Diniz (1999) defende que a Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) era ocupada por partidos de esquerda devido a acordos entre os partidos, alterando a proporcionalidade indicada pelo regimento. No que diz respeito a Comissão Mista do Orçamento (CMO), Figueiredo e Limongi (2009) identificam que a distribuição dos cargos de relatoria e presidência tem viés partidário, evidência sobre a distribuição de responsabilidades entre os membros da coalizão de governo.

⁵ Segundo o artigo 23º do regimento interno da Câmara dos Deputados, “na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar”.

⁶ De acordo com o primeiro parágrafo da Constituição Federal: “Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

Nesse sentido, esse trabalho pretende investigar se durante o período pesquisado é possível verificar que as comissões operam ou não de acordo com a regra da proporcionalidade, o que pode mostrar evidências a respeito de um viés partidário na ocupação de suas cadeiras.

3. Metodologia e resultados preliminares

O trabalho faz uso dos dados provenientes do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. As datas que compreendem ao intervalo de seis meses durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva nos quais a análise se baseia são 27 de fevereiro de 2003, quando os partidos divulgaram os deputados para preencherem as vagas, a 02 de setembro de 2003.

Para averiguar a composição partidária das comissões permanentes foram coletados os deputados que as integraram e as datas de entrada e saída, informações divulgadas no Diário Oficial da Câmara dos Deputados⁷. Em vista da rotatividade dos membros⁸, foi necessário estipular uma fórmula para que se obtivesse um valor médio do número de vagas que os partidos ocupavam nas comissões. Esse cálculo foi feito pela soma do número de vagas ocupadas a cada alteração feita na composição das comissões e subsequente divisão pelo número de versões que cada partido teve durante o período estudado.

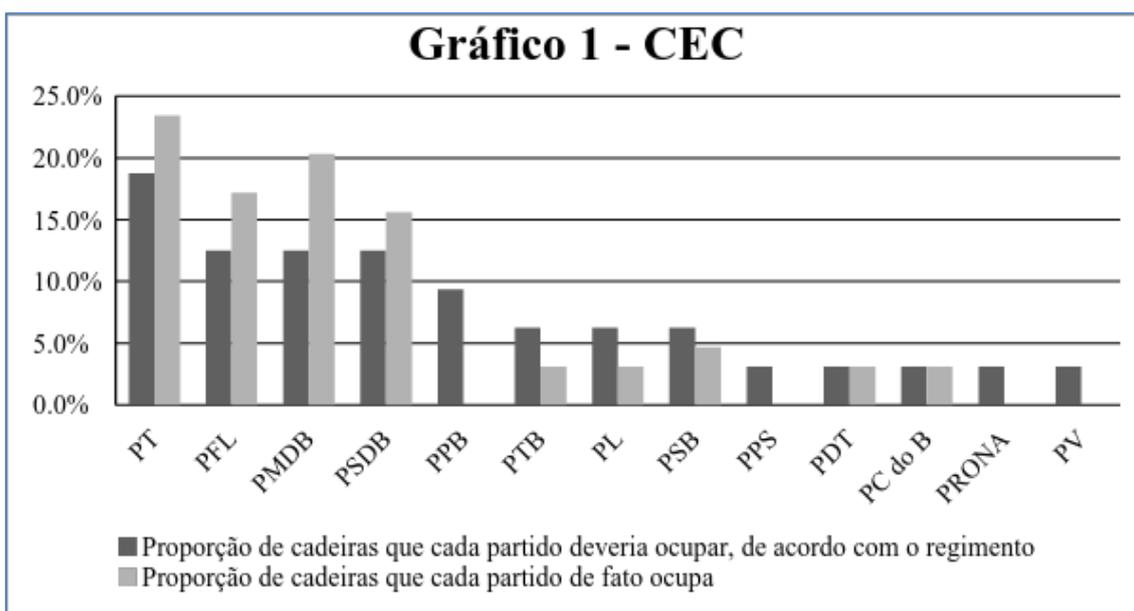
Embora o período que essa análise estuda seja curto, é possível encontrar algumas evidências sobre distribuição de partidos nas comissões permanentes. Foram selecionadas quatro comissões nas quais foi possível perceber diferentes padrões de distribuição dos partidos⁹. No gráfico 1 abaixo, pode ser observada a composição da Comissão de Educação e Cultura (CEC). Nela, os partidos que juntos a regra da

⁷ Acesso pelo link: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=D>.

⁸ Durante os seis meses analisados, a média de alteração da composição de todas as comissões em exercício foi de 19 vezes.

⁹ Os demais gráficos encontram-se no Apêndice A.

proporcionalidade assegura mais da metade das vagas¹⁰ também ocupam a maior proporção delas. O regimento garante ao PT 18,8% das vagas e a cada um dos outros partidos maiores, quais sejam, PFL, PMDB e PSDB, 12,5%. Na distribuição real das cadeiras, o PT e o PFL ocupam 4,7% a mais de vaga; o PMDB, 7,8%, e o PSDB, 3,1%, o que em média, resulta em uma diferença de 5,1%. Com exceção do PC do B e do PDT que ocupam exatamente a mesma quantidade de vagas que tem direito, os outros ocupam uma quantidade menor ou até nenhuma das vagas¹¹. O que correspondem, em média, a 3,8% a menos de cadeiras.



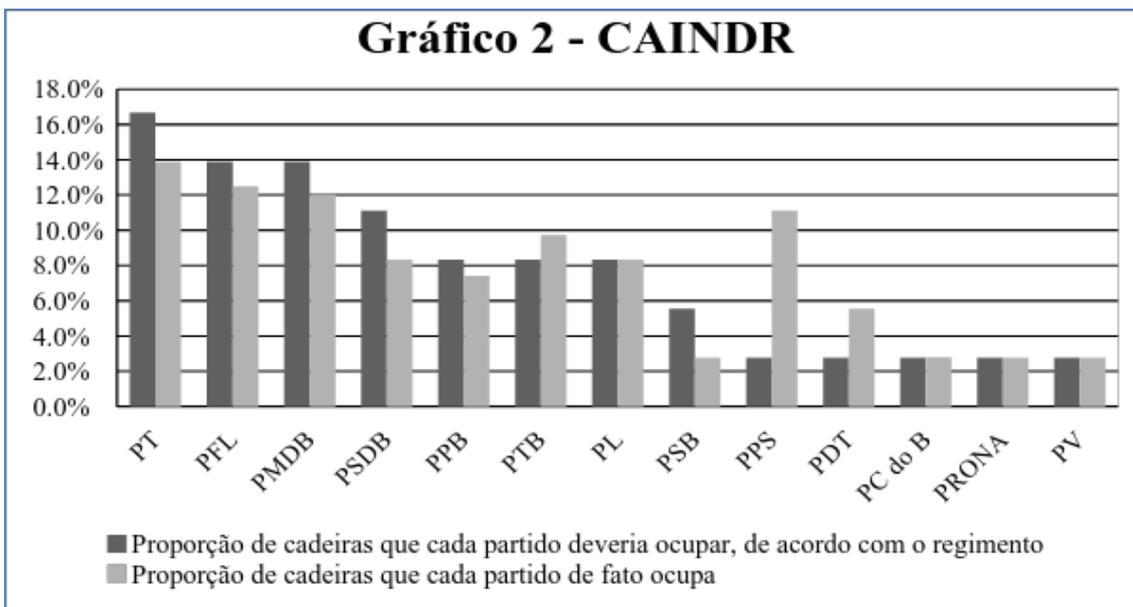
No que diz respeito a distribuição partidária da composição da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR)¹², é possível perceber, por meio do gráfico 2, um padrão diferente do anterior. Os partidos com maior quantidade de vagas garantidas ocupam de fato uma percentagem menor delas. O PT teria direito a 16,7% das vagas, o PFL e o PMDB a 13,9% e o PSDB, 11,1%. Tais partidos ocupam, respectivamente, 2,8%, 1,4%, 1,9% e 2,8% a menos, correspondendo

¹⁰ Juntos têm direito a 56,3% das vagas.

¹¹ Importante ressaltar que devido o curto período analisado, algumas das comissões tratadas não operam com a totalidade das vagas preenchidas. A CEC, no caso, teve 93,8% das vagas ocupadas.

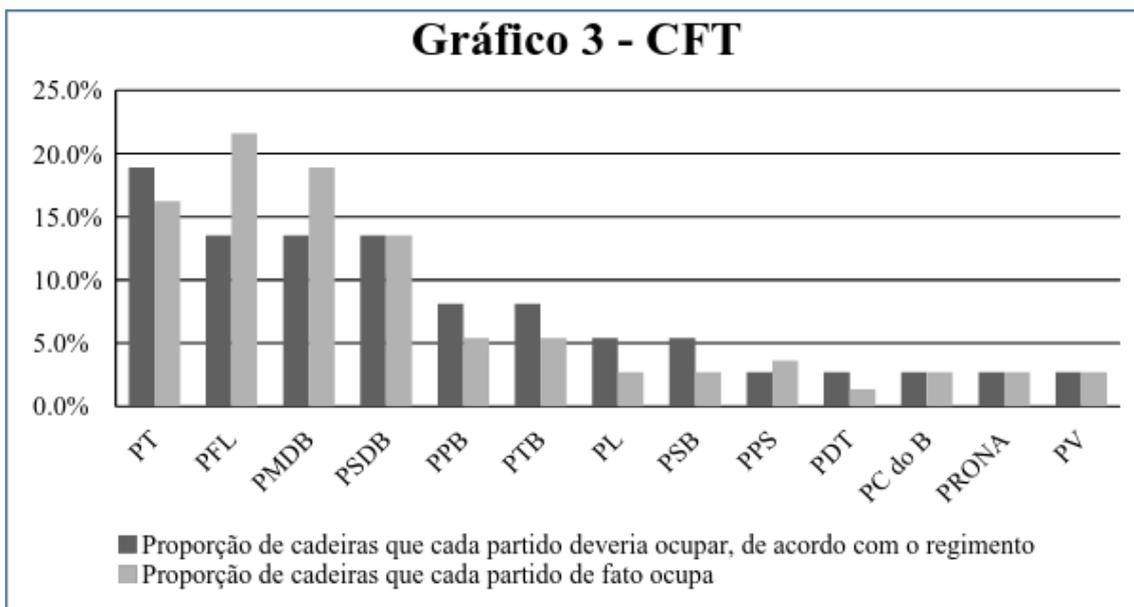
¹² Durante o período analisado, a CAINDR teve 100% de suas vagas ocupadas.

a 2,2%, em média. Porém, como é possível observar, não são apenas esses partidos que ocupam uma porcentagem menor da qual lhes foi garantida, o mesmo acontece com o PPB e o PSB. Outros partidos como o PTB, o PPS e o PDT ocupam uma quantidade maior de cadeiras do que ocupariam caso a regra da proporcionalidade fosse aplicada. O PTB ocupa 1,4%, o PDT, 2,8% e o PPS, 8,3% a mais de vaga.

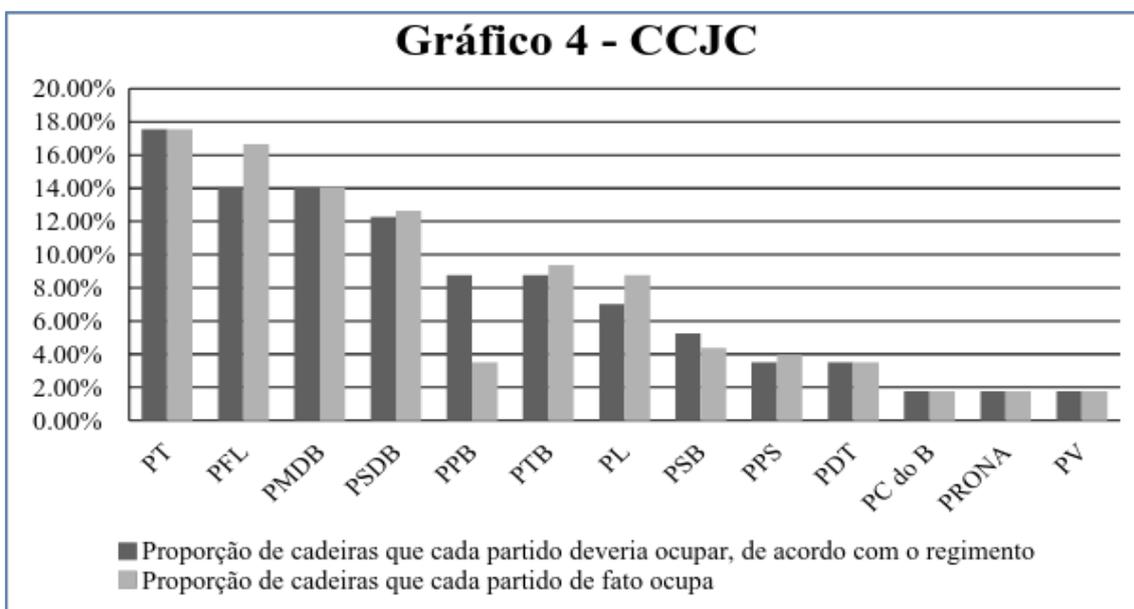


O gráfico 3 mostra a distribuição de cadeiras por partidos na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)¹³. Nesse caso, não existe padrão envolvendo a distribuição de cadeiras entre os partidos com o maior número de cadeiras garantidas pelo regimento. Enquanto o PT ocupa 2,7% a menos de cadeiras, o PFL e o PSDB ocupam, respectivamente, 5,4% e 8,1% a mais e o PSDB ocupa a mesma quantidade. Entre demais, também não existe um padrão já que existem partidos que ocupam mais vagas que lhes são garantidas, e outros que não as ocupam em sua totalidade.

¹³ Durante o período analisado, a CFT teve 99,5% de suas vagas ocupadas.



Por fim, resta analisar a composição partidária da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)¹⁴. Em relação às comissões selecionadas, a CCJC se destaca devido a proporcionalidade com que os partidos ocupam as cadeiras. Entre os quatro partidos que juntos correspondem mais da metade das vagas, o PT e o PMDB a mesma quantidade que lhes são designadas. O PFL ocupa 2,6% e o PSDB, 0,35% a mais de vagas.



¹⁴ Durante o período analisado, a CCJC teve 99,6% de suas vagas ocupadas.

Tabela 1: Análise descritiva da diferença absoluta entre a proporção de cadeira que cada partido deveria ocupar de acordo com a regra da proporcionalidade e a proporção que realmente ocupam.

	Média(%)	Desvio Padrão(%)	Mediana(%)	Máximo(%)	Mínimo(%)
CEC	3,6	2,7	3,1	9,4	0
CAINDR	1,9	2,2	1,4	8,3	0
CFT	2,2	2,4	2,7	8,1	0
CCJC	0,9	1,5	0,3	5,3	0

Com a tabela 1 é possível chegar a mesma conclusão. Nela são mostrados os resultados de uma análise descritiva feita a partir da diferença absoluta entre a proporção de cadeira que cada partido deveria ocupar de acordo com a regra da proporcionalidade e a proporção que realmente ocupam. A CEC apresentou os maiores resultados, sendo a comissão em que há maior desproporção, ou seja, em que a distribuição das cadeiras não é mais distante daquela estipulada pela regra regimental. A CCJC, por outro lado, é a comissão com os menores resultados. A obrigatoriedade de toda matéria¹⁵ passar por essa comissão pode ser uma das razões pela qual os partidos distribuem-se de forma proporcional. Caso a hipótese de que eles procuram se concentrar em comissões de seu interesse esteja correta, faz sentido que na comissão pela qual passam todas as matérias os partidos procurem ocupar todas as vagas que tem direito.

4. Conclusões e próximos passos

Esse trabalho procurou analisar a distribuição de partidos em algumas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Os resultados preliminares mostram que os partidos não seguem a regra regimental que estipula que o número de vagas nas comissões deve ser distribuído na mesma proporção das cadeiras que ocupam no plenário. No caso na CEC, os partidos que já tinham direito maior quantidade de vagas,

¹⁵ Segundo o Regimento interno: “Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: (...) III – pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso”.

realmente ocupam aproximadamente 77% delas. Na CAINDR, o que se destaca é o oposto, tais partidos deixam de ocupar 8,8% das vagas. A composição da CCJC, por outro lado, segue as regras do regimento. O que também reforça o argumento encontrado na literatura que, de fato, as comissões exerceriam algum papel importante para os partidos. Como já foi dito acima, passam pela CCJC todas as matérias que tramitam no plenário. Dada sua importância, faz sentido que os partidos não deixem de ocupar as vagas que tem direito.

Verificar se a composição de partidos nas comissões permanentes se dá sobre a regra da proporcionalidade é o primeiro passo dessa pesquisa. Ademais, a investigação da composição das comissões permitirá avaliar se os partidos hierarquizam as comissões temáticas em uma escala de importância, em outras palavras, se as legendas concentram esforços em certas áreas de política, em detrimento de outras. Por fim, usando o W-nominate será possível verificar se os membros escolhidos para as comissões pelos partidos representam as preferências do plenário.

5. Referências bibliográficas:

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno: Resolução nº 54 de 2014.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>>. Acesso em: 03, abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 03, abr. 2015.

DINIZ, Simone. Processo legislativo e sistema de comissões. **Revista do legislativo,** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 26, p. 59-78. 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In I. Magna & Rennó, Lúcio (Eds.), **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**, p. 77–104. UFMG. 2009.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, FGV. 1999.

FREITAS, R. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

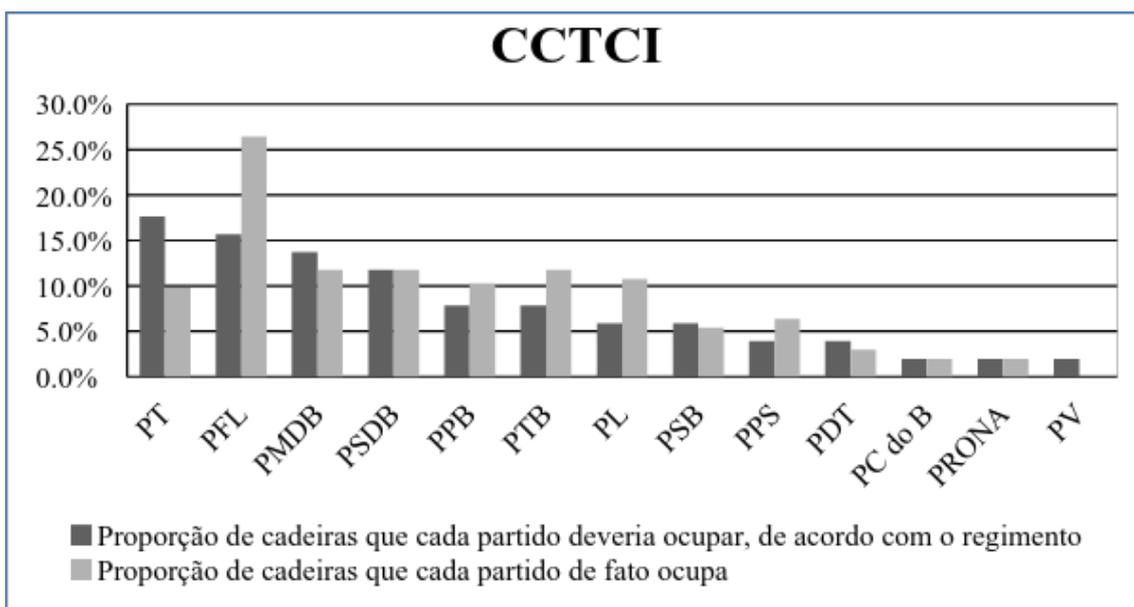
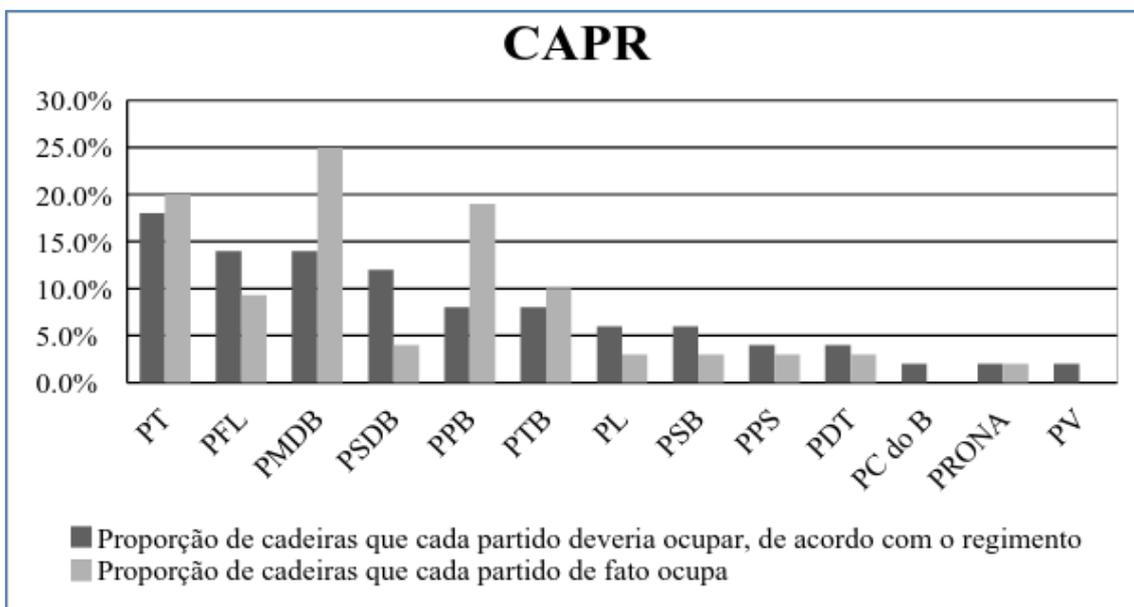
MEDEIROS, D. **Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88**. 2013. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

MULLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p.371-394, 2005.

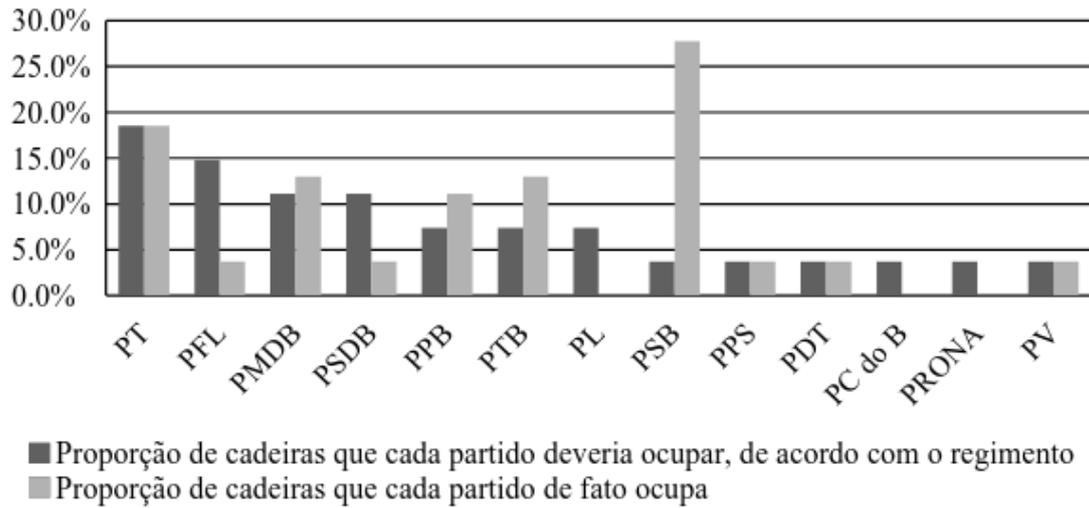
PEREIRA, C; MULLER, B., "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, nº 43, pp. 45-67, 2000.

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

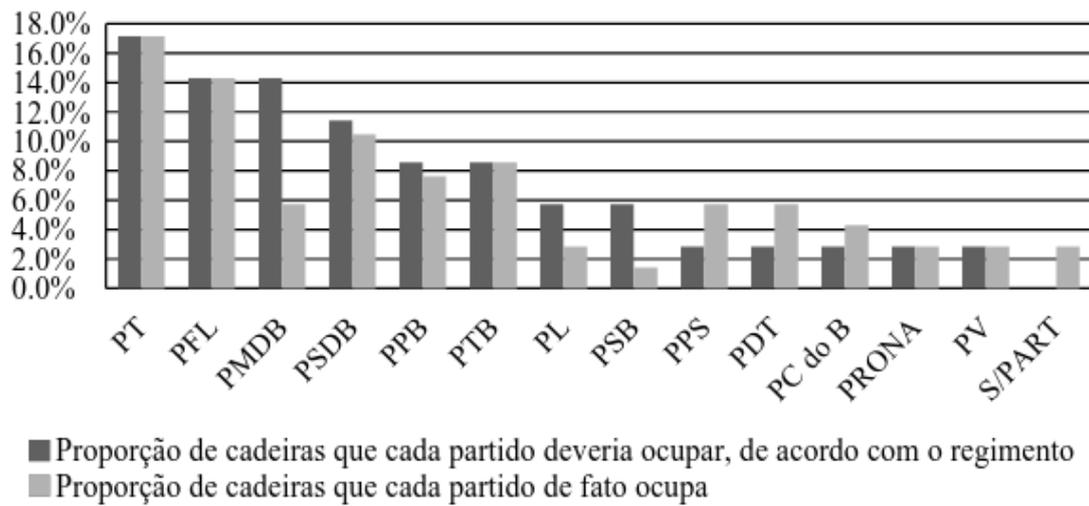
APÊNDICE A – Gráficos da composição partidária das demais comissões permanentes:



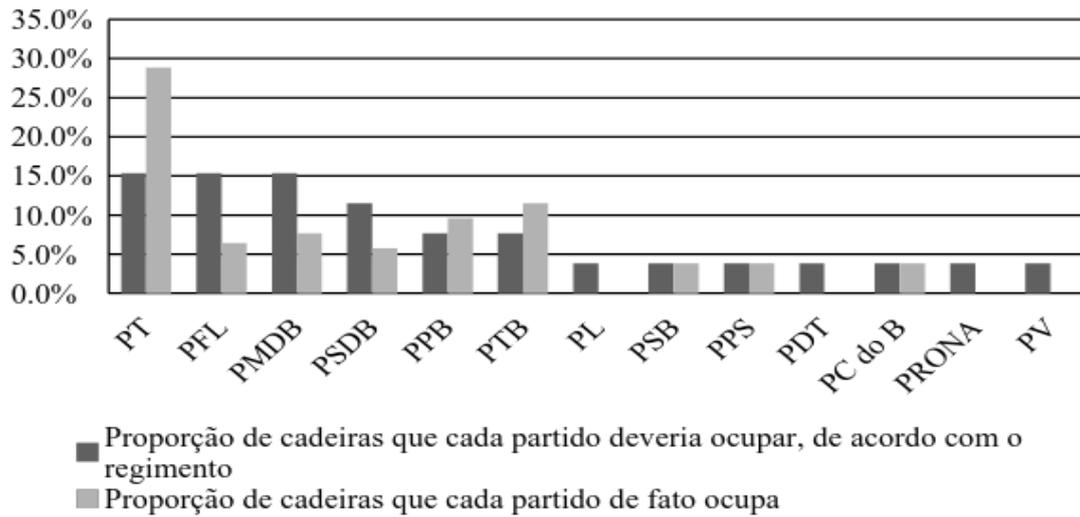
CDCMA



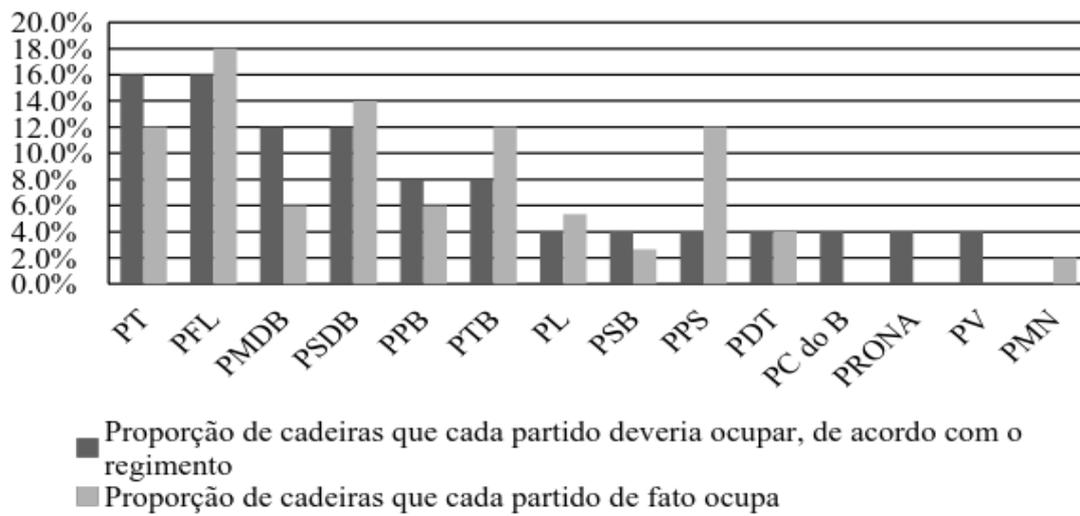
CDHM



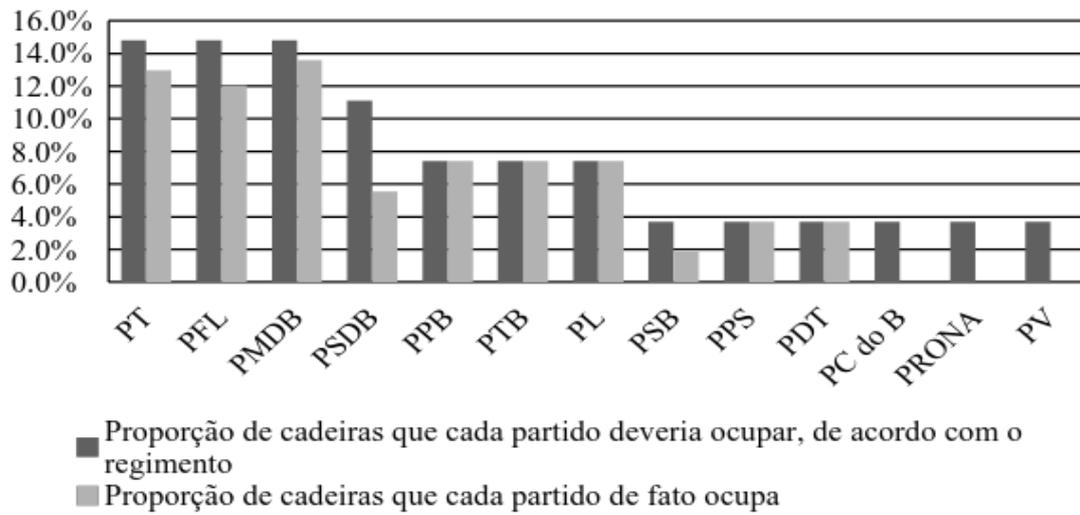
CDUI



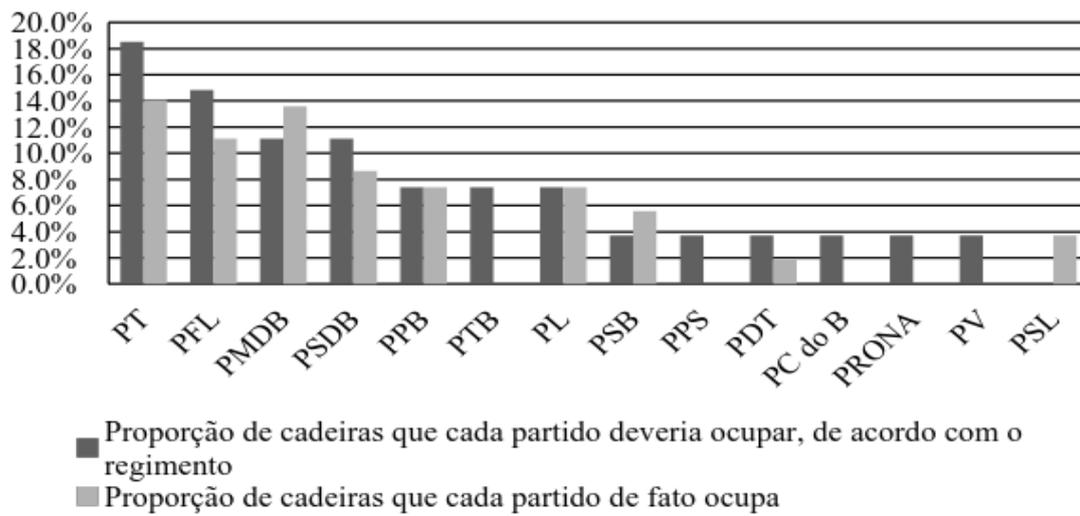
CEIC



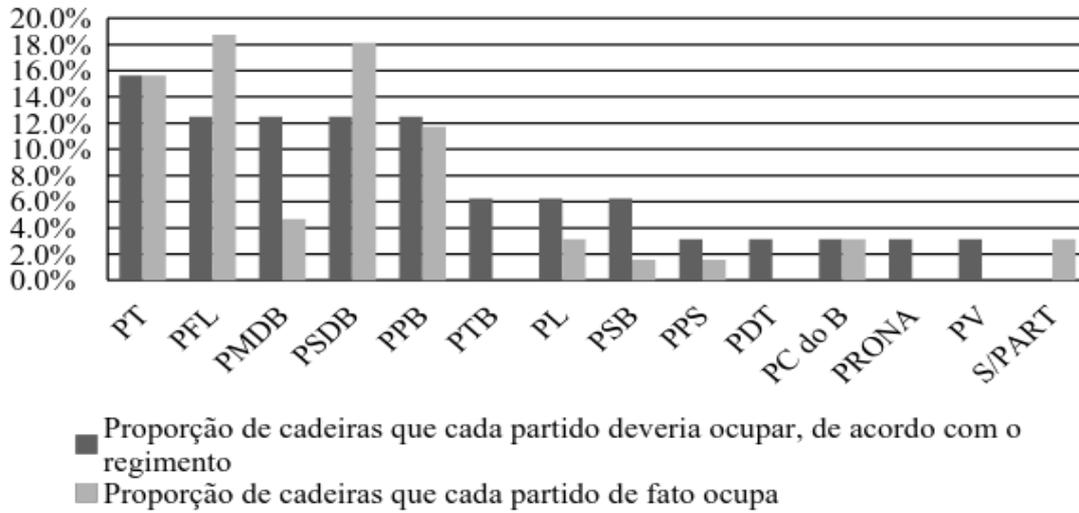
CFFC



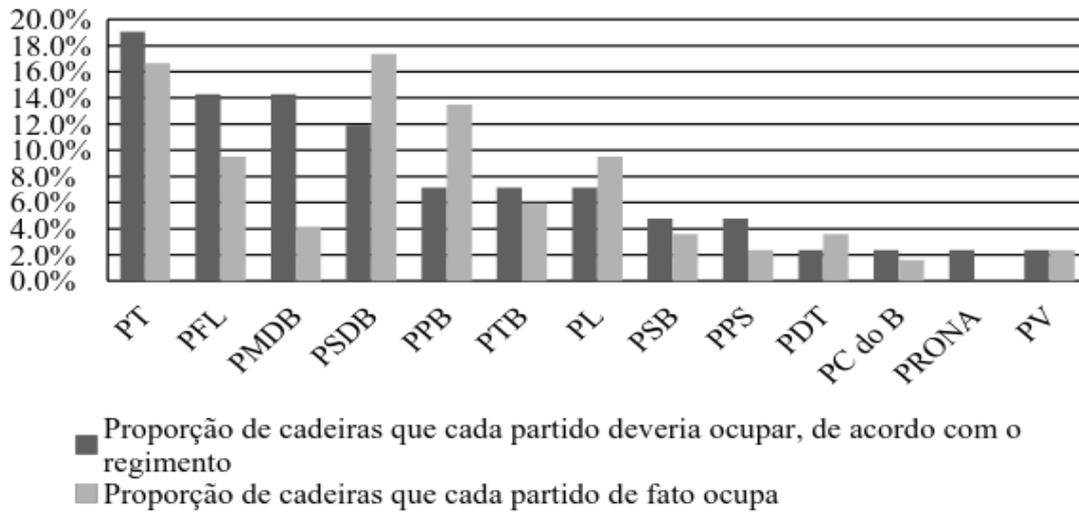
CLP



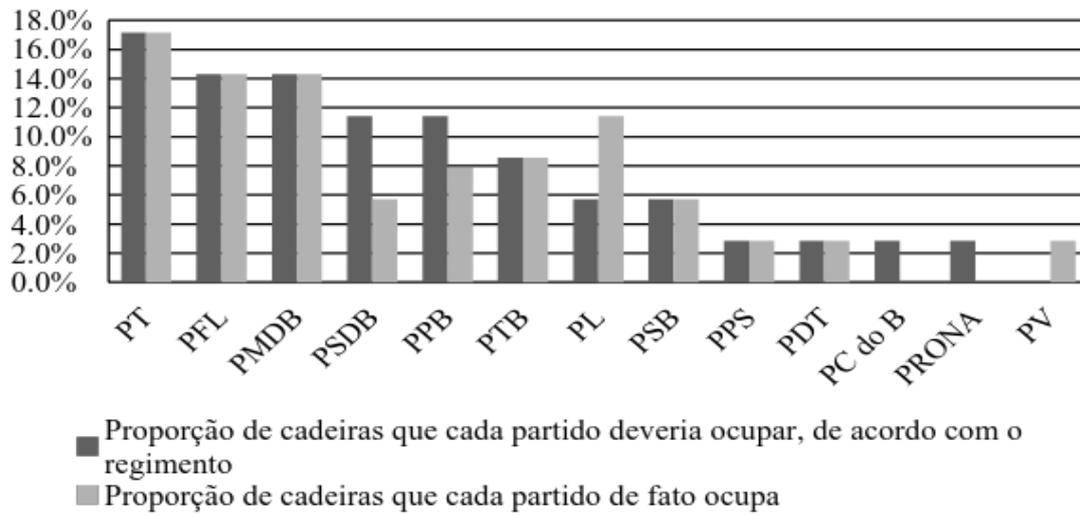
CME



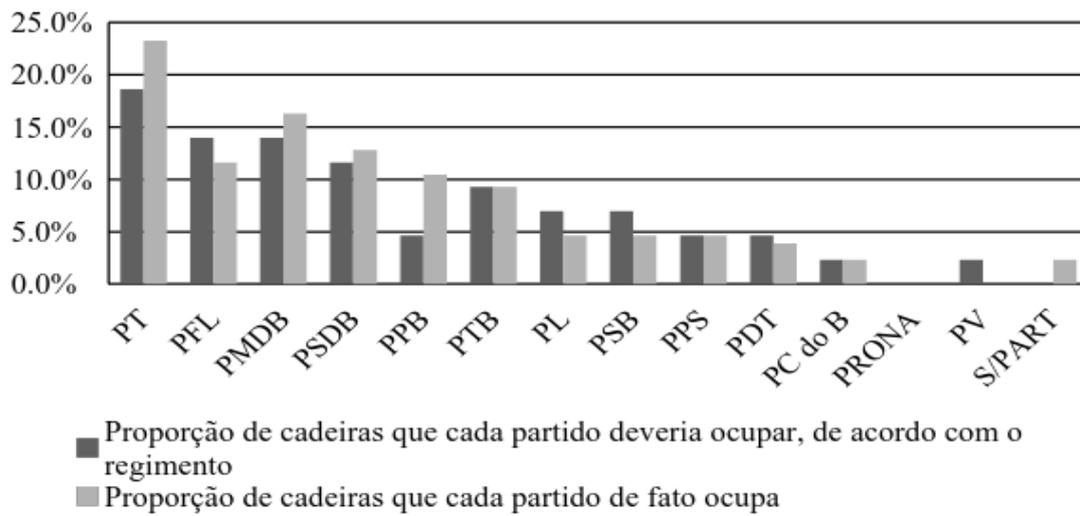
CREDN

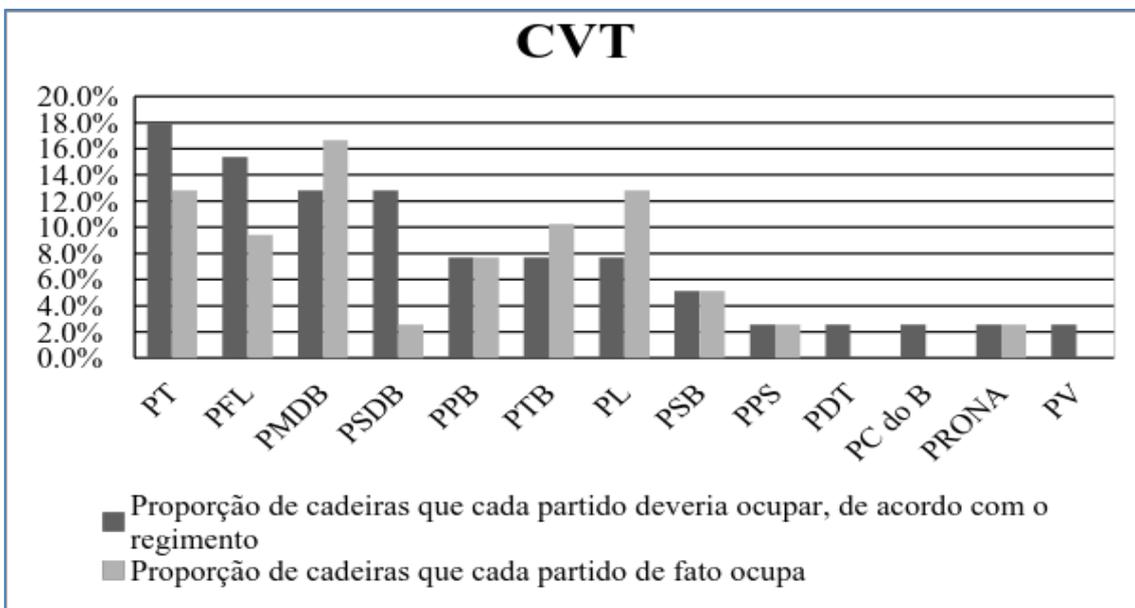
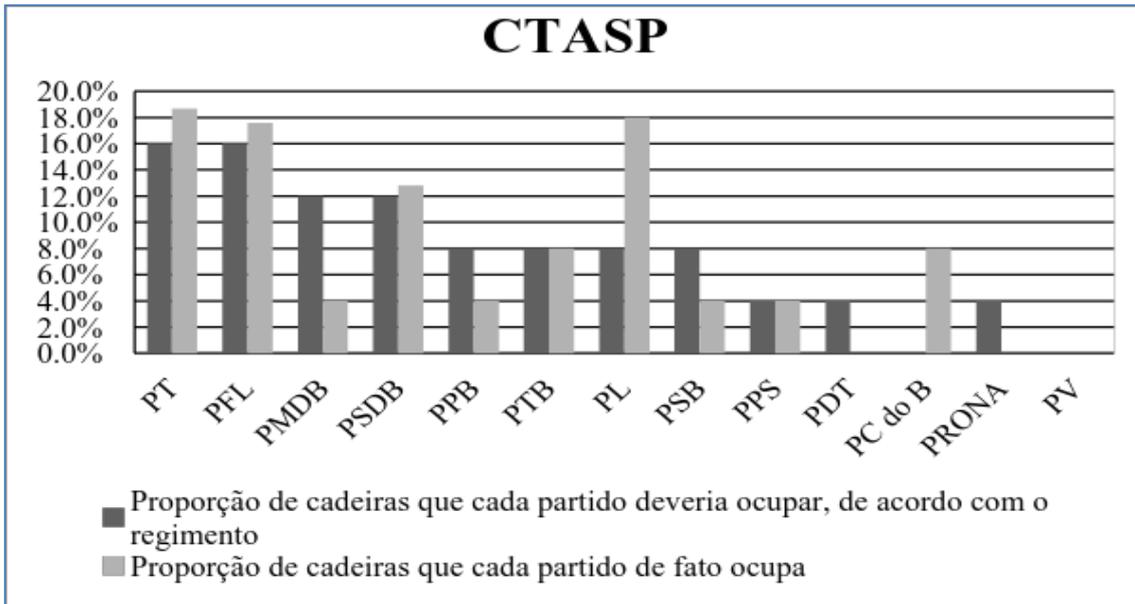


CSPCCO



CSSF





ANEXO A - Lista de Siglas - Comissões permanentes em funcionamento entre 1 de janeiro de 2003 até 02 de setembro de 2003:

CAINDR – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional

CAPR – Comissão de Agricultura e Política Rural

CCJR – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
CCTCI – Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática
CDCMA – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDUI – Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
CEC – Comissão de Educação, Cultura
CEIC – Comissão de Economia, Indústria e Comércio
CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CFT – Comissão de Finanças e Tributação
CLP - Comissão de Legislação Participativa
CME – Comissão de Minas e Energia
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
CVT – Comissão de Viação e Transporte

ANEXO B - Lista de Siglas - Partidos Políticos:

PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PV – Partido Verde