

QUERER NÃO É PODER

Uma abordagem alternativa para se pensar o recrutamento parlamentar nas comissões permanentes em assembleias legislativas

Thiago Silame

Mestre em Ciência Política pela UFMG

RESUMO

O presente artigo visa cumprir dois objetivos básicos. O primeiro deles é lidar com o tema do recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes das casas legislativas estaduais. Neste artigo trabalha-se com a idéia de sinalização do deputado à liderança do partido em participar ou não em uma comissão permanente. O segundo objetivo é empreender tal análise no contexto de unidades subnacionais do sistema político brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Recrutamento Parlamentar; Comissões; expertise; senioridade

ABSTRACT

This article aims to fulfill two basic objectives. The first one is dealing with the issue of recruitment to the parliamentary system of committees of the state legislative houses. In this article deals with the idea of marking the deputy leadership of the party to participate or not in a committee. The second objective is to undertake such an analysis in the context of subnational units of the Brazilian political system.

KEY WORDS: Parliamentary Recruiting; committee; expertise; seniority

ÁREA TEMÁTICA: Estado e Sociedade

Introdução

O presente artigo visa a cumprir dois objetivos básicos. O primeiro deles é lidar com o tema do recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes das casas legislativas. O segundo objetivo é empreender tal análise no contexto de unidades subnacionais do sistema político brasileiro. Com relação a este objetivo, trata-se de uma agenda importante, em decorrência do arranjo federativo vigente no Brasil e da diversidade institucional que configura os “sistemas políticos estaduais”.

Para realizar tal empreitada optou-se por utilizar dados produzidos pela pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação das elites estaduais brasileiras”, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG¹. Entre os meses de setembro de 2007 a fevereiro de 2008, foi aplicado um survey a deputados estaduais de doze estados da federação². Do total de 624 deputados que constituíam o universo, 513 foram entrevistados³.

Montero e Lòpez (2002) definem comissões legislativas como grupos de trabalho, temporários ou permanentes, estruturados a partir de áreas temáticas e constituídos por uma parte dos integrantes de uma assembléia, sendo que a estes ela [a assembléia] delega parte de suas funções com a finalidade de promover um desempenho mais eficiente dos assuntos próprios da função legislativa.

Os primeiros regimes constitucionais se organizaram de forma monolítica, como um órgão colegiado único. Entretanto, esta forma de organização dos trabalhos legislativos apresentou inconvenientes do ponto de vista funcional e organizacional. O princípio de divisão de trabalho foi a solução encontrada que permitiu ao Legislativo tornar-se uma instituição mais dinâmica e funcional. Segundo os autores citados, a origem da racionalização dos trabalhos por meio das comissões atendeu a dois motivos claros: (1) facilitar o trabalho em plenário e; (2) ser um instrumento de controle, pelo menos de equilíbrio entre o parlamento e o Governo.

Portanto, a formação das comissões surge do princípio de divisão do trabalho possibilitando a um pequeno grupo de legisladores – teoricamente informados sobre os temas, e podendo contar com recursos humanos e materiais apropriados para o exercício de sua função – obter melhores resultados, em tempo e qualidade, do que se o assunto fosse tratado pelo plenário. Outra das razões para que haja tal divisão dos trabalhos é a grande quantidade de atividades desempenhadas pelos legislativos nos modernos Estados de direito.

Destacam-se como principais papéis das comissões: a) enriquecimento do processo deliberativo; b) estabilidade do trabalho parlamentar em decorrência do caráter especializado de suas atividades; c) ganhos informacionais no que tange a aspectos técnicos e políticos sobre polícies; d) ganho de tem-

po no processo de decisão e; e) ganhos qualitativos da produção legal (Santos, 2000; Montero e Lòpez, 2002).

Segundo Santos (2000) é por intermédio do sistema de comissões que o poder Legislativo pode intervir de forma qualificada (informada) no processo decisório, diminuindo o grau de incerteza quanto ao resultado das políticas aprovadas, ou seja, investir na capacidade informacional dos sistemas de comissões permanentes seria a melhor estratégia para o Legislativo intervir de forma informada e independente no processo decisório, além de proporcionar aos representantes eleitos a possibilidade de contato com a sociedade civil organizada nos períodos entre as eleições. Desta forma, os deputados podem reconhecer as demandas dos grupos de pressão e trabalhar de forma a atender tais demandas.

Com relação ao primeiro objetivo supracitado, as análises sobre o recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes no legislativo brasileiro têm como foco a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Essas análises apontam que os líderes partidários, ao indicarem parlamentares para comporem as comissões permanentes das casas, consideram o conhecimento prévio do deputado com relação ao tema (expertise), conhecimento em decorrência da atividade parlamentar (senioridade) e a lealdade ao partido (Santos, 2003 e 2007; Müller, 2005). Considerando os poucos trabalhos realizados sobre legislativos subnacionais de maneira geral e, mais especificamente, sobre o recrutamento para o sistema de comissões permanentes em órgãos subnacionais, este artigo objetiva oferecer contribuições teóricas sobre o tema do recrutamento parlamentar em assembléias legislativas estaduais.

Nas assembléias legislativas é prerrogativa dos líderes partidários indicarem membros do partido para a composição das comissões permanentes, assim como na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Apesar de não existir nenhum instrumento que permita auferir a preferência “oficial” de um parlamentar por uma comissão, é razoável supor que os deputados sinalizam para as lideranças quais são as comissões as quais eles gostariam de pertencer⁴. Neste artigo trabalha-se com a idéia de sinalização do deputado pelo fato de não se saber a qual comissão de fato o deputado pertence⁵. Tal abordagem representa uma maneira alternativa de se aproximar do tema, pois desloca o foco da indicação da liderança para as preferências dos deputados em pertencer ou não a uma dada comissão. De certa forma, pretende-se verificar se os deputados ajustam suas preferências de acordo com o capital político que possuem junto às lideranças de seus partidos.

Para tornar mais clara a passagem acima imagine um deputado eleito pela primeira vez para a Assembléia Legislativa. Este deputado possui formação acadêmica em Direito, sendo que nunca e-

xerceu cargo público eletivo e tem dois anos de filiação no seu partido. Considerando as características apontadas pela literatura, as quais o líder considera para nomear deputados para as comissões, percebe-se que o deputado é dotado apenas de expertise. Entretanto, nada o impede de sinalizar para a liderança sua vontade de participar da Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista sua formação na área jurídica. Cabe ao líder nomeá-lo ou não. Talvez o líder do partido ainda não tenha segurança suficiente para nomear o deputado neófito para uma comissão tão importante, em decorrência do pouco tempo de filiação do mesmo ao partido.

Isto posto, a pergunta que orienta este artigo é a seguinte: qual o impacto da senioridade, da expertise e da lealdade partidária sobre a preferência do deputado em participar das comissões de Constituição e Justiça, Fiscalização Financeira e Orçamentária, Comissões da área social e comissões da área econômica?

A análise incidirá sobre as comissões de Constituição e Justiça, Fiscalização Financeira e Orçamentária pelo caráter central destas comissões no processo legislativo, o que as torna estratégicas para o Executivo, partidos políticos e parlamentares. Por serem comissões de organização dos trabalhos legislativos (Pereira, 2001) estas podem exercer o poder de “fechar as portas” (Pereira e Mueller, 2000; Müller, 2005)⁶, pois estas analisam matérias concernentes a mais de uma comissão, organizando ou dando um formato à agenda de votações. As duas mais importantes são as que oferecem pareceres sobre a constitucionalidade dos projetos, normalmente denominada de Comissão de Constituição e Justiça, e as que apreciam a adequação financeira das proposições, conhecidas como Comissão de Finanças e Orçamento. Essas comissões são tidas como as mais importantes e as mais disputadas pelas lideranças partidárias (Pereira, 2001: 282).

Serão consideradas também algumas comissões de Análise de Políticas Públicas, tais como as Comissões de Saúde, Previdência, Agricultura, Turismo e Educação e de Defesa de Direitos Difusos, tais como Comissão de Direitos Humanos e de Defesa do Consumidor⁷.

As hipóteses a serem testadas são as seguintes:⁸

H1: Deputados dotados de maior expertise, lealdade e senioridade preferem integrar as comissões estratégicas;

H2: Deputados pertencentes a partidos de esquerda e dotados de expertise tendem a preferir comissões tematicamente orientadas para área social e; deputados de direita teriam preferências por comissões economicamente orientadas;

Acredita-se que a pergunta, assim como as hipóteses formuladas, atendem aos pressupostos da racionalidade dos atores, principalmente, ao considerar a transitoriedade das preferências. Tendo em vista a possibilidade de inúmeros cenários, os atores ajustam suas preferências de acordo com o seu background. É crível um deputado apresentar a

seguinte estrutura de preferência CCJ>CFO> DDHH⁹, sendo que a ele é possível maximizar seus ganhos em qualquer uma dessas comissões. Como a decisão não cabe aos mesmos, existe sempre a expectativa de que o líder o alocará em pelo menos uma das três comissões de sua preferência a partir da sinalização do deputado. Um bom líder de partido, visando conseguir apoio de sua bancada no início de uma legislatura, por exemplo, pode conferir ao deputado em primeiro mandato, do exemplo acima, uma cadeira na comissão de Direitos Humanos. Não era a primeira preferência do parlamentar, mas esta indicação lhe possibilita maximizar algum benefício eleitoral¹⁰.

Com o objetivo de dialogar com algumas das hipóteses da literatura produzidas para entender o padrão de recrutamento para as comissões na Câmara dos Deputados, apresenta-se na primeira seção deste artigo uma revisão dos trabalhos produzidos, com destaque para os trabalhos de Santos (2003 e 2007) e Müller, (2005). A discussão é pertinente uma vez que se pretende verificar se deputados dotados de expertise, senioridade e lealdade partidária têm preferências por comissões específicas nas assembleias legislativas.

A segunda seção apresentará uma rápida caracterização do sistema de comissões dos estados considerados pela pesquisa, assim como alguns resultados do survey que se referem ao sistema de comissões. A última seção do artigo trará os testes de hipóteses. Na conclusão pretende-se ressaltar os principais resultados.

A literatura sobre o recrutamento parlamentar no Brasil¹¹

Segundo a literatura especializada sobre o tema, a indicação de líderes para comissões estratégicas pode obedecer alguns critérios importantes. Os líderes podem se valer de lealdade, expertise e senioridade para indicar os parlamentares que irão compor as comissões estratégicas (Santos, 2003 e 2007; Müller, 2005).

A lealdade política é mobilizada por esta literatura de duas maneiras. A primeira delas verifica a lealdade do deputado através de seu comportamento parlamentar, ou seja, verifica o comportamento do deputado em votações nominais tendo como referência o voto da liderança do partido (Santos, 2003 e 2007). Entretanto, Müller (2005) sugere que este tipo de procedimento analítico refere-se à verificação de “disciplina partidária” e não “lealdade política”. Logo, trata-se de dois conceitos distintos. O autor reconhece a validade do conceito de fidelidade partidária como um indicador válido para analisar a composição das comissões, mas podendo ser utilizado somente no decorrer da legislatura. Perde-se, portanto, o momento do recrutamento no início das legislaturas¹². O autor considera o recrutamento inicial como um “posicionamento estratégico” dos líderes dos partidos frente às comissões que estes julgam serem as mais importantes para a

consecução dos seus objetivos. Já o conceito de lealdade política diz respeito à trajetória político-partidária dos deputados. Toma-se como suposto que tal trajetória é um fator importante na decisão dos líderes ao indicarem membros para comissões estratégicas para o partido. São indicadores de trajetória político-partidária: a) origem partidária (primeira filiação); b) número de filiações (migração partidária); c) coerência ideológica nas migrações¹³ e; d) participação em diretórios nacionais (estaduais). Para a realização deste trabalho a variável mobilizada para verificar a lealdade partidária será o tempo de filiação do deputado ao partido.

Definido o indicador de lealdade política, faz-se necessário definir expertise e senioridade. A literatura aponta para a importância da informação¹⁴ e da expertise para a estruturação e desempenho das comissões. Na tentativa de reduzir as incertezas com relação às políticas adotadas, a instituição pode se valer de conhecimento prévio do deputado com relação a um determinado tema da política. Tal conhecimento pode advir da formação acadêmica e/ou profissional do parlamentar. A literatura também tem mobilizado o exercício de cargos executivos eletivos ou não como uma variável proxy para mensurar a expertise prévia do parlamentar (Santos, 2003 e 2007). Para a realização dos testes empíricos, neste artigo será considerada apenas a atuação profissional prévia do parlamentar. Construiu-se uma variável dummy (sim e não) referente ao deputado ter ou não ter expertise em uma dada área¹⁵. Não será mobilizada nenhuma variável proxy, tal como o exercício de cargo eletivo ou não no poder executivo.

A senioridade remete diretamente à experiência parlamentar prévia do deputado¹⁶. Como tal, encontra-se vinculada à existência de estímulos para a constituição de uma carreira no legislativo. Obviamente, deputados com mais tempo de experiência no cargo detêm maior expertise no que se refere ao trabalho legislativo (domínio do regimento, contato com a burocracia da casa, conhecimento sobre os demais parlamentares, etc.), mas não necessariamente à determinada área de política, ainda que isso também possa ocorrer.

Entretanto, a literatura sobre padrão de carreira no Brasil, analisando a Câmara dos Deputados, aponta para uma baixa valorização do exercício parlamentar vis-à-vis os cargos do Poder Executivo, o que faz com que os políticos no Brasil tenham pouco incentivo para se especializarem na arena parlamentar, uma vez, que o objetivo maior é alcançar algum cargo no Executivo. Soma-se a isso as altas taxas de renovação legislativa vigente no país, a vigência de uma estrutura de organização dos trabalhos legislativos centralizada nas mãos das lideranças partidárias e a inexistência de regras que beneficiam na estrutura decisória deputados com acúmulo de mandatos. Senioridade será mensurada neste trabalho a partir da constatação de ser ou não o primeiro mandato do parlamentar. A pergunta

realizada ao deputado no questionário foi a seguinte: “Esta é a primeira legislatura para a qual o senhor(a) foi eleito(a) deputado(a) estadual? Tal pergunta serviu para criar a variável neófito, utilizada no teste estatístico, ou seja, no teste estatístico o valor de referência 1 diz respeito deputados em seu primeiro mandato e o valor 0 foi atribuído a deputados que tinham mais de um mandato. Desta forma, se operacionalizou a importância ou não da senioridade para a composição das comissões;

Santos (2003) compara dois períodos democráticos da história política do Brasil (1946-1964 e pós-1988) e verifica as indicações dos dois maiores partidos de cada período, ou seja, as indicações do PSD para o primeiro período democrático e as do PMDB para o segundo. Segundo o autor, a racionalização do Legislativo brasileiro influenciou em importantes dimensões de suas atividades cotidianas, especialmente na estratégia de nomeação de membros para as comissões. Devido ao caráter faccional dos partidos políticos brasileiros no período de 1946-1964, os líderes partidários valiam-se da expertise prévia do deputado e de sua disciplina¹⁷. Com relação ao período pós-1988, a partir da vigência de um presidencialismo racionalizado, e em decorrência do aumento da disciplina e da previsibilidade do comportamento dos partidos políticos, o único critério adotado pelos líderes partidários para indicar membros para a CCJ e para a CFT é a especialização prévia do deputado, assumindo previamente um comportamento disciplinado do parlamentar.

Em trabalho publicado recentemente, Santos (2007), verificou como os principais partidos do período de 1946-1964¹⁸ indicavam seus representantes nos órgãos que definiam a política orçamentária na Câmara dos Deputados no período. Segundo o autor, a organização congressual vigente no período 1946-1964 era descentralizada e baseada nas comissões com pouca delegação de tarefas para os líderes partidários. Dito de outra forma, o arranjo institucional do primeiro período democrático conferia mais autonomia às comissões permanentes e aos deputados individualmente. Na vigência de um presidencialismo faccionalizado, a Constituinte de 1946 optou por um modelo prudencial de delegação para o Executivo e para os líderes partidários. O estudo da composição das comissões¹⁹ encarregadas em apreciar o projeto de lei orçamentária enviado pelo executivo mostrou-se importante devido ao fato de que:

“Em particular, o trabalho junto às comissões consistia em via eficiente de ação política e, no que concerne à política alocativa, a Comissão de Finanças e Tributação, de 1946-1954, e depois a Comissão de Fiscalização Financeira foram de particular interesse para congressistas, partidos e grupos parlamentares.” (Santos, 2007: 53)

Os resultados alcançados pelo estudo mostram que a política de indicação do PSD, partido majoritário da época, para as comissões encarregadas de analisar o orçamento sempre se baseou na escolha

dos melhores quadros, ou seja, políticos dotados de expertise e leais à ala majoritária do partido.

Müller (2005), em estudo sobre o recrutamento parlamentar na 50ª legislatura da Câmara dos Deputados, tem como hipótese que os partidos políticos, através de seus líderes recrutam parlamentares por sua lealdade política a fim de executar metas partidárias nas principais comissões da casa. Segundo o autor, a lealdade partidária remete à coesão, entendida como a capacidade de ação dos membros de um partido em torno de metas comuns, o que remete à dimensão ideológica diferenciando-se da exigência de se seguir diretrizes partidárias como as requeridas nas votações nominais em plenário. A lealdade partidária permite aos líderes partidários avaliar o grau de confiança que pode ser atribuído a cada membro de sua bancada. Portanto, é racional que os líderes indiquem para as comissões que eles julgam de maior importância estratégica membros leais ao partido, que se aproximem da linha ideológica do partido. Os resultados apresentados pelo autor são condizentes com a sua hipótese, ou seja, “o sistema de Comissões Permanentes leva os partidos a selecionarem parlamentares com maior lealdade política para as comissões estratégicas” (Müller, 2005: 390). Nesse trabalho a dimensão da lealdade partidária será verificada se aproximando da perspectiva apresentada em Müller, uma vez que não se dispõe de dados sistematizados sobre votações nominais nas assembleias estudadas.

Como pano de fundo da discussão acerca do recrutamento parlamentar para o sistema de comissões está o debate em torno da centralidade ou não do sistema na organização dos trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados. A centralização dos trabalhos legislativos nas mãos das lideranças partidárias,

a utilização do pedido de urgência, a criação de comissões especiais, ausência de regra de senioridade, o padrão de carreira dos políticos brasileiros e a sobrevalorização do poder executivo podem ser apontados como elementos que propiciam certo consenso na literatura em torno da fragilidade do sistema de comissões na Câmara dos Deputados (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2000; Santos e Almeida, 2005; e Inácio, 2007).

A despeito do debate sobre a centralidade ou não das comissões, elas desempenham algum papel relevante na atuação parlamentar dos deputados. Portanto, entender e analisar as preferências dos deputados e as relações entre tais preferências e a vinculação partidária dos deputados se justifica. Logo, a simples transposição da análise feita para a Câmara dos Deputados, não responde a muitas inquietações analíticas. É necessário entender os padrões nas assembleias estaduais, antes de aceitar a vigência do padrão nacional para o âmbito estadual. Vamos ver os cenários existentes.

Cenários

O objetivo desta seção é descrever os sistemas de comissões dos doze estados considerados na pesquisa “Trajetórias” de forma a perceber semelhanças e diferenças entre os mesmos. Além do mais, serão apresentadas algumas respostas relativas ao survey referentes ao sistema de comissões.

O quadro I, abaixo, apresenta o número de parlamentares em cada assembleia, o número de comissões permanentes existentes em cada estado, a relação de deputados por comissão; se existe ou não restrição ao deputado participar em mais de uma comissão; e o número de deputados por comissão.

Quadro I – Número de Deputados, Número de Comissões, Relação Deputados e Comissões, Relação Comissão Deputados e Número de Comissões Permanentes em que é permitida a participação do deputado e Número de membros por comissão.

UF	Nº de deputados	Nº CP	Dep/Com	Nº de CP permitida a participação do deputado	Nº de membros por Comissão
BA	63	12	5,3	Não previsto RI	8
CE	46	14	3,3	Não previsto RI	5, 7 e 9
GO	41	17	2,4	2	7 e 11
MT	24	12	2,0	Não previsto RI	5
MG	77	16	4,8	2	5 e 7
PA	41	13	3,2	1	5,7 e 11
PE	49	12	4,1	2	3,5 e 9
RJ	70	36	1,9	Não previsto RI	5 e 7
RS	55	12	4,5	2	12
SC	40	13	3,1	Mínimo de 2 e máximo de 5	7 e 9
SP	94	23	4,1	Não previsto RI	7,9 e 11
TO	24	9	2,7	Mínimo de 1 e máximo de 3	5

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura dos Regimentos Internos das Assembleias.

Com relação ao número de comissões, destaca-se o sistema de comissões permanentes do Rio de Janeiro que apresenta 36 comissões. Apresentando uma relação de 1,9 deputados por comissão, ou seja,

existem grandes possibilidades de que o Rio de Janeiro tenha um sistema de comissões pouco capaz de estimular a especialização de seus membros e de gerar informações pertinentes sobre políticas pú-

blicas, pois é bem provável que o deputado fluminense tenha que participar de muitas comissões, não tendo dessa forma tempo suficiente para se tornar especialista em alguma área temática. Em decorrência do grande número de comissões não há menção no Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) a respeito de restringir a participação do parlamentar a um determinado número de comissões.

A relação número de deputados por comissão pode ser um indicador de existência ou não de incentivos institucionais para que o deputado se especialize no tema da comissão, o que pode impactar no bom funcionamento da mesma. Neste aspecto Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, apresentam uma relação deputado por comissão que parece apresentar um sistema de comissões voltado para a aquisição e distribuição de informações sobre políticas públicas, uma vez que, quanto menor o valor do indicador maior é a probabilidade de que o deputado tenha que participar de um número elevado de comissões, o que pode vir a dificultar a especialização do mesmo em um determinado tema. As casas apresentam respectivamente as seguintes relações 5,3, 4,8 e 4,5.

É interessante observar a variação institucional que existe entre assembléias do mesmo tamanho. Por exemplo, as assembléias de Tocantins e do Mato Grosso são compostas por 24 membros, entretanto percebe-se um número maior de comissões no Mato Grosso. Ainda no tocante à variação institucional verifica-se que no Tocantins o parlamentar pode participar de no máximo três comissões enquanto que no Mato Grosso não há menção no Regimento Interno em relação a este aspecto. Quando a comparação é feita entre Goiás e Santa Catarina, que possuem quase o mesmo número de parlamentares, respectivamente 41 e 40 membros, também se percebem grandes variações institucionais. O sistema de comissões goiano é composto de 17 comissões permanentes enquanto que o catarinense é composto de 12. O regimento Interno da Assembléia de Santa Catarina limita em cinco o número de comissões aos quais os parlamentares podem participar.

Já o Regimento Interno da Assembléia de Goiás limita em até duas comissões permanentes a participação do parlamentar. Uma vez que o deputado precisa alocar o seu tempo para participar das tarefas e compromissos que lhe são conferidos, é mais provável que os deputados goianos tenham maior incentivo para se especializarem que os deputados catarinenses.

Os dados observados acima possibilitam afirmar que há uma grande variação no que diz respeito aos arranjos institucionais que informam o funcionamento dos sistemas de comissões permanentes nos estados estudados. O número de comissões que uma assembléia apresenta, por exemplo, pode dizer muito a respeito da capacidade da mesma de legislar sobre uma determinada política pública e até mesmo exercer seu papel de controlar o Executivo. É razoável supor que uma assembléia que possua um grande número de comissões permanentes seja capaz de abranger o maior número possível de temas de interesse público e político. Entretanto, um número elevado de comissões em uma assembléia muito pequena pode fazer com que o trabalho do Sistema de Comissões se torne contra-producente, uma vez que o sistema de comissões não criará incentivos à especialização do parlamentar em uma dada área de política pública. Feita esta rápida caracterização dos sistemas de comissões permanentes, serão verificadas as percepções dos parlamentares acerca do próprio sistema de comissões permanentes.

Quando se consideram as instâncias decisórias (Quadro II) de uma assembléia legislativa, percebe-se que há uma valorização do plenário enquanto instância decisória. Apenas 85 dos 513 deputados entrevistados consideram as Comissões Permanentes como sendo a instância mais importante da Assembléia. Tal resultado poderia nos remeter à fácil conclusão da vigência de sistemas de comissões fracos, corroborando o diagnóstico realizado para a Câmara dos Deputados e aplicando-se também aos estados. Mas como diz um bom ditado mineiro, "não é bom passar o carro na frente dos bois"

Quadro 2 - Percepção dos deputados qual instância decisória é mais importante nas Assembléias²⁰

Instância	N	%
Plenário	281	54,8
Mesa Diretora	135	26,3
Comissões Permanentes	85	16,6
Missing/Não resposta	12	2,3
Total	513	100

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa "Trajetórias"

Apesar de 54,8% dos deputados entrevistados considerarem o plenário a instância decisória mais importante da casa, percebe-se que 16,6 acreditam que o sistema de comissões permanentes é a instância decisória mais importante da casa. O dado referente ao plenário precisa ser relativizado. Regimentalmente, nas assembléias legislativas, a deci-

são final se dá em plenário. Isso pode explicar o porquê de um grande número de deputados conferirem importância a tal instância decisória. Conforme podemos perceber a partir do quadro abaixo o plenário parece ser uma instância ratificadora de decisões tomadas em outras instâncias, tais como as Comissões Permanentes e o Colégio de Líderes. O

rito legislativo na grande maioria dos casos encerra-se no plenário, havendo pouca margem para mudança do projeto. A única decisão a ser tomada no plenário é a aprovação ou não do projeto. Sendo que muitas vezes o resultado de uma votação já foi a-

cordado entre as lideranças partidárias, entre o Executivo e a base aliada e o resultado pode ser previsto, o que explica, em certa medida, os 26% dos deputados que consideram o colégio de líderes a instância mais importante.

Quadro 3 - Posição dos Parlamentares em relação às matérias apreciadas em plenário²¹

Posição	N	%
Não Muda	361	70,4
Muda	143	27,9
Não resposta	9	1,8
Total	513	100

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa "Trajetórias"

Dos 513 deputados entrevistados 361 disseram que não mudam de opinião com relação a um projeto em apreciação no plenário em decorrência da apresentação de novas informações e em decorrência dos debates. Percebe-se que o plenário não é

lôcus da deliberação e do debate. Se o plenário não é a instância onde se pode alterar um projeto em virtude da deliberação e apresentação de novas informações qual seria esta instância? Vejamos o Quadro IV abaixo.

Quadro 4 - Posição dos Parlamentares em relação às matérias apreciadas nas Comissões Permanentes²²

Posição	N	%
Não Muda	200	39,0
Muda	299	58,3
Não resposta/Não sabe	14	2,7
Total	513	100

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa "Trajetórias"

Para 58,3% dos deputados é na fase das Comissões que se é possível alterar um projeto em decorrência da apresentação de novas informações e dos debates. Percebe-se nas comissões permanentes um espaço aberto para a deliberação técnica e política acerca de um projeto apreciado pela a Assembléia. As comissões parecem exercer um papel informacional fundamental para o trabalho legislativo, considerando-se a mudança em função das possibilidades de discussões e apresentação de novas informações²³. Acredita-se que a importância das Comissões Permanentes enquanto instância decisória é subvalorizada em decorrência do próprio rito legislativo.

Uma última evidência que pode corroborar o papel informacional das comissões permanentes pode ser verificada no quadro abaixo, que nos informa dos critérios para a indicação das presidências das comissões. Com relação à composição das

Comissões Permanentes, os Regimentos Internos das Assembléias estudadas mencionam que deve ser obedecido o critério da proporcionalidade das cadeiras obtidas pelos partidos, entretanto, muitos regimentos são omissos na questão da distribuição das presidências das comissões. Conforme se observa no quadro abaixo, para 53,4% dos deputados, o principal critério para a distribuição das presidências é a proporcionalidade das cadeiras obtidas pelos partidos nas eleições. Segundo a perspectiva informacional da organização dos trabalhos legislativos, quanto mais proporcional for a distribuição de poder nas casas legislativas maior será a possibilidade de se dar expressão às vozes diversas e antagônicas nas instâncias decisórias possibilitando o debate e os ganhos informacionais, com relação à repercussão técnica da matéria ou sua repercussão política

Quadro 5 - Critério mais importante para a distribuição da presidência das comissões permanentes²⁴

Critério	N	%
Proporcionalidade de cadeiras obtidas pelos partidos nas eleições	274	53,4
Acordo entre as lideranças das bancadas eleitas	138	26,9
Indicação das lideranças partidárias estaduais	57	11,1
Indicação da liderança do governo	37	7,2
Não sabe/não resposta	07	1,4
Total	513	100

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa "Trajetórias"

Nesta seção podemos perceber que existe uma diversidade de arranjos institucionais no que diz respeito ao Sistema de Comissões Permanentes das Assembléias Legislativas estaduais. Cada arranjo

pode levar ou não ao fortalecimento do próprio sistema de comissões e dá avaliação que os deputados fazem do mesmo. Um número significativo de deputados apontou que as comissões permanentes

deveriam ser a instância decisória mais importante da assembléia. Percebeu-se também que as Comissões Permanentes são percebidas pelos deputados como o principal fórum de discussão e debate, ou seja, é o espaço onde um projeto de lei pode ser alterado em decorrência da apresentação de informações.

A próxima seção trará os testes das hipóteses anunciadas na introdução, ou seja, pretende-se verificar se os deputados ajustam sua expectativa em participar de uma dada comissão em decorrência de seu capital político (background).

Querer é poder?

A literatura sobre recrutamento parlamentar para o sistema de comissões vem enfatizando que os líderes ao indicarem parlamentares para a composição das comissões consideram o conhecimento prévio do parlamentar acerca dos temas tratados nas comissões (expertise), a lealdade do mesmo ao partido e a experiência parlamentar do mesmo (senioridade). Partindo da suposição de que o deputado sinaliza para a sua liderança suas preferências com relação a quais comissões ele quer participar e de que o mesmo ajusta suas preferências em decorrência de seu perfil: formação acadêmica, tempo de

filiação ao partido, número de mandatos no legislativo, serão testadas as hipóteses enunciadas na introdução deste artigo.

Conforme o quadro abaixo, podemos perceber que existe uma grande predileção dos deputados em participar da CCJ e das Comissões de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFO). Dos 513 deputados entrevistados 37,4% gostariam de participar da CCJ e 12,3% teriam predileção pela CFO. Ressalta-se o grande interesse dos deputados em participarem em comissões com temáticas na área social (Csoc). Entretanto cabe mencionar que esta categoria agrega várias comissões. Criou-se uma variável dummy (sim e não) onde foram agregados os deputados que preferem em primeira ordem participar das comissões de educação, saúde, previdência e proteção de direitos difusos tais como Comissão de Direitos Humanos, Comissão de proteção à mulher, Comissão de defesa do Consumidor etc. O mesmo procedimento foi adotado para criar Construção da categoria Cecon. Agregaram-se os deputados que têm como primeira preferência participar das seguintes comissões: Comissão de Agricultura, pecuária, agro-indústria, economia, desenvolvimento econômico, turismo, indústria, comércio e serviço, desenvolvimento rural, etc.

Quadro 6 - Comissão preferida em primeira ordem pelos Deputados

Comissão	N	%
CCJ	192	37,4
CFO	63	12,3
Csoc	125	24,4
Cecon	49	9,6
Outras	84	16,3
Total	513	100

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa "Trajetórias"

Para a realização do teste criou-se uma categoria onde se perguntava se o deputado tinha ou não expertise prévia na área em decorrência de sua atuação profissional. Quando o parlamentar res-

pondia que antes de ser deputado era advogado ele recebia o valor 1 (sim) no banco de dados com relação a possuir expertise para integrar a CCJ²⁵. A categoria recebeu o nome de EXPCCJ.

Quadro 7 - Número e Percentual de Deputados que possuem expertise prévia na área jurídica

Expertise Jurídica	N	%
Sim	62	12,1
Não	451	87,9
Total	513	100

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa "Trajetórias"

É interessante perceber a diferença entre o número de deputados que querem participar da CCJ e os que possuem expertise para pertencer a comissão. Apenas 12% dos parlamentares possuem algum conhecimento prévio na área jurídica. Tal fato pode ser explicado pela importância da comissão

para a organização dos trabalhos legislativos como já foi mencionado acima. O fato é que muitos parlamentares querem participar da CCJ, mas nem todos podem, ou melhor, possuem atributos que são considerados pelos líderes ao indicarem parlamentares para a comissão.

Quadro 8 - Número e Percentual de Deputados que possuem expertise prévia na área econômica

Expertise Econômica	N	%
Sim	141	27,5
Não	372	72,5
Total	513	100

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa "Trajetórias"

Outras duas variáveis sobre expertise foram criadas. Uma que verificava expertise em assuntos da área econômica (EXPECON) e outra que verificava expertise na área social (EXPSOCIA). Para a criação da primeira variável agregou-se os parlamentares que disseram ter sido comerciante, empresário, diretor de empresa, agricultor, pecuarista, micro-empresário, pequeno empresário, administrador de

empresa, contador, economista, fiscal de receita como última atividade profissional antes de se tornar parlamentar. Para área social foram consideradas as seguintes atividades profissionais antes do exercício do mandato: médicos, profissionais da área da saúde, médicos veterinários²⁶, profissionais ligados à área da educação e advogados²⁷.

Quadro 9 - Número e Percentual de Deputados que possuem expertise prévia na área social

Expertise Social	N	%
Sim	163	31,8
Não	350	68,2
Total	513	100

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa "Trajetórias"

Explicada a agregação das comissões para a criação da variável Csoc e Cecon e das variáveis referentes à expertise passemos ao teste das nossas hipóteses.

A primeira hipótese a ser testada é referente aos parlamentares que preferem integrar a CCJ em primeira ordem. Acredita-se que deputados dotados de maior expertise, senioridade e lealdade preferem integrar a CCJ (H1).

Regressão Logística participar da CCJ

	B	S.E.	df	Sig.	Exp(B)	%
NORDESTE	-0,57005	0,340285	1	0,0939	0,565499	
CENTROO	0,125673	0,415143	1	0,7621	1,133912	
SUDESTE	-1,35393	0,334208	1	0,0001	0,258223	-74,17
SUL	-0,14316	0,377158	1	0,7043	0,866617	
CENTRO	0,297746	0,25271	1	0,2387	1,346819	
DIREITA	0,892025	0,296845	1	0,0027	2,440067	144,00
EXPCCJ	0,881634	0,300824	1	0,0034	2,414843	141,18
Neófito (P79)	-0,42261	0,207253	1	0,0414	0,655331	-34,47
Escolaridade	0,124852	0,087012	1	0,1513	1,132981	
TEMPFILI	-0,02212	0,012202	1	0,0698	0,978123	-2,19
Constant	-0,73995	0,727302	1	0,3090	0,477136	

O valor do qui-quadrado foi 59,732 com 1 grau de liberdade e o valor do Cox & Snell R2 de 0,113(11,3%)

*significativo a 0,05

Com relação aos resultados da regressão encontramos um modelo que explica 11,3% da variação na variável dependente e que ser parlamentar da direita e possuir experiência prévia no assunto contribui, respectivamente, 144% e 141% na probabilidade de que o parlamentar tenha como primeira preferência a CCJ. Diferentemente do que era esperada na hipótese lealdade partidária a variável (TEMPFILI) não se mostrou significativa no nível determinado. Outro resultado a ser destacado é que

deputados neófitos têm menor probabilidade em responder que gostaria de participar da CCJ (-34,5%).

Com relação aos deputados que afirmam querer participar da CFO construiu-se a hipótese de que esta seria a primeira preferência dos parlamentares dotados de maior expertise, senioridade e lealdade (H1).

Regressão Logística Participar da CFO

	B	S.E.	df	Sig.	Exp(B)	%
NORDESTE	-0,77181	0,472897	1	0,102662	0,462177	
CENTROOE	-0,05714	0,551659	1	0,917509	0,944465	
SUDESTE	-0,30433	0,417393	1	0,465928	0,737618	
SUL	-1,66799	0,650761	1	0,010373	0,188626	-81,13
CENTRO	0,607236	0,368722	1	0,099586	1,835352	
DIREITA	0,205076	0,469992	1	0,66259	1,227619	
Neófito (P79)	-0,65029	0,315588	1	0,039344	0,521893	-47,81
Escolaridade	0,100658	0,132039	1	0,445858	1,105899	
TEMPFILI	0,035176	0,016646	1	0,034581	1,035802	3,6
EXPECON	0,374962	0,315496	1	0,234643	1,454937	
Constant	-2,85584	1,084846	1	0,008476	0,057507	

O valor do qui-quadrado foi 23,030 com 1 grau de liberdade e o valor do Cox & Snell R2 de 0,045 (4,5%)

*significativo a 0,05

O modelo não se mostrou tão robusto quanto o anterior, explicando apenas 4,5% da variação da variável dependente, mas vejamos os principais resultados. A hipótese pode ser parcialmente verificada, uma vez que, possuir experiência prévia na área econômica não teve significância (EXPECON) sendo que apenas a senioridade parece ter algum impacto sobre a predileção do parlamentar pela CFO. Deputados no primeiro mandato têm -47,81% de chance de dizer que preferem a CFO em primeira

ordem. Contudo, a lealdade ao partido mostrou ter um pequeno impacto positivo (3,6%) sobre as preferências dos parlamentares em responderem que preferem integrar a CFO.

Com relação à segunda hipótese espera-se que deputados pertencentes a partidos de esquerda e dotados de expertise tendem preferir comissões tematicamente orientadas para área social e; deputados de direita teriam preferências por comissões economicamente orientadas²⁸.

Regressão Logística: Participar de comissões de temática social

	B	S.E.	df	Sig.	Exp(B)	%
NORDESTE	0,217852	0,4104	1	0,595537	1,243403	
CENTROOE	-0,51169	0,569027	1	0,368525	0,59948	
SUDESTE	0,624318	0,38696	1	0,106659	1,866972	
SUL	-0,38293	0,477142	1	0,42223	0,681858	
CENTRO	-0,34896	0,261709	1	0,182399	0,705419	
DIREITA	-0,67992	0,356	1	0,056148	0,506657	-49,33
Neófitos (P79)	0,700495	0,229618	1	0,002283	2,014749	101,47
Escolaridade	-0,00522	0,103608	1	0,959787	0,99479	
TEMPFILI	0,00939	0,013295	1	0,480034	1,009434	
EXPSOCIA	0,954425	0,249309	1	0,000129	2,597177	159,71
Constant	-1,82599	0,828253	1	0,02748	0,161058	

O valor do qui-quadrado foi 44,073 com 1 grau de liberdade e o valor do Cox & Snell R2 de 0,084 (8,4%)

*significativo a 0,05

Com relação às comissões da área social, o modelo foi capaz de explicar 8,4% da variação da variável dependente e a hipótese pode ser corroborada. Ser perito na área social e de partido de esquerda aumentam a probabilidade do parlamentar responder que gostaria de participar de uma das comissões que integra a categoria (Csoc). A probabilidade de um parlamentar perito afirmar preferir integrar uma comissão de tipo social eleva em 160% em relação aos não peritos. E ser de direita diminui em 49% a chance do parlamentar em responder que

gostaria de participar das comissões sociais. Deputados em primeiro mandato têm maior probabilidade de afirmar que preferem essas comissões se comparados a deputados que possuem mais de um mandato (101,47%).

O ultimo modelo é referente às comissões da área econômica. O modelo explica 9,8% da variação da variável dependente. Esperava-se que deputados de direita e dotados de expertise na área teriam predileção por estas comissões, mas a hipótese não foi verificada, uma vez que ter expertise na área

econômica não se revelou significativa e o impacto de se pertencer a um partido de direita foi negativo (-76,62) diferentemente do que era esperado. Fato curioso é o grande peso do deputado ser do Sul do país. Aumenta em 627% a chance dos mesmos res-

ponder que preferem tais comissões. Talvez tal fenômeno possa ser explicado pela inclusão das comissões de agropecuária nas comissões de temática econômica e tal atividade possui muita força naquela região do país.

Regressão Logística: Participar de comissões da temática econômica

	B	S.E.	df	Sig.	Exp(B)	%
NORDESTE	1,407128	0,80118	1	0,0790	4,08421	
CENTROOESTE	0,019184	1,073159	1	0,9857	1,019369	
SUDESTE	0,330626	0,826557	1	0,6892	1,39184	
SUL	1,984552	0,820574	1	0,0156	7,275788	627,58
CENTRO	-1,13845	0,385828	1	0,0032	0,320314	-67,97
DIREITA	-1,4534	0,5238	1	0,0055	0,233774	-76,62
Neófito (P79)	0,054848	0,34427	1	0,8734	1,05638	
Escolaridade	-0,52079	0,11272	1	0,0000	0,594049	-40,60
TEMPFILI	-0,02229	0,019192	1	0,2455	0,977958	
EXPECON	0,283149	0,375882	1	0,4513	1,327303	
Constant	0,998569	1,122333	1	0,3736	2,714396	

O valor do qui-quadrado foi 51,364 com 1 grau de liberdade e o valor do Cox & Snell R2 de 0,098 (9,8%)

*significativo a 0,05

Notas Finais

Acredita-se que os objetivos propostos por este artigo foram atingidos. A partir da utilização de dados inéditos coletados pela pesquisa "Trajetórias, perfis e padrões de interação das elites estaduais brasileiras" foi possível abordar de maneira alternativa o tema do recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes nos legislativos estaduais. A literatura que trata o tema do recrutamento para o sistema de comissões considera que os líderes partidários pesam o background dos parlamentares ao distribuírem os mesmos pelas comissões. O que torna alternativa a abordagem feita por este artigo é o fato de se considerar as preferências dos parlamentares com relação a sua participação ou não em uma dada comissão, trabalhando com a idéia de sinalização, ou seja, os deputados ajustam suas preferências com relação ao capital político que possuem.

No que se refere ao Sistema de Comissões nos legislativos estaduais, pôde-se perceber uma diversidade de arranjos institucionais que provavelmente fazem variar o desempenho do sistema de comissões e até mesmo a avaliação que os parlamentares fazem do mesmo. Como foi constatado, a grande maioria dos parlamentares considera o plenário como a instância decisória mais importante das assembleias, o que poderia levar a uma falsa conclusão da baixa relevância dos sistemas de comissões permanentes. Um número considerável de parlamentares, cerca de 20% dos entrevistados, considera que as Comissões Permanentes deveriam ser a instância decisória mais importante da casa.

Como a decisão final se dá em plenário, muitos deputados conferem uma importância a tal instân-

cia decisória. Entretanto, conforme foi demonstrado acima, o plenário parece ser uma instância ratificadora de decisões tomadas em outras instâncias, tais como as Comissões Permanentes e o Colégio de Líderes, deixando pouca margem para mudança de projetos de lei. Para quase 60% dos parlamentares, é na fase das Comissões que se é possível alterar um projeto em decorrência da apresentação de novas informações e dos debates. Percebe-se nas comissões permanentes um espaço aberto para a deliberação técnica e política acerca de um projeto apreciado pela Assembleia. As comissões parecem exercer um papel informacional na formulação de políticas públicas e na avaliação do impacto político da implementação das mesmas. Tal função é fundamental para o trabalho legislativo. Acredita-se que a importância das Comissões Permanentes enquanto instância decisória é sub-valorizada em decorrência do próprio rito legislativo.

Com relação ao problema central verificado por este artigo percebeu-se que existe uma grande predileção dos deputados em participar da CCJ (37,4%). Entretanto, percebe-se uma diferença entre o número de deputados que querem participar da CCJ e os que possuem expertise para pertencer à comissão. Apenas 12% dos parlamentares possuem algum conhecimento prévio na área jurídica. A predileção dos deputados pela CCJ pode ser explicada pela importância desta comissão para a organização dos trabalhos legislativos como já foi mencionado acima. O fato é que muitos parlamentares querem participar da CCJ, mas nem todos podem, ou melhor, possuem atributos que são considerados pelos líderes ao indicarem parlamentares para a comissão.

A hipótese de que deputados dotados de maior expertise, lealdade e senioridade preferem integrar a comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFO) foi parcialmente comprovada, uma vez que expertise na área econômica não apresentou significância. Este o resultado pode ser explicado em decorrência da supervalorização da CCJ como primeira preferência do parlamentar. Mesmo possuindo expertise na área econômica sua primeira preferência é a CCJ. A lealdade partidária teve um pequeno impacto positivo sobre a predileção do deputado em participar da CFO.

A hipótese que testava a predileção dos deputados em participar da CCJ também pode ser comprovada parcialmente. Esperava-se que parlamentares dotados de maior expertise, lealdade e senioridade preferissem integrar a CCJ. O resultado da regressão mostrou que ser parlamentar da direita e possuir experiência prévia no assunto contribui, respectivamente, 144% e 141% na probabilidade de que o parlamentar tenha como primeira preferência a CCJ. Diferentemente do que era esperada, a variável lealdade partidária não apresentou significância estatística. Destaca-se que a comissão é preferida por deputados que possuem mais de um mandato na assembléia.

A segunda hipótese postulava que deputados pertencentes a partidos de esquerda e dotados de expertise tendem a preferir comissões tematicamente orientadas para área social, enquanto que deputados de direita teriam preferências por co-

missões economicamente orientadas. A probabilidade de um parlamentar perito afirmar preferir integrar uma comissão de tipo social eleva em 160% em relação aos não peritos. E ser de direita diminui em 49% a chance do parlamentar em responder que gostaria de participar das comissões sociais, o que corrobora a hipótese. Outro dado relevante com relação a este teste foi de que tais comissões são preferidas por parlamentares em primeiro mandato.

A hipótese relativa ao pertencimento do deputado em comissões da área econômica não foi corroborada, uma vez que ter expertise não se revelou significativa e o impacto de se pertencer a um partido de direita foi negativo diferentemente do que era esperado.

Cabe ressaltar ao leitor os limites do alcance deste artigo. Vários problemas existem com relação à agregação de dados, em decorrência da utilização do survey. Entretanto, a abordagem alternativa proposta neste artigo para se entender o recrutamento para o sistema de comissões permanentes mostrou-se válida. Cabem outras pesquisas para se reforçar a idéia de sinalização. Até a possível conjectura feita acima de que parlamentares peritos na área econômica apresentam a estrutura de preferência CCJ>CFO>Cecon é passível de teste. O banco de dados possibilita tal empreitada, pois considera as três comissões que o parlamentar prefere integrar, mas trata-se de um problema para outro artigo.

Thiago Rodrigues Silame - Professor da Universidade Federal de Viçosa, campus Rio Paranaíba. Bacharel em Ciências Sociais e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atua como pesquisador do Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG, sendo temas de seu interesse a Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, o Presidencialismo de Coalizão, Estudos Legislativos e Modernização e Desenvolvimento Político.

Referências

BAHIA. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

CEARÁ. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará**. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

COX, G. e MACCUBBINS, M. D. (1993). **Legislative Leviathan, Party Government in the House**. Berkeley/Los Angeles, University of California Press.

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

GOIAS. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás**. Disponível em: <http://www.assembleia.go.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

INÁCIO, M. (2007). Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C. R. e SÁEZ, M.A. (org). **A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI**. Belo Horizonte, Editora UFMG.

KREHBIEL, K. (1991). **Information and Legislative Organization**. Michigan, University of Michigan Press.

LIMONGI, F. (1994). O Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte americana recente. **Revista Brasileira de Informação Biblio-**

gráfica em Ciências Sociais, São Paulo, nº. 37 p. 3-38, primeiro semestre.

MACHADO, F. R. (2007). **A Importância das Comissões e o Papel da Informação no Processo de Decisão Legislativa: dimensões teóricas do problema**. Disponível em <http://www.ufmg.br/cel-dcp/images/machado,%20fabio.doc>. Acessado em 15/09/2008.

MATO GROSSO. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso**. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

MINAS GERAIS. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.alemgo.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

MONTERO, Mercedes G., LÓPEZ, Francisco S. (2002). "Las Comisiones Legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica". **WP n. 212**, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.

MÜLLER, G. (2005). 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, vol. 48, nº 2, p 371-394, junho de 2005.

PARÁ. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Disponível em: <http://www.alepa.pa.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

PEREIRA, A. R. (2001). Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, F. (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência**. Rio de Janeiro, FGV Editora.

PEREIRA, C. e MULLER, B. (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 15, nº 43, p. 45 – 67, junho de 2000.

PERNAMBUCO. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pernambuco**. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

RIO DE JANEIRO. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

RIO GRANDE DO SUL. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

SANTA CATARINA. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

SANTOS, F. (2000). Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 4.

SANTOS, F. (2003). **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte, Editora UFMG e Rio de Janeiro, IUPERJ.

SANTOS, F. (2007). A República de 46. Separação de Poderes e Política Alcativa. In: MELO, C. R. e SÁEZ, M. A. (orgs). **A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SÃO PAULO. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

TOCANTINS. (2008). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins**. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br>. Acessado em 01/10/2009.

Notas

¹ O projeto contou com o financiamento da FAPEMIG, CNPq e CAPES.

² Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

³ O autor agradece ao Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP) da UFMG e aos coordenadores da pesquisa: Carlos Ranulfo Melo, Fátima Anastasia, Magna Inácio e Mônica Mata Machado de Castro, pela disponibilização de banco de dados para a realização deste artigo. Daqui em diante me referirei à pesquisa como "Trajetórias".

⁴ Pereira e Mueller (2000:50): "Embora os deputados muitas vezes consigam ser alocados nas comissões de sua preferência, não há nenhuma garantia de que isso vá acontecer ou de que, uma vez nessa comissão, não venha a ser transferido para outra quando assim for conveniente ao líder do partido."

⁵ No questionário aplicado aos deputados foi solicitado a estes que indicassem as três comissões permanentes da casa que gostaria mais de participar, o que não significa que de fato ele participe de tal comissão.

⁶ Segundo Cox e MCCubbins (1993), ambas as comissões são de competência ampla e alta externalidade. Com relação ao primeiro ponto significa dizer que as decisões da comissão podem causar algum impacto na imagem pública do partido. Com relação ao segundo ponto significa dizer que um membro do partido qualquer que não tenha assento na comissão pode ser afetado particularmente pela decisão da comissão. Ambas as comissões podem ser consideradas comissões de controle.

⁷ Para operacionalizar os testes de hipóteses foram criadas quatro variáveis, a saber: participou da CCJ; participou da CFO; participou de Comissões da área social e; participou das comissões da área econômica. Todas estas variáveis comportam a resposta “não” e “sim”. Adiante serão explicitadas quais comissões foram agregadas para a criação das variáveis Comissões da área social e área econômica.

⁸ A justificativa teórica para as hipóteses será apresentada ao longo da primeira seção do artigo.

⁹ Comissão de Direitos Humanos.

¹⁰ Assume-se como pressuposto para este trabalho que os parlamentares querem maximizar suas carreiras, portanto, o primeiro objetivo do parlamentar é maximizar seu potencial eleitoral. Não assumo a reeleição para o mesmo cargo em virtude do Brasil apresentar um padrão de carreira onde o Legislativo se configura em um local de passagem para que a classe política alcance cargos principalmente no Poder Executivo.

¹¹ Os trechos a seguir são uma adaptação de parte do primeiro capítulo de minha dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG em agosto de 2009, cujo título é: “Comissões Permanentes e Política de Recrutamento nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul”.

¹² Segundo Müller (2005) uma alternativa metodológica seria verificar a fidelidade retrospectiva. Entretanto surgiriam dois problemas de ordem metodológica. O primeiro deles seria o de como analisar os deputados estreantes e o segundo é como tratar os deputados que migram de partido.

¹³ “O suposto adotado é que a trajetória político-partidária dos deputados pode ser um fator importante na decisão do líder partidário na composição das comissões. Assim sendo, um parlamentar que tenha passado por vários partidos, mas permanecido no mesmo bloco ideológico, pode ser mais ‘confiável’ do que um parlamentar que possua uma trajetória de migrações interblocos.” (Müller, 2005:372).

¹⁴ A informação pode ser diferenciada em dois tipos. Tem-se a informação política e a informação sobre políticas. A primeira diz respeito à informação sobre as posições que os outros atores políticos têm da legislação em tramitação ou pendente e sobre o impacto provável da aprovação dessa legislação sobre a reeleição ou perspectivas das carreiras dos parlamentares. A informação sobre políticas concerne sobre o conteúdo da política e da estratégia de argumentação para sua aprovação. Estão inclusos a informação sobre os conteúdos das propostas legislativas alternativas; a magnitude e causas dos problemas que são esboçados para a discussão; e seus prováveis efeitos sobre a sociedade. (Machado, 2007).

¹⁵ Foi perguntado ao deputado qual era a principal atividade exercida por ele antes de se eleger deputado. Adiante será explicitado como foram agregadas os exercícios profissionais para a construção da variável.

¹⁶ Considera-se o exercício de toda e qualquer experiência parlamentar prévia. Portanto, são considerados os mandatos em Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

¹⁷ “Quanto mais esse deputado vota com a maioria do seu partido, maior é o seu compromisso com a facção majoritária da legenda, e maior, portanto, a confiança política inspirada por esse membro no líder partidário.” (Santos, 2003: 102).

¹⁸ Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

¹⁹ Comissão de Finanças e Tributação (1951-1954). A partir de 1955 tal tarefa coube a Comissão de Fiscalização Financeira.

²⁰ Pergunta do questionário: “Qual instância decisória – Mesa Diretora, Comissões Permanentes ou Plenário – é de fato a, a mais importante nesta Assembleia Legislativa?”

²¹ Pergunta do questionário: “No que se refere à posição dos parlamentares, relativa às matérias em apreciação no plenário, com qual das afirmações o senhor concorda mais: 1) Em geral, os parlamentares já possuem uma posição em relação a matéria apreciada e raramente a mudam devido ao processo de discussão; 2) É comum os parlamentares mudarem de posição devido à discussão e à apresentação de novas informações;

²² Foi replicada a pergunta da nota anterior, porém com a substituição da palavra plenário por comissões.

²³ Teoricamente as comissões também são apontadas como espaços onde os legisladores trocam apoio mútuo. Por esse ponto de vista, as comissões seriam espaços para barganhas do tipo clientelistas entre os próprios parlamentares e até mesmo entre Executivo e os deputados. Lembro ao leitor, que é a pergunta do questionário que permite ressaltar a dimensão informacional das comissões permanentes.

²⁴ Pergunta do questionário: “Escolha dentre os critérios listados no cartão [ver opções de resposta no quadro], qual foi o mais importante para a distribuição das presidências das comissões permanentes nessa legislatura. E em segundo lugar?” As informações da tabela consideram apenas o principal critério.

²⁵ O não recebeu valor 0 no banco de dados.

²⁶ Médicos veterinários são peritos em assuntos que envolvem vigilância sanitária.

²⁷ Devido ao fato da categoria Csoc incorporar temas referentes à proteção de direitos difusos, tais como defesa do Contribuinte e Direitos Humanos optou-se por incluir advogados como peritos na área.

²⁸ Trata-se de uma hipótese intuitiva.