

Especialização nas comissões brasileiras

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.2.7>

 **Vitor Lacerda Vasquez**

Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor no Curso de Licenciatura em Ciências Sociais no Departamento de Filosofia e Ciências Humanas (DFCH) da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (PPGCP-UFPI).

E-mail: vlvasquez@uesc.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8334-3548>

 **Andréa Freitas**

Mestra e Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e do Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop/Unicamp).

E-mail: amfrei@unicamp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7084-6672>

RESUMO: Boas políticas demandam expertise para serem elaboradas. Nosso objetivo é demonstrar que há especialistas nas comissões brasileiras que se dedicam majoritariamente às principais jurisdições do Legislativo. Analisamos o tempo de legislatura que cada deputado permaneceu na mesma comissão entre 1995 e 2014. Os dados são oriundos do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. As análises foram feitas tanto de forma descritiva, quanto a partir de regressão linear multivariada. Nossos resultados demonstram que, embora haja rotatividade, há também um grupo considerável de parlamentares que permanecem boa parte da legislatura nas mesmas comissões. Isso ocorre majoritariamente nas comissões com mais membros do Legislativo, isto é, as mais ambicionadas, demonstrando uma atenção especial dos atores legislativos a essas jurisdições e indicando uma coordenação partidária do sistema de comissões.

PALAVRAS-CHAVE: Especialização parlamentar; Expertise; Informação; Comissões permanentes; Poder Legislativo.

Recebido em: 01/08/2022

Aprovado em: 19/08/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

Um dos fatores essenciais para produção de boas políticas é a informação. Por isso, conhecimento ou expertise sobre o conteúdo das políticas públicas é certamente uma característica desejável àqueles que produzem as leis. A Ciência Política não ignora esse fator. Assim, a presença de especialistas nas comissões temáticas é algo que perpassa os três modelos de funcionamento do Congresso norte-americano. Ainda que essa característica tenha proeminência na teoria informacional, ela também é adequada às correntes distributivista e partidária. Afinal, mesmo que o parlamentar realize atividades particularistas, o ideal é que ele seja especialista na temática sobre a qual atuará, pois isso aumenta as suas chances de reivindicar créditos sobre as políticas executadas junto ao seu eleitorado. Da mesma forma, um partido que deseja ter sua preferência política observada em uma comissão tem mais chances de que isso ocorra caso o parlamentar que o representa na jurisdição seja especialista no tema. Um índice clássico para identificar expertise é o tempo que o parlamentar dedica à uma comissão. Quanto mais tempo ele permanece, mais especialista ele tende a ser no tema.

Até recentemente, a análise das comissões era fenômeno não tão frequente nos estudos legislativos brasileiros. E, mesmo os trabalhos que se dedicaram ao tema, minimizaram o papel destas instituições no Legislativo em função do frequente uso da urgência, recurso que interromperia as atividades comissionais a qualquer momento, antes mesmo de sua conclusão (Müller, 2005, 2011; Pereira; Mueller, 2000; Santos, 2002). Consequentemente, tendeu-se a deduzir, a partir das regras internas do Legislativo, que os parlamentares brasileiros não possuem incentivos para se especializarem, permanecendo pouco tempo nas comissões. Contudo, pesquisas mais recentes têm requalificado o papel das comissões no processo legislativo brasileiro (Freitas, 2016; Inácio; Rezende, 2015; Santos; Almeida, 2011; Vasquez, 2020; Vasquez; Freitas, 2019), inclusive demonstrando um protagonismo crescente com o passar dos anos desses órgãos nas tomadas de decisão (Almeida, 2015, 2018, 2019; Bedritichuk; Araújo, 2019).

A partir disto, este artigo investiga quão especialistas são os deputados brasileiros nas comissões para as quais são designados, analisando o tempo que permanecem em uma temática específica. Nosso objetivo é demonstrar que, embora haja rotatividade de deputados titulares nas comissões, permanece nelas um grupo significativo de parlamentares que se especializa. Isso tende a ocorrer de forma ainda mais acentuada nas comissões consideradas mais relevantes no sistema, ou seja, as que existem a mais tempo e que, geralmente, são comissões classificadas regimentalmente como exclusivas (Vasquez, 2020), dentre as quais nenhum deputado pode compor mais de uma.

Para tanto, consideramos o tempo de legislatura que cada deputado federal passou como titular em uma mesma comissão desde o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995) até o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2014). Os dados foram obtidos do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP e da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara de Deputados. Como *proxy* de expertise, utilizamos a proporção do tempo de Câmara em que o deputado esteve como titular da mesma

comissão durante a mesma legislatura. Quanto maior for esta proporção, mais especializado o parlamentar é considerado.

O artigo está dividido em mais três seções, além desta. Inicialmente, discutimos a importância da especialização temática dos parlamentares para a elaboração e execução de políticas públicas. Em seguida, apresentamos um quadro descritivo do tempo de permanência dos parlamentares nas comissões, desenhando um mapa geral do grau de especialização dos deputados brasileiros nas temáticas presentes na Câmara dos Deputados. Isso feito, analisamos quais são as características que demarcam os deputados que mais se destacam nesse sentido, demonstrando que os parlamentares mais especialistas costumam priorizar as principais comissões do sistema. Por fim, trazemos algumas considerações finais sobre o artigo, refletindo sobre seus resultados, bem como sobre as limitações e os potenciais de pesquisa que se abrem a partir deles.

2 Especialização e qualidade na tomada de decisão no Legislativo

Dentre as principais propriedades do Legislativo encontram-se a deliberação e tomada de decisão coletiva (Polsby, 1975). As decisões tomadas no interior das Casas são complexas e, para serem eficientes, demandam informações técnicas que devem ser fornecidas por especialistas (Carey, 2006). Uma maneira institucional de incentivar a especialização é através da divisão de trabalhos por temas, proporcionada pelo sistema de comissões. Nesse arranjo, cada comissão tem a tarefa de propor e avaliar projetos vinculados à sua jurisdição (Carey, 2006). Quanto mais especializados forem seus parlamentares, mais competente será a execução dessas tarefas.

Segundo Shepsle (2010), a divisão de trabalho no interior do Legislativo, a partir de um sistema de comissões, confere poder desproporcional aos membros de uma jurisdição em assuntos que correspondam à sua área. Afinal, proposições com um determinado teor serão escrutinadas por comissões cuja área temática corresponda a esse conteúdo. Isso faz com que a importância destas comissões seja desproporcional em comparação às demais sobre as políticas relacionadas ao tema. Essa assimetria de poder cria um incentivo à especialização, fazendo com que cada parlamentar desenvolva expertise em sua área de atuação, acumulando informações relevantes sobre a temática.

Quanto mais um parlamentar se dedicar a uma temática específica, mais especialista ele tende a ficar nessa área. Nesse sentido, o tempo de permanência do indivíduo em uma mesma comissão conforma um acurado *proxy* de expertise naquela jurisdição. Afinal, ao deliberar reiteradamente sobre o mesmo assunto, o parlamentar acumula experiência e conhecimento sobre ele, tornando-se cada vez mais eficaz para alcançar as metas que almeja no interior das comissões. Assim, independentemente de o objetivo principal do parlamentar ser levar política particularista ao seu eleitorado, produzir informação de qualidade ao plenário, ou imprimir as preferências políticas de seu partido nas decisões da comissão, ele terá mais êxito quanto maior for sua expertise.

Portanto, qualquer que seja a vertente teórica que explique o funcionamento do Legislativo – distributivista, informacional ou partidário –, a especialização dos parlamentares é uma característica necessária. Isto é, tomamos a sério o que é posto por Krehbiel (1992), o que de fato importa é o resultado da política pública após sua implementação, e não apenas sua aprovação. E, para que se diminua a incerteza que sempre existe entre a política elaborada e sua execução, é essencial que a proposta legislativa passe pelo crivo de especialistas.

Segundo a vertente distributiva, a principal meta de um parlamentar é a reeleição, e a melhor maneira de alcançar este fim é produzir políticas particularistas que impactem diretamente seu reduto eleitoral (Fiorina, 1989; Mayhew, 1974; Shepsle; Weingast, 1987). Como em cada comissão os parlamentares propõem e avaliam matérias de mérito específico, cada congressista procurará compor a comissão cuja temática melhor se adeque aos interesses de seus eleitores, tendendo a se especializar nesse tipo de assunto.

No arranjo informacional, o papel da especialização é mais direto. Um parlamentar que almeja tirar proveitos eleitorais de uma política pública implementada deve se preocupar com os resultados desta política, e não apenas com sua elaboração e aprovação. Isto é, existe sempre uma incerteza se a política executada gerará os efeitos planejados durante a sua proposição (Krehbiel, 1992). Quanto mais os parlamentares que elaboram a política forem especialistas no tema da matéria, menor tende a ser essa incerteza entre proposição e execução. Nesse sentido, há um forte incentivo para que os parlamentares se especializem em suas jurisdições, pois eles têm interesse que a política implementada seja muito próxima ao planejado (Krehbiel, 1992). Apenas dessa forma eles terão garantias de que poderão colher frutos eleitorais dessas políticas.

Do ponto de vista partidário, os líderes focam principalmente nas comissões mais relevantes, ou seja, cujas discussões e decisões impactam o maior número de eleitores. Isto porque o objetivo do partido é maximizar o número de cadeiras conquistadas na próxima eleição. Cientes dessa meta, os líderes partidários investem seus recursos nas comissões com o maior potencial para alavancar nacionalmente seus partidos, designando seus parlamentares mais leais para representá-los nestas jurisdições (Cox; McCubbins, 2007). Contudo, não se trata somente de lealdade, é preciso também competência, pois isto aumenta as garantias dos líderes de que os interesses partidários sejam defendidos e produzam os efeitos planejados perante os eleitores.

Portanto, seja por políticas particularistas, políticas que contemplem a maioria do plenário, ou políticas que representem a preferência dos partidos, expertise é algo almejado pelos parlamentares, caso seu objetivo seja maximizar votos a partir de políticas públicas executadas. A divisão de trabalho por comissões temáticas cria incentivos institucionais para que a especialização aconteça. Uma vez distribuídas as atividades no Legislativo, as matérias tramitam pelas jurisdições que se associam ao seu conteúdo, gerando uma assimetria de relevância de cada comissão sobre as demais, considerando a sua área de atuação (Shepsle, 2010).

Tal arranjo incentiva os membros das comissões a se especializarem em suas áreas para também adquirirem influência desproporcional sobre os assuntos que ajuda a deliberar. O acúmulo de expertise

é custoso, pois informação é um atributo escasso e difícil de adquirir (Krehbiel, 1992). É nesse sentido que os parlamentares tendem a obter informações especificamente sobre suas áreas, e de forma contínua. Por isso, quanto mais tempo de atuação tiverem na jurisdição, mais especialistas devem ser sobre o tema.

Nossa hipótese é que, em função da relevante influência que as comissões brasileiras exercem no processo legislativo (Almeida, 2015, 2018, 2019; Bedritichuk; Araújo, 2019; Freitas, 2016; Inácio; Rezende, 2015; Santos; Almeida, 2011; Vasquez, 2020; Vasquez; Freitas, 2019), parlamentares buscarão se especializar em suas áreas, principalmente aqueles que compõem as jurisdições mais ambicionadas do sistema.

A influência das comissões no processo legislativo brasileiro tem sido destacada por uma série de pesquisas. Freitas (2016) comprova o papel fundamental desempenhado pelos relatores que atuam nas comissões ao assinarem a maior parte das alterações de propostas no interior do Legislativo. Santos e Almeida (2011) argumentam que as comissões, principalmente em casos de relatorias da oposição, desempenham uma função informacional, auxiliando o plenário a tomar decisões com melhor embasamento. Vasquez e Freitas (2019) demonstram, através da análise de alterações regimentais, que a maioria da Câmara se preocupa com o sistema de comissões e busca aperfeiçoá-lo a partir de mudanças institucionais. Inácio e Rezende (2015) apontam que comissões podem conformar um instrumento de controle aos membros da coalizão visando atenuar a preferência política das matérias iniciadas pelos seus pares nos ministérios.

161

Além disso, outros estudos indicam que as comissões têm ganhado cada vez mais protagonismo no processo legislativo brasileiro. Nesse sentido, Almeida (2015; 2018; 2019) destaca que isso pode ser constatado pela redução da dominância do Executivo na aprovação de leis. De acordo com o autor, desde a primeira década dos anos 2000 observa-se uma queda no número de projetos aprovados oriundos do Executivo, ao passo em que o Legislativo aumentou a aprovação de propostas de sua autoria. Almeida (2018) argumenta ainda que, desde 2007, o Executivo vem usando menos suas prerrogativas legislativas para acelerar o processo de análise dos projetos no interior do Legislativo. Nessa dinâmica, as comissões temáticas têm atuação cada vez mais frequente e destacada.

Importante salientar que esse ganho de participação ocorreu tanto porque houve um aumento da porcentagem de leis aprovadas originadas no Legislativo, quanto por uma maior interferência das comissões no teor final das propostas oriundas do Executivo (Almeida, 2019). Esse deslocamento de protagonismo teria sido causado pela redução da distância de preferência política dos membros da coalizão governista em comparação aos integrantes da oposição. Com isso, priorizou-se mais o processo legislativo via comissão em detrimento do processo via plenário, que tende a dificultar ou bloquear as ações das comissões.

Bedritichuk e Araújo (2019), por sua vez, sustentam que houve uma mudança institucional importante que incentivou uma maior participação das comissões no processo legislativo brasileiro. Em 2012 o Supremo Tribunal Federal alterou o rito de tramitação das medidas provisórias, tornando

obrigatória sua passagem em uma comissão mista¹ antes de ir ao plenário. Com isso, o Legislativo passou a interferir mais assiduamente sobre um dos principais poderes legislativos do presidente, aumentando o poder de barganha dos parlamentares e fortalecendo o sistema de comissões no Congresso Nacional (Bedritichuk; Araújo, 2019).

Em termos de expertise, Vasquez (2020) afirma que as comissões brasileiras possuem aspectos estruturais – número de comissões presentes no sistema; correspondência temática entre comissões e ministérios; áreas fixas de especialização; e número de membros por comissão – que incentivam a especialização por parte de seus integrantes. Como argumentamos, tal especialização poderia ser indicada pelo tempo que o parlamentar passa se debruçando sobre a mesma temática, permanecendo na mesma comissão. Nessa perspectiva, Pereira e Mueller (2000), analisando a composição das comissões brasileiras de 1995 a 1998, assumem que existe um grupo de parlamentares especialistas que permanece estável nas comissões, a despeito da constante troca de outros membros. No entanto, os autores não demonstram essa rotatividade, apesar de mobilizarem esse pressuposto ao medirem a preferência das comissões². Em geral, os estudos legislativos brasileiros ainda carecem de análises que se aprofundem sobre o grau de especialização dos deputados nas áreas em que atuam. Um primeiro passo fundamental para preencher essa lacuna é verificar o tempo que os deputados permanecem nas comissões e quais padrões se destacam nas ocasiões em que isso ocorre de maneira mais acentuada, o que justifica a pertinência do nosso artigo.

Na seção seguinte, demonstramos empiricamente que, mesmo havendo rotatividade nas comissões, permanece nelas um núcleo duro de parlamentares que se especializa, e que o elevado número de deputados neste núcleo, pelo menos separando a informação por legislatura, é digno de nota. Além disso, apresentamos as principais características institucionais presentes nos casos de alto tempo de permanência, destacando como as principais comissões do sistema, quais sejam as que possuem mais membros, são priorizadas nessas circunstâncias.

3 Especialização dos parlamentares no Brasil: metodologia e análise dos dados

Shepsle (2010) afirma que um sistema de comissões, ao dividir os trabalhos do Legislativo por tema, faz com que cada comissão exerça influência desproporcional – em comparação às demais – sobre as matérias que tratam de sua jurisdição. A partir disso, incentivos são criados para que seus membros aprendam sobre sua área, desenvolvendo conhecimentos especializados e acumulando informações valiosas sobre o assunto. Isso se acentua quanto mais tempo o parlamentar passa na

¹ As comissões mistas são compostas por parlamentares das duas Casas Legislativas, ou seja, deputados federais e senadores.

² Segundo os autores, “Para implementarmos o teste de composição das comissões tivemos de levar em conta o alto nível de rotatividade das comissões brasileiras. Embora, em geral, haja um núcleo de membros estáveis em cada comissão, a composição total das comissões tende a variar freqüentemente, até entre uma reunião e a seguinte. Portanto, ao contrário dos testes para o Congresso dos EUA, não pudemos seguir a premissa de que cada comissão tem uma composição estática ao longo de cada legislatura” (Pereira; Mueller, 2000, p. 56-57).

mesma comissão, principalmente considerando que tempo é recurso escasso no Legislativo. O benefício imediato do ganho de expertise é duplo, pois torna não só a comissão mais eficiente no desenvolvimento de suas atividades, mas também o parlamentar, seja qual for seu objetivo principal. Isto posto, tomamos o tempo de permanência do indivíduo na mesma comissão como *proxy* de expertise naquela temática.

Para calcular nosso *proxy* de expertise, coletamos a movimentação dos parlamentares titulares em todas as comissões permanentes, desde o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995) até o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2014). A partir das datas de entrada e saída dos membros das comissões durante esse período, calculamos, para cada legislatura, quantos dias cada deputado permaneceu como titular em cada comissão. Depois, comparamos o tempo de comissão do parlamentar com seu tempo de exercício do mandato na mesma legislatura. Uma parte dessas informações teve como fonte o Banco de Dados Legislativo do CEBRAP – identificação do parlamentar e tempo de exercício do mandato na legislatura –, e outra foi fornecida pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados – data de entrada e saída dos deputados titulares das comissões permanentes.

Na análise dos dados, assumimos que, quanto mais tempo um parlamentar permanece numa comissão, mais especializado na sua temática ele tende a ser. Portanto, um deputado que permanece numa mesma comissão durante parcela considerável de seu mandato tende a ser mais especialista nesta jurisdição do que outro que fica uma fatia menor de tempo. Assim, adotamos a fração da legislatura que o deputado permaneceu na mesma comissão como *proxy* de expertise, sendo que, quanto maior é o valor desta fração, maior é a expertise do parlamentar na temática. Diante disso, estabelecemos a variável Expertise:

$$\text{Expertise} = \frac{\text{tempo do deputado na comissão, na legislatura (dias)}}{\text{tempo do deputado no mandato, na legislatura (dias)}}$$

Calculamos a variável Expertise em duas condições. Em uma análise consideramos o deputado em cada comissão onde ele foi titular durante a legislatura, independentemente do tempo que permaneceu nela. Neste caso, buscamos identificar um perfil geral da permanência dos deputados em todas as comissões. Em outra, consideramos o deputado somente na comissão em que ele permaneceu mais tempo durante a legislatura. Com essa condição, buscamos uma representação específica da permanência dos deputados nas comissões onde cada um mais atuou, ou seja, na jurisdição em que cada deputado é mais especialista. A partir disso, analisamos, de forma descritiva, os parlamentares que apresentaram valores de Expertise mais altos (localizados no último quartil da distribuição), destacando as suas principais características.

Ao todo investigamos cinco legislaturas, da 50^a, iniciada em 1995, à 54^a, finalizada em 2014. Durante esse período, 1640 deputados atuaram como titular em alguma comissão, sendo que, desse total, 52% esteve somente em uma legislatura; 24%, em duas; 14%, em três; 6%, em quatro; e 4% nas cinco legislaturas consideradas. Cada deputado atuou, em média, em duas comissões por legislatura.

Ao considerarmos todas as comissões, tivemos 6486 unidades analíticas e, ao analisarmos somente as comissões onde cada parlamentar mais atuou, 3035.

A primeira descrição feita da variável Expertise foi para investigar a sua distribuição geral, considerando todos os deputados titulares de todas as comissões, e somente os deputados nas comissões onde mais permaneceram. Para essa análise, apresentamos as principais medidas-resumo nas duas situações e um *boxplot* para cada distribuição anunciada. Os resultados são apresentados na Tabela 1 e no Gráfico 1, respectivamente.

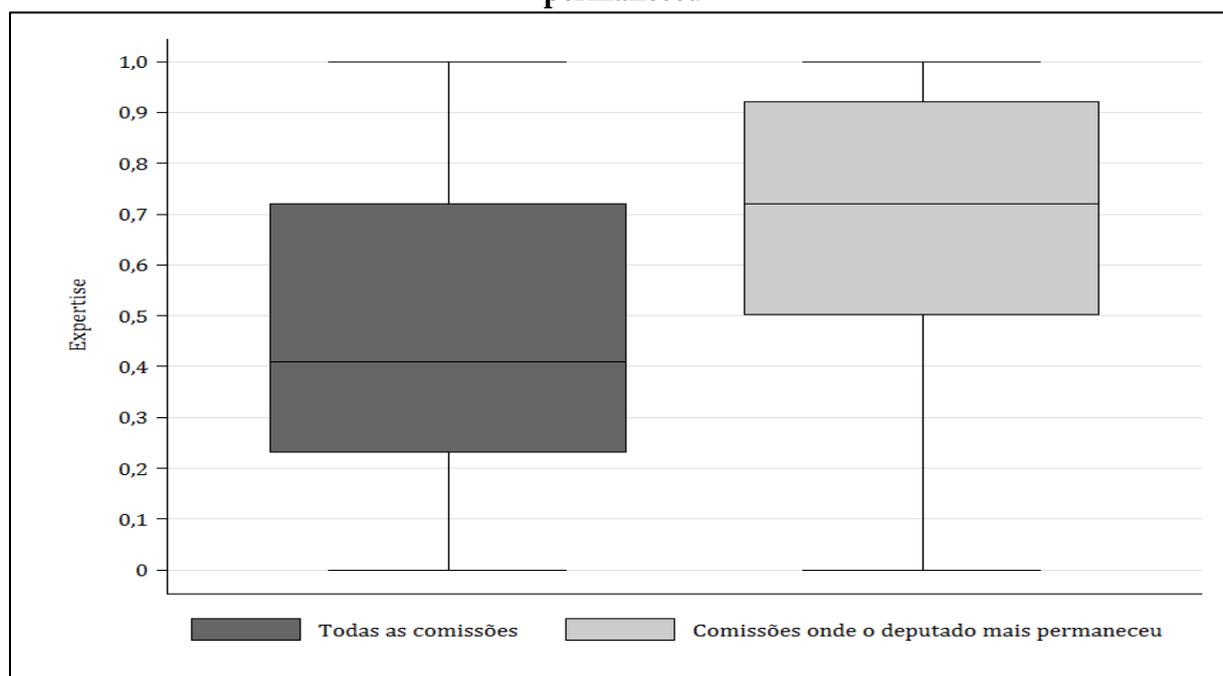
Tabela 1 – Medidas-resumo de todas as comissões e comissões onde o deputado mais permaneceu

Medida-resumo	Todas as comissões	Comissões onde o deputado mais permaneceu
1º quartil	0,23	0,50
Mediana	0,41	0,72
3º quartil	0,72	0,92
Média	0,46	0,71
Desvio-padrão	0,31	0,22

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do CEBRAP e da Câmara dos Deputados.

164

Gráfico 1 – Medidas-resumo de todas as comissões e comissões onde o deputado mais permaneceu



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do CEBRAP e da Câmara dos Deputados.

Considerando todas as comissões, é possível observar que há uma alta rotatividade de parlamentares nos órgãos em termos agregado, sendo que, em metade das unidades analisadas, o deputado permaneceu menos de 41% (Expertise = 0,41) da legislatura na mesma comissão. Por outro lado, há também uma percentagem relevante de alta permanência nas comissões, com o 3º quartil informando que em $\frac{1}{4}$ dos casos o deputado permaneceu na mesma comissão em mais de 72% da legislatura (Expertise = 0,72). Portanto, ao mesmo tempo que deputados trocam com frequência de comissões durante a legislatura, há uma parcela significativa de casos de especialização em que parlamentares se dedicam a uma mesma comissão durante boa parte da legislatura, mesmo considerando todas as comissões.

Como cada deputado ocupa, em média, duas comissões por legislatura, a análise considerando todas as comissões acaba compensando a especialização de um parlamentar numa temática específica pela rotatividade do mesmo em outra comissão. Isso é, um deputado que tem alta Expertise em uma comissão e baixa em outra ocupa, ao mesmo tempo, valores altos e baixos de Expertise na distribuição. Para contornar essa interferência, analisamos também os deputados separadamente nas suas principais comissões de atuação. Isso foi feito investigando o deputado titular somente na comissão em que ele mais tempo permaneceu durante a legislatura. Nesse caso, o objetivo foi descrever a especialização dos deputados nas temáticas em que eles mais atuam.

Ao observarmos o comportamento da variável Expertise considerando somente as comissões em que cada deputado permaneceu por mais tempo na legislatura, constatamos ainda certa rotatividade dos titulares das comissões; entretanto, o número de casos de alta Expertise chama atenção. Isso fica patente ao compararmos as medidas-resumo nas duas ocasiões investigadas. O 1º quartil considerando somente as comissões onde cada deputado mais atuou tem valor de 0,50, ou seja, em metade dos casos analisados o parlamentar passou no mínimo 50% da legislatura em uma mesma comissão. Além disso, é digno de nota que $\frac{1}{4}$ dos parlamentares dedicam 92% ou mais de sua legislatura à mesma temática, indicando que há um núcleo de especialistas nas comissões composto por uma parcela significativa da Câmara dos Deputados, pelo menos durante cada legislatura.

Constar que em $\frac{1}{4}$ das vezes que um deputado é titular da comissão em que mais atua ele permanece nela por uma fração igual ou superior a 0,92 da sua legislatura é instigante se pensarmos num sistema de comissão que, até pouco tempo, imaginava-se não incentivar a especialização, conforme apontavam Figueiredo e Limongi (1996), por exemplo. Para compreender por que isso acontece, isto é, quais fatores incentivam que essa parcela significativa dos casos analisados tenha alta taxa de Expertise, é essencial compreender quais características são comuns aos deputados que protagonizam esses resultados. Este esforço foi realizado analisando de forma agregada o que demarca os casos que compõem o grupo incluído no último quartil de Expertise (0,92 – 1), considerando as comissões onde cada deputado mais permaneceu.

O primeiro fator considerado foi se estes casos de alta Expertise se concentram entre os deputados com maior número de mandatos. O intuito foi conferir se há algum tipo de senioridade informal na Câmara dos Deputados, ou até mesmo se esses deputados, por conta da maior experiência

dentro das comissões, tenderiam a se especializar mais do que os deputados mais inexperientes. Para tanto, separamos os casos com Expertise maior ou igual a 0,92 em grupos de deputados com o mesmo número de legislaturas e comparamos com o total de deputados também separados em grupo considerando o número de legislaturas. Os resultados encontrados estão dispostos a seguir, na Tabela 2.

Tabela 2 – Porcentagem de deputados com Expertise $\geq 0,92$, separados por nº de legislaturas

Nº de legislaturas	N expertise $\geq 0,92$	N total	Deputados (%)
1	198	851	23,3%
2	205	784	26,1%
3	206	657	31,4%
4	141	415	34,0%
5	103	328	31,4%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do CEBRAP e da Câmara dos Deputados.

A Tabela 2 informa que, em termos agregados, os deputados com mais legislaturas apresentaram uma porcentagem maior de Expertise superior a 0,92. No entanto, cabe destacar que, mesmo entre os deputados menos experientes há sempre uma parcela próxima a $\frac{1}{4}$ deles que atinge no mínimo esse valor. Ou seja, do ponto de vista descritivo, o número de legislaturas não parece ser uma característica que marca os casos de alta Expertise aqui analisados. Portanto, tomando por base as porcentagens expostas na Tabela 2, observamos que uma fatia maior de parlamentares com mais legislaturas atinge valores de Expertise iguais ou maiores que 0,92. Ao mesmo tempo, mesmo entre os deputados com menos legislaturas, há sempre uma parcela significativa deles que também atinge esse patamar.

Outro fator analisado foi se os deputados com mais de uma legislatura tendem a manter valores de Expertise iguais ou superiores a 0,92 também em outros mandatos. Com esta análise, buscamos verificar em que medida os mesmos deputados se mantêm com valores altos de Expertise de um mandato para outro, ou, ainda, se isso varia individualmente, dependendo do mandato do parlamentar. Para esse fator, separamos os casos de Expertise igual ou superior a 0,92 por deputado e, em seguida, calculamos em quantas legislaturas o parlamentar teve este valor alto. Essas informações constam na Tabela 3.

Tabela 3 – N° de legislaturas com expertise $\geq 0,92$ por n° total de legislatura (%)

N° total de legislaturas	N° de legislaturas com expertise $\geq 0,92$				
	1	2	3	4	5
1	198 (100%)	-	-	-	-
2	124 (60,5%)	81(39,5%)	-	-	-
3	83 (40,3%)	79 (38,3%)	44 (21,4%)	-	-
4	42 (29,8%)	37 (26,2%)	42 (29,8%)	20 (14,2%)	-
5	22 (21,4%)	25 (24,3%)	25 (24,3%)	27 (26,2%)	4 (3,9%)

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do CEBRAP e da Câmara dos Deputados.

Ao analisarmos se os deputados se mantêm dedicando frações de sua legislatura iguais ou superiores a 0,92 na mesma comissão, percebemos que isso nem sempre ocorre. Mesmo entre os deputados com duas legislaturas, a maior parte dos que tiveram Expertise igual ou superior a 0,92 foi observada apenas em um mandato (60,5%). O quadro segue de forma semelhante para os deputados com números superiores de legislatura. Por outro lado, vale destacar que em todos os grupos de parlamentares, inclusive dentre aquele que contém os deputados com cinco legislaturas, há uma parcela de parlamentar (3,9%), ainda que inferior às demais, que manteve a fração de expertise igual ou superior a 0,92 em todos os mandatos.

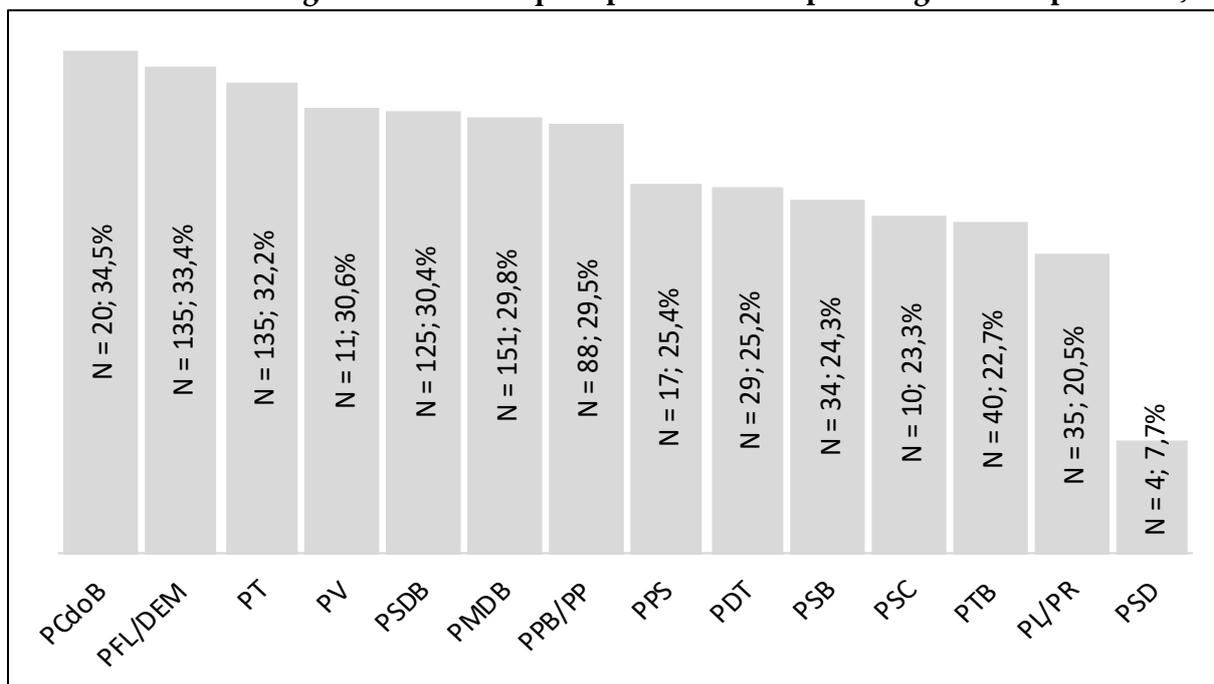
Estes resultados nos direcionam à duas constatações. Ao mesmo tempo em que parece haver um grupo de deputados que atua sistematicamente na mesma comissão somente em algumas legislaturas, há um grupo de parlamentares que mantém valores de Expertise iguais ou superiores a 0,92 em todos os seus mandatos, o que corrobora a ideia de um núcleo duro de especialistas nas comissões da Câmara dos Deputados. De todo modo, os resultados apontam que a decisão de atuar incisivamente na mesma comissão pode variar de mandato para mandato, sugerindo que não necessariamente há uma discricionariedade dos parlamentares nesse sentido. Em outras palavras, esse resultado confronta a ideia de autosseleção característica da vertente distributivista de modo de ação parlamentar. Entretanto, trata-se de um indicativo que não encerra a questão, e compreender quais fatores impactam essa decisão é um desafio que permanece para melhor entender o sistema de comissões no Brasil.

Além do número de legislaturas, analisamos também as características dos parlamentares com Expertise maior ou igual a 0,92 a partir de outros dois aspectos: partido político e temática da comissão. Através do primeiro, investigamos se há mais ou menos especialistas entre os diferentes partidos que atuam na Câmara. Pelo segundo, avaliamos o peso da jurisdição na permanência dos parlamentares, isso é, se há diferença de especialização a depender do tema tratado no interior da comissão.

Inicialmente apresentamos os dados separados por partido. As informações dispostas no Gráfico 2 foram ordenadas da esquerda para direita, do partido com maior porcentagem de casos de Expertise igual ou superior a 0,92 para o com menor. As porcentagens foram calculadas tomando

como referência o número total de casos de cada partido. Seleccionamos apenas partidos com mais de 1% dos casos totais por uma questão de representatividade dos dados e para uma melhor visualização das informações.

Gráfico 2 – Porcentagem de casos em que o partido teve expertise igual ou superior a 0,92



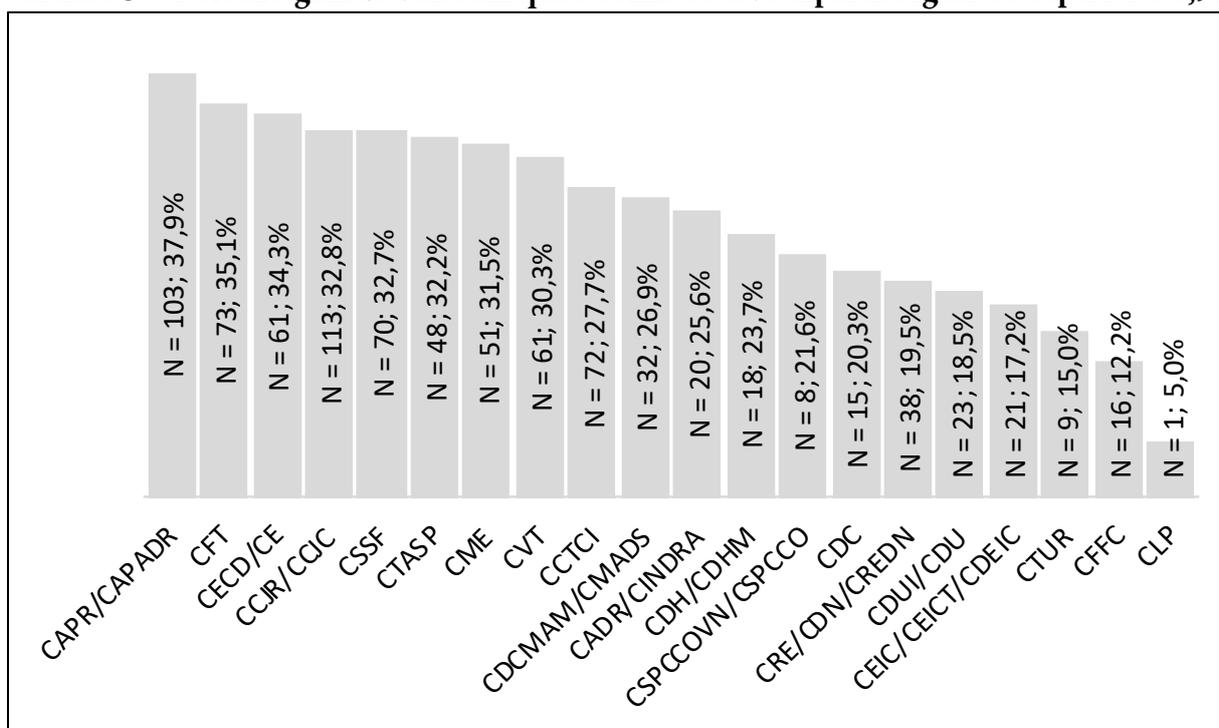
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do CEBRAP e da Câmara dos Deputados.

168

Na distribuição disposta no gráfico 2, destacamos que as maiores porcentagens se concentram em PCdoB, PFL/DEM, PT, PV, PSDB e PMDB. Interessante notar que PT e PCdoB foram parceiros durante todo o período investigado, seja como oposição, seja como integrantes da coalizão governista. O mesmo ocorre com PFL/DEM e PSDB, que atuaram várias vezes do mesmo lado, seja como situacionistas ou opositoristas. Além disso, o PMDB foi um dos principais partidos do período no Legislativo, frequentemente possuindo a maior bancada e compondo as coalizões governistas. Sobre o PV, é provável que essa ação destacada se concentre justamente na comissão vinculada ao meio ambiente, principal bandeira do partido. De acordo com Vasquez (2020), o PV frequentemente se sobrerrepresenta nessa comissão em comparação ao seu peso na Câmara, tanto que, mesmo sendo um partido de menor porte, chegou a presidir este órgão em duas sessões legislativas, 2012 e 2013.

Nossa última análise descritiva investigou os casos de Expertise igual ou superior a 0,92 na comissão em que o parlamentar mais atuou, ou seja, cuja temática representa sua especialidade. As informações contidas no Gráfico 3 foram ordenadas da esquerda para direita, da comissão com maior porcentagem de casos de Expertise igual ou superior a 0,92 para a com menor. As porcentagens em relação ao número total de casos da mesma comissão. Novamente, seleccionamos apenas as comissões com mais de 1% dos casos totais pelas razões anteriormente mencionadas.

Gráfico 3 – Porcentagem de vezes em que a comissão teve expertise igual ou superior a 0,92



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do CEBRAP e da Câmara dos Deputados.

169

O Gráfico 3 demonstra que existem comissões em que os parlamentares tendem a ser mais especialistas. Vale destacar a presença das comissões de Constituição e Justiça (CCJR/CCJC) e de Finanças e Tributação (CFT) entre as que mais apresentam casos de Expertise igual ou superior a 0,92. Essas comissões são centrais no Legislativo, pois quase todos os projetos, independentemente da jurisdição, são submetidos a elas (Inácio; Rezende, 2015; Santos, 2002). Elas avaliam, respectivamente, a constitucionalidade da proposição e a disponibilidade orçamentária para a execução da proposta, além do próprio mérito da matéria, quando é o caso. Também chama atenção a presença da temática da seguridade social (CSSF) e da educação (CECD/CE) entre este grupo de comissões, pois representam jurisdições de grande apelo eleitoral. Destaca-se ainda a alta porcentagem de Expertise igual ou superior a 0,92 na comissão responsável pela jurisdição agrícola (CAPR/CAPADR). Por fim, sublinha-se que as comissões em que mais ocorre especialização são as mais antigas da Câmara, que geralmente são classificadas como exclusivas, isto é, comissões dentre as quais cada parlamentar pode ser titular em apenas uma delas.

Finalmente, tomando por base os resultados descritivos até aqui explorados, elaboramos uma regressão linear multivariada para testar em que medida as características por nós apontadas anteriormente impactam para que se tenha valores altos da fração Expertise. Desse modo, a nossa variável a ser explicada, variável dependente, é a Expertise observada nas comissões onde os deputados mais atuaram. A seguir apresentamos as variáveis mobilizadas no teste e o que cada uma representa:

Variável dependente – Expertise: varia de forma contínua, de 0 a 1. Indica a fração do tempo de legislatura do parlamentar dedicado à comissão onde ele mais atuou. Quanto maior esse valor, maior tende a ser a especialização do deputado na temática;

Variável independente 1 – Número de legislaturas: número de legislaturas que o deputado teve durante a série analisada. Ela pode variar de 1 a 5. O pressuposto é que quanto mais legislaturas, mais especialista tende a ser o deputado;

Variável independente 2 – Coalizão: assume valor 1 se o partido do deputado estava na coalizão quando entrou na comissão e 0 se não estava. Essa variável dialoga com os dados descritivos sobre os partidos, pois os partidos que mais se destacaram entre aqueles com mais especialistas foram justamente os principais aliados nas coalizões peessedebistas e petistas, além do PMDB, que atuou em coalizões dos dois partidos. Nossa hipótese é que ela tenha efeito positivo com a variável dependente, uma vez que os partidos que estão na coalizão podem querer atuar de forma mais coordenada nas comissões a fim de controlarem seus pares governistas que enviam propostas legislativas via ministério (Inácio; Rezende, 2015; Martin; Vanberg, 2011);

Variável independente 3 – Importância da comissão: calculada pela média do número de titulares da comissão considerada na legislatura em que o deputado a ocupou. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece como limites de titulares em cada comissão um mínimo de 3,5% (18) das cadeiras da Câmara dos Deputados e um máximo de 13% (66), buscando evitar excesso ou escassez de parlamentares. O número exato de titulares, no entanto, é determinado no início de cada legislatura, fazendo com que esse valor possa variar de quatro em quatro anos. Assim, ainda que haja teto e piso nesse sentido, são os próprios atores do Legislativo que estabelecem quantos titulares cada comissão terá, e isso varia de comissão para comissão – e, em várias ocasiões, de legislatura para legislatura. Como o total de titulares que cada comissão possui tende a ser proporcional ao total de relatorias que exercem (Vasquez, 2020), é coerente inferir que os atores do Legislativo antecipam quais comissões serão mais demandadas, atribuindo a elas um maior número de vagas. Se considerarmos que o volume de atividade demandada a uma comissão indica a importância que o Legislativo como um todo concede àquela temática, o seu número total de membros conforma um *proxy* adequado do grau de importância da comissão. Com isso, nossa hipótese é que essa variável tenha efeito positivo na regressão. Isto apontaria para uma organização partidária do sistema de comissões, pois, segundo Cox e McCubbins (2007), neste tipo de coordenação os líderes partidários concentram esforços nas principais comissões do sistema.

Os resultados da regressão seguem na Tabela 4 e, na Tabela 5, apresentamos as medidas-resumo da variável dependente Expertise e de Importância da comissão, única variável independente com significância estatística no modelo para um intervalo de confiança de 95%. Por fim, apresentamos o Gráfico 4, que exhibe os valores preditos de Expertise em função da Importância da comissão, mantendo as demais variáveis independentes fixas em suas médias.

Tabela 4 – Regressão linear multivariada, variável dependente (Expertise)

Variável dependente: Expertise (N = 3035; R ² = 0,025)				
Variável	Coefficiente	Desvio Padrão	Intervalo de confiança: 95%	
Número de legislaturas	0,002	(0,003)	-0,004	0,008
Coalizão	0,005	(0,008)	-0,011	0,020
Importância da comissão	0,003***	(0,000)	0,002	0,003
Constante	0,611***	(0,014)	0,583	0,639

Fonte: Elaboração dos autores a partir de regressão linear multivariada.

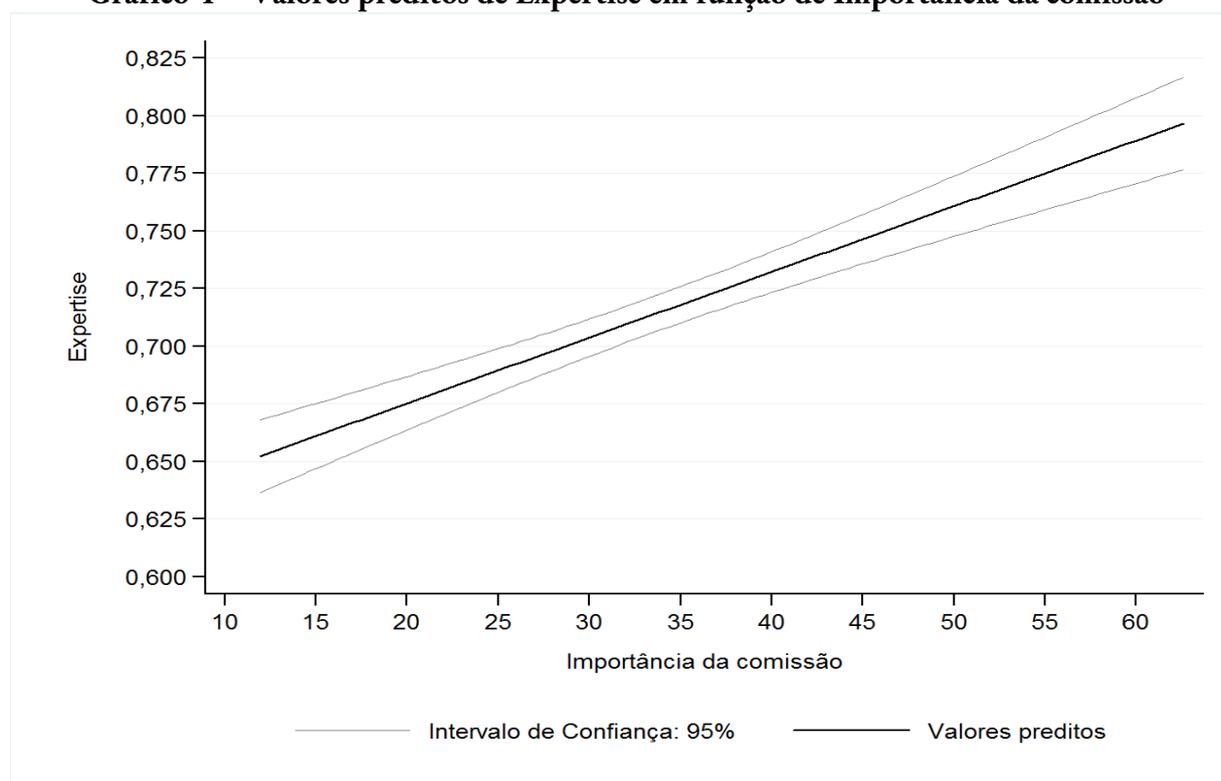
Tabela 5 – Medidas-resumo, variáveis Expertise e Importância da comissão

Medidas Resumo – Variável Independente Importância da comissão					
Variável	10º percentil	1º quartil	Mediana	3º quartil	90º percentil
Expertise	0,448	0,496	0,723	0,923	0,958
Importância da comissão	18,8	23,8	31,3	41,1	49,6

Fonte: Elaboração dos autores.

171

Gráfico 4 – Valores preditos de Expertise em função de Importância da comissão



Fonte: Elaboração dos autores a partir de regressão linear multivariada.

Considerando as variáveis mobilizadas, somente Importância da comissão apresentou efeito estaticamente significativo – considerando um intervalo de confiança de 95% – sobre a variável Expertise. Tal efeito é positivo, sendo que, à medida em que a Importância de comissão aumenta, também aumenta Expertise. Nesse sentido, quanto mais ambicionada é a comissão, isto é, quanto mais membros titulares ela possui, maior é a probabilidade de que os parlamentares dediquem boa parte de sua legislatura nela. Vale lembrar que algumas comissões são reconhecidas pela própria Câmara como as mais importantes do sistema, afinal, além de contarem com mais parlamentares, são as que desenvolvem o maior número de atividades, além de serem classificadas como exclusivas (Vasquez, 2020).

O fato de o grau de dedicação dos parlamentares a uma mesma comissão variar de jurisdição para jurisdição aponta para uma coordenação partidária do sistema, principalmente se considerarmos que este perfil prevalece nas principais comissões da Câmara. Conforme afirmam Cox e McCubbins (2007), a fim de aumentar as chances de conquistar mais cadeiras legislativas na próxima eleição, os partidos devem priorizar as comissões cujas decisões impactem o maior número possível de eleitores, e isso ocorre justamente nas temáticas mais ambicionadas do sistema. E, se uma temática é altamente ambicionada, ela terá, como reflexo da alta procura, o maior número de membros titulares possível. Nesse sentido, nossos resultados acompanham outras pesquisas que já tinham apontado uma coordenação partidária no interior das comissões brasileiras (Freitas, 2016; Vasquez, 2020).

172

4 Conclusão

Em termos agregados, a alta rotatividade de parlamentares nas comissões brasileiras não nos permite falar em especialistas nos mesmos termos que se fala no Legislativo dos Estados Unidos. No entanto, isso não significa completa falta de incentivo à especialização. Pelo contrário, nossos resultados indicam que há um núcleo de parlamentares especializados em suas jurisdições, principalmente se considerarmos apenas as comissões às quais os deputados mais se dedicam. A presença desse grupo de experts nas comissões brasileiras fora apontada por Pereira e Mueller (2000), contudo, os autores não demonstraram empiricamente a afirmação, tarefa desenvolvida no presente artigo.

Devemos atentar ao peso dessa afirmação neste ambiente. Se em uma comissão poucos são os especialistas, estes certamente devem ter mais influência no teor final da política. Assim, os horizontes que se abrem a partir deste artigo podem nos guiar a compreender o grau de influência destes parlamentares nas suas áreas temáticas. Isso permitirá traçarmos um quadro mais preciso da distribuição de poder no interior do Legislativo, de forma a compreender o que leva certos parlamentares a ter um papel mais decisivo do que outros. Ou seja, nos permitirá entender se existem *gatekeepers*, ainda que informais, e quem eles seriam nas respectivas áreas temáticas.

Outra agenda que nosso artigo oferece aos estudos legislativos brasileiros consiste em entender por que em certas legislaturas alguns deputados se dedicam de sobremaneira à mesma comissão e em outras isso não ocorre nessa mesma intensidade. Ainda, porque em algumas situações alguns deputados mudam de jurisdição foco de uma legislatura para outra.

De todo modo, cabe destacar a importância de nossos resultados. É instigante concluir que não só há um núcleo duro de deputados, pelo menos por legislatura, que se dedica consistentemente à mesma jurisdição, e que isso ocorra justamente nas comissões mais ambicionadas do sistema. Ou seja, essa busca por especialização não ocorre aleatoriamente, ela é intencional e acontece de forma estratégica, buscando ocupar as principais comissões do Legislativo brasileiro e sem renunciar à posição de titular nesses órgãos ao longo da legislatura. O fato de algumas comissões serem mais priorizadas do que outras em termos de tempo de dedicação aponta para uma organização partidária do sistema: tempo e mão de obra são recursos escassos no Legislativo, por isso, é preciso concentrar mais esforços nas principais comissões.

5 Referências

ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, p. 403-431, 2019.

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 7, p. 43-50, 2015.

ALMEIDA, A dos S. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2018.

BEDRITCHUK, R. R.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Fortalecimento das comissões mistas: poder de barganha e desgaste na coalizão a partir de 2012. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. (Org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, p. 61-87, 2019.

CAREY, J. M. Legislative Organization. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, p.431-454, 2006.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal**. São Paulo: CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1996.

FIORINA, M. P. **Congress: Keystone of the Washington Establishment**. New Haven: Yale University Press, 1989.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. **Parliaments and Coalitions**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

174

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**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

MÜLLER, G. O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados – 1991/1994 – 1995/1999. **Pensamento Plural**, Pelotas, v. 4, n. 8, p. 119-142, 2011.

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

POLSBY, N. W. Legislatures. In: **Handbook of political science**. v. 5. Reading: Addison-Wesley, 1975, p. 257-319.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

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

SHEPSLE, K. A. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions.** New York: W.W. Norton, 2010.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. **The American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85-104, mar. 1987.

VASQUEZ, V. L. **Comissões: o poder do Legislativo.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2020.

VASQUEZ, V.; FREITAS, G. de. Mudanças Institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 23, p. 36-55, dez. 2019.

Specialization in Brazilian Committees

ABSTRACT: Good policies require expertise to be crafted. Our goal is to demonstrate that there are specialists in Brazilian committees who are primarily dedicated to the main jurisdictions of the Legislature. We analyzed the length of time each deputy remained in the same committee between 1995 and 2014. The data are from the Legislative Database of CEBRAP and the Secretary-General of the Chamber of Deputies. The analyses were conducted both descriptively and through multivariate linear regression. Our results show that, although there is turnover, there is also a considerable group of parliamentarians who remain in the same committees for a good part of the parliamentary term. This occurs mainly in committees with more members of the Legislature, that is, the most coveted ones, demonstrating a special attention from legislative actors to these jurisdictions and indicating a party coordination of the committee system.

KEYWORDS: Parliamentary specialization; Expertise; Information; Standing committees; Legislative Power.

Especialización en las comisiones brasileñas

RESUMEN: Las buenas políticas demandan experiencia para ser elaboradas. Nuestro objetivo es demostrar que hay especialistas en las comisiones brasileñas que se dedican principalmente a las principales jurisdicciones del Legislativo. Analizamos el tiempo de legislatura que cada diputado permaneció en la misma comisión entre 1995 y 2014. Los datos provienen de la Base de Datos Legislativos del CEBRAP y de la Secretaría General de la Mesa de la Cámara de Diputados. Los análisis se realizaron tanto de forma descriptiva como a partir de regresión lineal multivariada. Nuestros resultados muestran que, aunque hay rotación, también hay un grupo considerable de parlamentarios que permanecen buena parte de la legislatura en las mismas comisiones. Esto ocurre principalmente en las comisiones con más miembros del Legislativo, es decir, las más ambicionadas, lo que demuestra una atención especial de los actores legislativos a estas jurisdicciones e indica una coordinación partidaria del sistema de comisiones.

PALABRAS CLAVE: Especialización parlamentaria; Experiencia; Información; Comisiones permanentes; Poder Legislativo.