

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GUSTAVO MÜLLER

**EXISTEM LÓGICAS NO RECRUTAMENTO PARA AS COMISSÕES?**

**Um estudo comparado do recrutamento para as  
Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados  
entre as Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999**

Porto Alegre  
2007

**GUSTAVO MÜLLER**

**EXISTEM LÓGICAS NO RECRUTAMENTO PARA AS COMISSÕES?**

**Um estudo comparado do recrutamento para as  
Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados  
entre as Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999**

Tese apresentada como requisito à obtenção do título de Doutor em Ciência Política, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ORIENTADOR:  
PROF. DR. CARLOS SCHMIDT ARTURI

Porto Alegre  
2007

CIP – Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

M958e

Müller, Gustavo

Existem lógicas no recrutamento para as comissões? Um estudo comparado do recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados entre as Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 / Gustavo Müller; orientador Carlos Schmidt Arturi. – Porto Alegre : UFRGS, 2007.

209 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1. Ciência política 2. Poder Legislativo 3. Comissões Parlamentares – Brasil 4. Câmara dos Deputados – Brasil 5. Neoinstitucionalismo I. Arturi, Carlos Schmidt II. Título

CDU 32



**GUSTAVO MÜLLER**

**EXISTEM LÓGICAS NO RECRUTAMENTO PARA AS COMISSÕES?**

**Um estudo comparado do recrutamento para as  
Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados  
entre as Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999**

Tese apresentada como requisito à obtenção do título de Doutor em Ciência Política, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Data de aprovação:

---

Professor Doctor Carlos Schmidt Arturi  
Doctor em Cycle Supérieur d'Etudes Politiques pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Professor Doutor Fabiano Guilherme Mendes Santos  
Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ)  
IUPERJ

---

Professor Doutor Luís Gustavo Mello Grohmannem Ciência Política pelo IUPERJ  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

---

Professor Doutor André Marengo dos Santos  
Doutor em Ciência Política pela UFRGS  
UFRGS

---

Professora Doutora Márcia Ribeiro Dias  
Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ)  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a meu pai e minha mãe, à Lia, minha esposa (que realizou o duro trabalho de digitação desta tese), e aos meus filhos, Henrique e Bibiana, pelos laços afetivos que nos unem.

Nos últimos onze anos, pude, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, realizar todas minhas aspirações, construir uma identidade e estabelecer vínculos de amizade definitivos com colegas da Ciência Política e de outras disciplinas.

Ainda através deste Instituto, pude estender meu relacionamento acadêmico com professores e pesquisadores do Brasil e do exterior, e construir amizades. Entre tais amizades, cito Fabiano Santos que, além das importantes sugestões, possibilitou-me utilizar o banco de dados do Núcleo de Estudos do Congresso Nacional do IUPERJ. Também no IUPERJ, tive o apoio de Charles Pessanha, que me remeteu parte da bibliografia citada nesta pesquisa, e o incentivo do Professor Gláucio Ary Dillon Soares. Da mesma forma, foram importantes as trocas de idéias sobre o legislativo brasileiro e temas para futuras pesquisas com os Professores Timothy Power e Stéphane Monclaire.

Para a realização dos testes empíricos, pude contar com o apoio do amigo Professor Pedro Silveira Bandeira e Hélio Radke Bittencourt, que pacientemente se certificaram da significância ou não dos testes que realizei e que pretendia realizar.

Cabe-me agradecer também o apoio financeiro do CNPQ e a leitura final desta tese feita por Gustavo Grohmann.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sou profundamente grato tanto pelos anos de convivência acadêmica, nos quais pude completar minha formação intelectual, como pelo carinho e amizade que me são tão caros. Não poderia aqui citar um caso individual, uma vez que, meu carinho e amizade são estendidos a todos, mas, por uma questão de linha de pesquisa, gostaria de mencionar o constante diálogo com o Professor André Marengo, que tanto me

ajudou ao longo dos anos em que desenvolvi trabalhos ligados aos partidos e legislativos.

Finalmente, gostaria de dedicar uma palavra de agradecimento especial ao meu querido orientador e, também, meu grande amigo Carlos Schmidt Arturi. Desde os primeiros anos de graduação, Arturi vem sendo muito mais que um orientador atento e dedicado, um amigo de todas as horas com quem tenho a honra de compartilhar o interesse pela vida acadêmica e a paixão pelo crescimento intelectual e humano. Sem esse importante ponto de apoio, e aprendizado constante, dificilmente este trabalho poderia ser realizado.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é verificar as lógicas que orientam o recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara de Deputados nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999. A hipótese principal é a de que o pertencimento à aliança eleitoral do Presidente da República induz os partidos políticos a realizarem um recrutamento baseado em critérios de lealdade política para as comissões estratégicas para a agenda do executivo. Já os partidos de oposição, segundo a hipótese, são obrigados a buscarem no próprio legislativo, ou nos governos estaduais, as fontes de recursos para suas bases eleitorais, implicando assim, num recrutamento baseado em critérios de especialização ou auto-seletivo. O quadro teórico utilizado combina elementos do neoinstitucionalismo e teoria dos jogos, e visa compreender, a partir do conjunto das instituições políticas brasileiras, as estratégias utilizadas por partidos e parlamentares no recrutamento para as comissões.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comissões Parlamentares – Brasil. Recrutamento. Câmara dos Deputados – Brasil. Múltiplas Arenas. Neoinstitucionalismo.

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to verify to the logics that you guide the recruitment for the Permanent Committees of the Camera of Deputies in the Legislatures of 1991/1994 and 1995/1999. The main hypothesis is the that the participation in the President electoral alliance induces the political parties accomplish it a recruitment based on criteria of political loyalty for the strategic committees for the executive's agenda. Already the opposition parties, according to the hypothesis, they are forced her look for in the own legislative, or in the state governments, the sources of resources for their electoral bases, implicating like this, in a recruitment based on specialization criteria, or self-selective. The used theoretical structure combines elements of the newinstitutionalism and theory of the games, and he seeks to understand, starting from the group of the Brazilian political institutions, the strategies used by parties and parliamentary in the recruitment for the committees.

**KEYWORDS:** Legislative bodies – Committees – Brazil. Recruiting. Environment. Neoinstitucionalism.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Votação dos Partidos na Câmara dos Deputados: 1991/1994 (%) .....	128
<b>Gráfico 2</b> – Votação dos Partidos na Câmara dos Deputados: 1995/1999 (%).....	129
<b>Gráfico 3</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CCJR, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%) .....	130
<b>Gráfico 4</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CCJR, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%) .....	130
<b>Gráfico 5</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CAPR, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%) .....	132
<b>Gráfico 6</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CAPR, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%) .....	132
<b>Gráfico 7</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CCTCI, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%) .....	133
<b>Gráfico 8</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CCTCI, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 .....	133
<b>Gráfico 9</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CECD, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%) .....	135
<b>Gráfico 10</b> - Percentual de Votação dos Titulares da CECD, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%) .....	135
<b>Gráfico 11</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CSSF, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%) .....	136
<b>Gráfico 12</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CSSF, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%) .....	136
<b>Gráfico 13</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CFT, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%) .....	137
<b>Gráfico 14</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CFT, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%) .....	138
<b>Gráfico 15</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CTASP, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%) .....	138
<b>Gráfico 16</b> – Percentual de Votação dos Titulares da CTASP, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%) ....	139

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Papel das Comissões Segundo o Neoinstitucionalismo .....	031
<b>Tabela 2</b> – Sistemas Eleitorais em 36 Democracias.....	041
<b>Tabela 3</b> – Sistemas de Comissões nos Parlamentos Europeus.....	048
<b>Tabela 4</b> – Prerrogativas das Comissões nos Parlamentos Europeus .....	049
<b>Tabela 5</b> – Modo de Recrutamento de Presidentes de Comissões nos Parlamentos Europeus.....	053
<b>Tabela 6</b> - Titulares da CCJR com Formação Acadêmica em Ciências Jurídicas nas Legislaturas de 1991/1994 e de 1995/1999 por Partido (percentual).....	105
<b>Tabela 7</b> – Titulares da CAPR com Formação Acadêmica em Engenharia Agrônoma e Veterinária nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual) .....	107
<b>Tabela 8</b> – Titulares da CCTCI com Formação Acadêmica em Engenharia e Comunicação nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual).....	109
<b>Tabela 9</b> – Titulares da CECD com Formação Acadêmica em Pedagogia, Filosofia, Sociologia, Letras e Educação Física nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual).....	111
<b>Tabela 10</b> – Titulares da CSSF com Formação Acadêmica em Medicina e Psicologia nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual).....	112
<b>Tabela 11</b> – Titulares da CFT com Formação Acadêmica em Ciências Econômicas e Administração de Empresas nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual).....	113
<b>Tabela 12</b> – Titulares da CTASP com Formação Acadêmica em Ciências Jurídicas ou Administração de Empresas nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual).....	115
<b>Tabela 13</b> – Tempo Médio de Permanência dos Titulares da CCJR nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos .....	118
<b>Tabela 14</b> – Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões	

de Foco Regionais nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos.....	120
<b>Tabela 15</b> – Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões de Foco Social nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos .....	122
<b>Tabela 16</b> – Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões de Foco Econômico-Administrativo nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos .....	124
<b>Tabela 17</b> – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CCJR, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas.....	147
<b>Tabela 18</b> – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CAPR, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas.....	149
<b>Tabela 19</b> – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CCTCI, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas.....	150
<b>Tabela 20</b> – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CECD, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas.....	153
<b>Tabela 21</b> – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CSSF, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas.....	154
<b>Tabela 22</b> – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CFT, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas.....	156
<b>Tabela 23</b> – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CTASP, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas.....	157
<b>Tabela 24</b> – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CCJR Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais .....	164
<b>Tabela 25</b> – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos	

Membros da CAPR Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais .....	165
<b>Tabela 26</b> – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CCTCI Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 .....	166
<b>Tabela 27</b> – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CECD Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais .....	167
<b>Tabela 28</b> – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CSSF Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais .....	167
<b>Tabela 29</b> – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CFT Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais .....	168
<b>Tabela 30</b> – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CTASP Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais .....	169
<b>Tabela 31</b> – Posição dos Membros da CECD em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média).....	173
<b>Tabela 32</b> – Posição dos Membros da CAPR em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média).....	175
<b>Tabela 33</b> – Posição dos Membros da CCTCI em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média).....	176
<b>Tabela 34</b> – Posição dos Membros da CECD em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média).....	179
<b>Tabela 35</b> – Posição dos Membros da CSSF em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média).....	180

**Tabela 36** – Posição dos Membros da CFT em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)..... 183

**Tabela 37** – Posição dos Membros da CTASP em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)..... 184

## LISTA DE SIGLAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
CADR – Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional  
CAPR – Comissão de Agricultura e Política Rural  
CCJR – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação  
CCTCI – Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática  
CDCMAM – Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias  
CDH – Comissão de Direitos Humanos  
CDN – Comissão de Defesa Nacional  
CDUI – Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior  
CECD – Comissão de Educação, Cultura e Desporto  
CEIC – Comissão de Economia, Indústria e comércio  
CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
CFT – Comissão de Finanças e Tributação  
CME – Comissão de Minas e Energia  
CRE – Comissão de Relações Exteriores  
CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família  
CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público  
CVT – Comissão de Viação e Transporte  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
PcdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPD – Pequenos Partidos de Direita  
PPE – Pequenos Partidos de Esquerda  
PPR – Partido Progressista Renovador

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>015</b>
<b>1.1 O Quadro Teórico.....</b>	<b>018</b>
<b>1.2 Contexto e Metodologia .....</b>	<b>022</b>
<b>1.3 Estrutura .....</b>	<b>026</b>
<b>2 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: environment e arenas parlamentares em uma perspectiva comparada..</b>	<b>027</b>
<b>2.1 Legislativos e Análise Institucional.....</b>	<b>029</b>
2.1.1 <i>Abordagem Neoinstitucionalista.....</i>	<i>030</i>
2.1.2 <i>Limites da Abordagem Neoinstitucionalista e Instrumentos Analíticos Complementares.....</i>	<i>032</i>
2.1.3 <i>Sistemas Eleitorais e Estruturas de Oportunidades .....</i>	<i>037</i>
2.1.4 <i>Sistemas Eleitorais, Pork Barrel e Disciplina.....</i>	<i>038</i>
2.1.5 <i>Dimensões dos Sistemas Eleitorais .....</i>	<i>040</i>
2.1.6 <i>Regras Eleitorais e Accountability .....</i>	<i>042</i>
2.1.7 <i>Conclusão .....</i>	<i>044</i>
<b>2.2 Organização do Legislativo, Sistemas e Mecanismo de Recrutamento para as Comissões.....</b>	<b>046</b>
2.2.1 <i>Prerrogativas das Comissões .....</i>	<i>049</i>
2.2.2 <i>Seleção para as Comissões .....</i>	<i>051</i>
2.2.3 <i>Comissões, Múltiplas Arenas e Veto Players: buscando novos instrumentos analíticos .....</i>	<i>057</i>
2.2.4 <i>Arenas, Custos e Projetos Institucionais .....</i>	<i>058</i>
2.2.5 <i>Veto Players e Estabilidade Institucional.....</i>	<i>060</i>
2.2.6 <i>Conclusão .....</i>	<i>062</i>
<b>2.3 Instituições e Representação Política no Brasil.....</b>	<b>063</b>
2.3.1 <i>Sistema Partidário e Sistema Eleitoral .....</i>	<i>064</i>
2.3.2 <i>Recrutamento Parlamentar e Estrutura de Oportunidade.....</i>	<i>067</i>
2.3.3 <i>Pork Barrel, Governadores e Presidencialismo de Coalizão.....</i>	<i>070</i>
2.3.4 <i>Dinâmica do Legislativo Brasileiro .....</i>	<i>076</i>

2.3.5	<i>Conexão Eleitoral e Disciplina Partidária</i>	079
2.3.6	<i>Partidos e Comissões</i>	081
2.3.7	<i>Conclusões</i>	086
<b>3</b>	<b>EXISTEM LÓGICAS NO RECRUTAMENTO PARA AS COMISSÕES?</b>	<b>088</b>
3.1	<b>Organização Interna da Câmara dos Deputados</b>	<b>088</b>
3.2	<b>Classificação das Comissões, Sistema de Hipóteses e Construção dos Indicadores</b>	<b>091</b>
3.2.1	<i>Hipótese Geral e Hipóteses Secundárias</i>	093
3.2.2	<i>Os Testes e os Indicadores</i>	100
3.3	<b>Os Papéis Informacionais e Distributivistas das Comissões</b>	<b>103</b>
3.3.1	<i>Especialização Profissional, Tempo de Permanência nas Comissões e Função Informacional</i>	104
3.3.2	<i>A Hipótese da Especialização</i>	104
3.3.3	<i>A Hipótese do Tempo de Permanência nas Comissões</i>	116
3.3.4	<i>Hipótese das Conexões Eleitorais</i>	125
3.3.5	<i>Conclusão</i>	140
3.4	<b>Trajetórias Políticas e as Funções Partidárias das Comissões</b>	<b>142</b>
3.4.1	<i>A Hipótese Partidária Sobre as Comissões</i>	145
3.4.2	<i>Conclusão</i>	159
3.5	<b>Governo Versus Oposição no Âmbito Federal e Estadual e o Recrutamento para as Comissões</b>	<b>161</b>
3.5.1	<i>Governo Versus Oposição no Âmbito Nacional</i>	163
3.5.2	<i>Governo Versus Oposição no Âmbito Estadual</i>	170
3.5.3	<i>Conclusão</i>	185
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>188</b>
4.1	<b>Hipóteses, Dificuldades Metodológicas e Resultados Obtidos</b>	<b>189</b>
4.2	<b>O Legislativo Brasileiro à Luz das Comparações</b>	<b>195</b>
4.3	<b>Os resultados dessa pesquisa e o atual debate brasileiro</b>	<b>198</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>202</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar as lógicas que orientam o recrutamento de membros titulares para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, nas legislaturas de 1991 e 1995, a fim de verificar se as arenas e os recursos controlados pelos partidos implicam em estratégias diferenciadas em termos de perfis dos deputados indicados para as comissões.

Para tanto, será utilizado um sistema de hipóteses constituído de uma hipótese geral, que orientará a pesquisa como um todo, e um conjunto de hipóteses secundárias que orientarão a verificação da hipótese geral nos testes empíricos. A hipótese geral é a de que o não pertencimento de seus partidos à coligação que elegeu o Presidente da República reduz a capacidade dos líderes partidários de controlarem a distribuição de benefícios advindos do poder executivo para suas bancadas, o que leva os parlamentares a buscar no próprio legislativo as fontes de tais benefícios. Conseqüentemente, o trabalho em comissões torna-se o principal canal de acesso a benefícios que podem ser capitalizados eleitoralmente, tanto de forma individual, por meio de aprovação de projetos que destinem recursos específicos para o reduto eleitoral de determinado deputado, como coletivamente por meio de análise especializada de projetos nas comissões.

Por sua vez, é plausível supor que os partidos governistas invistam em recrutamento de parlamentares, para as comissões estratégicas para a agenda do executivo, com trajetórias político-partidárias afinadas com seus partidos, o que daria a tais comissões um caráter essencialmente partidário. Já quanto aos partidos de oposição, pode-se supor que os perfis dos deputados recrutados para as comissões dependam tanto da constituição destes partidos, em termos de coerência ideológica de seus deputados, como das arenas e recursos controlados por estes. Partidos de constituição ideológica homogênea, como tendem a ser os partidos de esquerda, podem privilegiar comissões responsáveis por temas sociais como saúde e educação, atribuindo a tais comissões um caráter informativo e distributivo. Tendem, ainda, enfatizar a arena nacional utilizando as comissões estratégicas para a agenda

governamental como palco de confronto com o executivo através de um recrutamento baseado em critérios partidários. Os partidos de constituição heterogênea podem possivelmente apresentar lógicas de recrutamento condicionadas às arenas regionais, o que se refletiria no caráter informativo ou distributivo das comissões, conforme o controle ou não dos governos estaduais. Ou seja, o fato do partido ter acesso à máquina do governo estadual pode levar suas bancadas estaduais (representantes de uma unidade federativa) a buscarem o favorecimento de seus estados por meio da aprovação de legislações específicas.

As hipóteses secundárias, que serão especificadas no capítulo dedicado à análise dos indicadores, visam verificar a ocorrência de critérios diferenciados no perfil dos deputados indicados para a composição das comissões nas duas legislaturas em questão, no que diz respeito ao predomínio, quer de padrões técnico-profissionais, quer de critérios ligados às trajetórias político-partidárias.

Contudo, cabe adiantar que tais hipóteses secundárias podem ser divididas em três grandes conjuntos. No primeiro conjunto, as hipóteses, baseadas em critérios de especialização prévia, tempo de permanência nas comissões e densidade eleitoral dos membros das comissões, buscaram verificar a existência das funções *distributivistas* e *informativa* das comissões, visto que, para o neoinstitucionalismo, estas duas funções implicam no fortalecimento das comissões<sup>1</sup>, como espaços institucionais autônomos. O segundo conjunto analisará as trajetórias político-partidárias dos deputados, visando comprovar a hipótese do controle partidário sobre as comissões<sup>2</sup>.

O último conjunto de hipótese está baseado no conceito de *múltiplas arenas*<sup>3</sup>, e abordará os critérios de composição das comissões agregando os deputados de acordo com a sua posição de governo ou oposição em relação ao governo federal e aos governos estaduais. Em outras palavras, esse

---

<sup>1</sup> LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

conjunto de hipóteses tem por objetivo, verificar em que medida, o controle da presidência da República, ou de governos estaduais, podem influenciar no padrão de recrutamento e nas funções das comissões.

O critério utilizado para definir o tipo de coligação (minoritária ou majoritária) foi o percentual de cadeiras conquistadas na Câmara dos Deputados pelos partidos que formam a aliança eleitoral do presidente. O fato de um partido pertencer à aliança do Presidente eleito pode ser um elemento de significativa importância para compreensão das estratégias de recrutamento para as comissões.

Conforme as conclusões de pesquisadores especializados em instituições políticas brasileiras, os constituintes de 1988 concederam ao Presidente da República amplos poderes de iniciativa legislativa e de controle orçamentário<sup>4</sup>. De acordo com a Constituição brasileira, o Presidente da República detêm, entre outros instrumentos, as prerrogativas das Medidas Provisórias e Pedidos de Urgência, o que interfere diretamente na agenda do Legislativo. A principal consequência do arranjo institucional promovido pelos constituintes, segundo Figueiredo e Limongi<sup>5</sup>, é a “atrofia” do Legislativo como poder independente uma vez que as Medidas Provisórias trancam a pauta de votação caso não sejam votadas em 45 dias, dificultando assim a apreciação de projetos de origem no próprio legislativo. Já os Pedidos de Urgência, que também podem ser solicitados pelo Colégio de Líderes, esvaziam o poder das comissões, visto que os requerimentos de urgência interrompem a tramitação dos projetos em fase de análise. O resultado desse processo é que o papel efetivo das comissões na produção legiferante é muito reduzido. Contudo, as comissões existem e seu papel precisa ser explicado.

A constatação do poder centralizador do Executivo, e do Colégio de Líderes, na Câmara dos Deputados, passa ao largo da explicação sobre o

---

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: FGV, 1999.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1992.

<sup>5</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, *op. cit.*

papel das comissões, uma vez que não parece suficientemente esclarecedor, do ponto de vista científico, afirmar que a atrofia do Legislativo se deva à concentração de poderes nas mãos do Executivo como característica própria do presidencialismo. O que explicaria, então, o diminuto papel das comissões no parlamentarismo inglês<sup>6</sup>? Do mesmo modo, parece pouco convincente o argumento de que o fortalecimento das comissões está ligado à institucionalização, entendida como processo histórico contínuo, dos parlamentos. Se assim o fosse, o que explicaria o fato de duas experiências similares em termos de longevidade histórica, Estados Unidos e Reino Unido, apresentarem modelos díspares no que tange ao papel exercido pelas comissões, tendo, no primeiro caso, caráter permanente desde de que foi fundado o Congresso<sup>7</sup>, e no segundo caso, a predominância de comissões *ad hoc*, sem caráter especializado<sup>8</sup>?

Embora não seja objetivo dessa pesquisa explicar as causas da pequena participação das comissões no processo legislativo, a análise aqui proposta visa interpretar o recrutamento para as comissões em um contexto institucional mais amplo, que considere não apenas os aspectos ligados à organização interna do legislativo, mas também as influências de fatores externos derivados do conjunto das instituições, *environment*, no qual a Câmara dos Deputados opera, o que pode contribuir compreender o funcionamento das comissões, mesmo como espaços institucionais secundários.

## 1.1 O Quadro Teórico

A literatura especializada, sobretudo a norte-americana vinculada ao neoinstitucionalismo, produziu três linhas interpretativas do papel das

---

<sup>6</sup> JOGERST, Michael. **Reform in the House of Commons**: the select committee system. Lexington, Ky.: University Press of Kentucky, 1993, p. 29.

<sup>7</sup> DEERING, Christopher J.; SMITH, Steven S. **Committees in Congress**. Washington: Congressional Quarterly, 1997.

<sup>8</sup> LONGLEY, Lawrence D.; DAVIDSON, Roger H. Parliamentary Committees: changing perspectives on changing institutions. In: LONGLEY, Lawrence D.; DAVIDSON, Roger H. (Eds.). **The New Roles of Parliamentary Committees**. London; Portland, OR: F. Cass, 1998.

comissões legislativas. A primeira linha, denominada *distributivista*, advoga o princípio da auto-seleção. Os parlamentares desfrutariam de autonomia para escolher a comissão mais adequada para potencializar suas chances de reeleição. O imperativo eleitoral, por sua vez, levaria os parlamentares a escolherem comissões cujos atributos facilitariam a alocação de recursos públicos para suas bases eleitorais<sup>9</sup>.

A segunda linha, denominada *informacional*, ressalta o caráter especializado das comissões. Ao atuar em determinadas comissões por consecutivos mandatos, os parlamentares adquiririam conhecimento especializado na área a qual a comissão se restringe. Por conta desse conhecimento especializado, os partidos políticos seriam constrangidos a não trocarem os parlamentares dessas comissões vigorando assim a regra de *seniority*<sup>10</sup>, ou seja, parlamentares com mais “tempo de casa” receberiam tratamento diferenciado no preenchimento das vagas nas comissões.

Por fim a terceira denomina-se *partidária*. Diferentemente das duas primeiras que, no *trade-off* entre partidos e comissões, ressaltam a predominância destas últimas, a linha partidária vê no partido político o controle do preenchimento das vagas nas comissões. A linha partidária explica o controle exercido pelo partido sobre seus parlamentares por meio do poder de agenda concentrado nas mãos dos líderes de bancada<sup>11</sup>.

Ainda que reconheçamos os avanços teóricos produzidos por essas três abordagens, além do fato de que o poder de decisão concentrado no colégio de líderes na Câmara dos Deputados do Brasil torna a linha partidária a mais adequada para a sua análise, já é possível encontrar na literatura, como será demonstrado no próximo capítulo, autores que argumentam que as três linhas não são mutuamente excludentes. Nesta perspectiva, as comissões podem cumprir simultaneamente os papéis *distributivista*, *informacional* e *partidária*, e os modelos organizativos dos legislativos derivam não apenas da vontade

---

<sup>9</sup> LONGLEY; DAVIDSON, 1998.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

explicita dos legisladores, mas também de um formato constitucional mais amplo<sup>12</sup>.

Tal perspectiva permite que um número maior de variáveis sejam agregados, sobretudo tendo em vista o *environment* institucional brasileiro. A literatura brasileira recente (que será revisada de forma detalhada mais adiante) sobre instituições políticas e, mais precisamente, sobre partidos e legislativo, vem incorrendo no “vício” de extrair conclusões generalizantes, positivas ou negativas, sobre o sistema partidário a partir da análise de um único aspecto da “engrenagem institucional”, sem procurar a conexão com os outros elementos do sistema.

O exemplo emblemático desse estado da arte são as análises de Manwaring, de um lado, e Figueiredo e Limongi de outro. No primeiro caso, este autor vê no sistema eleitoral de lista aberta a principal causa da fraqueza dos partidos. Para Manwaring<sup>13</sup>, o comportamento individualista dos candidatos ao legislativo se transferiria da arena eleitoral para a arena legislativa, inviabilizando assim a disciplina partidária, e, conseqüentemente, tornando os partidos destituídos de conteúdo programático. Já as pesquisas empíricas de Figueiredo e Limongi<sup>14</sup> que analisaram um vasto número de votações em plenário na Câmara dos Deputados, constataram que na imensa maioria dos casos os deputados seguem a orientação dos líderes e votam conforme esta orientação. O argumento dos pesquisadores é o de que, embora o sistema eleitoral favoreça comportamentos individualistas, a estrutura organizativa da Câmara concentra nas mãos das lideranças partidárias amplo poder de agenda, o que acaba sendo utilizado como forma de coagir seus liderados a votarem de forma partidária.

O que as duas perspectivas analíticas têm em comum é o fato de partirem de uma determinada característica institucional (sistema eleitoral no primeiro caso e regimento interno da Câmara dos Deputados no outro) para explicar um sistema mais amplo. Mesmo essa pretensão sendo mais visível no

---

<sup>12</sup> EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers**: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999.

<sup>13</sup> MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization**: the case of Brazil. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999.

<sup>14</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

caso de Manwaring, os trabalhos de Figueiredo e Limongi não exploram as possíveis conexões entre padrões de comportamento no interior do legislativo pelo contexto institucional mais amplo.

Para tentar contornar este problema, o quadro teórico aqui utilizado procurará, além da utilização dos *transaction cost politics* e das linhas neoinstitucionalistas, utilizar o conceito de *jogos em múltiplas arenas*. Este último conceito traz uma inovação na forma interpretativa da racionalidade política. Formulado por Tsebelis<sup>15</sup>, como uma variação dos *jogos ocultos*, o conceito de *jogos em múltiplas arenas* permite a vantagem da percepção do observador de estratégias políticas dotadas de racionalidades mais sofisticadas, que passariam despercebidas por uma ótica mais ortodoxa da teoria da escolha racional.

Embora o conceito de *environment*<sup>16</sup> possa ser visto como sendo um tanto abrangente, é razoável destacar que, dentre os componentes que podem afetar de modo mais direto as estratégias no interior dos legislativos, os de maior relevância são a separação dos poderes Executivo e Legislativo, as formas de Estado (unitário ou federativo), regime de governo (parlamentarismo, presidencialismo), e sistemas eleitorais. No caso brasileiro, o conceito de *environment* foi utilizado para designar a separação de poderes, forma federalista de Estado, regime presidencialista e sistema eleitoral proporcional de lista aberta para Vereadores, Deputados Estaduais e Deputados Federais, majoritário simples para Senadores e majoritário em dois turnos para Prefeitos, Governadores de Estados e Presidente da República.

Por conta do *environment* que "cerca" o legislativo brasileiro, é plausível trabalhar com a hipótese de que os partidos que participam da aliança que elegeu o Presidente da República deleguem ao Executivo, sob a ótica dos *transaction cost politics*, as funções *distributivistas* e *informacionais*, que segundo a versão original do neoinstitucionalismo seriam exercidas pelas

---

<sup>15</sup> TSEBELIS, 1998.

<sup>16</sup> VOGEL, David. Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking. In: WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **Do Institutions Matter?:** government capabilities in the United States and abroad. Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.

comissões<sup>17</sup>, devido às vantagens derivadas das prerrogativas da burocracia estatal em termos de liberação dos recursos orçamentários destinados ao atendimento às emendas parlamentares, bem como o da prerrogativa de centralizar as informações atinentes às políticas públicas. Assim sendo, o controle partidário sobre o recrutamento para as comissões apresenta “menor custo”, reduzindo os espaços para a auto-seleção, e aumentando o poder dos líderes no processo seletivo, uma vez que estes negociarão diretamente com o Executivo a distribuição de recursos públicos.

De forma ilustrativa, a aplicação de tal quadro teórico ao caso brasileiro permitiria, por exemplo, explorar o peso das arenas regionais no recrutamento para as comissões, pois partidos que não dispõem de acesso aos recursos do governo federal, podem buscar nas comissões os recursos para o atendimento de demandas regionais, principalmente se o deputado for membro de partido que compõe a coligação eleitoral vitoriosa no seu estado. Nesse caso, a apresentação de projetos que beneficiem seu estado pode aumentar o poder de barganha junto ao governador para obter recursos para a base eleitoral do deputado.

## 1.2 Contexto e Metodologia

O exemplo acima representa um caso concreto do deslocamento do foco da arena nacional (principal) para a arena regional (secundária). É preciso lembrar que as duas legislaturas em questão (1991/1994 e 1995/1998) apresentam características peculiares podendo ainda ser vistas como “amostras extremas” de duas situações possíveis no sistema político brasileiro.

Na primeira legislatura (1991/1994) o presidente eleito Fernando Collor de Mello provinha de uma coligação de partidos inexpressivos (PRN/PST/PLS) e foi eleito em “eleição solteira”, em 1989. Por sua característica *outsider*, o Presidente Fernando Collor de Melo não investiu no fortalecimento de uma base de sustentação no Congresso Nacional, eleito um ano após sua posse. Já

---

<sup>17</sup> LIMONGI, 1994.

o Presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito em “eleições casadas” (para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual), em 1984, com uma coligação de partidos de significativa relevância no sistema partidário (PSDB/PFL/PTB).

Por tais características, é razoável acreditar que as duas legislaturas representam “casos extremos” em termos de conjunturas políticas possíveis no sistema político brasileiro. Na primeira legislatura (1991-1995), é plausível a hipótese de que os partidos majoritários, destituídos do acesso aos recursos da máquina pública federal, tenham “compensados” seus deputados com graus de liberdade para que estes escolhessem a comissão de acordo com a conveniência eleitoral de cada um, ou, em alguns casos, investido na capacidade técnico-profissional a fim de buscar informações qualificadas nas análises de projetos de lei.

Na segunda legislatura (1995-1999), é igualmente plausível supor que a influência do Executivo tenha sido mais presente no recrutamento feito pelos partidos de sua coligação para as comissões, fazendo prevalecer critérios partidários em detrimento da especialização e da auto-seleção em comissões estratégicas. Com efeito, dispondo de acesso aos recursos da máquina pública federal, os partidos da coligação presidencial dispensariam o legislativo como fonte de recursos para suas bases eleitorais, limitando-se a uma postura fiscalizadora nas comissões com o objetivo de impedir a aprovação de projetos contrários às políticas do governo. Para exercer tal função fiscalizadora, é razoável supor que os líderes dos partidos aliados do governo selecionariam para as comissões deputados que apresentassem maior grau de confiabilidade, utilizando para isso a trajetória político-partidária dos mesmos como forma de mensurar seu grau de confiabilidade.

Para que tais hipóteses possam ser validadas, as legislaturas analisadas deverão apresentar parlamentares com perfis diferenciados, em termos de coerência ideológica, trajetória político-partidária e especialização prévia, na composição das comissões. Considerar-se-á válida a hipótese geral, de que o não pertencimento de seus partidos à coligação que elegeu o Presidente da República reduz a capacidade dos líderes partidários de controlarem a distribuição de benefícios advindos do poder executivo para suas bancadas, o

que leva os parlamentares a buscar no próprio legislativo as fontes de tais benefícios, se os testes estatísticos demonstrarem a preponderância de requisitos relacionados à especialização e/ou auto-seleção no preenchimento das comissões na legislatura 1991, e critérios relacionados a trajetórias político-partidárias dos deputados na legislatura de 1995. Cabe salientar, entretanto, que por razões metodológicas, a comparação entre as duas legislaturas não tratará de forma igual todos os partidos. O principal motivo para tal diferenciação está no fato de que os partidos controlam conjuntos variados de recursos e movimentam-se em *múltiplas arenas*, o que dá ensejo para estratégias distintas de recrutamento para as comissões.

Desse modo, no caso da hipótese geral, sobre participação ou não no governo federal, só é possível verificar as diferenças nos padrões de recrutamento para as comissões naqueles partidos que compuseram a aliança presidencial na segunda legislatura analisada (PSDB, PFL, PTB). Com relação às arenas regionais, a hipótese somente pode ser validada focalizando-se, sobretudo, o recrutamento dos partidos que possuem um maior controle sobre máquinas governistas nos estados (em ordem decrescente, PMDB, PFL, PSDB, PTB, PPB, PDT). No caso do PT, trata-se de um partido que teve sua linha de ação política no Congresso Nacional marcada pela oposição frontal ao governo federal nas duas legislaturas e pela ênfase nas questões sociais, o que torna plausível a hipótese de que esse partido tenha privilegiado as comissões de foco econômico-administrativo e as comissões de foco social como palco de confronto com o Executivo.

A metodologia adotada foi a pesquisa quantitativa utilizando os testes estatísticos. Foram selecionadas sete comissões segundo o critério de número de deputados e áreas atinentes, a saber:

- a) Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) – 51 membros titulares, responsável pela análise da constitucionalidade dos projetos que tramitam no legislativo;
- b) Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) (51) responsável pelos projetos de política rural e agrícola;

- c) Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) (51), responsável pela análise das políticas em ciência e tecnologia;
- d) Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD) (25), responsável pelas políticas de educação e cultura;
- e) Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) (44), responsável pelas políticas de assistência social;
- f) Comissão de Finanças e Tributação (CFT) (39), responsável pelas finanças públicas e pela política tributária; e
- g) Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) (28), responsável pela administração pública.

A primeira comissão (CCJR) é estratégica para todos os partidos pois todos os projetos apreciados pela Câmara dos Deputados passam obrigatoriamente por esta comissão que decide em última instância sobre a constitucionalidade ou não dos projetos bem como a redação final destes.

As duas seguintes, CAPR e a CCTCI, apresentam um caráter *distributivista* porém com a possibilidade de possuir direcionamentos regionais de recursos. No caso da CAPR, é possível que sua área de atuação em termos de políticas públicas seja mais requisitada por estados cujo setor primário se sobressaia em relação a outros setores da economia regional. Já a CCTCI poderia ser atraente ou para estados que possuam um parque industrial de ponta, devido a atribuição relativa a ciência e tecnologia, ou para estados menos desenvolvidos, porém com um sistema de comunicações dominado pelas oligarquias regionais uma vez que essa comissão também é responsável pelas concessões de canais de rádio e TV.

As comissões de educação (CECD) e assistência social (CSSF) também podem apresentar um caráter *distributivista* porém sem caráter regional, uma vez que educação e assistência social são necessidades gerais. Também estas mesmas comissões podem desempenhar um papel *informativo* visto que os assuntos de natureza pedagógica e assistencial exigem uma legislação mais complexa.

Por fim, as duas últimas comissões ( CFT, CTASP) podem apresentar simultaneamente os papéis *informativos* e *partidários*, posto que suas

atribuições tratam de áreas estratégicas para o funcionamento da administração pública, bem como para a estrutura financeira nacional e política tributária.

As fontes utilizadas nessa pesquisa foram os *Repertórios Biográficos da Câmara dos Deputados* nas legislaturas 1991/1994 e 1995/1999 e, de forma complementar, o Banco de Dados cedido pelo Núcleo de Estudos do Congresso Nacional (NECON) do Instituto Universitário de Pesquisa e Extensão do Rio de Janeiro (IUPERJ).

### 1.3 Estrutura

Este estudo apresentará três grandes capítulos subdivididos na seguinte ordem: capítulo teórico, capítulo de apresentação dos resultados empíricos e capítulo conclusivo. No capítulo teórico será feita a exposição do marco teórico construído para a análise dos dados, a revisão da literatura e das experiências internacionais acerca do legislativo, buscando um exercício comparativo, e uma revisão da literatura nacional sobre o tema.

O capítulo empírico será dividido em três blocos de testes. O primeiro bloco os testes terá por objetivo mensurar a predominância ou não de critérios relativos à capacidade técnico-profissional no recrutamento para as comissões. No segundo bloco os testes abrangerão a relevância dos critérios político-partidários na seleção para as comissões. Por fim, o último bloco deste capítulo examinará o peso da variável governo/oposição na seleção para as comissões. Tal variável visa testar a provável influência do executivo nacional e dos governos estaduais na forma como são preenchidas as vagas nas comissões. O último capítulo exporá as principais conclusões dessa pesquisa fazendo o *link* entre o quadro teórico aqui proposto e os resultados empíricos encontrados, bem como a rejeição ou validade da hipótese formulada.

## 2 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: *environment* e arenas parlamentares em uma perspectiva comparada

Do conjunto de instituições existentes nos regimes democráticos, os parlamentos talvez sejam o palco mais visível dos confrontos políticos. Por óbvio que a frase acima possa parecer, nunca é supérfluo mencionar a complexidade que cerca a arena parlamentar. É na arena parlamentar que ocorre o confronto entre os partidos políticos que, de forma mais genérica, realizam os acordos que estruturam os Estados e as sociedades<sup>1</sup> A adesão dos partidos, e por consequência de seus parlamentares, às regras e procedimentos que regulam o processo legislativo, significa que os confrontos devem ocorrer dentro de limites conhecidos por todos os *atores* ou seja, dentro de padrões *institucionalizados*.

Comparar Legislativos é comparar a forma como os confrontos são “canalizados” em termos de procedimentos minimamente necessários à prática representativa, tais como, o modo de recrutamento, tanto na arena eleitoral, tendo os partidos, maior ou menor controle sobre a distribuição nominal das cadeiras conquistadas nas eleições para o legislativo, como no recrutamento para postos-chaves no interior do parlamento. Do mesmo modo, a estrutura organizativa do processo legislativo, no que tange à divisão do trabalho e ao controle da agenda e ao papel desempenhado pelos partidos políticos, pode também estar relacionado com as relações entre Executivo-Legislativo e número de *atores* capazes de influir nas decisões políticas.

Todavia, a despeito dos avanços teóricos obtidos a partir do reconhecimento da importância do modo organizativo interno do Legislativo, a pesquisa que levar em conta apenas essa variável corre o risco de não ir além do aspecto formal. Para tentar contornar esse problema, a premissa teórica adotada é a de que existem *custos nas transações políticas* geradas por uma combinação de fatores derivados dos mais diversos *environment* que afetam

---

<sup>1</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

as *preferências* dos parlamentares, levando-os a adotarem *estratégias* diferenciadas diante de uma mesma *estrutura organizativa*. Em outras palavras, uma mesma organização interna de determinado legislativo pode dar ensejo a diferentes comportamentos estratégicos, que podem ser melhor compreendidos quando atentamos para os *custos* gerados, tanto pelo arcabouço institucional, como pela posição que os *atores* ocupam nele.

O método comparativo adotado visa, no caminho proposto por Tilly<sup>2</sup>, observar as “características duradouras” dos legislativos. Neste sentido, Estados Unidos e Reino Unido, seguidos pelos demais países europeus, são palcos privilegiados para a observação de experiências de modelos institucionais e estruturas organizativas de legislativos, visto a durabilidade do funcionamento dos regimes democráticos e, por conseqüência, da prática representativa.

De outro lado, contrastando com a durabilidade das democracias avançadas, estão as experiências mais recentes de democratização na América Latina e no Leste Europeu. Embora a literatura e os dados consolidados a respeito dessas experiências ainda sejam precários, a referência a esses casos, sempre que possível, enriquecem o quadro comparativo, permitindo o confronto de contextos históricos distintos. Cabe salientar que não se trata aqui de identificar ‘estágios de modernização’, mas de buscar compreender os efeitos de *environments* em experiências historicamente singulares.

Este capítulo se propõe a fazer um debate em torno das abordagens da literatura especializada internacional acerca do legislativo e relacioná-los com um contexto institucional mais amplo, sem deixar de observar as diferentes experiências históricas que, sob certas circunstâncias, interromperam ou retardaram a efetiva prática da representação política, e por fim, procurar identificar em que medida tais abordagens podem ser úteis para interpretar o legislativo brasileiro.

---

<sup>2</sup> TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**: 1990-1992. São Paulo: Edusp, 1993, p.63.

## 2.1 Legislativos e Análise Institucional

*Environment* pode ser entendido como um conjunto de regras constitucionais e regimentos que regulam o processo político em um país. Compõem este conjunto de regras, a forma de Estado, unitário ou federativo, regime de governo, parlamentarista ou presidencialista, sistemas eleitorais, majoritários ou proporcionais, distritais, distritais mistos ou voto em lista, aberta, fechada, preferencial etc, bem como, os diversos tipos de organização do processo legislativo no que se refere ao poder de agenda e de veto, divisão do trabalho e sistemas de comissões.

No tocante aos estudos a respeito dos legislativos produzidos sob a ótica institucionalista, um dos principais objetivos é explicar qual a relação entre os membros do parlamento (MPs na literatura especializada) e seus respectivos partidos. *Grosso modo*, é possível identificar três grandes matrizes de interpretação da representação política: a sociológica, a comportamental e a institucional.

No primeiro caso, o produto da representação é determinado por fatores sociais. A arena parlamentar é vista como um reflexo da estrutura social. Nessas abordagens, de modo geral provenientes das escolas marxistas e estruturalistas, o foco das análises se concentra em fenômenos que ocorrem à margem das instituições. A obra de Abélès<sup>3</sup> pode ser vista como ilustrativo exemplo de abordagem de matriz sociológica, na qual o autor busca explicar o comportamento dos parlamentares a partir de origens sociais e ideológicas.

Na matriz comportamental, as análises enfocam o comportamento dos MPs, procurando identificar que fatores teriam influência nas estratégias políticas no interior do parlamento. Sugestões importantes a respeito das raízes epistemológicas das abordagens do tipo *behaviourist* são oferecidas por Muller e Saalfeld<sup>4</sup> ao lembrarem a tradição das ciências sociais norte americanas de centrarem o foco na *ação*. Para as análises do tipo *behaviourist*,

---

<sup>3</sup> ABÉLÈS, Marc. **Un Ethnologue à L'Assemblée**. Paris: Odile Jacob Janvier, 2000.

<sup>4</sup> MÜLLER, Wolfgang C.; SAALFELD, Thomas. Rules in Legislatives Studies: a theoretical introduction. In: MÜLLER, Wolfgang C.; SAALFELD, Thomas (Eds.). **Members of Parliament in Western Europe: roles and behaviour**. London; Portland, OR: F. Cass, 1997, p. 3.

segundo os autores, é possível explicar as ações dos MPs a partir de uma visão funcional. Noutras palavras, a maneira como determinado parlamentar atua “deriva” de sua função exercida na esfera societal<sup>5</sup>.

Diferente das duas primeiras matrizes, a institucional, e mais precisamente o neoinstitucionalismo, ressaltam o papel das instituições nas estratégias empreendidas pelos *atores* políticos. A abordagem proposta pelo neoinstitucionalismo confere às instituições, por meio de suas regras organizativas e suas rotinas, o “poder de modelar” as escolhas dos *atores*<sup>6</sup>.

### 2.1.1 Abordagem Neoinstitucionalista

Nos estudos a respeito dos legislativos, e mais especificamente sobre o sistema de comissões, a escola neoinstitucionalista produziu três linhas interpretativas: a *distributivista*, a *informacional* e a *partidária*. Todas as três linhas possuem “núcleos” explicativos próprios e autores centrais<sup>7</sup>. O ponto em comum entre as três linhas é o peso conferido à estrutura institucional nas estratégias empreendidas pelos MPs, mas o que as diferencia é o grau de autonomia com que os MPs atuam nas comissões.

Para as duas primeiras linhas, prevalece o axioma *individualista*. No caso dos *distributivistas* as comissões são vistas como instrumentos através dos quais os MPs buscam atender suas bases visando aumentar as chances de reeleição. Desta forma, para os *distributivistas*, a composição das comissões ocorre por meio da *auto-seleção*, permitindo que cada MP escolha a comissão cujas áreas atinentes correspondam às demandas de suas bases<sup>8</sup>, salientando assim a atividade parlamentar como a busca permanente pelas políticas públicas *pork barrel*.

<sup>5</sup> MÜLLER; SAALFELD, p. 8.

<sup>6</sup> MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institution**: the organizational basis of politics. New York, Free Press, 1989.

<sup>7</sup> LIMONGI, 1994.

<sup>8</sup> KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1991, p. 43.

Da mesma forma, a linha *informacional* parte da premissa da *autonomia das preferências individuais* no recrutamento para as comissões. Contudo, o que a diferencia da linha *distributivista* é o peso da *expertise* no processo legislativo. De acordo com a linha *informacional* o que estaria em jogo não seria o imperativo eleitoral, ao menos na forma de distribuição de recursos, mas sim a necessidade de análises mais acuradas sobre os possíveis efeitos de determinados projetos<sup>9</sup>. Desta forma, o critério de recrutamento para as comissões seria determinado pela regra de *seniority*, possibilitando a especialização dos MPs.

Finalmente a linha *partidária* atribui aos partidos, por intermédio de seus Líderes, o papel de *solvente de conflitos coletivos*<sup>10</sup>. A interpretação *partidária* proposta por Cox e McCubbins ressalta o poder de agenda conferido aos Líderes como um dos instrumentos através do qual é possível assegurar o *government* partidário sobre suas bancadas, reduzindo assim os espaços para condutas individualistas<sup>11</sup>. A Tabela 1 esquematiza os principais tópicos das três linhas neoinstitucionalista s.

**Tabela 1 – Papel das Comissões Segundo o Neoinstitucionalismo**

Linhas neoinstitucionalistas	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das comissões	Prover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Auto-seleção	Seniority	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

Fonte: Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados. Brasília 1991/1994 e 1995/1999.

<sup>9</sup> KREHBIEL, 1991, p. 66.

<sup>10</sup> COX, Gary; McCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan**: party government in the house. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1993, p.85.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 233.

### 2.1.2 Limites da Abordagem Neoinstitucionalista e Instrumentos Analíticos Complementares

A tríade neoinstitucionalista oferece significativas “ferramentas” para que se possam auferir graus de maior ou menor centralização das formas organizativas dos Legislativos. Entretanto, a despeito dos avanços teóricos e empíricos alcançados pelo neoinstitucionalismo, o estudo dos legislativos baseados unicamente na aplicação desses três modelos, deixando de considerar injunções externas aos parlamentos, corre o risco de pecar por excesso de formalismo, como já foi dito.

Uma primeira evidência nesse sentido consiste no fato de que a distinção entre as “funções” exercidas pelas comissões nem sempre aparecem com nitidez, mesmo no contexto norte-americano. Epstein e O’Halloran<sup>12</sup> advertem que comissões podem ser simultaneamente *distributivistas, informacionais e partidárias*. Contudo, a assertiva mais interessante dos autores consiste em afirmar que fatores institucionais externos aos legislativos podem influir nos modelos organizativos adotados por estes. Em outros termos, nem sempre o modelo organizativo adotado nos legislativo é fruto da vontade explícita dos legisladores, podendo, em muitos casos, derivar de *incentivos* externos gerados a partir de um contexto institucional mais amplo<sup>13</sup>.

A partir de tal perspectiva parece ser possível buscar explicações complementares que, sem retirar a centralidade das regras situadas no interior dos Legislativos, levem em conta a existência de fatores derivados de um quadro institucional mais amplo que possam atuar como “variáveis intervenientes”. O propósito destas variáveis seria o de permitir que se compreendam os diversos tipos de *racionalidades estratégicas* que podem ser utilizadas pelos *atores* (partidos e parlamentares).

A metodologia de análise dos legislativos proposta pelo neoinstitucionalismo parte da premissa de que as estratégias geradas no seu interior são determinadas por sua organização interna. Conforme o exposto na

---

<sup>12</sup> EPSTEIN; O’HALLORAN, 1999, p. 195.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 163.

parte inicial deste trabalho, o que se quer argumentar é que, seguindo a linha de raciocínio de Epstein e O'Halloran, tal premissa explica parte do problema. A outra parte do problema, que consiste em identificar fatores externos aos legislativos que possam influenciar o comportamento dos MPs, somente pode ser compreendida ampliando-se o escopo da análise a fim de que sejam agregados diferentes elementos em termos de *environment*.

Quais fatores externos poderiam influenciar o comportamento dos MPs? Com certeza a busca da reeleição pode vista como o principal fator que induz os MPs a agirem com vista ao alcançar um determinado fim, o que significa portanto uma ação dotada de *racionalidade*. Também é plausível a hipótese de que tal *racionalidade* não se manifeste de forma totalmente livre de barreiras e condicionamentos. Ao contrário as regras institucionais e, no caso dos Legislativos seus modelos organizativos, representam importantes "freios", capazes de conter ímpetos maximalizadores mais extremados. Contudo, a maneira como os *atores* formulam suas estratégias pode assumir contornos diferenciados sob um mesmo modelo organizativo, nem sempre visíveis numa primeira observação.

Neste sentido, a incorporação de conceitos próprios da linguagem econômica, e mais especificamente as *transactions cost* podem ser úteis. O raciocínio aqui, segundo a hipótese desta pesquisa, é o de que devido ao *environment* em que se encontra o legislativo brasileiro, o poder Executivo federal *aloca e distribui* de forma mais *eficiente* no que concerne a fiscalização da aplicação das políticas e dos recursos públicos, o que faz com que os partidos busquem no relacionamento com o Executivo os recursos a serem direcionados para as políticas *pork barrel*. Como tais recursos são escassos, o controle centralizado das *transações* pelo Executivo reduz os conflitos, principalmente quando se trata de *grupos grandes*, nos quais o volume da demanda se torna maior uma vez que se trata de um número mais elevado de indivíduos buscando se apropriar dos bens produzidos por uma mesma fonte (lembrando Olson<sup>14</sup>). Desse modo, os parlamentares dos partidos que pertencem à aliança presidencial, delegam ao Executivo o poder de distribuição dos recursos, o que só é perceptível através da comparação dos

---

<sup>14</sup> OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

padrões de recrutamento dos partidos que compuseram a base aliada do governo federal em pelo menos uma das legislaturas. Os partidos de oposição que não passaram pelo governo, não oferecem tal elemento diferencial (fazer ou não parte do governo).

As análises produzidas sob a égide das *transaction cost economics* possuem três elementos principais: os contratos, as partes e as estruturas. Os contratos representam os compromissos assumidos pelas partes. Nos contratos nem sempre estão contidos todos os detalhes das transações, por isso são considerados incompletos. As partes são, obviamente, representadas pelos atores envolvidos nas transações, podendo ser composta de dois, três ou mais atores, e as estruturas significam o contexto nos quais as transações ocorrem<sup>15</sup>.

Transpondo esse *approach* para a análise sobre os legislativos, e mais precisamente sobre as comissões, pode-se concluir que as relações entre partidos e seus parlamentares é realizada mediante um *contrato incompleto* no qual o partido cede a legenda para que os parlamentares concorram nas eleições, e estes se comprometem a defender as metas partidárias no legislativo (e nas comissões). Contudo, as metas partidárias passam por variações significativas no decorrer das legislaturas e, inevitavelmente, se apresentam situações não previstas ou, ainda que previstas, o nível de detalhamento dos *contratos* dificilmente cobrem todos os detalhes.

Do mesmo modo, o debate, a elaboração e aprovação de leis apresentam um custo e uma margem reduzida de correção e controle sobre os resultados. Em qualquer legislativo, o objetivo intrínseco do processo legiferante é produzir dividendos que possam ser traduzidos em votos. Como os dividendos são escassos, os equilíbrios, ou numa linguagem técnica, o *ótimo de Pareto*, são atingidos de forma mais complexa, e portanto, mais demorada quando os conflitos distributivos ocorrem exclusivamente na arena legislativa.

Por outro lado, o acúmulo de informações também mostra-se como um fator que eleva os custos do processo legiferante. Os legisladores ao elaborarem projetos de leis precisam buscar cada vez mais conhecimentos

---

<sup>15</sup> EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999, p. 36.

especializados acerca do tema em apreciação, a fim de que possam mensurar os possíveis desdobramentos das leis em questão. Ocorre, porém, que há uma grande assimetria de informações entre Executivo e Legislativo, favorecendo o primeiro. O Executivo, em virtude de sua burocracia e agências governamentais específicas, pode acompanhar de forma mais adequada o desdobramento das políticas públicas<sup>16</sup>.

Por estas razões os *custos das transações políticas* no Legislativo estimulam os partidos políticos a buscarem suas fontes de recursos públicos fora do Legislativo, garantindo maior eficiência na obtenção dos mesmos. Deste modo, os conflitos distributivos e a necessidade de informação especializada são minimizados ou seja, os partidos de maioria governamental, *delegam* para o executivo a tarefa de formular políticas públicas específicas<sup>17</sup>.

O problema está no fato de que nem sempre os *contratos* são firmados entre duas pessoas, ou melhor entre dois *atores*. Tal constatação remete à necessidade de construir um quadro teórico que permita analisar o recrutamento para as comissões identificando as lógicas que podem estar envolvidas nas estratégias políticas que permeiam o estabelecimento de metas partidárias no legislativo, o que pode ser obtido admitindo-se a hipótese da existência de variáveis intervenientes geradas pelo *environment* institucional.

Os trabalhos teóricos de Tsebelis sugerem pistas relevantes para que sejam buscados novos avanços nas análises institucionais. A primeira pista está no conceito de *jogos ocultos*. Aqui, Tsebelis promove uma inflexão teórica explicitando os limites da teoria da escolha racional, em seu viés ortodoxo, e apontando novos caminhos. Segundo Tsebelis, uma das razões para as divergências entre *ator* e *observador* está no fato de este último, por não atentar para os *jogos ocultos*, considerar certas escolhas dos *atores* como sendo *subótimas* ou *irracionais*. Para o autor, muitas vezes o observador atenta apenas para o *jogo* que ocorre na *arena principal*, não percebendo que o *ator* está envolvido em *jogos em múltiplas arenas*<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> COX, James H. **Reviewing Delegation**: an analysis of the congressional reauthorization process. Westport, Conn.: Praeger, 2004.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>18</sup> TSEBELIS, 1998, p. 24-25.

Uma segunda pista fornecida por Tsebelis diz respeito ao funcionamento das instituições e, numa perspectiva mais ampla, aos sistemas políticos, está no conceito de *veto players*. Nesse trabalho Tsebelis<sup>19</sup> busca interpretar o funcionamento das instituições com base no distanciamento ou proximidade dos *veto players*, que seriam *atores* designados constitucionalmente para opinar diante de decisões políticas. Para o autor existem dois tipos de *veto players*: os individuais e os coletivos, podendo também ser chamados de *institutional* e *partisan*<sup>20</sup>, como por exemplo, aplicando este conceitos ao caso brasileiro, o Presidente da República e os partidos.

Segundo Tsebelis<sup>21</sup> os *environments institucionais* que abrigam formas federalistas de Estado, com duas casas Legislativas, são os sistemas políticos que possuem o maior número de *veto players*. Isso ocorre devido à separação de poderes e a divisão do governo entre a esfera nacional e esferas regionais com autonomia e responsabilidades específicas. Um sistema político com grande número de *veto players* amplia de modo considerável a quantidade de interesses envolvidos no jogo político, e mais especificamente, no processo legislativo, gerando *múltiplas arenas* e tornando mais complexas as estratégias dos *atores*.

Nas análises sobre o desempenho institucional na representação de interesses difusos esse método de análise aparece de modo explícito. A metodologia adotada na análise de David Vogel é um sugestivo exemplo. Vogel<sup>22</sup> procura avaliar quais são os elementos que diferenciam a representação de interesses difusos nos sistemas políticos dos Estados Unidos, Inglaterra e Japão. Na comparação dos três casos, Vogel identifica os traços estruturais que compõem os *environments* institucionais, e suas implicações no acesso de grupos de pressão à representação de seus interesses. Os traços estruturantes do *environment* seriam a fórmula eleitoral, o sistema de governo e a forma de Estado. A conclusão de Vogel vai ao encontro da de Tsebelis ao afirmar que os Estados federalistas são os

<sup>19</sup> TSEBELIS, George. **Veto Players**: how political institutions work. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 20-21.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>22</sup> VOGEL, 1993.

sistemas políticos que apresentam maior permeabilidade aos interesses difusos devido à possibilidade de estabelecimento de pontos de conflitos entre governos regionais e nacional<sup>23</sup>.

Mesmo correndo o risco de promover um certo “alargamento” dos conceitos de Tsebelis, a combinação entre estes e os instrumentais produzidos pelo neoinstitucionalismo e os *transactions cost politics*, parece nos conduzir a um campo fértil no qual a análise dos legislativos pode agregar novas variáveis.

### 2.1.3 Sistemas Eleitorais e Estruturas de Oportunidades

As regras eleitorais podem ser vistas como a “porta de entrada” da arena parlamentar. Tais regras, que compõem os sistemas eleitorais, associadas aos demais elementos que formam os *environments institucionais*, delimitam não apenas o nível de controle dos partidos sobre as candidaturas, mas também as estruturas de oportunidades de ingresso na carreira política, e, mais especificamente, nos legislativos.

Os estudos sobre recrutamento parlamentar enfatizam, de modo geral, o *background* social e educacional dos eleitos, com pouca atenção para a influência de fatores institucionais mais amplos na geração de limites que balizam o ingresso nos legislativos<sup>24</sup>. O foco nas trajetórias educacionais e sociais é capaz de verificar o grau de homogeneidade das elites políticas, e mais especificamente das elites parlamentares, mas não respondem questões como a de que modo os regimes parlamentarista ou presidencialista de governo podem influir nas eleições para os legislativos, ou ainda, se o sistema de voto distrital ou proporcional em lista fechada pode, por exemplo, reduzir o ingresso de parlamentares com perfis distantes do perfil mediano dos seus partidos.

---

<sup>23</sup> VOGEL, 1993, p. 240.

<sup>24</sup> MATTHEWS, Donald R. Legislative Recruitment and Legislative Careers. In: LOEWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel C.; JEWELL, Malcolm E. (Eds.). **Handbook of Legislative Research**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1985.

Por outro lado, a organização interna dos legislativos pode compensar, por meio do poder de agenda conferido aos líderes de partidos, instrumentos para conter comportamentos individualistas, fazendo seus liderados agirem de modo *disciplinado*, ainda que não *coeso*. Em outras palavras, mesmo quando as regras eleitorais e as estruturas de oportunidades reduzem a prerrogativa de controle partidário do recrutamento parlamentar pela via eleitoral, o processo de seleção para cargos no interior dos legislativos, como as vagas nas comissões, pode ser utilizado pelos líderes dos partidos como forma de “premiar ou punir” aqueles parlamentares que se mostram maior ou menor afinidade com as metas estabelecidas por seus líderes.

Um segundo aspecto relacionado ao recrutamento parlamentar diz respeito ao caráter ‘localista’ ou nacional das eleições. Shugart e Carey<sup>25</sup> denominam de ‘localista’, as eleições nas quais os candidatos ao legislativo concorrem defendendo exclusivamente temas ligados à sua comunidade (ou região). O oposto, eleições de caráter nacional, ocorre quando os grandes temas que envolvem o país estão presentes no debate político. Para esses pesquisadores, o regime de governo pode ser visto como um fator de significativa relevância na definição do caráter das eleições.

#### *2.1.4 Sistemas Eleitorais, Pork Barrel e Disciplina*

Para Shugart e Carey os regimes parlamentarista e presidencialista apresentam diferentes influências nas eleições legislativas. Nos parlamentarismos, o fato de que os MPs precisam sustentar governos, de coalizão ou unipartidário, estimula o debate sobre temas nacionais. O debate nacional faz com que os partidos adquiram identidades programáticas e seus candidatos se apresentem aos eleitores em campanhas estritamente vinculadas ao *label* partidário. Os vínculos partidários se tornam ainda mais estreitos quando, por determinação constitucional ou estatutária, os candidatos

---

<sup>25</sup> SHUGART; CAREY, 1992, p. 168.

são escolhidos por meio de prévias, nas quais os filiados ao partido podem votar<sup>26</sup>.

Nos regimes presidencialistas é possível, segundo os dois pesquisadores, encontrar dois tipos diferenciados de influência sobre a eleição para o legislativo. O primeiro tipo ocorre nos países em que as eleições para presidência e parlamentos são realizadas em momentos distintos, como ocorre na Argentina e Estados Unidos. Nesses casos, as eleições para o legislativo tendem a girar em torno de temas ‘paroquiais’, ou seja, temas específicos ligados à circunscrição eleitoral dos candidatos a representantes, que pode ser um distrito ou região. No segundo caso, as eleições para presidência são realizadas na mesma data que as eleições legislativas, o que favorece a inclusão de temas nacionais no debate político<sup>27</sup>.

Não obstante, o conflito entre as metas partidárias e o atendimento a interesses particularistas está presente, de modo geral, nas relações entre partidos e MPs sob todos os *environments* institucionais, embora tais *environments* possam oferecer mecanismos mais, ou menos, propícios ao controle partidário. O poder das estruturas partidárias de controlar a distribuição das cadeiras conquistadas nas eleições legislativas, pode reduzir de modo significativo os “custos” da imposição de *disciplina* aos MPs, ou determinar o nível de *coesão* dos partidos nos Legislativos.

Cabe lembrar a distinção analítica entre os conceitos de *disciplina* e *coesão*. No primeiro caso, o conceito de *disciplina* pode ser visto como a capacidade dos líderes partidários de conduzir seus liderados a executarem as metas do partido. O instrumento mais utilizado para mensurar o grau de *disciplina* de determinado partido é o contraste entre a posição do líder e o voto dos MPs. Quanto menor o contraste, maior a *disciplina*. Já por *coesão* podemos entender como sendo a *ação coletiva* em torno de um objetivo comum<sup>28</sup>. Mais difícil de ser empiricamente mensurado, o conceito de *coesão* requer ainda um trabalho investigatório abrangendo um conjunto de variáveis a

---

<sup>26</sup> SHUGART; CAREY, 1992, p, 169.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 171.

<sup>28</sup> BOWLER, Shaun; FARREL, David M.; KATZ, Richard S. Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments. In: BOWLER, Shaun; FARREL, David M.; KATZ, Richard S. (Eds.) **Party discipline and parliamentary government**. Columbus: Ohio State University Press, 1999, p. 10.

ser definido. Talvez os padrões de recrutamento parlamentar e as estruturas de oportunidades estejam incluídos nesse conjunto por revelarem os caminhos pelos quais os MPs chegam aos legislativos. Nesse sentido, os sistemas eleitorais apresentam mecanismos que favoreçam, ou não, as possibilidades de controle dos partidos sobre a distribuição de cadeiras para os MPs eleitos.

### 2.1.5 Dimensões dos Sistemas Eleitorais

Dentre os elementos que envolvem o *design* institucional dos sistemas eleitorais Lijphart<sup>29</sup> destaca sete características principais: fórmula eleitoral, magnitude dos distritos, barreira eleitoral, número total dos membros de uma assembleia eleita, influência das eleições presidenciais nas eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais interpartidários. Os dois primeiros aspectos dizem respeito à forma pela qual os votos recebidos pelos partidos são transformados em assentos nos legislativos e à densidade de cada circunscrição eleitoral. O terceiro e o quarto elemento dizem respeito à cláusula de barreira e à quantidade de representantes nos legislativos. O quinto elemento é especificamente ligado ao regime presidencialista e se refere à influência da eleição do executivo legislativo. O sexto e o sétimo elementos estão ligados a discrepâncias na representação partidária no legislativo, e os vínculos entre partidos, eleitores e sistemas partidários.

Sobre as fórmulas eleitorais Lijphart<sup>30</sup> comenta a oposição entre sistema majoritário e proporcional como sendo o diferencial principal entre os sistemas eleitorais. A Tabela 2 apresenta dados consolidados sobre as fórmulas eleitorais em 36 democracias.

---

<sup>29</sup> LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracias**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 170.

<sup>30</sup> *Ibid.*

**Tabela 2 – Sistemas Eleitorais em 36 Democracias**

País (Democracia)	Sistema eleitoral
Alemanha	Distrital Misto
Austrália	Maioria Simples/Maioria Absoluta – Voto Alternativo
Áustria	Proporcional em Listas
Bahamas	Maioria Simples
Barbados	Maioria Simples
Bélgica	Proporcional em Listas
Botsuana	Maioria Simples
Canadá	Maioria Simples
Colômbia	Proporcional em Listas
Costa Rica	Proporcional em Listas
Dinamarca	Proporcional em Listas
Espanha	Proporcional em Listas
Estados Unidos	Maioria Simples
Finlândia	Proporcional em Listas
França	Maioria Simples/Maioria Absoluta – Voto Alternativo
Grécia	Proporcional em Lista
Holanda	Proporcional em Listas
Índia	Maioria Simples
Irlanda	Voto Único Transferível
Islândia	Proporcional em Listas
Israel	Proporcional em Listas
Itália	Distritos Mistos com formula Proporcional
Jamaica	Maioria Simples
Japão	Combinação Maioria Simples com Representação Proporcional
Luxemburgo	Proporcional em Listas
Malta	Voto Único Transferível
Maurício	Maioria Simples
Noruega	Proporcional em Listas
Nova Zelândia	Distrital Misto
Papua-Nova Guiné	Maioria Simples
Portugal	Proporcional em Listas
Reino Unido	Maioria Simples
Suécia	Proporcional em Listas
Suíça	Proporcional em Listas
Trinidad	Maioria Simples
Venezuela	Proporcional Misto

Fonte: Adaptado de LIJPHART, 2003, p. 171.

O dado mais significativo é o grande número de democracias que utilizam o sistema proporcional em listas (16), seguido pelos de maioria simples (12). Os sistemas mistos são minoritários, ficando restritos aos casos da Alemanha, Itália, Japão e Venezuela. Ainda que os dados de Lijphart não forneçam maiores detalhes sobre as características de cada sistema eleitoral, os diversos tipos de voto proporcional em listas (lista aberta, lista fechada, lista preferencial etc) ou sobre os tipos de distritos (distritos uninominais, plurinominais etc), a Tabela 2 mostra um mapa de como os sistemas eleitorais se distribuem nas principais democracias. A partir dela podemos auferir questões relacionadas aos sistemas eleitorais e às estruturas de oportunidades, e explorar as implicações dos fatores eleitorais na organização interna do legislativo e nos papéis desempenhado pelas comissões.

#### 2.1.6 Regras Eleitorais e Accountability

Embora voltado para um enfoque mais próximo do que poderia ser caracterizado como de matriz *sociológica*, devido à atenção dispensada à origem social dos MPs, e analisando sobretudo regimes parlamentaristas, nas páginas iniciais da obra editada por Norris<sup>31</sup> é possível encontrar alguns pontos muito sugestivos relacionados ao modo como o arcabouço institucional afeta o recrutamento para os Legislativos. A autora aponta quatro níveis de análise sobre recrutamento legislativo que sistematizam as variáveis, a saber: sistema político; processo de recrutamento; motivações que levam pessoas a arcarem com os “custos” normalmente envolvidos numa campanha e, por último, ofertas, demandas e barreiras existente nesses tipos de atividades em termos de recursos políticos e financeiros.

O sistema político, visto como a interação política que ocorre sob um determinado *environment institucional*, pode influenciar a estrutura de oportunidades, ou seja, o modo como são distribuídas as possibilidades de

---

<sup>31</sup> NORRIS, Pippa (Ed.). **Passages to Power**: legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1997, p. 1.

ingresso na carreira política e, mais precisamente, nas carreiras legislativas. A estrutura de oportunidades é diretamente ligada ao tipo de elite política existente sob os mais diversos sistemas políticos, podendo apresentar padrões homogêneos quando o poder é centralizado e impõem etapas para que os “novatos” cheguem aos postos mais avançados, ou heterogêneas quando o poder político é “difuso”, permitindo vários canais de acesso à carreira política por meio de “ingressos laterais”.

Segundo Norris, nos regimes parlamentaristas, particularmente naqueles onde a forma de Estado é unitária, os dirigentes partidários dispõem de largo controle sobre a indicação de candidaturas, como no caso inglês, onde a centralização ocorre tanto no Partido Trabalhista como no Partido Conservador. No *modelo Westminster* os MPs passam por diversos níveis até serem indicados candidatos ao Legislativo, e os que conseguem se elegerem, chegam ao parlamento com um processo prévio de sociabilização<sup>32</sup>. Em contraste com o modelo Westminster, Norris aponta os Estados Unidos que, devido a sua forma federalista e divisão de poderes, oferece a possibilidade de que candidatos cheguem ao legislativo por diferentes vias, apresentando experiências diversas em termos de sociabilização.

O segundo nível de análise consiste na forma como os candidatos são indicados. Em outras palavras, o grau do controle que os partidos exercem sobre a distribuição das vagas conquistadas nos parlamentos. O poder de determinar a distribuição varia conforme os sistemas eleitorais, abrangendo desde listas fechadas, nas quais os eleitores votam apenas na legenda, não podendo alterar a posição dos candidatos nas listas apresentadas pelos partidos, até sistemas de listas abertas, com campanhas individuais e totalmente “descoladas” da imagem dos partidos.

Em sistemas eleitorais mistos nos quais os MPs são eleitos por meio de dois mecanismos distintos, o voto distrital e o voto em lista partidária, é possível encontrar padrões diferenciados de recrutamento. Esse é o caso da Alemanha onde os candidatos ao Bundestag são eleitos por distritos e por listas partidárias nos estados. É interessante observar que o resultado dessas regras cria um tipo de “divisão de poderes” nas estruturas partidárias. Os

---

<sup>32</sup> NORRIS, 1997, p. 4.

candidatos indicados para as disputas eleitorais pelos distritos estão de alguma forma vinculados aos grupos locais que controlam as instâncias partidárias nas respectivas áreas. Já os candidatos que concorrem pelas listas são recrutados nas esferas estaduais, congregando vários distritos. Nessa modalidade de disputa eleitoral os candidatos são escolhidos pelos membros das instâncias locais em prévias abrangendo unidades federativas, ou por delegados em processos internos democráticos, conforme o previsto pela legislação, havendo forte concorrência em torno dos primeiros lugares nas listas<sup>33</sup>.

Por fim, os dois últimos níveis de análise propostos por Norris<sup>34</sup>, motivações e barreiras envolvidas na decisão dos indivíduos de assumir ou não os custos de uma campanha eleitoral, são complementares. Aqui a variável deixa de ser política para assumir contornos práticos, ou mais precisamente financeiro. O caso norte-americano parece ser ilustrativo, suas organizações partidárias tradicionalmente fracas contrastando com o incremento da competitividade nas eleições legislativas, elevou de tal modo os custos financeiros das campanhas que tornou estes um importante elemento na decisão dos indivíduos de candidatar-se posto que, na maioria dos casos, o sucesso das campanhas dependem do volume de recursos que cada candidato é capaz de angariar<sup>35</sup>.

### 2.1.7 Conclusão

Poucos pesquisadores se dispuseram a percorrer trilhas que poderiam indicar as conexões entre regras eleitorais e disciplina partidária no legislativo,

---

<sup>33</sup> WESSELS, Bernhard. Germany. In: NORRIS, Pippa (Ed.). **Passages to Power: legislative recruitment in advanced democracies**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1997, p. 78-79.

<sup>34</sup> NORRIS, 1997.

<sup>35</sup> GIERZYNSKI, Anthony. **Legislative Party Campaign Committees in the American States**. Lexington, Ky.: University Press of Kentucky, 1992.

ficando, desse modo, uma importante lacuna na literatura especializada<sup>36</sup>. Tal interesse surge somente em estudos de caso<sup>37</sup>, ou como um dos componentes de um conjunto de hipóteses destinadas a verificar outros aspectos do *environment* institucional<sup>38</sup> e, assim mesmo, muito à margem da atenção que o tema deveria ter. Há ainda, uma posição intermediária que constata de forma perplexa a combinação entre sistema eleitoral individualista e de elevada disciplina no legislativo, como ocorre em estudos voltados para o caso brasileiro<sup>39</sup>. Entretanto estes estudos não respondem de que maneira uma estrutura de oportunidade que contempla a prática individualista interfere no recrutamento para as comissões, tema central desta pesquisa

Não obstante, tanto Norris<sup>40</sup> como Lijphart<sup>41</sup> salientam os efeitos dos sistemas eleitorais, mesmo de forma indireta, sobre o recrutamento para os legislativos, o que torna razoável supor que a possibilidade de controle seletivo na “porta de entrada” do Legislativo possa minimizar os riscos de dissidências e comportamento antipartidário.

Em outras palavras, um processo de recrutamento parlamentar no qual as organizações partidárias controlam não apenas a indicação de candidatos ao legislativo, mas também a distribuição dos lugares na lista, no caso dos países que adotam o voto em lista fechada, ou onde as direções nacionais dos partidos controlam e remanejam os candidatos nos distritos, como no caso inglês, os *incentivos* para que reputações individuais prevaleçam sobre o *label* partidário são menores. Dessa forma, as oportunidades geradas no interior dos

---

<sup>36</sup> LONGLEY, Lawrence D.; HAZAN, Reuven Y. The Uneasy, Yet Necessary, Relationships Between Parliamentary Members and Leaders. In: LONGLEY, Lawrence D.; HAZAN, Reuven Y. (Eds.). **The Uneasy Relationships Between Parliamentary Members and Leaders**. London; Portland, OR: F. Cass, 2000, p. 14.

<sup>37</sup> HAZAN, Reuven Y. Yes, Institutions Matter: the impact of institutional reform on parliamentary members and leaders in Israel. In: LONGLEY, Lawrence D.; HAZAN, Reuven Y. (Eds.). **The Uneasy Relationships Between Parliamentary Members and Leaders**. London; Portland, OR: F. Cass, 2000, p. 315.

<sup>38</sup> CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. O Poder Executivo de Decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 149-184, jun. 1998, p. 165.

<sup>39</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

<sup>40</sup> NORRIS, 1997.

<sup>41</sup> Lijphart, 2003.

Legislativos, teoricamente, tenderiam a estimular o comportamento *disciplinado*, ou até mesmo coeso das bancadas.

De modo oposto, quando as regras eleitorais oferecem largo espaço para a construção de reputações galgadas nos atributos pessoais representam uma característica associada à estrutura de oportunidade, além do imperativo eleitoral, a relação entre MPs e partidos afeta o modo como a *accountability* é produzida, reduzindo a nitidez das clivagens partidárias e fazendo com que os parlamentares assumam posições individualistas. Embora isso não impeça que os partidos exerçam suas funções essenciais na *arena* legislativa, os custos para a imposição de *disciplina* podem ser elevados, como ocorreu nos Estados Unidos, onde até meados dos anos 70 os partidos eram dominados por facções regionais<sup>42</sup>, ou na Finlândia onde, tal qual o Brasil, os MPs são eleitos pelo sistema de lista aberta, o que favoreceu a fragmentação dos partidos, provocando momentos de intensa instabilidade nas coalizões que sustentavam os Gabinetes entre as décadas de 1970 e 1980<sup>43</sup>.

## 2.2 Organização do Legislativo, Sistemas e Mecanismo de Recrutamento para as Comissões

O modo como o Legislativo se organiza é essencial para as oportunidades geradas no seu interior. Tais oportunidades dependem da forma como se estrutura a divisão do trabalho nas comissões e o modo como ocorre o recrutamento para as mesmas. Vimos anteriormente que a escola neoinstitucionalista produziu três modelos de organização do legislativo baseado no sistema de comissões, e que essas podem cumprir as funções *distributivista*, *informativa* e/ou *partidária*. Vimos ainda que, embora o neoinstitucionalismo tenha trazido avanços, sua aplicação pura e simples não

---

<sup>42</sup> SCHATTSCHEIDER, E. E. **Regimen de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1964.

<sup>43</sup> NOUSIAINEN, Jaakko. Finland: the consolidation of parliamentary governance. In: MÜLLER, Wolfgang C.; STROM, Kaare (Eds.). **Coalition Government in Western Europe**. New York: Oxford University Press, 2003.

permitem a identificação de fatores externos ao parlamento que possam influenciar o comportamento dos MPs.

Os sistemas de comissões representam indicadores dos graus de centralização do processo legislativo, e funcionam em sentidos inversos: quanto maior o poder das comissões, menor a centralização e vice-versa, no entanto, existem nuances que podem influir de modo significativo nas estratégias dos atores no interior dos legislativos. Para tanto, três elementos ligados ao sistema de comissões são essenciais: o caráter das comissões, suas prerrogativas e o tipo de recrutamento para as mesmas.

A primeira nuance diz respeito ao caráter das comissões. Ao contrário do que possa parecer, nem sempre é possível correlacionar sistemas de comissões complexos com parlamentos *institucionalizados*, ou seja, parlamentos cuja existência como instituição representativa venham de longa tradição. Isso pode ser constatado ao observar as experiências norte-americana e inglesa de prática representativa, onde é possível notar dois modos distintos de arranjos organizativos. No primeiro caso, a experiência norte-americana conta com a existência do complexo sistema de comissões que remonta aos primórdios dessa instituição<sup>44</sup>. Em contraste, o parlamento inglês não possui um complexo sistema de comissões permanentes. Comissões politicamente significativas começam a ser instituídas somente a partir de 1979, e sem poder legislativo, apenas com prerrogativas para fiscalizar o Executivo<sup>45</sup>.

Os demais Legislativos europeus adotam modelos variados em termos de sistemas de comissões. As diferenças se situam tanto no seu papel na estrutura legislativa, podendo ser permanentes, ou *standing*, como na House of Representatives, e comissões criadas para analisar projetos específicos, ou *ad hoc*, como na House of Commons, como em termos de prerrogativas, formas de recrutamento e número de comissões. Strom<sup>46</sup> sugere a distinção entre comissões do tipo *standing* com: a) poder legislativo; b) comissões

---

<sup>44</sup> DEERING, 1997, p. 26.

<sup>45</sup> LONGLEY; DAVIDSON, 1998, p. 3.

<sup>46</sup> STROM, Kaare. Parliamentary Committees in European Democracies In: LONGLEY, Lawrence D.; DAVIDSON, Roger H. (Eds.). **The New Roles of Parliamentary Committees**. London; Portland, OR: F. Cass, 1998, p. 30.

especializadas e c) comissões sem poder legislativo. O primeiro grupo reúne comissões com co-responsabilidade na elaboração de leis. O segundo grupo agrega comissões com foco específico e no terceiro grupo estariam as comissões fiscalizadoras.

**Tabela 3** – Sistemas de Comissões nos Parlamentos Europeus

País	Comissões <i>ad hoc</i>	Comissões Permanentes
Alemanha/ <i>Bundestag</i>	2	19
Áustria/ <i>Nationalrat</i>	0	17
Bélgica/ <i>Kamer der Volksvertegen-woordigers</i>	2	11
Dinamarca/ <i>Folketing</i>	2	22
Espanha/ <i>Congreso de los Diputados</i>	-	11
Finlândia/ <i>Eduskunta</i>	-	12
França/ <i>Assemblée Nationale</i>	3	6
Grécia	-	6
Holanda/ <i>Tweede Kamer</i>	-	29
Irlanda/ <i>Dáil</i>	-	-
Itália/ <i>Câmara dei Deputati</i>	3	13
Luxemburgo/ <i>Chambres dès Deputes</i>	-	19
Noruega/ <i>Storting</i>	0	12
Portugal/ <i>Assembleia da República</i>	8	12
Reino Unido/ <i>House of Commons</i>	2	0
Suécia/ <i>Riksdag</i>	0	16
Suíça/ <i>Nationalrat</i>	-	12

Fonte: adaptado de STROM, 1998, p. 32.

A maioria dos parlamentos europeus conta com comissões do tipo *standing*. O padrão mais próximo das comissões *ad hoc* existentes na House of Commons é encontrado na Irlanda. O número de comissões se situa entre 10 e 20, mais do que 20 comissões somente são encontradas na Dinamarca e nos Países Baixos, embora apenas a França limite o número destas<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> STROM, 1998, p. 31-35.

### 2.2.1 Prerrogativas das Comissões

O segundo elemento relacionado com a influência do modo organizacional dos legislativos, e especificamente, dos sistemas de comissões, são as prerrogativas destas no processo legislativo, conforme mostra a Tabela 4.

**Tabela 4 – Prerrogativas das Comissões nos Parlamentos Europeus**

País	Poder de iniciativa legislativa (sim/não)	Modo de Reunião (aberto/fechado)
Alemanha/ <i>Bundestag</i>	Não	Aberto
Áustria/ <i>Nationalrat</i>	Sim	Outras Regras
Bélgica/ <i>Kamer der Volksvertegenwoordigers</i>	Não	Outras Regras
Dinamarca/ <i>Folketing</i>	Não	Aberto
Espanha/ <i>Congreso de los Diputados</i>	Não	Aberto
Finlândia/ <i>Eduskunta</i>	Não	Fechado
França/ <i>Assemblée Nationale</i>	Não	Aberto
Grécia	Não	Aberto
Holanda/ <i>Tweede Kamer</i>	Não	Aberto
Irlanda/ <i>Dáil</i>	Não	Aberto
Itália/ <i>Câmara dei Deputati</i>	Não	Outras Regras
Luxemburgo/ <i>Chambres des Deputés</i>	Não	Fechado
Noruega/ <i>Storting</i>	Não	Fechado
Portugal/ <i>Assembleia da República</i>	Não	Aberto
Reino Unido/ <i>House of Commons</i>	Não	Aberto
Suécia/ <i>Riksdag</i>	Sim	Fechado
Suíça/ <i>Nationalrat</i>	Sim	Fechado

Fonte: adaptado de STROM, 1998, p. 43-44.

As prerrogativas de iniciativa legislativa e de reuniões a portas fechadas são indicadores relevantes para que se possa mensurar o papel das comissões no processo legislativo. A prerrogativa de iniciativa legislativa

significa que os membros de determinada comissão podem apresentar projetos de leis versando sobre assuntos ligados às áreas atinentes a sua comissão sem, obrigatoriamente, consultar o líder de seu partido ou os demais correligionários. Do mesmo modo, as reuniões a portas fechadas dão aos membros da comissão o direito de debater e deliberar de forma a minimizar as influências externas.

A existência das duas prerrogativas, ou de, ao menos uma delas, pode ser visto como um indicativo de autonomia das comissões. Por outro lado, a ausência de tais prerrogativas indica um modelo organizativo centralizado, favorecendo o controle partidário, através do poder de agenda conferido aos líderes, ou o controle do legislativo pelo executivo, principalmente em se tratando de regimes de governos parlamentaristas.

Conforme mostra a Tabela 4, a conjugação das duas prerrogativas, iniciativa legislativa e reuniões a portas fechadas, são características que ocorrem em casos minoritários nos parlamentos europeus. Apenas em dois países, Suécia e Suíça, é possível encontrar as duas prerrogativas. Na grande maioria dos casos, as comissões não possuem a prerrogativa de iniciar o processo legislativo.

O modo de reunião apresenta uma maior variação. Embora os casos de reuniões fechadas sejam minoritários, é possível encontrar casos de regras intermediárias entre prerrogativas de reuniões abertas e fechadas. Ainda que as regras intermediárias não estejam disponíveis, é razoável supor que, ao retirarem a prerrogativa de reuniões fechadas, elas reduzam o grau de autonomia das comissões, uma vez que a simples presença de pessoas que não fazem parte das comissões, como líderes partidários e lobbyists, entre outras, pode causar constrangimentos e influir no processo decisório.

### 2.2.2 Seleção para as Comissões

A forma de recrutamento para as comissões representa um terceiro elemento na estrutura organizativa dos Legislativos capaz de revelar o grau de controle que os partidos dispõem sobre seus MPs e o grau de autonomia das comissões. Ainda que o peso das comissões no processo legislativo possa variar de acordo com o modelo organizativo de cada legislativo, as comissões podem se tornar *arenas* de significativa relevância no jogo político.

As três correntes neoinstitucionalistas apresentam diagnósticos diferenciados sobre os critérios de recrutamento para as comissões. Os *distributivistas* afirmam que prevalece a *auto-seleção*, processo seletivo no qual cada MP escolhe a comissão mais conveniente para a distribuição de recursos para sua base eleitorais. Para a corrente *informacional* a regra principal é a *seniority*, na qual MPs sucessivamente reeleitos são indicados para as mesmas comissões adquirindo *expertise*. E, para a corrente *partidária* o recrutamento é feito segundo critérios de lealdade dos MPs para com seus partidos<sup>48</sup>. A Tabela 5 traz dados consolidados sobre o método de escolha dos presidentes de comissões nos parlamentos europeus.

Apesar dos espaços que possivelmente fiquem abertos para a auto-seleção é plausível supor que o recrutamento para as comissões represente um aspecto relevante na estratégia dos partidos no legislativo, mesmo quando estas não desempenham um papel relevante no processo legiferante.

Ainda que os dados consolidados sobre os mecanismos de seleção de titulares para as comissões não estejam disponíveis, Strom<sup>49</sup>, em seu estudo comparativo sobre os sistemas e comissões nos parlamentos europeus, afirma que, em regra geral, a seleção e nomeação de titulares para as comissões passa pela anuência dos líderes partidários. A partir de tal afirmação é possível concluir que os partidos políticos são elementos-chaves na compreensão dos padrões de recrutamento para as comissões, pois mesmo

---

<sup>48</sup> LIMONGI, 1994.

<sup>49</sup> STROM, 1998, p.40

quando há um espaço para a auto seleção, ou para a regra de *seniority*, isso significa que o partido "abriu mão" de suas prerrogativas.

O papel dos partidos pode ser constatado no trabalho de Cox e MacCubbins, no qual os autores afirmam que uma das formas de materialização do poder dos líderes está na prerrogativa de selecionar os membros das comissões. Mesmo reconhecendo os constrangimentos que a regra de *seniority* pode causar aos partidos, limitando as indicações baseadas exclusivamente em critérios de lealdade partidária, Cox e MacCubbins observam a 'quebra' desta regra no Partido Democrata no início dos anos 70 com o enfraquecimento da facção sulista. A partir da derrota desta facção, foi possível aos Líderes do Partido Democrata a retomada do controle da linha partidária no legislativo, reduzindo a autonomia das comissões através da quebra da regra de *seniority*<sup>50</sup>, o que sugere ser factível a hipótese de que os partidos adotam critérios estratégicos de recrutamento para as comissões.

A forma como os presidentes de comissões são eleitos também constitui um indicador de centralização e descentralização dos legislativos. Os presidentes de comissões são incumbidos da responsabilidade de coordenar os trabalhos de comissões. Estes, além de elaborar a pauta e indicar os projetos que vão ser apreciados, possuem, em muitos casos, a prerrogativa de desempatar votações assumindo, portanto, a prerrogativa de ter a palavra final em projetos que se encontram indefinidos.

A Tabela 5 mostra o critério de eleição e distribuição das presidências de comissões nos parlamentos europeus. Na coluna do meio está a regra de seleção dos presidentes, que pode caber ao plenário, à comissão, ao líder partidário ou a uma combinação entre os três elementos podendo incluir plenário e líder, comissão e líder ou comissão e plenário. A coluna da direita mostra o critério de distribuição das vagas de presidência de comissão.

---

<sup>50</sup> STROM, 1998, p. 56.

**Tabela 5** – Modo de Recrutamento de Presidentes de Comissões nos Parlamentos Europeus

País	Seleção (regra)	Critério de Distribuição (regra)
Alemanha/ <i>Bundestag</i>	Plenário/Comissões	Outros/Proporcional
Áustria/ <i>Nationalrat</i>	Comissões	Principalmente Partido Majoritário
Bélgica/ <i>Kamer der Volksvertegen-woordigers</i>	Comissões	Proporcional
Dinamarca/ <i>Folketing</i>	Comissões	Proporcional
Espanha/ <i>Congreso de los Diputados</i>	Comissões	Proporcional
Finlândia/ <i>Eduskunta</i>	Comissões	Proporcional
França/ <i>Assemblée Nationale</i>	Comissões	Principalmente Partido Majoritário
Grécia	Comissões	Somente Partido Majoritário
Holanda/ <i>Tweede Kamer</i>	Líder/Comissões	Proporcional
Irlanda/ <i>Dáil</i>	Comissões	Partido Majoritário
Itália/ <i>Câmara dei Deputati</i>	Plenário	Somente Partido Majoritário
Luxemburgo/ <i>Chambres des Deputés</i>	Comissões	Proporcional
Noruega/ <i>Storting</i>	Comissões	Proporcional
Portugal/ <i>Assembleia da República</i>	Comissões	Proporcional
Reino Unido/ <i>House of Commons</i>	Plenário/Líder	Principalmente Partido Majoritário
Suécia/ <i>Riksdag</i>	Comissões	Proporcional
Suíça/ <i>Nationalrat</i>	Colégio de Líderes	Distribuído Iguamente Entre os Partidos

Fonte: Adaptado de STROM, 1998, p. 43-44.

Os dados mostram que na maioria dos casos a prerrogativa de eleição pertence aos membros das comissões. Somente a *House of Commons*, o *Bundestag* e a *Câmara dei Deputati*, no Reino Unido, na Alemanha e na Itália respectivamente, a prerrogativa de escolha de presidente de comissão, é delegada ao plenário, ou contempla a participação mútua de plenário e comissões. A Holanda adota um sistema que combina a participação dos

líderes partidários e membros das comissões na eleição dos presidentes destas.

Com relação aos critérios de distribuição das vagas de presidente de comissões entre os partidos, é possível observar uma ligeira predominância no método proporcional com 9 parlamentos adotando este mecanismo. Já o sistema majoritário é encontrado em apenas três países: Irlanda, Grécia e Itália. Nos demais casos, encontram-se sistemas que combinam formas majoritárias com outras regras que tendem favorecer os partidos majoritários, que recebem um número maior de presidentes de comissão. Por último cabe salienta a singularidade do caso suíço, que distribui de forma igual entre os partidos, as vagas de presidente de comissão.

O cotejo dos dados relacionados às características organizativas dos legislativos europeus permite concluir que não existe, necessariamente, uma correlação entre sistemas de comissões 'fortes' e parlamentos institucionalizados. Em outras palavras, a prática representativa contínua, nas democracias avançadas, não assegura *per si* que as estruturas organizativas dos legislativos contem com complexos sistemas de comissões que possuam *gatekeeper powers* sobre matérias em apreciação nos legislativos.

Por outro lado, legislativos com complexos sistemas de comissões em regimes democráticos mais recentes, como América Latina e Leste Europeu, parecem apontar para resultados de ordens distintas, dependendo do contexto histórico. No primeiro caso, é possível verificar partidos e legislativos em processo de consolidação<sup>51</sup>. No segundo, o quadro mostra-se bastante instável, com níveis muito baixos de identidades partidárias e alta volatilidade eleitoral<sup>52</sup>, embora os legislativos contem com complexos sistemas de comissões<sup>53</sup>.

As experiências argentina, chilena e mexicana mostram modelos e resultados distintos. O legislativo argentino pós-regime militar optou por uma

---

<sup>51</sup> MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002.

<sup>52</sup> KITSCHHELT, Herbert et al. **Post-Communist Party Systems: competition, representation and inter-party cooperation**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999.

<sup>53</sup> OLSON, David; CROWTHER, William (Eds.). **Committees in Pos-communist Democratic Parliaments: comparative institutionalization**. Columbus, Ohio: The Ohio State University Press, 2002.

estrutura organizativa descentralizada, com um sistema *standing* de comissões, que são encarregadas de analisar os projetos em tramitação<sup>54</sup>. O caso chileno apresenta uma estrutura organizativa de legislativo mais centralizada, com forte controle de agenda conferido à Mesa Diretora, embora suas 17 comissões permanentes possuam a prerrogativa de apresentar emendas aos projetos de leis<sup>55</sup>. Por fim, a experiência mexicana de estruturação organizativa do legislativo mostra que, apesar da prerrogativa das lideranças partidárias de recrutamento de membros para as comissões, e da possibilidade de requerimentos de urgência na análise de projetos, as comissões desempenham de modo vigoroso as funções *informacionais*<sup>56</sup>.

No Leste Europeu, a experiência de eleições competitivas, e portanto de prática representativa, é mais recente, tendo iniciado a democratização nos princípios dos anos 90 do Século passado. Prova desta insipiência pode ser constatada na construção do parlamento húngaro, onde, apesar da atenção dispensada pelos atores que planejaram a estrutura organizativa do legislativo ao sistema de comissões, o nível de profissionalismos e especialização dos MPs é muito baixo. Por conta disso, as comissões mais utilizadas são as investigatórias, criadas *ad hoc* como instrumento da oposição para fiscalizar o governo<sup>57</sup>. No parlamento polonês, comissões *standing* existiram mesmo sob o regime comunista, mas eram vistas apenas como “auxiliares” do Partido Comunista no processo legislativo. Com a democratização e o surgimento do multipartidarismo, as comissões adquiriram importância estratégica e

---

<sup>54</sup> MUSTAPIC, Ana Maria. Oscillating Relation: president and Congress in Argentina. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002, p. 26.

<sup>55</sup> JONES, Mark P. Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002, p.238.

<sup>56</sup> NACIF, Benito. Understanding Party Discipline in the Mexican Chambers of Deputies: the centralized party model. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002, p. 272.

<sup>57</sup> HONSZKI, Gabriella. Functional Clarification of Parliamentary Committees in Hungary: 1990-98. In: OLSON, David; CROWTHER, William (Eds.). **Committees in Pos-communist Democratic Parliaments**: comparative institutionalization. Columbus, Ohio: The Ohio State University Press, 2002, p. 24.

passaram a ser controladas, sobretudo, por critérios estabelecidos pelos partidos<sup>58</sup>.

O cotejo dos dados relacionados aos sistemas eleitorais e à estrutura organizativa dos legislativos mostra que existe uma forte relação entre a fórmula eleitoral e o método de distribuição das vagas nas comissões. Em outras palavras, os países que adotam a fórmula proporcional apresentam a tendência de refletir essa proporcionalidade na distribuição das vagas nas comissões como ocorre no caso brasileiro. Do mesmo modo, onde vigora a fórmula majoritária, o partido que obtém a maioria das cadeiras no parlamento obtém também o controle das comissões.

Os dados mostram, contudo, que na grande maioria dos parlamentos europeus, as comissões não possuem um papel destacado no processo legiferante, ao menos se comparado ao caso norte-americano, no qual o papel das comissões mostra-se mais efetivo. Ao contrário, os dados sugerem que o controle dos partidos na “porta de entrada” do legislativo, por meio do ordenamento das listas partidárias ou da prerrogativa conferida à direção nacional partidária de indicar os candidatos nos distritos, como no caso inglês, tendem a se manter no interior do legislativo, com a redução dos espaços para comportamentos individualistas.

Por fim, a variável temporal, embora relevante, deve ser relativizada. Os padrões endógenos de ‘promoção’ para postos como um *incentivo* gerado pela *institucionalização*, conforme analisou Polsby<sup>59</sup>, faz sentido quando comparamos o Congresso norte-americano com a realidade dos legislativos do Leste Europeu, segundo um critério estritamente temporal, mas perdem o sentido quando a comparação envolve os parlamentos europeus e latinos americanos, visto que, a despeito das disparidades em termos de tempo efetivo de funcionamento das instituições representativas, em ambos os casos, os padrões de promoção são predominantemente baseados em critérios partidários.

---

<sup>58</sup> KARPOWICZ, Ewa; WESOLOWSKI, Włodzimierz. Committees of the Polish Sejm in Two Political Systems. In: OLSON, David; CROWTHER, William (Eds.). **Committees in Post-communist Democratic Parliaments: comparative institutionalization**. Columbus, Ohio: The Ohio State University Press, 2002, p. 54.

<sup>59</sup> POLSBY, Nelson. The Institutionalization of U. S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Washington, v. 62, Mar. 1968.

Em suma, a observação tanto dos casos de legislativos em contextos nos quais a prática representativa, por meio de processo democrático, é duradoura, como nos contextos em que as instituições legislativas estão se consolidando, parece demonstrar que é preciso uma seleção criteriosa das variáveis e modelos utilizados em comparações e estudos de casos, pois poucas das variáveis e modelos podem ser generalizados sem empobrecimento da análise.

### *2.2.3 Comissões, Múltiplas Arenas e Veto Players: buscando novos instrumentos analíticos*

Um ponto geralmente negligenciado pelo neoinstitucionalismo é a mudança institucional. Se considerarmos válida a hipótese de que as regras institucionais “moldam” as estratégias dos atores, é igualmente válido pensar que tais regras não são estáticas, e sim resultado de *preferências* adotadas a partir de *fluxos de renda esperados*<sup>60</sup>. Ocorre todavia que, numa ótica baseada no paradigma da *racionalidade*, os atores buscam *otimizar* seus lucros e, mesmo condicionados por uma estrutura institucional, a otimização desses lucros pode gerar incentivos para tentativas de alterar ou manter as regras existentes.

Assim sendo, as instituições políticas podem ser vistas como resultado de determinadas *preferências* de atores que possuem a prerrogativa de vetar, ou ao menos influir nas *preferências* dos demais atores, mantendo ou alterando o *status quo*.

---

<sup>60</sup> TSEBELIS, 1998, p. 100.

#### 2.2.4 Arenas, Custos e Projetos Institucionais

A definição por determinado formato institucional pode ser vista como o resultado de *equilíbrios* constituídos a partir de expectativas de *fluxos de renda* esperada pelos atores, o que os leva a investirem em um *projeto institucional*<sup>61</sup>. Entretanto, a ‘racionalidade do investimento’ nem sempre é compreensível quando observamos apenas um aspecto do investimento. Em outros termos, a opção por uma característica singular do formato institucional, como forma de Estado, regime de governo, estrutura organizativa do legislativo, bem como as estratégias empreendidas pelos atores no interior de cada uma destas características, podem ser melhor compreendidas quando atentamos para as externalidades geradas pelos *environment*, o que significa admitir que os atores movimentam-se em *múltiplas arenas*.

A experiência norte-americana pode ser vista como um exemplo singular em termos de formato institucional gerado a partir do ‘investimento’ na consolidação de *múltiplas arenas*. Esta experiência apresenta um formato institucional que deriva da visão a respeito da necessidade de que os poderes estejam organizados separadamente por meio dos *checks and balances*, assegurando o controle simultâneo. Entretanto é ingênuo pensar que a “montagem” dessa arquitetura institucional tenha ocorrido sem confrontos. Ao contrário, a história dos Estados Unidos mostra um processo conflituoso até o estabelecimento de um consenso em torno do melhor modelo a ser adotado. Isso ocorreu tanto no que se refere ao equilíbrio da representação dos estados no legislativo nacional<sup>62</sup>, como na relação entre partidos e comissões<sup>63</sup>. A opção pelo presidencialismo pode ser vista como um fator que deu ensejo à preocupação com o fortalecimento do legislativo, o que justificaria a existência do complexo sistema de comissões que remonta aos primórdios dessa instituição<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> TSEBELIS, 1998.

<sup>62</sup> STEWART III, Charles. **Analyzing Congress**. New York: Norton, 2001, p. 56.

<sup>63</sup> WILSON, Woodrow. **Congressional Government**: a study in American politics. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003.

<sup>64</sup> DEERING, 1997, p. 26.

O formato institucional norte-americano, com suas características de presidencialismo, federalismo e voto distrital-majoritário, contrasta com as experiências europeias, nas quais vigoram majoritariamente os regimes parlamentaristas, com graus diferenciados de centralização, no que se refere à forma de Estado. Tais características parecem influenciar o modelo organizativo do legislativo.

A partir de mecanismos de *checks and balances*, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário fiscalizam-se mutuamente, impedindo que medidas que exorbitem suas respectivas atribuições possam ser tomadas de forma unilateral por um dos poderes constitucionais<sup>65</sup>. Ainda que não exorbitem, o *poder de veto* representa uma variável a ser considerada, sobretudo na aprovação de leis, pois além da possibilidade de vetar legislação, conferido ao Presidente da República, o sistema *bicameralista* abre a possibilidade de que leis aprovadas em uma das Casas Legislativas sejam vetadas ou modificadas por outra, embora a House of Representatives possua maior capacidade de influenciar as decisões do Senado do que o oposto<sup>66</sup>.

Diante desse *environment* o *investimento* na consolidação de um legislativo com um complexo sistema de comissões parece justificado, ou seja, a separação de poderes e o mútuo controle exercido entre estes, representam um *incentivo externo* para que os MPs possam criar de modo mais definido, a divisão do trabalho legislativo, o que não ocorre na grande maioria dos parlamentos europeus. Tal constatação encontra reforço se for levado em conta o fato de que o mecanismo de *close rules*, que permite às comissões da House of Representatives aprovarem leis de forma terminativa, sem a consulta ao plenário<sup>67</sup>, inexistente nas democracias europeias.

---

<sup>65</sup> MILLER, Gary; HAMMOND, Thomas H. Stability and Efficiency in a Separations of Powers Constitutional System. In: GROFMAN, Bernard; WITTMAN, Donald (Eds.). **The Federalist Papers and New Institucionalism**. New York: Agathon, 1998.

<sup>66</sup> BRAMS, Steven J. Are the Two Houses of Congress Really Coequal? In: GROFMAN, Bernard; WITTMAN, Donald (Eds.). **The Federalist Papers and New Institucionalism**. New York: Agathon, 1998.

<sup>67</sup> LIMONGI, 1994.

### 2.2.5 *Veto Players e Estabilidade Institucional*

O conceito de *veto players*, conforme elaborou teoricamente Tsebelis<sup>68</sup>, trouxe, sem dúvida, avanços nas análises sobre o funcionamento das instituições, pois tal conceito permite que se identifiquem os atores relevantes, aqueles que possuem realmente o poder de *vetar* uma eventual mudança no *status quo*, desejada por outro ator em um determinado contexto institucional. Um dos principais avanços de tal assertiva é possibilitar uma nova forma de interpretar a estabilidade institucional, uma vez que Tsebelis relaciona estabilidade institucional com o número de *veto players* existentes no sistema político.

Segundo Tsebelis o número de *veto players* e a distância entre estes, pode ser vista como um fator determinante na estabilidade institucional. Os federalismos bicamaralistas, para Tsebelis, são os sistemas que abrigam a maior multiplicidade de atores políticos constituídos como *veto players*. Nesses sistemas políticos, os âmbitos federais e regionais são organizados de modo autônomo, com atribuições específicas. De modo geral, os federalismos são combinados com regimes presidencialistas e separação de poderes<sup>69</sup>. O significado desse *environment* é que as mudanças no *status quo* ocorrem através de complexos processos nos quais uma multiplicidade de atores encontra-se em posição de influir na decisão final.

A fiel reprodução dos modelos espaciais de tomada de decisão construído por Tsebelis de modo satisfatório não seria possível. Não obstante, não é difícil perceber que os espaços onde os interesses “se cruzam” são escassos, o que eleva os custos de determinadas mudanças. A título de exemplo, pode-se imaginar uma modificação na lei que regula as alíquotas de contribuição do governo federal e estadual para a previdência dos funcionários públicos.

Na hipótese de que o governo federal disponha de um número de funcionários maior do que os governos estaduais, a redução da alíquota

---

<sup>68</sup> TSEBELIS, 2002.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p 140.

previdenciária não traria grandes dificuldades para os cofres da previdência, principalmente se a relação entre ativos e inativos pender para o lado dos primeiros. Já para os governos estaduais, a redução pode gerar desequilíbrios. Nesse cenário, a posição dos *veto players* é pela manutenção do *status quo*, uma vez que a eventual mudança alteraria, nesse caso literalmente, o *fluxo de renda esperado*.

A posição dos *veto players* poderia também variar conforme sua natureza: *institutional* ou *partisan*. O Presidente da República, como um *institutional veto player*, poderia sancionar ou vetar a alteração da alíquota, ou ainda, vetar parcialmente as alterações contrárias aos interesses do governo federal, e se omitir quanto às questões envolvendo os governos estaduais, deixando que estes pressionem suas bancadas. Para os *veto players* partidários, as posições sobre a alíquota previdenciária podem variar conforme os postos ocupados por estes, bem como suas configurações próprias.

Quando os partidos que apóiam a coalizão que controla o governo federal forem coesos, a tendência é que estes sustentem a posição adotada pelo Executivo, recebendo em contrapartida recursos para *pork barrel*, ou, caso a política adotada seja bem sucedida, dividendos eleitorais gerados pelo *label* partidário. Cabe lembrar que nesse exemplo os partidos apresentam um comportamento genuinamente downsiano<sup>70</sup>.

Todavia, o comportamento partidário pode apresentar outro comportamento quando existirem facções internas. Neste caso, o custo de uma ação *coesa ou disciplinada* é elevado. A tomada de decisões dependerá de como estas facções estão agrupadas. Em um *environment* federalista, os governadores de estados podem ser atores relevantes que, embora não sejam autênticos *veto players* por não possuírem poder de vetar uma legislação federal, estes podem “chantagear” suas bancadas bloqueando ou retardando investimentos em obras nos redutos eleitorais dos Deputados Federais.

Em todas as posições adotadas pelos *veto players* no exemplo da modificação da legislação pertinente à alíquota da contribuição previdenciária dos funcionários públicos, os espaços que contemplam posições comuns a todos os atores envolvidos são escassos. Deste modo, a multiplicidade de *veto*

---

<sup>70</sup> DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo, Edusp, 1999.

*players* conduz à estabilidade institucional uma vez que as alterações *status quo* exige a “costura” de acordos políticos envolvendo interesses difusos e muitas vezes antagônicos<sup>71</sup>.

### 2.2.6 Conclusão

Os espaços de movimentação dos atores políticos, e mais especificamente dos MPs, no interior do legislativo, podem ser mais bem compreendidos quando fatores externos a organização são levados em conta. Para tanto, é necessário que ao interpretar essa movimentação, sejam agregados elementos dos diversos *environments* e o modo como esses elementos interagem na formulação de estratégias políticas.

A forma como a arquitetura institucional está construída representa *investimentos de longo prazo* nos quais os atores políticos calculam os resultados futuros e planejam suas estratégias com base neste cálculo. O tipo de recrutamento eleitoral e a estrutura de oportunidade podem influenciar no grau de centralização do legislativo e na existência de um padrão de elite parlamentar mais ou menos homogênea.

Os mecanismos de *checks and balances* podem incentivar ou não os espaços para a especialização legiferante ou simplesmente estimular a delegação para o executivo, que tanto pode ser constituído na forma de poder independente como nos regimes presidencialistas, como pode ser constituído na fusão entre executivo e legislativo, como no regime parlamentarista.

Em todas estas combinações, os conceitos de *múltiplas arenas* e *veto players* permitem ao observador um exercício de racionalidade mais complexa, que procure disciplinar os custos e os prováveis benefícios nas transações políticas que ocorrem no interior do legislativo.

---

<sup>71</sup> TSEBELIS, 2002.

### 2.3 Instituições e Representação Política no Brasil

Mesmo com uma produção acadêmica que ainda carece de “conclusões mais definitivas”, os tópicos do debate acerca das instituições políticas, e mais especificamente sobre representação e prática legislativa, no Brasil não destoam, em essência, do debate internacional sobre o tema. Não obstante, é possível encontrar um razoável volume de artigos e livros sobre partidos e legislativo, embora a variação temporal em que se situam essas análises seja ainda reduzida quando comparada com a produção norte-americana e européia.

O caminho mais curto para uma revisão da literatura brasileira seria classificar a produção científica de modo cronológico, dividindo os estudos em primeira e segunda geração. Os estudos de primeira geração incluiriam as pesquisas sobre a dinâmica partidos-legislativo pré-1964, e os de segunda geração seriam os estudos sobre o atual ciclo, que teve início com o fim do regime militar em meados dos anos 80, uma vez que a maioria dos pesquisadores no período situado entre os ciclos multipartidários se voltou para questões relacionadas a autoritarismo então vigente. Contudo, os enfoques são bastante diferentes e o resultado poderia conter uma dose elevada de simplificação. Assim sendo, a opção adotada foi enquadrar esta revisão da literatura brasileira nos “moldes” das seções anteriores ou seja, dividir os temas em sub-itens relacionados ao sistema eleitoral e recrutamento parlamentar, estrutura de oportunidade e fatores institucionais, e, por fim, a organização interna do legislativo brasileiro. Esta revisão optou ainda por dividir os enfoques em duas grandes linhas interpretativas dos partidos e legislativo no Brasil: uma positiva e outra negativa, bem como identificar as respectivas matrizes analíticas<sup>72</sup>.

As duas linhas são compostas por enfoques que, de modo geral, questionam a existência de um quadro partidário com capacidade para manter

---

<sup>72</sup> MÜLLER, Gustavo. **Partidos e Comissões**: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1995/1999. 2002. 203f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

um comportamento estável de suas bancadas, bem como a real função do poder legislativo brasileiro. A primeira linha de interpretação concentra-se em mostrar a fragilidade dos partidos com critérios sociológicos e antropológicos, que atentam para aspectos situados a margem das instituições como clientelismo, desenraizamento social dos partidos, descontinuidade do sistema partidário<sup>73</sup>, etc. Já a outra perspectiva analítica, parte de alguma característica institucional para explicar um determinado resultado político, podendo ser subdividida em duas linhagens: a primeira relega os partidos a uma importância secundária, analisando regras eleitorais e pacto federativo<sup>74</sup>. A segunda atribui um peso relativamente elevado aos partidos a partir de determinadas configurações institucionais, como multipartidarismo, composição ministerial, relação executivo-legislativo e lideranças partidárias, comissões permanentes e recrutamento parlamentar.

### 2.3.1 Sistema Partidário e Sistema Eleitoral

As duas características mais debatidas no Brasil sobre representação política são a natureza do sistema partidário e as conseqüências do sistema eleitoral sobre as configurações partidárias. Nesse debate há uma forte hegemonia dos diagnósticos negativos que salientam a descontinuidade e os incentivos individualistas, gerados pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta, como sendo os principais fatores que fragilizam os partidos políticos brasileiros.

Na perspectiva analítica contida na primeira linha de interpretação, a obra de Lamounier e Meneguello<sup>75</sup>, publicada em 1986, representa uma

---

<sup>73</sup> LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática**: o caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BEZERRA, Marcos. **Em Nome das Bases**: política, favores e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

<sup>74</sup> ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Ed. USP, 1998.

MAINWARING, 1999.

<sup>75</sup> LAMOUNIER; MENEGUELLO, *op. cit.*

síntese do diagnóstico da efemeridade dos partidos brasileiros. O argumento central dos autores é o de que, ao longo da história política do Brasil, as constantes mutações no sistema partidário impediram o estabelecimento de clivagens partidárias com o enraizamento social dos partidos. A análise dos partidos brasileiros proposta por Lamounier e Meneguello insere-se em uma visão sociológica que toma os partidos europeus como tipo ideal, o que propõem o enraizamento social como elemento essencial da *accountability*. Para tanto, segundo Lamounier e Meneguello, o tempo seria uma importante variável no processo de institucionalização e consolidação de partidos com conteúdos ideológicos e programáticos nítidos.

A busca de tais traços em outros sistemas partidários, não é exclusiva do caso brasileiro. Em análises sobre a institucionalização dos partidos na América Latina, a idéia de que o enraizamento social é um dos princípios para a existência de um sistema partidário com alguma estabilidade faz parte do itinerário percorrido pelos pesquisadores. O método analítico baseia-se na comprovação de uma relação entre eleitorado e partido, através de resultados eleitorais mensurados por sua flutuação, assim como o tempo médio de existência do partidos<sup>76</sup>.

Ainda nas análises que salientam a fragilidade dos partidos brasileiros, mas agora sob uma perspectiva institucional, Scott Mainwaring, juntamente com Lamounier e Meneguello, dá realce à “fluidez” dos partidos devido sobretudo, as características do sistema eleitoral. Nota-se aqui que, a análise volta-se para um determinado elemento da estrutura institucional, constituído pelas regras eleitorais, tratando-se portanto da “porta de entrada” do legislativo.

As características do sistema eleitoral proporcional de lista aberta conferem, segundo Mainwaring<sup>77</sup>, demasiada autonomia ao político individual que elege-se independentemente do partido. A ausência de instrumentos legais que possibilitem aos partidos o controle sobre a distribuição das cadeiras no parlamento seriam os principais empecilhos para a manutenção de

---

<sup>76</sup> MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1994.

<sup>77</sup> *Id.*, 1999.

um determinado comportamento disciplinado nas votações. O resultado concreto seria a impossibilidade dos líderes de exercer o efetivo controle e a inconsistência programática dos partidos.

Ainda como “efeito colateral” das regras eleitorais descritas por Mainwaring<sup>78</sup>, o sistema partidário brasileiro estaria condenado à fragmentação provocada pela proliferação das “legendas de aluguel”, devido aos *incentivos* em termos de recursos como acesso à propaganda gratuita no rádio e TV, bem como ao fundo partidário e as migrações de deputados, o que desestimularia a *fidelidade e disciplina partidária* e estimularia a criação *ad hoc* de novos partidos.

Contudo, a análise mais detida da lei de oferta e procura no mercado eleitoral mostra um resultado oposto ao diagnóstico de elevado fracionamento do sistema partidário brasileiro. Nicolau<sup>79</sup> dá um tratamento empírico a uma das questões mais difundidas como sendo aspecto negativo existente na dinâmica eleitoral-parlamentar brasileiro: a fragmentação partidária.

Jairo Nicolau faz uma distinção entre partidos eleitorais e partidos parlamentares. O primeiro caso é composto pela contagem de todos os partidos com personalidade jurídica que se apresentam no processo de disputa eleitoral. O segundo caso é composto por aqueles que conseguem alguma representação parlamentar. Apesar de constatar a existência de um quadro partidário com uma elevada taxa de fragmentação, motivadas pela possibilidade de troca de legenda e permissão de coligação nas eleições proporcionais, as conclusões de Jairo Nicolau estão longe de apontar para o colapso do sistema. Ao contrário, o autor sublinha a insignificância eleitoral dos pequenos partidos e a existência de uma cláusula de exclusão informal representada pela fórmula D’Hondt de divisão das sobras eleitorais que favorecem os maiores partidos<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> MAINWARING, 1999.

<sup>79</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

<sup>80</sup> *Ibid.*

### 2.3.2 Recrutamento Parlamentar e Estrutura de Oportunidade

As principais conclusões das análises sobre as carreiras dos deputados federais brasileiros afirmam a escassez de quadros com longa experiência parlamentar e vínculos partidários estáveis. Essa ausência de “raposas”, para usar a expressão que designava os membros do PSD no período 1945/1966<sup>81</sup>, é atribuída às elevadas taxas de renovação e à estrutura de oportunidade.

A taxa de renovação, ou *turnover*, é um fator que possibilita a cada pleito o ingresso de novatos e, em alguns casos, a derrota de *incumbents*. O *turnover* como fenômeno político tem múltiplos desdobramentos e também diversas causas. O seu principal desdobramento é, como já foi dito, o ingresso de parlamentares sem experiência política prévia e com trajetórias políticas sem vínculo partidário mais profundo, como mostra a pesquisa de Marengo dos Santos.

Marengo dos Santos<sup>82</sup> analisa a trajetória política e partidária dos Deputados Federais brasileiros no decorrer de quatorze legislaturas situadas no período entre 1946 e 1998. O principal objetivo do autor é mensurar o grau de experiência política dos deputados e a formação dos vínculos partidários.

Marengo dos Santos tem como hipótese que quanto menor a experiência política contida no currículo dos deputados e maior a descontinuidade na ocupação das cadeiras no legislativo, através do *turnover*, maiores serão os custos da instituição no estabelecimento de lealdade. Para tanto, o autor divide seu enfoque em três aspectos constitutivos das carreiras dos deputados: experiência política, experiência profissional e vínculos partidários<sup>83</sup>.

Os dados cotejados por Marengo dos Santos revelam uma maior freqüência no ingresso dos parlamentares com pouca experiência política, com tipos variados de especialização e com vínculos partidários frágeis. A

---

<sup>81</sup> HIPPIÓLITO, Lúcia. **De Raposas e Reformistas**: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

<sup>82</sup> MARENCO DOS SANTOS, André. **Não se Fazem Mais Oligarquias Como Antigamente**: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). 2000. 290 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

<sup>83</sup> *Ibid.*

conclusão de Marengo dos Santos é que, em face desse quadro de descontinuidade na ocupação das cadeiras, predominância de um padrão lateral de recrutamento parlamentar e efemeridade dos vínculos partidários, os incentivos para a formação de uma elite parlamentar são escassos<sup>84</sup>.

Entretanto, a constatação da ausência de incentivos para a criação de uma elite parlamentar pode não necessariamente sinalizar para uma “fraqueza institucional”. O que representa uma questão a ser explorada são as causas desse fenômeno. Em outro trabalho, Marengo dos Santos<sup>85</sup> aponta o sistema eleitoral de lista aberta e as permissivas migrações partidárias como fatores causadores da desestruturação do *campo político*.

Outras abordagens do mesmo fenômeno apontam tanto para a falta de interesses dos parlamentares em investirem na sua carreira parlamentar, como para os investimentos necessários em termos de *pork barrel* e de recursos financeiros propriamente ditos para o enfrentamento de uma campanha eleitoral bem sucedida. Na primeira linha de abordagem destaca-se o trabalho de Samuels<sup>86</sup>.

Para Samuels a ausência de elites parlamentares no Brasil se deve sobretudo ao pouco interesse dos próprios parlamentares na manutenção de seus assentos no legislativo. A atividade parlamentar, segundo Samuels, seria vista como um “trampolim” que os políticos utilizariam, em um dado momento, para obter um cargo de maior prestígio junto ao executivo estadual<sup>87</sup>. Cabe observar que na abordagem de Samuels a estrutura de oportunidade gerada pelo *environment* federalista representa um fator externo que influencia as preferências dos parlamentares (MPs como foram designados os parlamentares na seção anterior).

Noutras palavras, a estrutura federativa e o poder político regional concentrado nas mãos dos governadores de estado se tornam um atrativo para

<sup>84</sup> MARENCO DOS SANTOS, 2000.

<sup>85</sup> MARENCO DOS SANTOS, André. Nas Fronteiras do Campo Político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 87-101, fev. 1997.

<sup>86</sup> SAMUELS, David. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003.

<sup>87</sup> *Ibid.*

que os deputados busquem deliberadamente um lugar nos executivos estaduais, seja como titular (Governador), seja como Secretário de Estado. Em ambos os casos, a carreira no legislativo é delegada ao segundo plano.

A outra linha de abordagem procura identificar os traços singulares do parlamentar reeleito, bem como as estratégias adotadas por estes para manter sob controle suas bases eleitorais. No primeiro caso, o estudo comparativo entre eleitos e reeleitos, ainda carece de conclusões mais definidas<sup>88</sup>. Não obstante, algumas variáveis como o gasto na campanha e a concentração de recursos destinados a localidades específicas mostram-se como relevantes.

O que parece relevante nas pesquisas sobre recrutamento parlamentar no Brasil é o fato de que a “porta de entrada” do legislativo mostra-se demasiadamente larga. Os partidos não possuem nenhum mecanismo formal que possibilite qualquer tipo de controle sobre a nominata dos futuros ocupantes dos assentos a que sua legenda tem direito. Isso significa que, a cada pleito, e mesmo no decorrer das legislaturas, a composição das bancadas podem ser profundamente alteradas, impondo “custos marginais” diferenciados para que seus líderes consigam extrair um comportamento disciplinado.

Por outro lado, as incertezas não são menores para os que se elegem ou reelegem. Para um novato, a falta de padrões endógenos de promoção para cargos no interior da Câmara dos Deputados, conforme constatou Marengo dos Santos<sup>89</sup>, pode ser a oportunidade de conquistar projeção pública, mas para os egressos de outras legislaturas, a *seniority* perde seu valor como moeda não apenas na promoção interna, como também na *arena eleitoral* uma vez que, a especialização nem sempre é “premiada” pelos eleitores com a recondução do deputado à Casa.

---

<sup>88</sup> PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio R. **O que É que o Reeleito Tem?** dinâmicas político-institucionais nas eleições de 1998 para a Câmara de Deputados. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

<sup>89</sup> MARENCO DOS SANTOS, 2000.

### 2.3.3 *Pork Barrel, Governadores e Presidencialismo de Coalizão*

A visão de que a principal atividade dos deputados federais brasileiros se resume à busca de recursos para suas bases eleitorais, está presente no senso comum e no debate acadêmico. Nos órgãos de imprensa a reprodução da imagem clientelista é uma constante nos noticiários impressos e televisivos. No círculo acadêmico o debate sobre a busca dos parlamentares por recursos para o *pork barrel* está presente nas linhas de interpretação negativas e positivas do papel dos partidos, bem como nas matrizes analíticas institucionais e sociológicas.

Concomitantemente com o debate sobre a distribuição dos recursos *pork barrel*, são procurados os principais atores distributivos que, conforme aponta a literatura, pode ser o parlamentar agindo de forma individual, o Presidente da República utilizando a prerrogativa da liberação de verbas para as emendas individuais dos deputados como um mecanismo para obter apoio aos projetos de seu interesse em tramitação no legislativo, ou o Governador de Estado por meio do controle da máquina administrativa dos Estados.

Na linha de raciocínio que ressalta processos situados à margem das instituições, ganham relevo as pesquisas realizadas sob a égide Antropologia Política. O trabalho de Marcos Bezerra representa um bom exemplo desta linhagem. Privilegiando as relações sociais estabelecidas na prática representativa, Bezerra<sup>90</sup> analisa os laços de dependência firmados entre parlamentares e suas bases eleitorais através da troca de favores. A noção de bases eleitorais, trabalhada por Bezerra, adquire conotações que extrapolam contornos geográficos e de classes sociais, podendo estar localizadas em algum clube esportivo ou paróquia religiosa.

Embora reconhecendo que a atividade parlamentar não seja constituída pela busca exclusiva de aprovação de emendas orçamentárias que destinem verbas públicas para localidades onde estão situadas as bases eleitorais dos parlamentares, o foco do trabalho de Bezerra<sup>91</sup> concentra-se na explicitação de

---

<sup>90</sup> BEZERRA, 1999.

<sup>91</sup> *Ibid.*

expedientes extra-institucionais que são utilizados para o atendimento a uma clientela. A atenção dada ao comportamento político do tipo *pork-barrel*, através de mecanismos de relações personalistas, não se distancia muito da imagem criada a respeito da representação política no Brasil, fortemente veiculada pelo jornalismo político.

Já estudos que, ao menos em alguma medida salientam o “recorte institucional”, procuram identificar dois padrões definidos de busca de recursos do tipo *pork barrel*: o padrão individual e o padrão coletivo. O padrão individual de busca por recursos *pork barrel* soma-se aos diagnósticos identificados como a linha negativa de interpretação da função dos partidos políticos brasileiros. Nesse caso específico, a procura por *pork barrel* é vista como o principal empecilho para a ação partidária no legislativo.

Os fatores como magnitude do distrito eleitoral, concorrência entre e intrapartidária, provocadas pelo sistema de lista aberta, e as incertezas quanto às configurações geográficas das bases eleitorais provocariam o cultivo de um individualismo exacerbado. Tal individualismo se propagaria de forma tão acentuada no interior do legislativo que a capacidade de cooperação e busca por um objetivo comum nas bancadas dos partidos seria inviável<sup>92</sup>.

Quando o foco sobre o agente distribuidor dos recursos *pork barrel* é deslocado do parlamento para o poder executivo surge a figura do Presidente da República e, em segundo plano, os Governadores de Estado, como atores que possuem, por delegação ou poder de pressão, a prerrogativa de controlar a liberação de verbas públicas. Nessa discussão estão presentes as concepções teóricas acerca do poder centralizador do Estado e do precário enraizamento social dos partidos, por um lado, e a respeito da delegação de poderes distributivos de legislativo ao executivo, de outro.

Voltado para um período histórico situado entre 1930 e 1964, Souza<sup>93</sup> vê o papel centralizador do Estado como um empecilho para o enraizamento social dos partidos. Segundo a autora, a importância do acesso às arenas decisórias impediu o estabelecimento de vínculos de lealdade com setores

---

<sup>92</sup> AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2001, p. 142.

<sup>93</sup> SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil: (1930-1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

sociais, pois a lealdade ao Estado era requisito prévio para a obtenção de benesses que poderiam ser traduzidas em ganhos eleitorais.

A visão oferecida por Campello de Souza atribui à natureza centralizadora do Estado a causa pela efemeridade dos partidos brasileiros. Para Campello de Souza os partidos brasileiros foram criados de forma inversa ao que seria processo “natural” ou similar ao que ocorreu nas democracias avançadas onde os diversos segmentos da sociedade foram as bases para a constituição de identidades políticas e ideológicas<sup>94</sup>. Em outras palavras, os partidos políticos no Brasil teriam estabelecido vínculos de lealdade com a cúpula estatal antes de penetrar na base da sociedade. Sob esse prisma analítico não somente os partidos não exercem as funções representativas, como o executivo, ou o poder estatal em si, é visto como fator negativo.

Pesquisadores mais recentes inverteram o sinal e passaram a atribuir um sinal positivo à ação centralizadora do executivo. Essa ação, ainda que não meritória, passou a ser vista como aspecto capaz de estimular o *government* partidário, ou seja, o executivo funcionaria como *solvente* de conflitos coletivos e forneceria uma lógica programática e, em alguns casos, ideológica para os partidos.

Um dos trabalhos iniciais sob esta nova ótica foi escrito no final dos anos 80 por Sérgio Abranches lançando o conceito de “presidencialismo de coalizão”. Cabe ressaltar que a idéia de coalizão até então somente era concebida em regimes de governo parlamentaristas, sendo vista como impraticável sob os regimes presidencialistas. A chave para a solução dos dilemas políticos está, na visão de Abranches, exatamente no conceito de coalizão, no qual o Presidente da República procuraria formar maiorias parlamentares a partir de alianças partidárias envolvendo o maior número de partidos possível, aumentando sua base de apoio no Congresso Nacional e minimizando as desvantagens causadas pelo fato de ser eleito por um partido que não disponha de maioria no legislativo. O trabalho de Abranches dá início

---

<sup>94</sup> LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Estruturas de Clivagens: sistema partidário e alinhamento de eleitores. In: LIPSET, Seymour. **Consenso e Conflito**. Lisboa: Gradiva, 1993.

a uma série de pesquisas que, de alguma forma, ressaltam determinados aspectos institucionais por trás do atores políticos<sup>95</sup>.

A partir do conceito de presidencialismo de coalizão, o foco das novas abordagens sobre a interação entre presidencialismo e partidos políticos se concentrariam em três aspectos: função governativa dos partidos, papel dos ministérios nas coalizões presidenciais e papel do executivo “gerenciador” da distribuição de recursos para políticas *pork barrel*. Com relação às funções governativas e ministeriais destacam-se os trabalhos de Meneguello e Amorim Neto.

Meneguello<sup>96</sup> estuda a função governativa exercida pelos partidos políticos na ocupação dos ministérios. Meneguello estuda o período de 1985 até 1997, analisando as composições ministeriais dos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique. A autora mostra que a distribuição dos ministérios nestes governos seguiu um critério predominante partidário, seja em função de sua representação no Congresso Nacional, seja em função das configurações regionais.

Um ponto importante a ser ressaltado é o contraste entre a análise de Maria do Carmo Campello de Souza<sup>97</sup>, anteriormente citada, e a de Rachel Meneguello<sup>98</sup>. Na primeira, a importância do acesso dos partidos às arenas decisórias limitou a capacidade destes em estabelecer vínculos de lealdade com segmentos sociais pois sua vinculação ao Estado exigia que a lealdade fosse, sobretudo a este. Já no segundo caso, Rachel Meneguello vê como sendo positiva a ocupação partidária dos ministérios, pois a existência do que a autora chamou de ciclo virtuoso permite o teste das políticas públicas implementadas por estes partidos durante sua permanência em determinada área ministerial.

---

<sup>95</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

<sup>96</sup> MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo: (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

<sup>97</sup> SOUZA, 1980.

<sup>98</sup> MENEGUELLO, *op. cit.*

Numa perspectiva diferente, Amorim Neto<sup>99</sup> estuda em período semelhante ao de Meneguello, a correlação entre ministério e bancadas na Câmara dos Deputados. O objetivo de Amorim Neto é testar a hipótese da relação entre coalescência dos Gabinetes Presidenciais sobre a disciplina dos partidos no legislativo. É interessante notar que Amorim Neto utiliza um conceito típico dos sistemas parlamentaristas ao trabalhar com o termo de Gabinete Presidencial.

O conjunto de variáveis utilizadas por Amorim Neto sugere que as “verdadeiras coalizões” são aquelas nas quais existe uma forte correspondência entre a proporcionalidade das bancadas no Legislativo e a distribuição de pasta ministerial. Neste caso a disciplina dos partidos tende a se manter elevada. Contudo, o autor percebe que no decorrer do mandato presidencial a disciplina dos partidos que compõem as coalizões presidenciais apresenta uma flutuação mais acentuada<sup>100</sup>.

A constatação do declínio da disciplina partidária com a proximidade do término do mandato presidencial pode ser melhor explorada quando atentamos para as conexões entre presidencialismo de coalizão e sistema eleitoral. Nesse sentido, o trabalho de Fabiano Santos apresenta caminhos sugestivos para uma reinterpretação dos papel das políticas *pork barrel*. Invertendo a lógica de Ames<sup>101</sup>, que ressalta a busca individual dos parlamentares por recursos que possam ser capitalizados eleitoralmente junto às bases, Santos<sup>102</sup> aponta a dificuldade de informação como um fator que conduziria os parlamentares a delegarem ao executivo esta função. O argumento do autor é que, ao contrário do que diz a literatura, o efeito do sistema proporcional de lista aberta não é o *paroquialismo* e sim a *nacionalização* das eleições. Para tanto, Santos<sup>103</sup> atribui ao presidente um papel de intermediário entre

---

<sup>99</sup> AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> AMES, 2001.

<sup>102</sup> SANTOS, Fabiano. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 1999.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 114.

deputados e eleitores, uma vez que o conhecimento das preferências destes últimos por parte dos deputados é quase uma tarefa impossível, sendo mais *racional* deixá-la a cargo do executivo.

Se os argumentos em torno da influência do presidencialismo no comportamento dos partidos e dos deputados são válidos, a literatura vem relegando ao segundo plano o papel dos governadores. Embora a comprovação empírica de uma possível influência dos governadores sobre o comportamento dos deputados federais, enquanto representantes das unidades federativas, ainda careça de metodologia a ser elaborada para este fim, parece razoável supor que o fato dos parlamentares pertencerem à coalizão vitoriosa no seu estado possa levá-los a utilizar esta máquina nas campanhas eleitorais <sup>104</sup>.

Estudando o poder concentrado nas mãos dos Governadores de Estados, o trabalho de Abrúcio pode ser enquadrado dentro da linhagem de estudos que partem da estrutura institucional para a interpretação dos fenômenos políticos, embora delegando um papel menos relevante aos partidos políticos. Através do que Abrúcio chama de ultrapresidencialismo estadual, recupera-se a descrição de um cenário político característico da chamada política dos governadores que vigorou durante a República Velha. Tanto no período da política dos governadores como no cenário mais atual, proposto Abrúcio, os governadores exercem controle sobre as bancadas de representação estadual na Câmara de Deputados através do repasse de verbas para os municípios onde se situam as bases eleitorais destes <sup>105</sup>.

Apesar do argumento de Abrúcio estar embasado em uma visão histórica da política brasileira, a caracterização regionalizada dos partidos carece de comprovação mais consistente para ser adotada como modelo explicativo nos períodos mais recentes. Igualmente, a capacidade do Governador de Estado de exercer um controle mais efetivo sobre a bancada estadual parece não confirmada pelas medidas adotadas pelo governo Fernando Henrique em relação à rolagem das dívidas dos Estados, bem como as medidas que reduziram o repasse de verbas para os Estados e instituíram a

---

<sup>104</sup> PEREIRA, 2001, p. 336.

<sup>105</sup> ABRÚCIO, 1998.

Lei de Responsabilidade Fiscal, enquadrando Estados e Municípios em uma disciplina orçamentária.

Todavia, embora relativamente destituídos do poder político, os Governadores de Estados, bem como algumas características regionais na distribuição das forças partidárias — tais quais o patrimonialismo conservador do PFL enraizado nas regiões norte e nordeste ou a penetração do PT nas regiões sul e sudeste — constituem arenas políticas específicas que estão presentes no comportamento estratégico dos atores.

O controle e a distribuição de recursos públicos destinados às políticas *pork barrel*, bem como sua relação com o sistema eleitoral, mostram conexões complexas que não podem ser compreendidas quando se observa apenas um aspecto do *environment* institucional. O sistema eleitoral certamente estimula a *personalização do voto*, mas requer um *investimento* que nem sempre está ao alcance do parlamentar mediano.

Em virtude do elevado montante do investimento individual necessário para assegurar um projeto de reeleição, a hipótese da adesão à coalizão que dá apoio ao Presidente da República ganha força. Em menor medida, a aliança com o Governador de Estado pode representar uma opção estratégica quando esgotado o potencial distributivo do presidente, ou quando manter o poder no âmbito regional é prioritário. Nesse caso o jogo principal ocorre na *arena* da política regional.

#### 2.3.4 Dinâmica do Legislativo Brasileiro

A atenção dada à dinâmica do legislativo brasileiro recentemente, constitui ponto importante da pauta da ciência política brasileira, com o trabalho pioneiro de Figueiredo e Limongi<sup>106</sup> realizado na metade da década de 90, e depois reunidos em um único volume. A partir das constatações de Figueiredo e Limongi houve uma mudança na concepção que até então salientava a efemeridade dos partidos brasileiros no que se refere a sua

<sup>106</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

capacidade de exercer efetivo controle sobre o comportamento de suas bancadas no Congresso Nacional.

Figueiredo e Limongi<sup>107</sup> se debruçam sobre um significativo número de votações nominais ocorridas na Câmara dos Deputados no período de 1889 a 1994, e utilizando o índice de disciplina partidária de Rice (disciplina = sim% - não%), constatam que a *regra geral* é as bancadas votarem conforme a orientação dos líderes partidários. Essa constatação surpreende a imensa maioria dos pesquisadores uma vez que os diagnósticos eram predominantemente negativos.

O fato é que até então, as análises extraíram prognósticos sobre o comportamento dos partidos no legislativo partindo de fatores externos ao parlamento. Diante disso, a visão de que os incentivos ao individualismo exacerbado gerado pelo sistema eleitoral seria reproduzido no interior do legislativo era muito mais fruto de deduções do que resultados de testes empíricos que levassem em conta o peso das estruturas institucionais nas escolhas dos atores políticos.

A atenção dispensada por Figueiredo e Limongi aos aspectos institucionais demonstrou que a argumentação de que os políticos brasileiros possuem incentivos para uma prática personalista é particularmente interessante por mostrar a construção de um arcabouço institucional, na forma de legislação eleitoral, que permite maior mobilidade para os realinhamentos partidários, com migrações que alteram substancialmente a composição das bancadas parlamentares em relação a sua origem, em termos numéricos, no início de cada legislatura.

Em outras palavras, ao confrontarmos duas características do *environment* brasileiro, sistema eleitoral e estrutura interna da Câmara dos Deputados, encontramos um paradoxo que não se manifesta na maioria das democracias avançadas que é, de um lado, ausência de controle na “porta de entrada” do legislativo e, por outro lado, a centralização do poder decisório no interior do legislativo, que reduz de modo substancial os espaços nos quais a ação individual do parlamentar, sem a anuência do líder partidário, possa trazer algum benefício conversível em dividendo eleitoral.

---

<sup>107</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

Conforme vimos nas seções anteriores, a imensa maioria dos parlamentos europeus não atribui espaços autônomo para as comissões, o que acontece também no Brasil. Contudo, ao observarmos as regras eleitorais, constatamos que os partidos também mantêm um rígido controle do processo eleitoral. Nos casos em que existem sistemas de voto em lista, os partidos controlam o ordenamento da nominata dos candidatos. Desta forma os candidatos, para obterem os primeiros lugares das listas, estreitam os vínculos com a organização partidária para, assim, elevar suas chances de reeleição.

Nos países onde são adotados sistemas de voto distrital, pode-se supor que a eleição e a reeleição dependam da reputação pessoal do candidato no seu distrito, mas em casos como o inglês, as direções nacionais dos partidos possuem a prerrogativa de “remanejar” os candidatos nos distritos, enviando para os “distritos seguros” candidatos alinhados com a direção nacional<sup>108</sup>. Com isso os candidatos dependem do aval do partido para suas recandidaturas, sendo muito elevado o custo da indisciplina.

Mesmo no caso dos Estados Unidos onde o sistema de comissão e o sistema eleitoral estimulam um comportamento mais individualizado dos parlamentares, o bipartidarismo oferece margem muito estreita para que deputados troquem de partido. Isso significa que, apesar de haver forte incentivo para o desenvolvimento de *expertise* nas comissões, o cultivo da reputação individual nos distritos por meio de práticas clientelistas fazem do *boss* a versão moderna e urbana do *coronel*. O *label* partidário é uma referência importante para os eleitores nos pleitos para o legislativo<sup>109</sup>.

Dessa forma é de se notar a singularidade da interação entre processo eleitoral e centralização do legislativo no Brasil. Os candidatos proporcionais são eleitos de forma aleatória ao controle dos partidos, mas, a despeito da existência de um sistema de comissões relativamente complexo, com foco direcionado para áreas bem definidas, o poder de agenda concentrado nas mãos dos líderes partidários representa um significativo entrave para que um parlamentar tenha sucesso agindo de forma individual e isolada.

---

<sup>108</sup> TSEBELIS, 1998, p. 122.

<sup>109</sup> COX; McCUBBINS, 1993, p. 82.

### 2.3.5 Conexão Eleitoral e Disciplina Partidária

A constatação do paradoxo que possibilita ao Brasil conviver com um sistema eleitoral “crivado” pelo individualismo e pelo centralismo da estrutura decisória no interior do legislativo é um fenômeno ainda a ser explorado de forma mais minuciosa. Ainda que seja notoriamente válida a hipótese de que na *arena* legislativa o comportamento das bancadas adquire contornos eminentemente *partidários*, por que não são tomadas medidas que poderiam reduzir as incertezas na *arena* eleitoral, dando aos partidos, maior controle sobre suas bancadas?

Figueiredo e Limongi<sup>110</sup> explicam o paradoxo entre sistema eleitoral e disciplina partidária:

Ainda nessa linha de argumentação, mostramos que não é necessário que a disciplina seja gerada fora do Congresso, na arena eleitoral, como em geral se argumenta. Mesmo admitindo que a legislação eleitoral leva os parlamentares a cultivar o voto pessoal, não será ocioso lembrar que as políticas de cunho distributivistas que garantem esse tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. O controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que esse tipo de estratégia seja dominante.

A citação acima propõe, como fazem os adeptos do neoinstitucionalismo, que a estrutura institucional seja vista como *variável independente*, sendo capaz de condicionar e explicar o comportamento estratégico dos atores de forma que os fatores externos sejam neutralizados ou, no mínimo, relativizados. Assim sendo, as conexões eleitorais individualistas geradas pelo sistema de lista aberta não seriam reproduzidas no interior do legislativo devido ao fato de que o poder de agenda e o poder decisório estarem fortemente centralizados. Não obstante, a capacidade de iniciativa e o poder de interferir na agenda do legislativo conferido ao Presidente da República são vistos como fatores determinantes na atividade legiferante.

Os trabalhos de Figueiredo e Limongi podem ser desmembrados em duas linhas que interpretam a produção legislativa. A primeira situa-se no

---

<sup>110</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 10.

poder regimental conferido ao Colégio de Líderes seguindo o raciocínio de Cox e McCubbins<sup>111</sup>. De outro lado, o poder de iniciativa legislativa atribuído ao Presidente da República na linha interpretativa de Shugart e Carey<sup>112</sup>.

Na relação entre líder e bancada, o Regimento Interno da Câmara de Deputados confere a este a tarefa não só de indicar os membros titulares e suplentes das Comissões, como também o poder de indicar à Mesa Diretora os Deputados que farão uso da palavra durante o Grande Expediente. Assim sendo, as chances de um Deputado aprovar um projeto de caráter individualista é restrito, pois sua inclusão na pauta de votação depende da aprovação pelo Colégio de Líderes.

Quanto à relação entre o executivo e o legislativo, Figueiredo e Limongi<sup>113</sup> destacam o enorme poder de iniciativa legislativa do Presidente da República. Segundo os autores, a Constituição de 1988 conferiu ao Presidente da República vários instrumentos que lhe possibilitam tomar iniciativas em termos de legislação. Além de possuir a prerrogativa de iniciar a legislação de matérias tributárias, orçamentárias e administrativas, o Presidente da República conta com as Medidas Provisórias e os Pedidos de Urgência, sendo que este interfere diretamente na tramitação dos projetos, bem como na agenda do Legislativo.

Um ponto importante a ser ressaltado, ainda comentando a obra de Figueiredo e Limongi, é a limitação constitucional de interferência do Legislativo na elaboração do Orçamento da União. Compete ao Executivo a elaboração anual do Orçamento e o envio para a apreciação do Congresso Nacional. Porém, uma vez no Congresso, a possibilidade de criação de despesas que excedam à previsão do Executivo é vetada. Em outras palavras, a apresentação de emendas parlamentares limita-se, muitas vezes, ao realocamento de recursos já previstos num total de despesas planejadas.

Este instrumento de política orçamentária, juntamente com a composição ministerial comentada por Meneguello<sup>114</sup> e Amorim Neto<sup>115</sup>,

---

<sup>111</sup> COX; McCUBBINS, 1993.

<sup>112</sup> SHUGART; CAREY, 1992.

<sup>113</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

<sup>114</sup> MENEGUELLO, 1998.

confere ao Executivo, um amplo poder de negociação e manutenção das maiorias parlamentares governistas. Acrescentando-se a isso as características da tramitação dos projetos que em sua grande maioria são aprovados em plenário, temos um quadro institucional no qual os prognósticos de ingovernabilidade não se confirmam, pelo menos no que tange ao desenho institucional.

### 2.3.6 Partidos e Comissões

Apesar de não estudar a composição das Comissões Permanentes, Figueiredo e Limongi<sup>116</sup> ressaltam o poder regimental do líder partidário, em particular sobre sua bancada, e o poder do Colégio de Líderes no estabelecimento da pauta legislativa. Ao contrário de Figueiredo e Limongi, que privilegiam o comportamento partidário em plenário, os trabalhos que estudam as comissões utilizam como pano de fundo teórico as três linhas neoinstitucionalistas, ressaltando, hora as funções *distributivas* e *informacionais*, hora as funções *partidárias*, mas sempre tendo em vista o *trade-off* entre partidos e comissões.

Uma das primeiras abordagens sobre o papel das comissões permanentes foi realizada por Fabiano Santos<sup>117</sup>, e concentra-se na relação partidos-comissões. Santos parte do princípio de que existe um *trade-off* na relação partidos e comissões. Mesmo admitindo uma certa dose de simplificações, o autor reconhece a dicotomia apontada pela literatura internacional sobre a variação do peso dos partidos e das comissões.

No modelo americano, no qual os partidos eram vistos como inconsistentes, pelo menos até o surgimento do trabalho de Cox e McCubbins, o peso das comissões, com suas jurisdições delimitadas e seus *gatekeeping*

---

<sup>115</sup> AMORIM NETO, 1994.  
*Id.*, 2000.

<sup>116</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

<sup>117</sup> SANTOS, Fabiano. Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, 1998.

*powers*, prevaleceria sobre os partidos que teriam poucos instrumentos de controle. Já no modelo europeu, onde predominam os regimes parlamentaristas e partidos coesos, os sistemas de comissões seriam pouco significativos. No que se refere ao Legislativo brasileiro, Santos acredita haver paradoxo entre o sistema de comissões e o peso dos partidos<sup>118</sup>.

Fabiano Santos reconhece que, só recentemente com os trabalhos de Figueiredo e Limongi, o paradoxo entre o método de recrutamento eleitoral baseado no individualismo e o comportamento disciplinado foi solucionado. O argumento central do autor para explicar seu objeto de estudo, as políticas partidárias para a composição das Comissões Permanentes, é o de que os partidos possuem políticas diferenciadas para a composição das Comissões de acordo com sua importância estratégica para estes<sup>119</sup>.

Santos destaca três critérios básicos para a composição das Comissões Permanentes: auto-seleção, especialização prévia e confiabilidade política. No primeiro caso, a auto-seleção seria o critério para as Comissões que tivessem menos relevância para os partidos. O segundo critério, o da especialização prévia, seria o adotado para a composição das Comissões que, pela natureza de suas atribuições, exigiria a especialização prévia como requisito fundamental para a atuação parlamentar. Neste caso, os partidos seriam constrangidos a optarem entre a lealdade e a especialização, com a preponderância da última. O terceiro e último caso apontado por Santos é o da lealdade partidária, prevalecendo como critério para a composição das Comissões nas quais os partidos teriam interesses estratégicos. Para tanto, o autor cria um índice de lealdade partidária, medido a partir do percentual de correspondência entre o voto individual e a indicação do líder da bancada. Quanto maior a correspondência, maior a lealdade partidária do parlamentar.

O problema central do índice criado por Santos é o de que ele só é capaz de captar o comportamento individual dos deputados no decorrer da legislatura, não podendo ser aplicado à composição inicial. Em outras palavras, o índice de Santos foi medido anualmente entre 1985 e 1988 a fim

---

<sup>118</sup> SANTOS, 1998.

<sup>119</sup> SANTOS, Fabiano. **Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados: 1995-1998**. [Texto não publicado], 2001.

de mensurar a lealdade partidária dos membros das comissões por ele analisadas<sup>120</sup>. Certamente, o instrumento proposto por Santos é eficaz quando aplicado aos anos subseqüentes a 1985. Todavia, resta a dúvida sobre sua aplicabilidade para o início da legislatura.

Considerando-se que o resultado do comportamento de cada deputado só pode ser obtido no decorrer das votações, o conhecimento prévio por parte dos líderes sobre a fidelidade de seus comandados poderia ser obtido com base no comportamento destes em mandatos anteriores. Ocorre, porém, que devido à alta taxa de renovação da Câmara de Deputados a cada eleição, ingressam parlamentares que, muitas vezes, estarão exercendo pela primeira vez seu mandato como Deputado Federal. Portanto, mesmo admitindo a alta rotatividade nas Comissões Permanentes, o critério para a composição destas não pode ser captado a partir de resultados obtidos a posteriori.

Enquanto Santos parece concordar com a versão partidária, ou ao menos atribuir aos partidos um peso significativo no recrutamento para as comissões, ainda que esse recrutamento possa ser constrangido pela necessidade de *expertise* em determinadas comissões, Pereira e Mueller procuram construir uma teoria da preponderância do executivo com base nas versões *distributivistas* e *informacional* das análises do novo institucionalismo sobre o Congresso norte-americano.

Inicialmente, Pereira e Mueller destacam as diferenças entre o Congresso Brasileiro e Americano. Os dois pesquisadores acreditam que o grande fator diferenciador entre ambas instituições está nos poderes presidenciais em termos de iniciativas legislativas. Por esta razão, dizem os autores: “[...] se as comissões estão prestando algum papel no processo legislativo, este não pode ser contrário aos interesses do Executivo”<sup>121</sup>; e, mais adiante: “[...] o Executivo, através dos líderes do partido ou coalizão governista, manipula as nomeações de certas comissões para colocar nelas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses”<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 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.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 49.

Feitas tais considerações, Pereira e Mueller partem para discussão a respeito da aplicabilidade das duas versões ao Congresso Brasileiro. Começando pela versão distributivista, os autores reconhecem que o critério da auto-seleção é a base desta teoria na qual, os parlamentares escolhem as Comissões que maximizem suas chances de reeleição. No caso brasileiro, notam os autores, que a excessiva centralização de poderes nas mãos das Lideranças partidárias torna a autonomia dos Deputados muito restrita, uma vez que sua permanência nas Comissões dependem das estratégias adotadas por estas liderança<sup>123</sup>. Em seguida, os autores comentam a teoria informacional.

Conforme a descrição feita na sessão anterior, a versão informacional supõe a existência de ganhos, em termos de qualidade, na aprovação de políticas públicas, com a delegação de poderes para agentes especializados. O modelo apresentado pelos autores baseia-se em um jogo com três atores: Executivo, Plenário e Comissões. Pereira e Mueller<sup>124</sup> formalizam um jogo representando as preferências dos atores envolvidos, embora afirmando que a situação ideal seria o equilíbrio no qual prevalecesse o Poder Terminativo das Comissões. No entanto, os autores rendem-se às evidências que mostram a superioridade numérica dos projetos aprovados em regime de Urgência, seja através de solicitações encaminhadas pelo Executivo ou Colégio de Líderes.

Por fim, uma abordagem mais próxima da linha *partidária*, busca nos partidos a lógica do recrutamento para as comissões. Nessa abordagem, a principal hipótese é que o sistema de comissões leva os partidos a indicarem para as comissões aqueles parlamentares que, devido à *lealdade política* e *vínculos partidários* possam maximizar as metas dos partidos nas comissões. Para tanto, as comissões foram classificadas em quatro grupos de focos conforme suas atribuições: comissões de foco econômico-administrativo, compostas pelas áreas de economia, administração pública, tributos e fiscalização; comissões de foco regional, compostas por áreas cujos atributos podem ser de interesse para os estados como, agricultura, comunicação, transporte e urbanismo; comissões de foco social, compostas por áreas de

---

<sup>123</sup> PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 52.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 53.

educação, saúde e meio ambiente; foco externo, comissões de defesa nacional e relações exteriores. A CCJR foi tratada como um caso a parte devido ao seu poder de emitir parecer terminativo sobre os projetos de leis, o que a torna uma comissão estratégica para todos os partidos<sup>125</sup>.

Para estabelecer o grau de importância estratégica das comissões para os partidos, os indicadores principais dizem respeito a critérios relacionados às trajetórias político-partidárias dos deputados, buscando captar os comportamentos estratégicos que estariam presentes na inauguração da legislatura, uma vez que, nesses momentos, ingressam no parlamento muitos deputados “estranhos” aos partidos<sup>126</sup>. Além disso, o recrutamento para as comissões realizado no início das legislaturas pode ser visto como um “posicionamento estratégico” análogo à um campo de batalha, no qual há uma ocupação logística das posições para o confronto<sup>127</sup>.

Nessa perspectiva teórica, os resultados obtidos na pesquisa indicam que as configurações partidárias, bem como o posicionamento destas no tabuleiro político, pode ser visto como um instrumento de significativa relevância para a compreensão dos padrões de recrutamento para as comissões. Partidos com configurações heterogêneas, apresentaram um padrão difuso de recrutamento para as comissões, não revelando com nitidez uma estratégia de atuação nas comissões. Já os partidos com um grau de formação mais homogênea, compostos por deputados oriundos dos mesmos blocos ideológicos, tornam as estratégias de recrutamento para as comissões mais perceptíveis, principalmente quando observadas suas posições no tabuleiro político<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> MÜLLER, 2002. Nessa pesquisa apenas uma legislatura foi analisada, com variáveis direcionadas para as trajetórias político-partidárias dos membros titulares das comissões.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, 2005.

<sup>128</sup> *Id.*, 2002.

### 2.3.7 Conclusões

A observação da literatura especializada brasileira acerca dos partidos políticos, legislativo e instituições, demonstra a existência de um largo campo de pesquisa que ainda precisa ser preenchido. O paradoxo gerado por um sistema eleitoral individualista e um legislativo com o poder decisório centralizado é apenas parte dos elementos do *environment* no qual se situa o sistema político brasileiro.

A comparação com as experiências europeias mostra que, de modo geral, os partidos possuem a prerrogativa do controle na “porta de entrada” do legislativo, por meio de mecanismos de seleção e distribuição dos assentos conquistados na arena eleitoral, e mecanismo de controle no interior do legislativo com pouca autonomia concedida às comissões. Nesse sentido, a argumentação de Mainwaring<sup>129</sup> e Ames<sup>130</sup> a respeito do incentivo ao individualismo gerado pelo sistema eleitoral pode ser considerada válida. Entretanto não se pode afirmar que tal individualismo inviabilize o comportamento *partidário* no legislativo.

O presidencialismo, com os poderes de interferência na agenda legislativa conferido ao Presidente da República, sem dúvida o torna um *veto player* capaz de influir nas preferências dos legisladores, principalmente através da utilização de ministérios para consolidar sua base de apoio como mostraram Meneghello<sup>131</sup> e Amorim Neto<sup>132</sup>. Contudo, os instrumentos disponíveis aos legisladores como a existência de comissões permanentes e a possibilidade constitucional de derrubar vetos do Executivo, sugere que há alguns aspectos que ainda precisam ser explorados.

Da mesma forma, a permanente tensão entre Executivo Federal e Governos Estaduais precisa ser testada a fim de esclarecer que tipo de

---

<sup>129</sup> MAINWARING, 1999.

<sup>130</sup> AMES, 2001.

<sup>131</sup> MENEGUELLO, 1998.

<sup>132</sup> AMORIM NETO, Octavio. **Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.

relação política se estabelece entre bancadas partidárias e bancadas estaduais. É preciso investigar se o fato de um determinado partido compor uma coalizão no âmbito estadual terá alguma implicação no seu comportamento no Legislativo Federal e, mais precisamente, nas comissões.

Isto posto, o próximo capítulo será dedicado aos testes empíricos, dividido em três grandes blocos. O primeiro bloco, analisará os critérios de especialização prévia, tempo de permanência nas comissões e densidade eleitoral dos membros das comissões. O segundo bloco analisará as trajetórias político-partidárias dos deputados e o último bloco abordará os critérios de composição das comissões agregando os deputados de acordo com a sua posição de governo ou oposição em relação ao governo federal e aos governos estaduais.

### 3 EXISTEM LÓGICAS NO RECRUTAMENTO PARA AS COMISSÕES?

Uma vez expostos os pressupostos teóricos que norteiam esta pesquisa, este capítulo fará o teste das hipóteses e a análise empírica dos resultados obtidos. O principal objetivo dos testes empíricos é verificar a existência de padrões diferenciados no recrutamento para as comissões permanentes da Câmara dos Deputados nas legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999. Cabe lembrar que a hipótese central desta pesquisa é a de que o fato dos partidos não pertencerem à aliança eleitoral do Presidente da República reduz a capacidade dos líderes partidários de distribuir benefícios, o que pode levar os deputados à buscar tais benefícios no próprio legislativo, elevando o investimento no trabalho em comissões.

#### 3.1 Organização Interna da Câmara dos Deputados

A preocupação com o *Staff* do legislativo passou a fazer parte da agenda dos pesquisadores no final dos anos 60, quando os sistemas de comissões passaram a se tornar mais complexos, principalmente nos Estados Unidos<sup>1</sup>. No Brasil raras referências são feitas ao formato organizacional da Câmara dos Deputados no período de 1945 a 1964. Não obstante, os poucos pesquisadores que abordaram esse período sob a perspectiva institucional ressaltam a vigência de padrões descentralizados<sup>2</sup>.

A observação dos Regimentos Internos, no entanto, revela uma tendência à centralização desde o ano de 1946. O então primeiro Regimento Interno previa que os membros das comissões seriam eleitos por meio do voto

---

<sup>1</sup> HAMMOND, Susan Webb. Legislative Staffs. In: LOEWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel C.; JEWELL, Malcolm E. (Eds.). **Handbook of Legislative Research**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985, p 273.

<sup>2</sup> SANTOS, Fabiano; RENNÓ, Lúcio R. **The Selection of Committee Leadership in the Chamber of Deputies**: paper prepared for the International Conference "Political Reform in Brazil in Comparative Perspective". [Texto não publicado]. 2002.

direto de todos os parlamentares<sup>3</sup>. A partir do ano de 1947, os membros das comissões passaram a ser indicados pelos líderes partidários<sup>4</sup>, o que indica o início de um processo de centralização, que viria a se confirmar após a Constituição de 1988.

Outro aspecto relevante é que durante o período de 1945 a 1964 os Regimentos Internos não previam expressamente a existência de comissões permanentes, como órgãos efetivos de assessoramento técnico-legislativo. Apenas eram consideradas permanentes as comissões que funcionassem por mais de uma legislatura<sup>5</sup>. Na legislatura de 1946, a Câmara contava com quatorze comissões: Comissão de Executiva; Comissão de Agricultura; Comissão de Constituição e Justiça; Comissão de Diplomacia e Tratados; Comissão de Educação e Cultura; Comissão de Finanças e Orçamento; Comissão de Indústria e Comércio; Comissão de Legislação Social; Comissão de Obras Públicas; Comissão de Redação; Comissão de Saúde Pública; Comissão de Segurança Nacional; Comissão de Tomada de Contas; Comissão de Transportes e Comunicações<sup>6</sup>.

A mesma divisão de comissões aparece no regimento de 1947<sup>7</sup>. Em 1955, o número de comissões vai de 14 para 16 com o acréscimo da Comissão de Economia e da Comissão do Distrito Federal<sup>8</sup>. Um aspecto interessante a ressaltar é que, no mesmo regimento interno da Câmara dos Deputados, o artigo 25, em seu parágrafo único, estabelece que as comissões permanentes têm por objetivo auxiliar o estudo das matérias em tramitação na casa. Tal prescrição era inexistente nos regimentos anteriores. Em 1959, o número de

---

<sup>3</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946, art. 33.

<sup>4</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1955.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Imprensa Nacional, 1965.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Id.*, 1946, art. 24.

<sup>7</sup> *Id.*, 1947, art. 20.

<sup>8</sup> *Id.*, 1955.

comissões cai para 12, com a fusão das comissões da área financeira e extinção da comissão do Distrito Federal.

O golpe militar de 1964 interrompeu o amadurecimento das instituições democráticas no Brasil. Embora o Congresso Nacional continuasse formalmente em funcionamento, a autonomia da atividade legiferante foi bastante cerceada<sup>9</sup>. Os trabalhos Figueiredo e Limongi<sup>10</sup> mostram que os constituintes de 1988 optaram por um desenho institucional que manteve, em grande parte, o poder de interferência do Executivo no processo legislativo por meio das Medidas Provisórias e Pedidos de Urgência.

Não obstante, o regimento interno da Câmara dos Deputados pós-Constituição de 1988 contemplou as comissões permanentes com a definição de seu caráter, como sendo de órgãos com a função de assessoria técnico-legislativa. O atual sistema de comissões permanentes é composto por:

- a) Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) — 51 vagas;
- b) Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) — 51;
- c) Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) — 51;
- d) Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDMAM) — 25;
- e) Comissão de Defesa Nacional (CDN) — 25;
- f) Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) — 25;
- g) Comissão de Direitos Humanos (CDH) — 25;
- h) Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) — 31;
- i) Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD) — 25;
- j) Comissão de Finanças e Tributação (CFT) — 39;
- k) Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) — 43;
- l) Comissão de Minas e Energia (CME) — 25;
- m) Comissão de Relações Exteriores (CRE) — 25;
- n) Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) — 44;

---

<sup>9</sup> BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o Sistema Político do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

<sup>10</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 41.

- o) Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) — 28 ;
- p) Comissão de Viação e Transporte (CVT) — 43;
- q) Comissão da Amazônia e Desenvolvimento Regional (CADR) — 5.

Como pode ser constatado por meio da observação da evolução do quadro institucional do sistema de comissões permanentes no legislativo brasileiro, há um paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que o sistema de comissões se torna mais complexo, os instrumentos de centralização do poder decisório esvazia a participação das comissões no processo legislativo. O padrão do sistema de comissões do período 1945 a 1964 guarda uma semelhança com os parlamentos europeus, onde prevaleciam as comissões *ad hoc*.

Contudo, o *environment* institucional das democracias européias propiciava, e propicia, aos partidos mecanismos de controle no recrutamento eleitoral, ou seja, a centralização da disciplina partidária na esfera eleitoral e no interior do parlamento. A experiência brasileira mostra exatamente o contrário. Entre 1945 e 1964, não havia nem controle no recrutamento eleitoral, nem controle na esfera parlamentar. Tal singularidade sugere, ainda que de modo especulativo, que o processo de centralização do poder decisório na Câmara dos Deputados, iniciado no regime militar e consolidado no período pós-constituente de 1998, pode ser visto como um *investimento* numa estrutura institucional que, embora mantivesse a liberdade das campanhas individualistas propiciada pelo sistema de lista aberta, conferisse aos líderes partidários e ao executivo um amplo poder de manobra para impor o comportamento disciplinado aos partidos. Não obstante, o status reservado às comissões pode ser considerado como uma “trincheira” a ser utilizada quando o executivo não é capaz de constituir uma coalizão satisfatória do ponto de vista da distribuição de recursos para os partidos.

### **3.2 Classificação das Comissões, Sistema de Hipóteses e Construção dos Indicadores**

Os testes abrangerão sete comissões, que seguem: CCJR (51 membros titulares), responsável pela análise da constitucionalidade dos projetos que tramitam no legislativo; CAPR (51), responsável pelos projetos de política rural e agrícola; CCTCI (51), responsável pela análise das políticas em ciência e tecnologia; CECD (25), responsável pelas políticas de educação e cultura; CSSF (44), responsável pelas políticas de assistência social; CFT (39), responsável pelas finanças públicas e pela política tributária; e CTASP (28), responsável pela administração pública.

A primeira comissão, a CCJR é estratégica para todos os partidos, pois todos os projetos apreciados pela Câmara dos Deputados passam obrigatoriamente por esta comissão, que decide em última instância sobre a constitucionalidade ou não dos projetos, bem como a redação final destes.

As duas seguintes, a CAPR e a CCTCI apresentam um caráter *distributivista* porém com a possibilidade de possuir direcionamentos regionais de recursos. No caso da CAPR, é possível que sua área de atuação em termos de políticas públicas seja mais requisitada por estados cujo setor primário se sobressaia em relação a outros setores da economia regional. Já, a CCTCI poderia ser atraente ou para estados que possuam um parque industrial de ponta, devido à atribuição desta em ciência e tecnologia, ou para estados menos desenvolvidos, porém com um sistema de comunicações dominado pelas oligarquias regionais, uma vez que essa comissão também é responsável pelas concessões de canais de rádio e TV.

As comissões de educação (CECD) e assistência social (CSSF) também podem apresentar um caráter *distributivista* porém sem caráter regional, uma vez que educação e assistência social são necessidades gerais. Também estas mesmas comissões podem desempenhar um papel *informativo* visto que os assuntos de natureza pedagógica e assistencial exigem uma legislação mais complexa.

Por fim, as duas últimas comissões (CFT, CTASP) podem apresentar simultaneamente os papéis *informativos* e *partidários*, posto que suas atribuições tratam de áreas estratégicas para o funcionamento da

administração pública, bem como para a estrutura financeira nacional e política tributária.

Cumprido salientar que a limitação em sete comissões se justifica pela metodologia de cruzamento dos dados aqui adotada. Tal metodologia deverá isolar obrigatoriamente a legislatura, os partidos e a comissão, o que exige uma grande quantidade de dados. Assim sendo, o critério na escolha das comissões a serem analisadas, levou em conta a relevância dos temas nelas examinados e o número de membros titulares, tendo essas na maioria dos casos, cinquenta titulares, o que aumenta a significância dos casos observados.

### *3.2.1 Hipótese Geral e Hipóteses Secundárias*

Difícilmente uma única hipótese poderia ser suficiente para explicar o que esta pesquisa se propõe. A natureza da população a ser investigada e o quadro teórico construído não busca uma conclusão a respeito de um fator isolado, que possa ser visto como “determinante” do processo e das funções das comissões, mas contribuir para a compreensão dos diversos fatores relacionados a esse processo.

Para tanto, o sistema de hipóteses é constituído de uma hipótese geral, que orientará a pesquisa como um todo, e um conjunto de hipóteses secundárias que orientarão a mensuração da hipótese geral nos testes empíricos. A hipótese geral aqui adotada é a de que o não pertencimento à coligação que elegeu o Presidente da República reduz a capacidade dos líderes partidários de controlarem a distribuição de benefícios para suas bancadas, o que leva os parlamentares a buscar no próprio legislativo as fontes de tais benefícios. Conseqüentemente, o trabalho em comissões torna-se o principal canal de acesso a benefícios que podem ser capitalizados eleitoralmente, tanto de forma individual, por meio de aprovação de projetos que destinem recursos específicos para o reduto eleitoral de determinado

deputado, como coletivamente, por meio de análise especializada de projetos nas comissões.

As hipóteses secundárias visam verificar a ocorrência de critérios diferenciados no perfil dos deputados indicados para a composição das comissões nas duas legislaturas, a de 1991/1994 e a de 1995/1999, no que diz respeito ao predomínio de padrões técnico-profissionais e de critérios ligados às trajetórias político-partidárias.

Tais distinções se enquadram na hipótese central aqui formulada da seguinte forma: um padrão de recrutamento baseado em critérios técnico-profissionais indica que os temas tratados em determinadas comissões requerem um tipo de análise especializada para que as matérias em tramitação sejam aprovadas com segurança, o que por consequência eleva o caráter informativo e autônomo da comissão. Já os padrões de recrutamento baseados nas trajetórias político-partidárias indicam, não o caráter informacional, e sim a necessidade de controle por parte dos partidos sob os trabalhos da comissão, não enfatizando a qualidade das matérias aprovadas mas o condicionamento dessas aos objetivos do partido.

O critério utilizado para definir o tipo de coligação (minoritária ou majoritária) foi o percentual de cadeiras conquistadas na Câmara dos Deputados pelos partidos que formam a aliança eleitoral do presidente. Embora o conceito de aliança eleitoral seja menos explicativo do que coalizão, este último requer um trabalho empírico de maior volume para ser explicado, envolvendo dados que não puderam ser reunidos em tempo hábil para a apresentação desta pesquisa.

*Coalizão* como foi visto, é um conceito originalmente elaborado para explicar a formação de Gabinetes nos regimes parlamentaristas. O Gabinete, chefiado pelo primeiro-ministro, normalmente pertence ao partido majoritário. Mas nos sistemas multipartidários, o percentual de cadeiras obtidas pelos partidos nem sempre são suficientes para que se constitua um governo com apoio de um único partido, o que acarreta a necessidade de Gabinetes multipartidários que contem com o apoio permanente da maioria dos parlamentares. A não aprovação dos projetos do governo pode levar à

dissolução do Gabinete por meio do *voto de desconfiança* e à escolha de um novo primeiro-ministro, ou à convocação de novas eleições para o legislativo.

Contudo, o processo de constituição das *coalizões* é algo extremamente complexo, o que torna sua conceituação igualmente complexa. O caso alemão é paradigmático. Tal como o Brasil, a Alemanha é um Estado federativo. Seu sistema eleitoral é misto, sendo 50% dos membros do *Bundestag* eleitos por meio de listas partidárias nos estados e outros 50% pelo sistema distrital. Com esse *environment* institucional, as disputas ocorridas no interior do legislativo ocorrem não somente *entre* os partidos, mas também *intra* partidos, com representantes dos estados estabelecendo *coalizões paralelas* a fim de defender interesses regionais<sup>11</sup>.

No final dos anos 1980, Abranches<sup>12</sup> introduz na literatura o conceito de *presidencialismo de coalizão*, demonstrando que, ao contrário do que se pensava até então, o chefe do executivo nos regimes presidencialistas também dispunha de instrumentos capazes de ampliar sua base de apoio no legislativo, a despeito do resultado eleitoral desfavorável ao seu partido. Atento ao *environment* do sistema político brasileiro, Abranches não deixou de mencionar, todavia, que as *coalizões presidenciais* precisam levar em conta não apenas os partidos no âmbito nacional, mas estabelecer também *coalizões* nos âmbitos regionais.

A partir da introdução do conceito de *presidencialismo de coalizão*, vários trabalhos trataram das relações entre executivo, legislativo e partidos, procurando explicitar os mecanismos utilizados para constituir maioria governista no Congresso Nacional. De um modo geral, a base de dados utilizados nesses trabalhos são a composição dos Ministérios<sup>13</sup> e as votações nominais na Câmara dos Deputados<sup>14</sup>. No primeiro caso os dados dizem

---

<sup>11</sup> SAALFELD, Thomas. Germany: stable parties, chancellor democracy, and the art of informal settlement. In: MÜLLER, Wolfgang C.; STROM, Kaare (Eds.). **Coalition Government in Western Europe**. New York: Oxford University Press, 2003, p. 38.

<sup>12</sup> ABRANCHES, 1988.

<sup>13</sup> MENEGUELLO, 1998.  
AMORIM NETO, 1994.

<sup>14</sup> AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A Conexão Presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44. n. 2, 2001.

respeito à composição partidária dos ministérios, o que foge dos objetivos aqui propostos. No segundo caso, a montagem de um banco de dados para tal análise exige um trabalho que só poderia ser feito em equipe, e a utilização de bancos já montados nem sempre é compatível com a análise das comissões, cabendo lembrar que os próprios autores fazem referência sobre a dificuldade de captar os fenômenos ocorridos nas comissões<sup>15</sup>.

Para contornar essas dificuldades, o conceito de aliança eleitoral, embora não tenha um alcance tão amplo quanto o de *coalizão*, visa captar os critérios de recrutamento para as comissões bem como as funções exercidas por estas para os partidos que formaram a chapa do presidente. O fato de um partido pertencer à aliança do Presidente eleito pode ser um elemento de significativa importância para compreensão das estratégias de recrutamento para as comissões.

Uma vez dispondo do acesso à máquina pública do executivo federal, os partidos podem negociar o apoio a projetos do governo em troca de liberação de recursos para política *pork barrel* e indicação de cargos para afilhados políticos. Por outro lado, é razoável supor que o governo exija que os partidos aliados dêem andamento a uma pauta estabelecida pelo próprio governo, dispensando, portanto, qualquer iniciativa legislante que seja contrária aos interesses da agenda presidencial.

Desta forma, o recrutamento feito para as comissões, e principalmente para as comissões de foco econômico-administrativo, deve, conforme esta hipótese, apresentar a primazia de critérios relacionados à *lealdade política* dos parlamentares. Em outras palavras, os partidos que compõem a aliança presidencial *delegam* ao executivo a prerrogativa de legislar em troca da distribuição de recursos que possam ser traduzidos eleitoralmente.

Tal *delegação* ocorre devido ao cálculo sobre os *custos das transações* nos quais é percebido como mais *eficaz* a alocação e distribuição de recursos feita pelo executivo, uma vez que este já possui agências estruturadas e com acúmulo de informações suficientemente adequadas para atingirem bons

---

<sup>15</sup> AMORIM NETO, 2000.

resultados<sup>16</sup>. Do contrário, os partidos teriam que extrair tais recursos do próprio legislativo, o que, pela fragmentação já comentada, apresentaria um custo muito elevado. Soma-se a esta hipótese ainda, a argumentação de Fabiano Santos relacionada às incertezas do processo eleitoral.

O que Santos argumenta é que as regras eleitorais elevam de modo significativo os custos da construção de reputações galgadas no personalismo, uma vez que os deputados dificilmente possuem conhecimento adequado sobre as preferências de seus eleitores. Isso ocorre porque, além do fator lista aberta, muitos parlamentares são eleitos através da transferência dos votos obtidos por outros parlamentares, do mesmo partido, ou de um outro partido que faça parte da aliança eleitoral. De fato, o quociente eleitoral inclui os votos da legenda e votos no candidato no cálculo da distribuição das cadeiras no legislativo. O resultado das regras eleitorais é que poucos deputados são eleitos com base na própria votação individual<sup>17</sup>.

Para Santos<sup>18</sup>, o Executivo exerce o papel de *intermediário* entre parlamentares e os eleitores, o que leva os parlamentares a *delegar* a função de alocação e distribuição de recursos e políticas públicas. Como consequência, ao invés de *paroquialismo*, o comportamento dos legisladores apresentaria a tendência de *nacionalizar* as eleições. A hipótese de Santos vai ao encontro da hipótese aqui proposta, mas ainda assim resta saber como se comportam os partidos e seus parlamentares quando o executivo conta com apoio de partidos minoritários, ou seja, de que modo os líderes dos partidos majoritário *resolvem os conflitos coletivos* no instante em que não há como *delegar* a um agente a centralização e o controle dos recursos para o *pork barrel*?

O mais lógico nesse caso seria que os parlamentares *investissem* no fortalecimento do legislativo, e das comissões em especial. Contudo, o fortalecimento do legislativo exigiria uma *ação coletiva* pouco provável de ocorrer, seja pela ausência de deputados com longa experiência

---

<sup>16</sup> COX, 2004.

<sup>17</sup> SANTOS, 1999. p. 114.

<sup>18</sup> *Ibid.*

parlamentar<sup>19</sup>, seja pelo interesse em ocupar cargos nos executivos estaduais<sup>20</sup>, ou mesmo pela argumentação Fabiano Santos acima citada.

Diante deste quadro é razoável supor que as máquinas dos governos estaduais tenham alguma “ascendência” junto às *bancadas estaduais* na Câmara dos Deputados. A atenção dispensada às unidades federativas não é nova na ciência social brasileira. Embora esteja um pouco “fora de moda” hoje, a *política dos governadores* foi um dos temas centrais para pesquisadores que estudaram o período 1945/1964, tanto no que se refere às alianças eleitorais<sup>21</sup>, como no que diz respeito à identificação das causas da ruptura institucional de 1964<sup>22</sup>.

Mais recentemente, o já comentado trabalho de Abrúcio<sup>23</sup> retoma o debate sobre o papel dos governadores no cenário nacional. Especificamente sobre os vínculos entre governadores e deputados federais, Abrúcio destaca cinco pontos: 1) os governadores podem melhorar a *performance eleitoral* dos deputados federais, uma vez que estes são eleitos em circunscrição estadual; 2) os governadores podem distribuir empregos para os apadrinhados dos deputados federais e garantir os futuros cabos eleitorais; 3) os governadores podem distribuir verbas para investimentos nas bases eleitorais dos deputados federais; 4) a proximidade geográfica do governador com a base eleitoral dos deputados federais permite a fiscalização mais eficiente da execução dos investimentos federais no estado; 5) o governador controla um grande número de deputados estaduais e prefeitos que são figuras importantes nas campanhas eleitorais.

O argumento de Abrúcio também converge para essa hipótese quando o autor destaca que o papel dos governadores ganha importância nas eleições de 1990 e nos anos seguintes, devido à fragilidade do governo Collor<sup>24</sup>. De fato, as duas legislaturas analisadas nesta pesquisa visam exatamente testar

---

<sup>19</sup> SANTOS; RENNÓ, 2000.

<sup>20</sup> SAMUELS, 2003.

<sup>21</sup> LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional: 1945/64**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

<sup>22</sup> SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

<sup>23</sup> ABRÚCIO, 1998, p. 171-172.

<sup>24</sup> *Ibid.*

o comportamento dos partidos em dois contextos distintos da vida política nacional.

O primeiro é o contexto de uma legislatura eleita separadamente do pleito para presidente. As eleições de 1989 foram ganhas por Collor de Mello que concorreu com uma aliança composta por pequenos partidos de direita (PRN, PST e PSL). As eleições de 1990, que foram para deputados federais, deputados estaduais, senadores e governadores de estado, ocorreram sob a égide de um executivo fragilizado por não ter composto uma base de apoio no Congresso Nacional, e num quadro de alta fragmentação do sistema partidário.

O segundo contexto é o de uma eleição “casada”. Em 1994, ocorreram eleições para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual. O Presidente Fernando Henrique Cardoso concorreu e venceu no primeiro turno com o apoio de uma aliança composta pelo PSDB, PFL e PTB. Naquele momento, as eleições de 1994 representaram um realinhamento das forças partidárias com a consolidação da aliança PSDB e PFL, que se manteve durante o primeiro e o segundo mandato de Fernando Henrique.

Em resumo, o sistema de hipóteses aqui exposto visa comparar o comportamento no interior do legislativo a partir de duas legislaturas que representam o que podemos caracterizar como “conjunturas atípicas”. Em 1990, o quadro partidário estava fragmentado devido à derrota dos candidatos dos principais partidos nacionais, o que retirou da cena política o poder de barganha do executivo junto aos partidos, uma vez que Collor de Melo adotou uma postura bonapartista, governando por meio de Medidas Provisória e sem procurar compor uma base de apoio no Congresso Nacional. Com a ausência do executivo como controlador e distribuidor de recursos, os parlamentares tiveram que buscar outras fontes de abastecimento para suas bases eleitorais, o que pode explicar o fortalecimento dos governadores, conforme apontou Abrúcio<sup>25</sup>.

Em 1994, a conjuntura era bastante diferente. Fernando Henrique foi eleito em eleições “casadas” o que, segundo Lijphart<sup>26</sup> e Shugart e Carey<sup>27</sup>,

---

<sup>25</sup> ABRÚCIO, 1998.

<sup>26</sup> LIJPHART, 2003.

reduz o espaço para o *paroquialismo*. Ao contrário do seu antecessor, Fernando Henrique buscou desde a eleição construir uma aliança com partidos que pudessem formar uma *coalizão* estável. Para tanto, seu mandato foi caracterizado pelo fortalecimento do executivo, não apenas em relação ao legislativo, mas também em relação ao poder dos governadores, utilizando para isso toda forma de poder de persuasão sobre os partidos para passar a agenda do executivo no Congresso Nacional.

### 3.2.2 Os Testes e os Indicadores

A apresentação e a análise dos dados será composta por três grandes blocos de testes destinados a verificar a validade das hipóteses relacionadas às possibilidades de que comissões cumpram as funções *informativas, distributivas e/ou partidárias*.

O primeiro bloco de teste analisará indicadores relacionados à vigência de critérios de especialização e de conexão eleitoral na composição das comissões. Como base para mensurar o grau de especialização e, portanto, a função informativa das comissões, os indicadores levam em conta a formação acadêmica dos parlamentares e o tempo de permanência dos mesmos nas comissões. Já para mensurar conexões eleitorais, função distributivista das comissões, os indicadores farão a correlação entre o percentual de votos obtidos pelos deputados em seus estados e o tempo de permanência nas comissões.

Nos dois casos, a variável *tempo de permanência nas comissões* é de suma relevância. No primeiro caso, o tempo investido na permanência de determinado deputado na comissão constitui um mecanismo elementar para que se gere *expertise* pois, como advoga a linha informativa do neoinstitucionalismo, as comissões responsáveis por jurisdições delimitadas

---

<sup>27</sup> SHUGART; CAREY, 1992.

deslocam o foco do parlamentar, antes voltado para generalidades, e o concentram em temas específicos<sup>28</sup>.

De modo similar, o tempo de permanência nas comissões também é uma variável-chave para que a comissão cumpra a função distributivista. A tramitação ordinária de um projeto originado na comissão, como veremos mais adiante, demanda uma quantidade considerável de tempo. Mesmo que se diga que um deputado pode acompanhar a tramitação de seu projeto, mesmo não pertencendo à comissão onde ele se originou, o fato de pertencer à mesma comissão favorece o aprofundamento do debate sobre o mesmo.

Sendo assim, o critério utilizado para mensurar a existência de aspectos distributivistas nas comissões fará a correlação entre percentual de votos obtidos pelos deputados em seus estados e tempo de permanência na comissão. A hipótese adotada neste caso é a de que conforme analisou Ames<sup>29</sup>, os parlamentares mais votados podem utilizar seu capital eleitoral no recrutamento para as comissões.

O segundo bloco de teste buscará captar a influência dos critérios relacionados às trajetórias políticas partidárias dos deputados no recrutamento para as comissões. A hipótese adotada aqui é a de que uma vez não dispendo da prerrogativa de controle na “porta de entrada” do legislativo (regras eleitorais), os partidos selecionam os parlamentares de maior *lealdade política* para comporem as comissões estratégicas, conforme a hipótese já utilizada *alhures*<sup>30</sup>. Para tanto, os indicadores construídos se baseiam na origem partidária dos parlamentares, no número de filiações partidárias, na coerência ideológica e na atividade partidária dos mesmos, acreditando-se que esses critérios se mostrem mais salientes quando o Presidente da República dispõe de uma aliança composta por partidos majoritários na Câmara dos Deputados.

Ainda neste segundo bloco, serão aplicados testes para mensurar a relação entre organização partidária e atuação parlamentar, através da distribuição de membros de diretórios nacionais nas comissões. A hipótese é a de que a indicação de um membro de diretório nacional para determinada

---

<sup>28</sup> KREHBIEL, 1991.

<sup>29</sup> AMES, Barry. O Congresso e a Política Orçamentária durante o Período Pluripartidário. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986.

<sup>30</sup> MÜLLER, 2005.

comissão representa um sinal de importância estratégica da mesma para o partido.

O terceiro e último bloco de testes empíricos aborda, de modo agregado, as diferenças de recrutamentos para as comissões entre governo e oposição no âmbito nacional e no âmbito dos estados. A hipótese é a de que quando a aliança presidencial é majoritária na Câmara dos Deputados ocorre uma redução no percentual de deputados com elevado índice de coerência ideológica uma vez que os partidos governistas atraem a migração de parlamentares de várias matrizes partidárias, que trocam de partido em busca do acesso aos recursos do governo federal. Do modo oposto, uma aliança minoritária indica um executivo com uma base pouco expressiva em termos numéricos porém com índices mais altos de coerência ideológica. Todavia, a falta de canais de acesso ao governo federal pode abrir espaço para que as relações entre governadores e bancadas ganhem notoriedade, uma vez que os governos estaduais podem destinar recursos públicos às bases eleitorais dos deputados, que em troca permanecem mais tempo em suas comissões a fim garantir a aprovação de projetos dos governadores.

Para tanto, os testes aplicados analisarão o tempo permanência dos parlamentares de governo e de oposição nas comissões. Serão considerados como pertencente ao governo ou à oposição, no âmbito federal e no âmbito estadual, os deputados membros de partidos coligados nos respectivos governos estaduais e federal. A hipótese desse teste funciona de modo inverso no âmbito federal e estadual. No âmbito federal, a permanência nas comissões pode ser desincentivada pelo executivo, como um modo de controle político sobre a agenda do legislativo, uma vez que quanto menor o tempo de permanência do deputado na comissão melhor sua especialização e, portanto, menor a possibilidade de que as comissões venham apresentar projetos contrários aos interesses do governo.

Com relação aos governos estaduais o tempo de permanência de deputados membros da aliança governista nas comissões pode ser essencial para a aprovação de projetos de interesse dos estados pelas mesmas razões que justificam os testes das funções distributivistas acima citadas. O tempo de

permanência nas comissões é essencial para o acompanhamento dos projetos em tramitação.

### 3.3 Os Papéis Informacionais e Distributivistas das Comissões

Este bloco de testes buscará verificar a ocorrência de critérios de recrutamento para as comissões que possam indicar a existência de funções relacionadas aos papéis *informacionais e distributivistas* as comissões.

Como foi visto na Tabela 1, no início do capítulo teórico, as linhas *informacionais e distributivistas* do neoinstitucionalismo presumem que a estrutura organizativa do legislativo seja descentralizada e que as comissões possam contar com um largo espaço de autonomia. Tanto na linha *informacional* como na linha *distributivista* o critério utilizado para a composição das comissões é o da *auto-seleção*.

No caso da linha *informacional*, os parlamentares, ao se dedicarem por um longo período a elaborar legislação correspondente à jurisdição específica de determinada comissão, adquirem *expertise*<sup>31</sup>. Além de gerar quadros especializados no parlamento, a linha *informacional* parte da concepção de que o trabalho nas comissões eleva as possibilidades de que os resultados da aprovação dos projetos em análise trarão benefícios para todos os parlamentares em termos de retorno eleitoral, uma vez que tais projetos seriam minuciosamente analisados por especialistas<sup>32</sup>.

Deste modo, as comissões teriam uma relação assimétrica com o plenário no que concerne ao “estoque de informação”. O plenário, constituído

---

<sup>31</sup> KREHBIEL, 1991.

<sup>32</sup> *Ibid.*

por todo o corpo de parlamentares eleitos, estaria na dependência da avaliação das comissões. Em virtude disso, os parlamentares reeleitos teriam seus lugares conservados nas comissões, gerando assim, a regra de *seniority*<sup>33</sup>.

Na abordagem da linha *distributivista* as comissões seriam os principais instrumentos para o aporte de recursos *pork barrel*. Os parlamentares procurariam as comissões cujas atribuições estariam relacionadas com as necessidades de seus redutos eleitorais. Desta forma, de modo similar à linha *informacional*, os critérios de auto-seleção prevalecem no recrutamento para as comissões, o que pressupõe portanto, a existência de uma estrutura organizativa descentralizada<sup>34</sup>.

### 3.3.1 *Especialização Profissional, Tempo de Permanência nas Comissões e Função Informacional*

Essa sessão se destina a testar empiricamente a hipótese de que as comissões possam, ao menos sob uma determinada conjuntura, desempenhar o papel informacional, ou seja, serem órgãos que possuam um estoque de informação especializada como advoga a linha informacional do neoinstitucionalismo. Para tanto duas variáveis são fundamentais: a formação acadêmica dos deputados indicados pelos partidos para comporem as comissões e o tempo em que estes permanecem nas respectivas comissões.

### 3.3.2 *A Hipótese da Especialização*

Os primeiros dados analisados são apresentados no formato de tabelas onde é aplicada uma análise comparada para verificar a significância da

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> LIMONGI, 1994.

formação acadêmica como um fator capaz de influenciar os critérios de recrutamento dos partidos nas duas legislaturas em comparação. A metodologia adotada consiste na soma dos percentuais de deputados por partido com formação acadêmica relacionada à jurisdição da comissão.

A hipótese H1 é a de que *há uma significativa diferença nos percentuais das duas legislaturas, sendo na primeira (1991/1994) maior o percentual de especialistas*. Já H0, a rejeição de H1, *ocorrerá caso a diferença entre os percentuais não apresente relevância estatística*.

A primeira coluna apresenta as siglas dos partidos com representantes na comissão, logo após são destinadas duas colunas para cada legislatura, a primeira com o percentual de deputados com formação acadêmica relacionada à jurisdição da comissão. Tal percentual pode corresponder tanto a uma área específica, como a formação jurídica na CCJR, como a soma do percentual de duas ou mais áreas, como engenharia e comunicação na CCTCI. A segunda coluna apresenta o número total de deputados por partido, independente de formação, que fizeram parte da comissão durante toda a legislatura.

**Tabela 6** - Titulares da CCJR com Formação Acadêmica em Ciências Jurídicas nas Legislaturas de 1991/1994 e de 1995/1999 por Partido (percentual)

Partido	1991 –1994 (%)	TOTAL	1995 – 1999 (%)	TOTAL
PMDB	88.4	43	79.4	34
PSDB	86.7	15	61.3	31
PFL	97.1	35	87.8	41
PT	81.3	16	47.6	21
PDS/PPB/PP	72.2	18	69.2	26
PDT	84.2	19	100	11
PTB	85.7	14	100	9
PSB	100	4	0	4
PCdoB	0	4	75	4
PCB/PPS	0	0	0	1
PRN	0	0	0	0
PL	14.3	7	0	3
PMN	0	0	0	1
PTR	66.7	3	0	0
PSC	75	4	0	0
PV	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0
PSL	0	0	100	1
PSTU	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ

O resultado obtido mostra uma diferença relevante nos percentuais do PMDB. Na legislatura de 1991/1994, do total de 43 deputados do partido que passaram pela CCJR, 88,4% possuía formação em direito. Em 1995/1999 o percentual de deputados do PMDB com formação em direito cai para 79,4% embora em número total de casos observados seja de 34 deputados durante a legislatura. No PSDB, 86,7% dos 15 deputados em 1991/1994 possuíam formação na área jurídica contra 61,3% de 31 deputados em 1995/1999. Os percentuais do PFL apresentam variações similares à do PMDB de 97,1% para 87,8, embora o número total de casos suba de 35 em 1991/1994 para 41

em 1995/1999. Tal redução pode estar ligada tanto à escassez de especialistas diante do crescimento do número de deputados dos partidos, como à utilização de critérios não relacionados a *expertise* no recrutamento para as comissões.

O percentual do PT também sofre um decréscimo com o crescimento do número total dos deputados na CCJR, passando de 81,3 dos 16 deputados em 1991/1994 para 47,6% de um total de 21 deputados em 1995/1999. No PP (antigo PDS) o percentual não apresenta uma variação relevante embora o número total de casos suba de 18% em 1991/1994 para 26% em 1995/1999. O PDT e o PTB apresentam variações próximas.

As Tabelas 7 e 8 mostram os dados relativos à formação acadêmica dos titulares da CAPR e CCTCI (comissões de focos regionais). No primeiro caso o percentual e o número total de deputados por partido representa a soma dos casos individuais correspondente à formação em engenharia agrônoma e veterinária. Na segunda tabela, a soma corresponde às formações em engenharia e comunicação. Não foram encontrados deputados com formação específica na área de informática ou programação de sistemas.

**Tabela 7 – Titulares da CAPR com Formação Acadêmica em Engenharia Agrônoma e Veterinária nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)**

Partido	1991 –1994 (%)	TOTAL	1995– 1999 (%)	TOTAL
PMDB	6.0	50	15.0	40
PSDB	0	11	0	23
PFL	17.7	34	13.2	38
PT	0	14	0	19
PDS/PPB/PP	11.8	17	11.1	18
PDT	27.8	18	23.1	13
PTB	0	13	0	12
PSB	0	4	0	4
PCdoB	0	0	0	0
PCB/PPS	0	0	0	2
PRN	0	6	0	0
PL	0	6	100.0	1
PMN	0	0	0	1
PTR	0	13	0	0
PSC	50.0	2	0	0
PV	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0
PSL	0	0	0	0
PSTU	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ

O que é possível observar na CAPR é uma redução importante no percentual de deputados com formação acadêmica na área. Aqui cabe um esclarecimento quanto a uma questão metodológica: embora os indicadores sobre a ocupação ou atividade profissional devessem ser incluídos como um critério de especialização ligada às áreas de determinadas comissões, tal variável não pode ser utilizada por não ser possível a distinção entre atividade e formação acadêmica, nos cálculos estatísticos. Poderia o mesmo deputado ser contabilizado nas duas variáveis, o que geraria uma distorção nos percentuais finais.

Sendo assim, optou-se por trabalhar apenas com a variável formação acadêmica, o que talvez explique o baixo índice de deputados especializados na CAPR. O partido que mais se destaca neste quesito é o PFL com 17,7% de 34 deputados em 1991/1994 e 13,2% de 38 deputados em 1995/1999. Em seguida os índices do PDT apresentam alguma relevância com 27,8% de 18 casos em 1991/1994 e 23,1% de 13 casos em 1995/1999.

Na CCTCI, o critério da formação acadêmica mostra maior saliência embora os percentuais apresentem pouca variação quando comparadas as duas legislaturas. A variação de maior destaque é a do PMDB com uma queda do percentual de 26,1% de 46 deputados em 1991/1994 para 7,5% de 40 deputados em 1995/1999. O percentual do PSDB se apresenta estável embora o número de deputados que passaram por essa comissão dobre passando de 15 em 1991/1994 para 32 em 1995/1999. No PFL é possível notar um acréscimo no percentual de deputados com formação nas áreas afins acima do número total de casos, pois enquanto em 1991/1994 esse percentual representava 18,8%, de 32 parlamentares em 1995/1999 o mesmo corresponde a 26,3% de 38 deputados.

Cabe ainda destacar que o PRN, partido do então Presidente Fernando Collor de Mello, indicou na legislatura de 1991/1994, 10 deputados para a CCTCI não indicando nenhum deputado na legislatura seguinte.

**Tabela 8** – Titulares da CCTCI com Formação Acadêmica em Engenharia e Comunicação nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

Partido	1991 –1994 (%)	TOTAL	1995-1999 (%)	TOTAL
PMDB	26.1	46	7.5	40
PSDB	13.4	15	12.4	32
PFL	18.8	32	26.3	38
PT	0	12	7.7	13
PDS/PPB/PP	25	12	49.3	28
PDT	23.5	17	0	10
PTB	30.8	13	50	8
PSB	75	4	0	4
PCdoB	0	0	0	5
PCB/PPS	0	2	0	1
PRN	0	10	0	0
PL	0	8	0	5
PMN	0	0	0	2
PTR	0	2	0	0
PSC	0	0	0	1
PV	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0
PSL	0	0	0	1
PSTU	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ

As Tabelas 9 e 10 apresentam os dados relacionados às comissões de foco social (CECD e CSSF). No primeiro caso, as formações acadêmicas computadas foram na área de pedagogia, filosofia, sociologia, letras e educação física. No segundo caso, foram computadas as áreas de medicina e psicologia.

Na CECD, as duas variações mais significativas foram apresentadas pelo PMDB e pelo PFL. No PMDB, a variação no percentual de deputados formados nas áreas afins, oscilou de 19% em um total de 21 deputados em

1991/1994 para 63,1% de um total de 18 deputados em 1995/1999. O PFL apresentou uma oscilação de 40% de 20 deputados em 1991/1994 e 5,6% de 18 deputados em 1995/1999. Chama a atenção o caso do PDT, cuja principal bandeira é a educação. O investimento do partido na Comissão é nulo em termos de especialização, não indicando nas duas legislaturas nenhum parlamentar proveniente de alguma área acadêmica vinculada à educação.

A CSSF apresenta um nível de especialização bem mais elevado do que a CECD, nas duas legislaturas. A oscilação mais acentuada é encontrada no PMDB, onde o percentual passa de 61.5% de um total de 26 parlamentares na legislatura de 1991/1994 para 38.8% de 34 deputados em 1995/1999. O PSDB fez um investimento bastante elevado na CSSF na legislatura 1991/1994 ao indicar 100% de um total de 10 deputados formados nas áreas afins. Na legislatura 1995/1999, tal percentual baixou para 63% embora o número total de deputados tenha passado para 27. No caso do PFL, a oscilação foi pouco relevante. O PT, principal partido de oposição nas duas legislaturas, fez um investimento ascendente na CSSF passando de 37,5% de 8 deputados em 1991/1994 para 66,7% de 15 parlamentares em 1995/1999. Já o PDT apresentou um processo inverso ao do PT, oscilando de 90,9% de 11 parlamentares em 1991/1994 para 55,8% de 9 deputados na legislatura seguinte. Outros partidos de esquerda como o PPS e o PCdoB apresentam um percentual de 100% de deputados ligados profissionalmente às áreas afins, embora tais percentuais representem um número total de deputados entre dois e quatro.

**Tabela 9** – Titulares da CECD com Formação Acadêmica em Pedagogia, Filosofia, Sociologia, Letras e Educação Física nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

Partido	1991–1994 (%)	TOTAL	1995–1999 (%)	TOTAL
PMDB	19	21	63.1	16
PSDB	38.5	13	43.8	16
PFL	40	20	5.6	18
PT	36.4	11	27.3	11
PDS/PPB/PP	0	4	0	9
PDT	0	9	0	4
PTB	0	8	0	2
PSB	100	2	0	2
PCdoB	0	3	0	4
PCB/PPS	0	0	0	0
PRN	0	6	0	0
PL	0	5	0	5
PMN	0	1	0	0
PTR	50	2	0	0
PSC	0	1	0	0
PV	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0
PSL	0	0	0	0
PSTU	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ

**Tabela 10** – Titulares da CSSF com Formação Acadêmica em Medicina e Psicologia nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

Partido	1991–1994 (%)	TOTAL	1995–1999 (%)	TOTAL
PMDB	61.5	26	38.8	34
PSDB	100	10	63	27
PFL	57.7	26	48.7	30
PT	37.5	8	66.7	15
PDS/PPB/PP	37.5	8	50	20
PDT	90.9	11	55.8	9
PTB	60	5	66.7	9
PSB	100	3	50	4
PCdoB	100	3	100	4
PCB/PPS	100	2	100	3
PRN	60	5	0	0
PL	100	3	90	5
PMN	0	0	0	0
PTR	0	1	0	0
PSC	0	0	0	0
PV	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0
PSL	0	0	-	-
PSTU	0	0	-	-

Fonte: NECON/IUPERJ

Finalizando a análise sobre os critérios de especialização dos titulares no recrutamento para as comissões, as Tabelas 11 e 12 apresentam os dados relacionados às comissões de foco econômico e administrativo (CFT e CTASP). Na CFT, as áreas acadêmicas consideradas foram ciências econômicas e administração de empresas, e na CTASP direito e administração de empresas.

**Tabela 11** – Titulares da CFT com Formação Acadêmica em Ciências Econômicas e Administração de Empresas nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

Partido	1991–1994 (%)	TOTAL	1995–1999 (%)	TOTAL
PMDB	36.6	30	13.3	30
PSDB	36.4	11	26.6	30
PFL	42.9	21	28.2	32
PT	66.7	9	54.6	11
PDS/PPB/PP	90	10	16.7	18
PDT	90	10	50	4
PTB	0	7	0	4
PSB	100	4	80	5
PCdoB	0	0	0	1
PCB/PPS	0	0	0	1
PRN	16.7	6	0	0
PL	0	5	0	4
PMN	0	0	0	0
PTR	0	1	0	0
PSC	0	4	0	0
PV	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0
PSL	0	0	0	0
PSTU	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ

Como é possível notar, na CFT o nível de especialização profissional é relativamente baixo se considerarmos a complexidade dos temas tratados na comissão. O PMDB apresenta uma queda acentuada do percentual passando de 36,6% em 1991/1994 para 13,3% em 1995/1999, embora o número total de deputados permaneça igual (30 deputados). O PFL e o PSDB apresentam um percentual de especialização declinante e um número total de deputados que passaram pela comissão crescente. Os dados são 42,9% de 21 em 1991/1994

e 28,2% de 32 deputados em 1995/1999, e 36,4% de 11 em 1991/1994 e 26,6% de 30 parlamentares em 1995/1999, respectivamente. Outro partido que apresenta uma queda bastante acentuada no percentual de deputados com especialização na CFT é o PPB/PP. Seu percentual cai de 90% de 10 parlamentares em 1991/1994 para 16,7% de 18 deputados em 1995/1999.

A CTASP apresenta um percentual de especialização mais elevado. Nessa comissão é importante notar que os partidos que participaram da aliança eleitoral que elegeu o Presidente Fernando Henrique reduziram seus percentuais de especialistas na comissão. O PSDB reduziu de 40% de 10 deputados em 1991/1994 para 30% de 13 na legislatura posterior. Mas a redução mais drástica de especialistas ocorreu no PFL com a queda de 90,9% dos 11 deputados para 0% de 19 nas respectivas legislaturas. O PTB, outro partido da aliança de Fernando Henrique, apresentou uma redução do percentual de especialistas na CTASP igualmente drástica, embora menor em números absolutos, passando de 60% de 5 deputados para 0% de 1, também nas respectivas legislaturas.

Na oposição o PT eleva seu percentual de especialistas na CTASP passando de 6,3% de 16 deputados em 1991/1994 para 22% de 27 parlamentares em 1995/1999. Os demais partidos de esquerda (PDT, PSB, PCdoB, e PCB/PPS) não apresentaram variações significativas.

**Tabela 12** – Titulares da CTASP com Formação Acadêmica em Ciências Jurídicas ou Administração de Empresas nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

Partido	1991 – 1994 (%)	TOTAL	1995–1999 (%)	TOTAL
PMDB	20	15	33.4	15
PSDB	40	10	30	13
PFL	90.9	11	0	19
PT	6.3	16	22	27
PDS/PPB/PP	100	2	25	4
PDT	33.3	6	100	3
PTB	60	5	0	1
PSB	25	4	50	2
PCdoB	0	4	0	4
PCB/PPS	0	1	0	1
PRN	57.1	7	0	0
PL	100	2	0	0
PMN	0	0	0	1
PTR	0	1	0	0
PSC	0	0	0	0
PV	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0
PSL	0	0	0	0
PSTU	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ

O que se pode concluir do conjunto de dados relativos à especialização é que a primeira legislatura analisada apresenta uma maior presença de parlamentares recrutados a partir de critérios relacionados à formação acadêmica. Já na segunda legislatura, ocorre um sensível decréscimo dos parlamentares com formação acadêmica relacionada às jurisdições das comissões o que indica que a formação foi um critério relevante no recrutamento para as comissões e que, portanto, poderia ser visto como

indício de que na legislatura 1991/1994, ao menos no que tange a esse critério, as comissões foram valorizadas.

### 3.3.3 A Hipótese do Tempo de Permanência nas Comissões

A segunda variável a ser analisada, com o objetivo de testar a aplicação da teoria informacional às comissões da Câmara dos Deputados, é o tempo de permanência dos deputados nas comissões. Como já foi dito, a linha informacional do neoinstitucionalismo parte do princípio de que as comissões possuem um estoque de informações maior do que o plenário. Portanto, é razoável supor que a permanência nas comissões estimule a *expertise*.

Mesmo antes do surgimento do neoinstitucionalismo como corrente analítica, pesquisadores do *staff* legislativo já destacavam o potencial informativo e especializado do trabalho em comissões. Clapp<sup>35</sup> salientava que o trabalho contínuo dos deputados nas comissões representava uma “economia de tempo”, pois ao se deter aos assuntos atinentes à área de determinada comissão durante mandatos consecutivos, o parlamentar reduzia seu volume de pesquisa. De fato, ao invés de tomar conhecimento de todos os temas em trâmite no legislativo, era possível se dedicar ao estudo aprofundado de um número menor de temas.

No caso brasileiro, a construção de um indicador sobre o tempo de permanência dos deputados nas comissões durante mandatos consecutivos seria uma tarefa irrealizável por dois motivos: a taxa de renovação da Câmara dos Deputados é muito elevada e a rotatividade nas comissões é intensa. Embora a composição oficial das comissões ocorra na primeira e na segunda sessão legislativa de cada legislatura, são grandes as interrupções do exercício da titularidade em comissão neste intervalo entre as sessões legislativas.

Tais interrupções podem ocorrer por decisão do líder partidário que, na iminência de votação de projeto estrategicamente relevante para seu partido, faz um remanejo na composição da comissão, retirando momentaneamente

---

<sup>35</sup> CLAPP, Charles L. **The Congressman**: his work as he sees it. Washington: Brookings Institution, 1962, p. 156

algum deputado que possa não cumprir sua orientação, e colocando um deputado mais leal. Ela também pode se dar a pedido do próprio parlamentar, que decide se dedicar a outras tarefas no interior do legislativo ou pede licença de seu mandato para assumir algum cargo no executivo estadual ou municipal.

Para contornar esse problema, a metodologia adotada foi à comparação das listas anuais de composição das comissões numa mesma legislatura. Para cada ano que um deputado do mesmo partido permanecia como titular na sua comissão, foi acrescido o número 1, correspondendo a um ano de permanência. Dessa forma, o valor mínimo é 1 e o máximo são 4, para os deputados que permanecem os 4 anos numa mesma comissão, em dada legislatura. O passo seguinte foi à obtenção do tempo médio de permanência nas comissões nas duas legislaturas. Para facilitar a visualização dos resultados, os dados são apresentados na forma de gráficos.

A hipótese H3 é a de que *as médias de tempo de permanência nas comissões na legislatura 1991/1994 devem ser maiores do que as verificadas na legislatura 1995/1999*. A H2, rejeição de H3, ocorrerá se *as médias não apresentarem diferenças significativas*.

O fundamento dessa hipótese reside no fato de que, conforme prevê a linha *informacional* do neoinstitucionalismo, o tempo dedicado a determinada comissão contribui, não apenas para a divisão do trabalho mas também para a especialização dos parlamentares nas áreas atinentes as comissões. Para tanto, ou seja, para que as comissões desenvolvam essa qualificação de informação é preciso que elas disponham de um alto grau de autonomia em relação ao plenário e em relação aos partidos, o que torna plausível a hipótese de que esse fenômeno tenha ocorrido na legislatura de 1991/1994, quando os partidos majoritários não dispunham de acesso aos recursos do governo federal e os parlamentares tinham que buscar no próprio legislativo os recursos a serem repassados as suas bases eleitorais.

A Tabela 13 mostra a média de tempo de permanência dos titulares da CCJR nas duas legislaturas analisadas.

**Tabela 13** – Tempo Médio de Permanência dos Titulares da CCJR nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos

Partido	1991 –1994	1995 – 1999
PMDB	0.55	0.44
PSDB	0.32	0.32
PFL	0.46	0.56
PT	0.43	0.57
PDS/PPB/PP	1.00	0.00
PDT	0.63	0.37
PTB	0.60	0.39
PSB	0.50	0.50
PCdoB	0.50	0.50
PCB/PPS	0.00	1.00
PRN	0.00	1.00
PL	0.70	0.30
PMN	0.00	1.00
PTR	1.00	0.00
PSC	1.00	0.00
PV	-	-
PRONA	-	-
PSL	1.00	0.00
PSTU	-	-

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Os dados mostram que a hipótese H3 no caso da CCJR não é confirmada. De modo geral, todos os partidos mostram uma média de tempo de permanência nesta comissão maior na legislatura de 1995/1999 do que em 1991/1994. Contudo, observando os casos do PSDB e do PFL, notamos que o primeiro não apresenta diferenças nas médias registradas nas duas legislaturas, enquanto que o segundo apresenta uma permanência maior na segunda legislatura. Isso indica que, no caso desta comissão, a presença no governo federal não influi no tempo de permanência.

Por outro lado, tanto o PTB, partido que fez parte da aliança presidencial em 1994, como o PMDB, que veio fazer parte da base governista no decorrer da legislatura de 1995, apresentam médias de tempo de permanência significativamente menores quando esses partidos integram a base governista.

No bloco de partidos de esquerda, o PT e PPS apresentam maior tempo de permanência na segunda legislatura. O PDT apresenta um decréscimo de 1991 para 1995 e o PCdoB e PSB apresentam as mesmas médias. Estes dados sugerem que os partidos do bloco de esquerda mantiveram um fluxo de investimentos constante, até mesmo ascendente no tempo de permanência na CCJR.

Uma interpretação plausível para esse fenômeno pode residir no fato de que o governo Fernando Henrique deu início a uma série de reformas constitucionais, e como já foi dito, a CCJR é responsável por emitir parecer sobre a constitucionalidade dos projetos enviados a Câmara dos Deputados. Sendo assim, a pauta do executivo influenciou o comportamento da comissão demandando a permanência maior dos deputados, tanto do governo como da oposição, como forma de assegurar as posições de confronto sobre o andamento das reformas constitucionais.

A Tabela 14 mostra o tempo médio de permanência nas comissões de foco regional, CAPR e CCTCI.

**Tabela 14** – Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões de Foco Regionais nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos

Partido	CAPR 1991 – 1994	CAPR 1995 -1999	CCTCI 1991–1994	CCTCI 1995 – 1999
PMDB	0.55	0.44	0.53	0.46
PSDB	0.32	0.67	0.31	0.68
PFL	0.48	0.52	0.45	0.54
PT	0.42	0.57	0.48	0.52
PDS/PPB/PP	1.00	0.00	1.00	0.00
PDT	0.58	0.41	0.62	0.37
PTB	0.52	0.48	0.61	0.38
PSB	0.50	0.50	0.50	0.50
PCdoB	-	-	0.00	1.00
PCB/PPS	0.00	1.00	0.00	1.00
PRN	1.00	0.00	1.00	0.00
PL	0.85	0.14	0.61	0.38
PMN	0.00	1.00	0.00	1.00
PTR	1.00	0.00	1.00	0.00
PSC	1.00	0.00	0.00	1.00
PV	-	-	-	-
PRONA	-	-	-	-
PSL	-	-	0.00	1.00
PSTU	-	-	-	-

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nas comissões de foco regional a hipótese de H3, de que a ausência de acesso dos partidos majoritários aos recursos do governo federal, levaria os parlamentares a buscar tais recursos no próprio legislativo, permanecendo mais tempo nas comissões como forma de ganhar *expertise*, pode ser considerada rejeitada, uma vez que as médias de permanência nestas comissões são notadamente superiores na segunda legislatura. A exceção do PMDB, que apresenta uma média de permanência declinante nas duas comissões, os demais partidos expressivos apresentam médias que oscilam

positivamente. O PFL apresenta uma oscilação mais modesta na CAPR, com uma variação de 0,48 em 1991/1994 para 0,52 em 1995/1999. Já o PSDB, faz um investimento maior na CCTCI, passando de 0,31 para 0,68, na segunda legislatura, ocasião na qual o Presidente Fernando Henrique aprovou a quebra do monopólio estatal das comunicações. Na CAPR a oscilação do PSDB foi igualmente ascendente embora inferior a da CCTCI.

Os partidos de esquerda apresentaram o seguinte comportamento: o PT eleva de modo mais significativo o seu investimento em tempo de permanência na CAPR na segunda legislatura, oscilando de 0,42 em 1991/1994 para 0,57 em 1995/1999. Na CCTCI, a oscilação é menos significativa, passando de 0,48 para 0,52 em 1995/1999. O PDT faz um movimento inverso com redução das médias de tempo de permanência nas duas comissões, caindo de 0,58 em 1991/1994 para 0,41 em 1995/1999 na CAPR, e de 0,62 para 0,37 na CCTCI. O PSB manteve-se estável nas duas legislaturas em questão e o PCdoB não apresentou representante na CAPR mas elevou seu tempo médio de permanência na CCTCI na segunda legislatura.

Os dados da Tabela 15 mostram o tempo médio de permanência nas comissões de foco social: CECD e CSSF.

**Tabela 15** – Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões de Foco Social nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos

Partido	CECD 1991 – 1994	CECD 1995 -1999	CSSF 1991–1994	CSSF 1995 – 1999
PMDB	0.52	0.47	0.43	0.56
PSDB	0.44	0.55	0.27	0.72
PFL	0.52	0.47	0.46	0.53
PT	0.50	0,50	0.34	0.66
PDS/PPB/PP	1.00	0.00	1.00	0.00
PDT	0.69	0.30	0.55	0.45
PTB	0.80	0.20	0.35	0.64
PSB	0.50	0.50	0.42	0.57
PCdoB	0.42	0.57	0.42	0.57
PCB/PPS	-	-	1.00	0.00
PRN	1.00	0.00	1.00	0.00
PL	0.50	0.50	0.37	0.62
PMN	1.00	0.00	-	-
PTR	1.00	0.00	1.00	0.00
PSC	1.00	0.00	-	-
PV	-	-	-	-
PRONA	-	-	-	-
PSL	-	-	-	-
PSTU	-	-	-	-

Fonte:NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nas comissões de foco social, as médias de tempo de permanência mostram valores bastante díspares, embora a CSSF receba um fluxo de investimento crescente em termos de tempo de permanência, o que sugere que a agenda governamental de reforma da previdência tenha influenciado as estratégias dos partidos nessa comissão.

O PMDB e o PFL apresentam variações muito semelhantes, com um incremento do tempo dedicado a CSSF e redução da permanência na CECD. O PSDB oscila positivamente nas duas comissões, contudo esse movimento é bem mais acentuado na CSSF com um salto de 0,27 em 1991/1994 para 0,72

em 1995/1999. O PTB, outro partido da aliança eleitoral do presidente Fernando Henrique, mostrou o mais significativo declínio na média de tempo dedicado a CECD, com uma oscilação de 0,80 na primeira legislatura, para 0,20 na segunda. Já na CSSF o PTB eleva seu tempo de permanência em cerca de 50%.

O PT manteve as mesmas médias de tempo de permanência na CECD, mas ampliou consideravelmente sua permanência na CSSF, fato compreensível levando-se em conta sua forte oposição, naquele momento, à reforma da previdência. O PDT tem um forte declínio na sua média de permanência nas duas comissões. Na CECD, cai de 0,69 para 0,30 e na CSSF de 0,55 para 0,45 entre 1991/1994 e 1995/1999 respectivamente. Ainda no pólo esquerdo do espectro político o PSB manteve suas médias de tempo de permanência estáveis na CECD nas duas legislaturas mas ampliou seu tempo na CSSF em 1995/1999, e o PCdoB apresentou elevação de tempo de permanência proporcionais nas duas comissões.

A Tabela 16 encerra a comparação das médias de tempo de permanência nas comissões apresentando os dados relativos a CFT e a CTASP.

**Tabela 16** – Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões de Foco Econômico-Administrativo nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos

Partido	CFT 1991 – 1994	CFT 1995 -1999	CTASP 1991–1994	CTASP 1995 – 1999
PMDB	0.50	0.50	0.50	0.50
PSDB	0.26	0.73	0.43	0.56
PFL	0.39	0.60	0.36	0.63
PT	0.45	0.55	0.37	0.62
PDS/PPB/PP	1.00	0.00	1.00	0.00
PDT	0.73	0.26	0.66	0.33
PTB	0.63	0.26	0.83	0.16
PSB	0.44	0.55	0.66	0.33
PCdoB	0.00	1.00	0.44	0.55
PCB/PPS	-	-	0.50	0.50
PRN	1.00	0.00	1.00	0.00
PL	0.55	0.44	1.00	0.00
PMN	-	-	0.00	1.00
PTR	1.00	0.00	1.00	0.00
PSC	1.00	0.00	-	-
PV	-	-	-	-
PRONA	-	-	-	-
PSL	-	-	-	-
PSTU	-	-	-	-

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

O crescimento expressivo do tempo de permanência na CFT, apresentado pelo PSDB e pelo PFL vão parcialmente ao encontro da hipótese H3. Neste caso pode-se afirmar, com certa margem de segurança, que a participação no governo federal teve influência na estratégia destes partidos nas comissões de foco econômico-administrativo, porém com o sinal invertido. Esperava-se que, devido ao fato de não ter acesso os recursos do governo federal, fizesse com que os partidos investissem mais pesadamente no caráter informacional das comissões.

Todavia, constata-se o contrário. No momento em que o PFL e o PSDB estiveram à frente do governo federal, seus investimentos em termos de tempo de permanência na CFT foram quase triplicados. Já na CTASP, a oscilação positiva da média dos dois partidos foi bem menos expressiva. O PMDB manteve sua média constante em ambas comissões, nas duas legislaturas observadas.

O PT teve um pequeno aumento no tempo de permanência na CFT, passando de 0.45 na legislatura 1991/1994 para 0.55 em 1995/1999. Já na CTASP, o aumento foi bem mais significativo, passando de 0.37 em 1991/1994 para 0.62 na legislatura 1995/1999. O PDT oscilou negativamente, acompanhado na PSB na CTASP embora tenha elevado seu tempo de permanência na CTASP.

O que se pode notar, é que, ao contrário do que previa a hipótese H3, a ausência de acesso aos recursos do governo federal não levou os parlamentares a investirem na sua permanência nas comissões de a fim de adquirir *expertise*. Tal investimento apenas surge em 1995/1999, legislatura na qual o PSDB e o PFL juntamente com o PTB participaram da aliança que elegeu Fernando Henrique Cardoso em 1994, o que corrobora a tese de que os fatores externos podem influir nas estratégias que se elaboram no interior dos legislativos.

#### 3.3.4 Hipótese das Conexões Eleitorais

O conjunto de dados analisado a seguir visa testar a hipótese a respeito da função *distributivista* das comissões, ou seja, a hipótese de que os deputados escolhem as comissões com o objetivo de alocar recursos para suas bases eleitorais por meio de políticas *pork barrel*. Para tanto, os deputados necessitariam contar com amplo grau de liberdade no recrutamento para as comissões, vigorando o critério da *auto-seleção*<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> LIMONGI, 1994.

Não obstante, em todo processo *auto-seletivo* existem assimetrias entre os *atores* envolvidos. Isso ocorre porque os *atores* possuem recursos diferenciados tanto no que diz respeito à natureza destes recursos, como quanto a sua quantidade. Para a linha *informativa*, que também utiliza o critério da *auto-seleção* como a principal lógica de recrutamento para as comissões, os recursos mais importantes para os deputados impõem aos seus partidos a indicação para as comissões, é a *expertise*, que pode ser adquirida com a formação acadêmica e o tempo de permanência nas comissões.

A linha *distributivista* não chega a formular um tipo determinado de recursos que possa ser utilizado pelos deputados como forma de fazer prevalecer suas preferências no recrutamento para as comissões. Num contexto como o norte-americano, onde vigora o sistema de voto distrital, é razoável supor que as conexões eleitorais entre deputado-distrito-comissão possam ser mais perceptíveis. Com efeito, existe apenas um deputado para cada distrito, o que facilita tanto a reivindicação pela obtenção dos recursos por parte do deputado junto aos eleitores, como a reivindicação do deputado junto ao partido para continuar na comissão, uma vez que permanecendo na mesma, aumenta sua chance de reeleição e mantém a vaga do partido no legislativo.

Num contexto como o brasileiro, onde vigora o sistema eleitoral de lista aberta e os distritos eleitorais que elegem os deputados federais são as unidades federativas (nas quais são eleitos entre oito e setenta deputados), parece ser plausível a hipótese de que o número de votos obtidos pelos deputados possa ser visto como um recurso importante a ser utilizado no momento do recrutamento para as comissões. Tal hipótese torna-se ainda mais plausível se for levada em conta a referência de Ames<sup>37</sup>, segundo a qual, durante o ciclo democrático de 1945 a 1964, os deputados mais votados em seus estados reivindicavam suas nomeações para as comissões de maior prestígio e visibilidade pública.

Diante desse quadro, a metodologia aplicada procurou reduzir ao máximo, a partir dos dados disponíveis, as distorções que poderiam ser

---

<sup>37</sup> AMES, 1986.

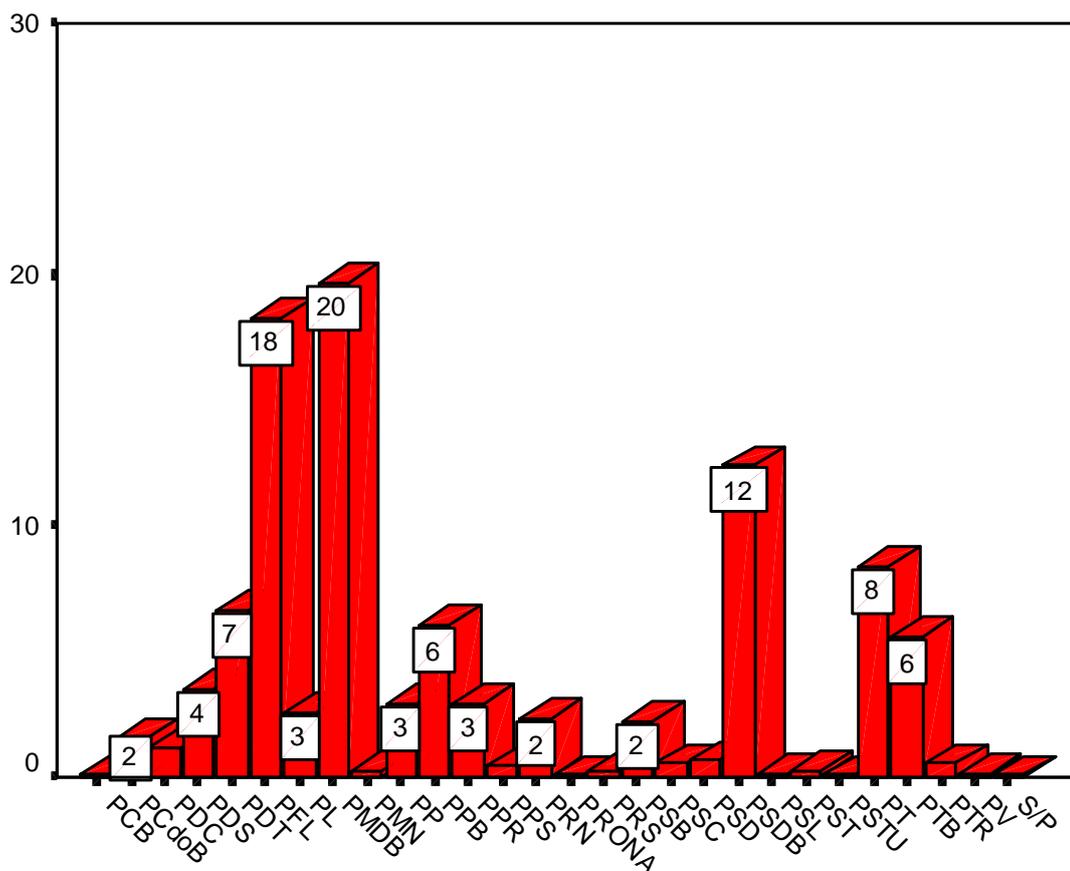
geradas na comparação dos votos dos membros das comissões, visto que existe uma enorme assimetria na distribuição do eleitorado brasileiro. A alternativa encontrada foi a utilização de percentual de votos ao invés de números absolutos.

O procedimento adotado foi o da representação gráfica dos percentuais gerais de votação obtidos pelos partidos na composição da Câmara dos Deputados nas duas legislaturas, e a representação gráfica desses percentuais nas comissões. Obviamente este procedimento não capta as oscilações na representação partidárias provocadas nas migrações, ele demonstra apenas a média percentual em cada legislatura, o que não invalida seu potencial explicativo.

Sabendo-se que o regimento interno da Câmara dos Deputados prevê a distribuição das vagas nas comissões, proporcionais à representação dos partidos, é possível considerar que essas vagas nas comissões correspondam também ao percentual geral dos partidos uma vez que o objetivo central da fórmula proporcional é a estreita relação entre votos obtidos pelo partido, ou candidatos, e a distribuição de assentos no parlamento. Deste modo, os percentuais de voto dos partidos nas comissões, acima ou abaixo do percentual geral, pode indicar o peso eleitoral dos deputados nas respectivas comissões.

Para testar a possibilidade de que as comissões exerçam a função *distributivista* temos a hipótese H5: *as comissões de foco regional (CAPR e CCTCI) e de foco social (CECD e CSSF) são as que apresentam percentuais mais elevados do que os percentuais gerais de voto obtidos pelos partidos na legislatura de 1991/1994. A hipótese H4, rejeição de H5 ocorrerá se não houver diferença significativa nos percentuais de voto nas duas legislaturas, ou se os percentuais de votação dos partidos nas comissões forem iguais ao percentual geral destes, ou iguais em todas as comissões.*

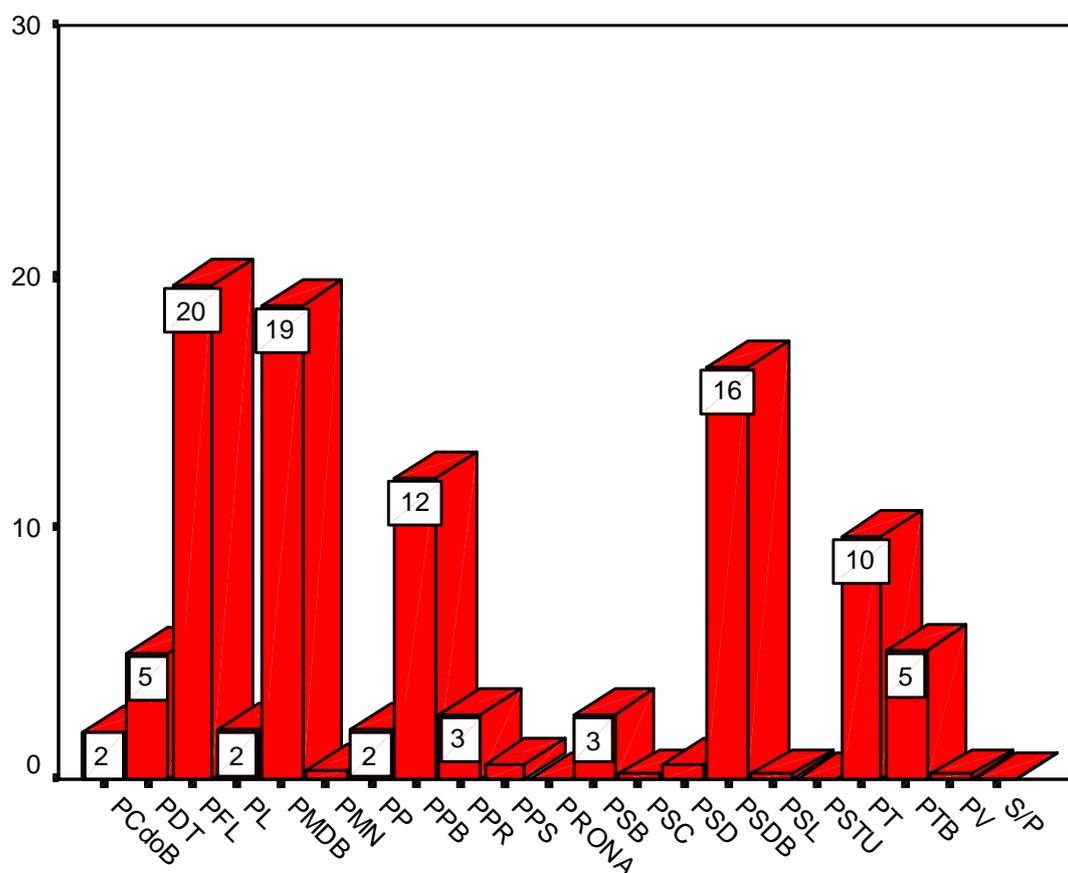
Os Gráficos 1 e 2 mostram os percentuais gerais de partidos na Câmara de deputados nas duas legislaturas.



**Gráfico 1** – Votação dos Partidos na Câmara dos Deputados: 1991/1994 (%)

Fonte: IUPR/NECON

Nos Gráficos 1 e 2 é possível notar o acréscimo na representação do PFL e do PSDB sendo que este último, apresenta um significativo aumento passando de 12% da votação geral em 1991/1994 para 16% na legislatura seguinte. O PMDB sofre uma leve queda de um ponto percentual, mas se mantém, ao lado do PFL, como a segunda bancada em percentual de voto. O mesmo acontece com o PTB, apesar da sua participação junto do PFL e do PSDB na aliança eleitoral de Fernando Henrique Cardoso.

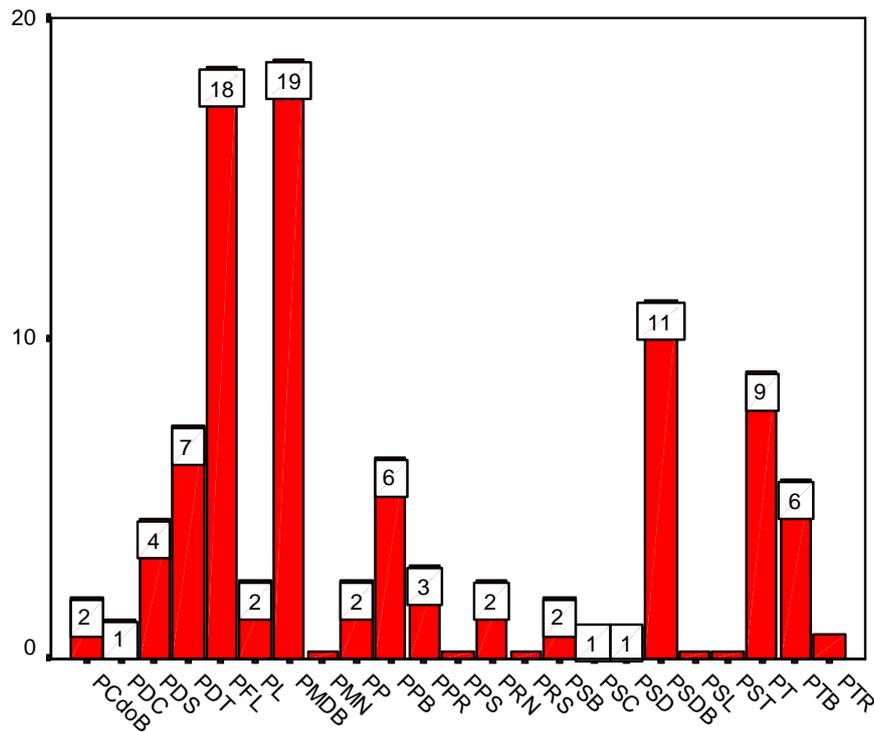


**Gráfico 2** – Votação dos Partidos na Câmara dos Deputados: 1995/1999 (%)

Fonte: IUPRJ/NECON

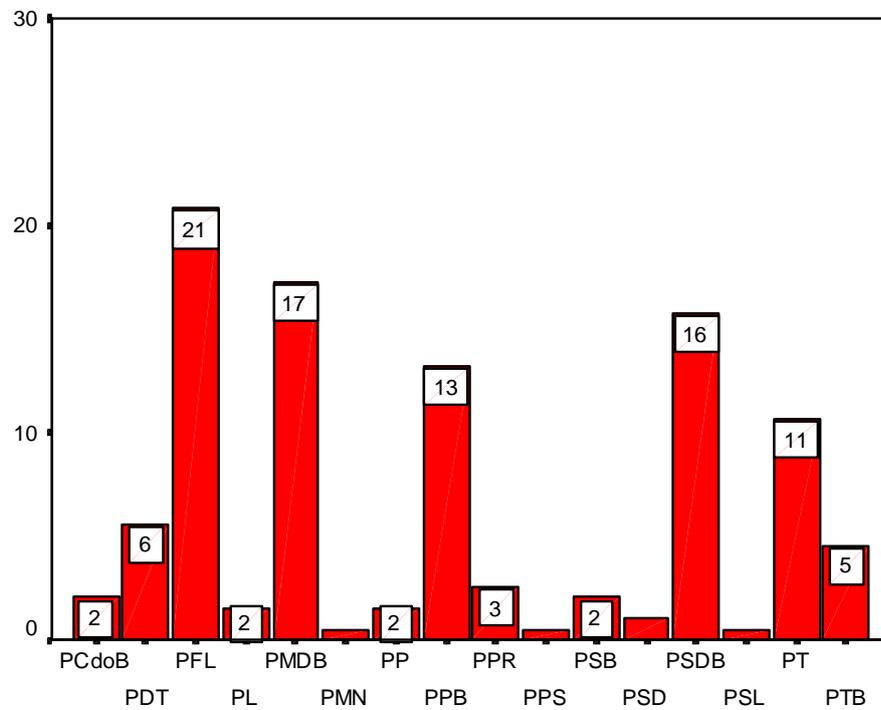
Um segundo aspecto que é importante notar é a redução de partidos com representação na Câmara de Deputados. Embora nas duas legislaturas analisadas seja possível notar a consolidação de um sistema multipartidário com a existência de sete partidos efetivos (partidos com votação a partir de 5%), a legislatura de 1991/1994 conta com 27 legendas com representação no legislativo, enquanto que na legislatura 1995/1999 esse número cai para 20 legendas.

Os Gráficos 3 e 4 mostram o percentual de votos por partido nas comissões.



**Gráfico 3** – Percentual de Votação dos Titulares da CCJR, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



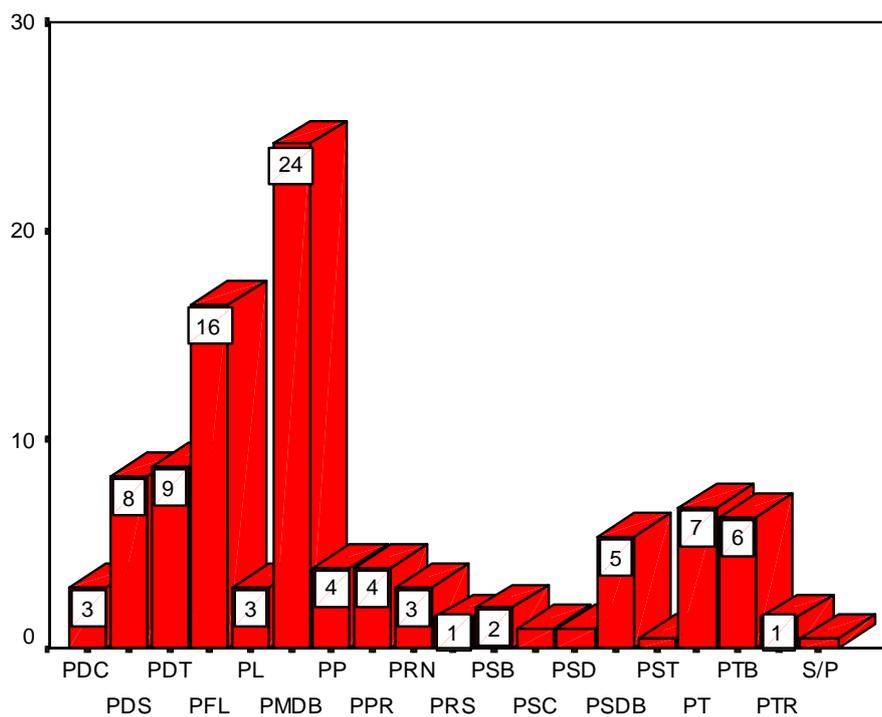
**Gráfico 4** – Percentual de Votação dos Titulares da CCJR, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON

Na CCJR, é possível notar nas duas legislaturas uma correspondência mais estreita entre a votação geral dos partidos e seus percentuais de votação na comissão. O PFL e o PSDB mantiveram nesta comissão uma distribuição eleitoral próxima de sua votação geral, com um leve aumento no caso do PFL em relação a sua votação em 1995/1999, quando o partido faz 20% da votação para a Câmara dos Deputados e concentra na CCJR 21% dos votos da comissão. Já o PMDB representa na CCJR uma votação menor do que sua votação geral, sendo que em 1995/1999 esse percentual fica 2 pontos percentuais abaixo de sua representação em termos eleitorais.

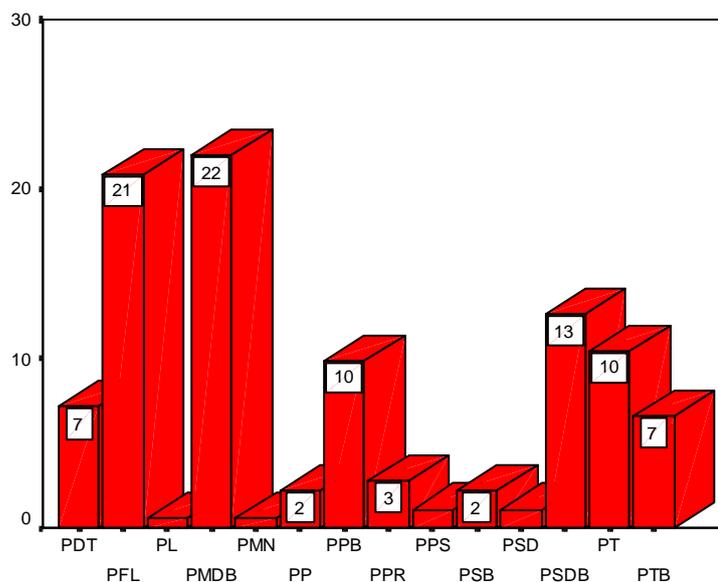
Nos partidos de esquerda a votação representada na CCJR corresponde à votação geral dos partidos. Nesse grupo de partidos a exceção é o PT que manteve nas duas legislaturas deputados que ultrapassavam em um ponto percentual sua votação geral. PDT, PSB, PCdoB e o PCB/PPS mantiveram a similitude entre votação geral e votação na CCJR.

Na direita, o quadro é similar, cabendo aqui um esclarecimento de ordem metodológica. Os gráficos foram confeccionados de forma a apresentar todas as siglas partidárias, motivo pelo qual aparecem as legendas do PPR/PPB/PP, que foram as siglas adotadas pelo PDS e que obtiveram percentuais diferenciados de representação, ocasionados pelo fenômeno das migrações e fusões com pequenos partidos de direita.



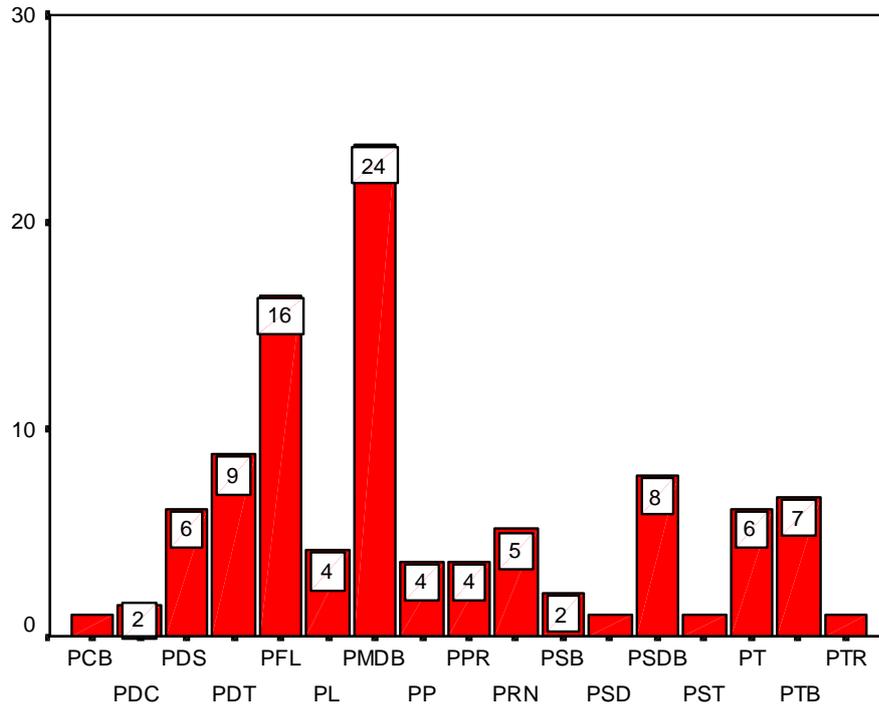
**Gráfico 5** – Percentual de Votação dos Titulares da CAPR, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



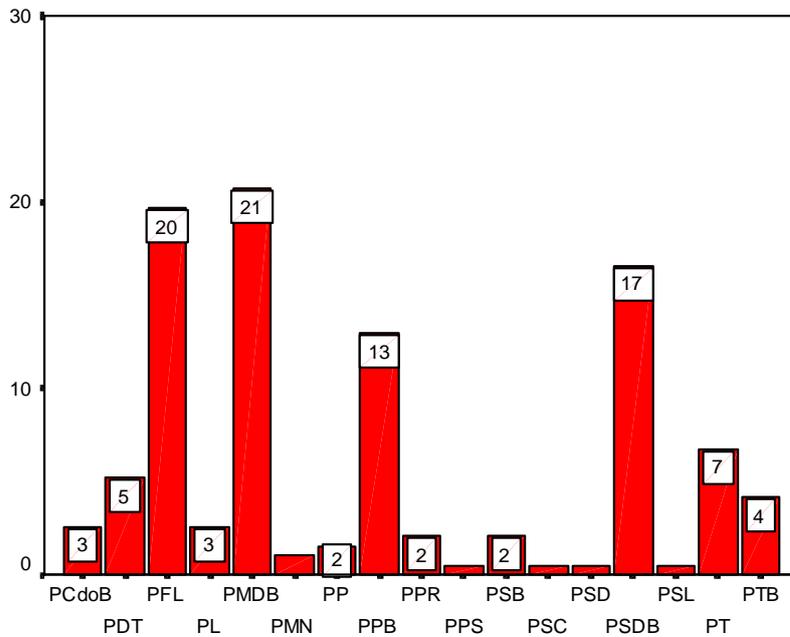
**Gráfico 6** – Percentual de Votação dos Titulares da CAPR, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



**Gráfico 7** – Percentual de Votação dos Titulares da CCTCI, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



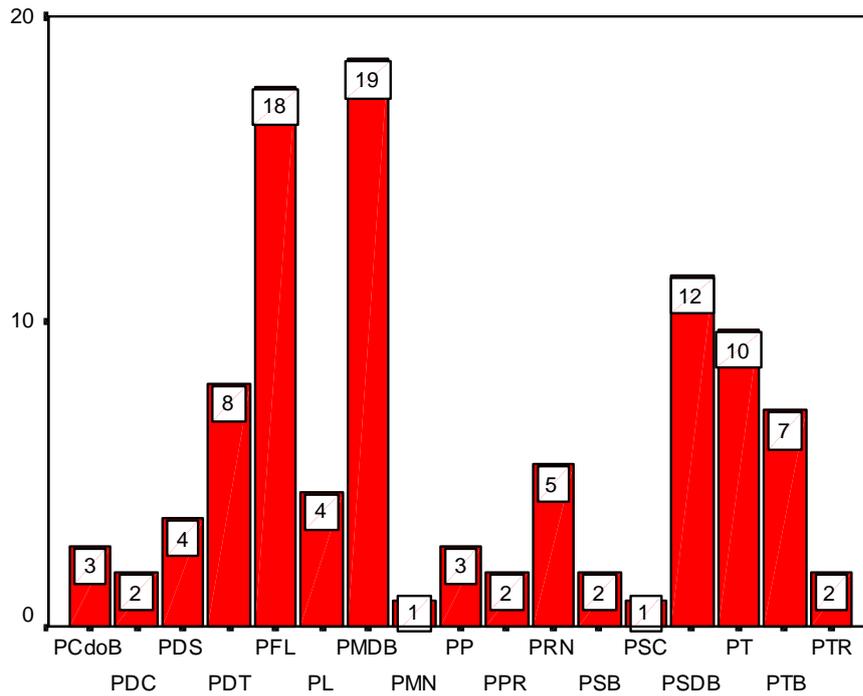
**Gráfico 8** – Percentual de Votação dos Titulares da CCTCI, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON

O percentual de votação por partido nas comissões de foco regional mostra claramente uma maior densidade eleitoral do PMDB e do PFL. Na CAPR a representação do PMDB ultrapassa significativamente sua votação geral chegando a ultrapassá-la em quatro pontos percentuais na legislatura 1991/1994, e três pontos percentuais em 1995/1999. Na CCTCI, o PMDB apresenta o mesmo fenômeno constatado na CAPR. O PFL, ao contrário do que se esperava, apresentou uma densidade eleitoral na CAPR, em 1991/1994, menor do que sua votação geral. Mas em 1995/1999 os deputados do PFL na CAPR ultrapassam a votação geral do partido. Na CCTCI, ocorre um incremento da densidade eleitoral do PFL em 1995/1999 quando esta passa a corresponder à votação geral do partido que havia ficado abaixo em 1991/1994 quando o partido obteve 18% da votação geral e representou 16% da votação da CCTCI. No caso do PSDB, fica nítida a baixa penetração do partido no meio rural uma vez que, seus deputados na CAPR estão bem abaixo da votação geral do partido, principalmente na legislatura de 1991/1994 quando o partido obtém 12% dos votos para a Câmara dos Deputados e recruta para esta comissão deputados que somam apenas 5% dos votos. Na CCTCI, também ocorre um fenômeno relevante. Em 1991/1994 os votos do PSDB somavam 8% da votação desta comissão. Em 1995/1999 esta mesma votação atinge o percentual de 17%, ultrapassando em um ponto a votação geral do partido.

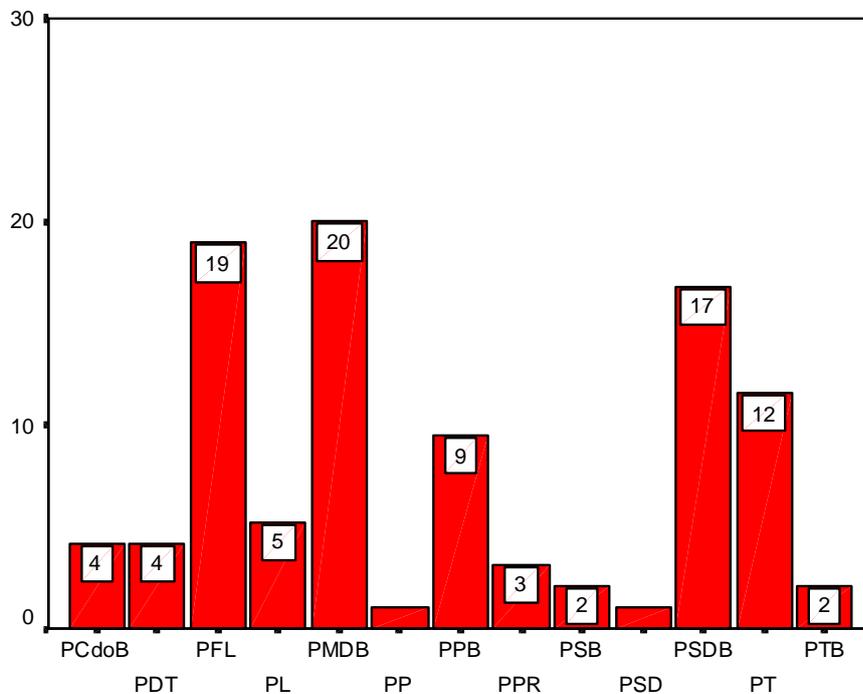
Os partidos de esquerda apresentam disparidade no que se refere à densidade eleitoral dos seus deputados recrutados para as comissões de foco regional. O PDT recruta para a CAPR deputados cujo percentual de votos ultrapassa a média geral do partido em 1991/1994. O PT apresenta pouca densidade na CAPR e na CCTCI, nas duas legislaturas.

Na direita, também se verifica grande disparidade em termos de densidade eleitoral dos deputados recrutados para a CAPR e a CCTCI. Todavia cabe salientar a maior densidade eleitoral desta última. A exceção é representada pelo PPB/PP que demonstra forte densidade eleitoral na CAPR.



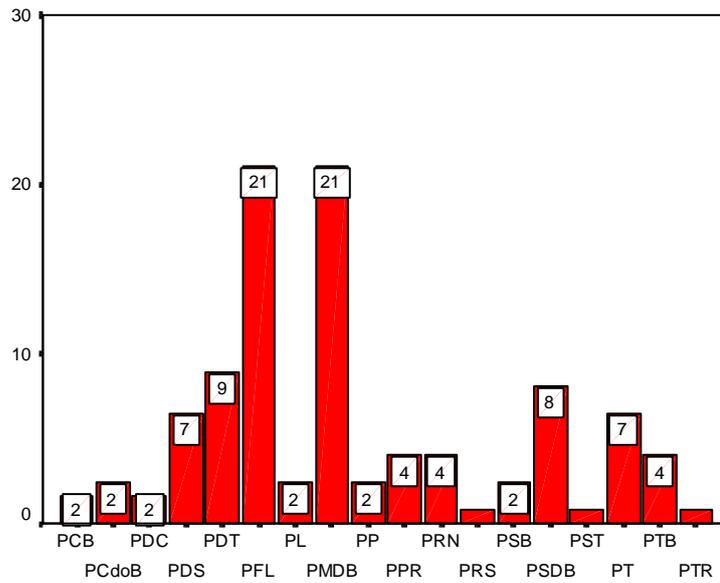
**Gráfico 9** – Percentual de Votação dos Titulares da CECD, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



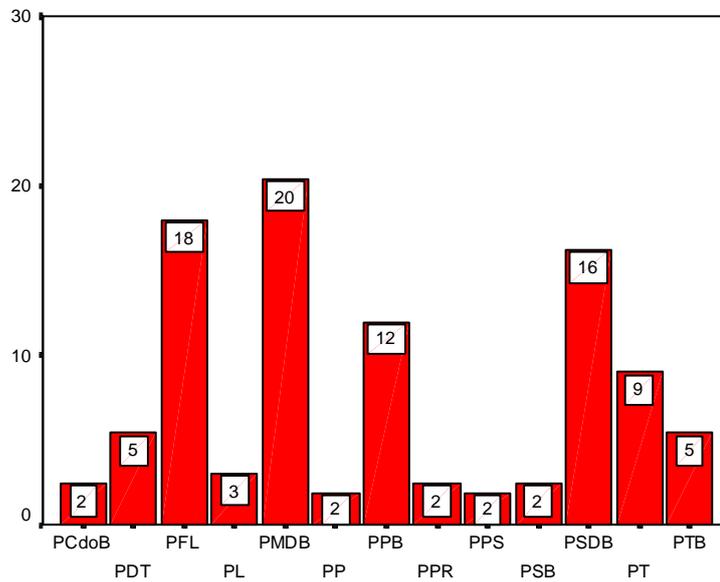
**Gráfico 10** - Percentual de Votação dos Titulares da CECD, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



**Gráfico 11** – Percentual de Votação dos Titulares da CSSF, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



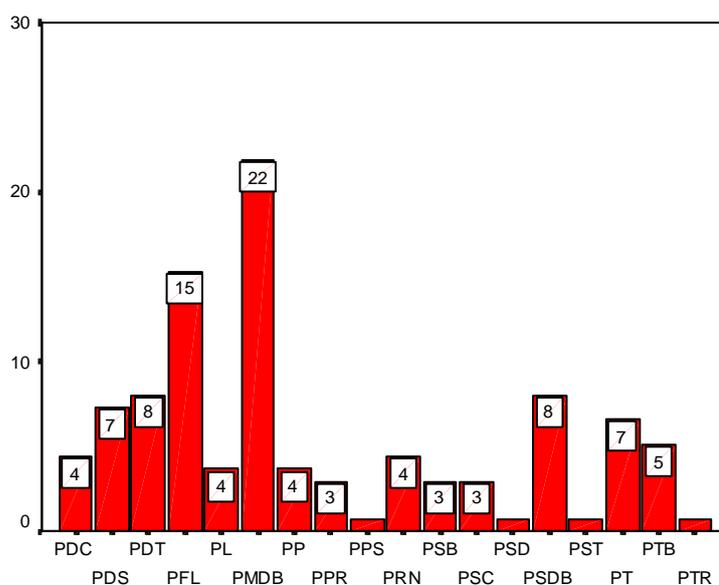
**Gráfico 12** – Percentual de Votação dos Titulares da CSSF, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON

As comissões de foco social apresentam elevada densidade eleitoral sobretudo no que se refere a partidos de esquerda, destacando-se o PT com 12% dos votos da CECD em 1995/1999 enquanto que seu geral de votos no

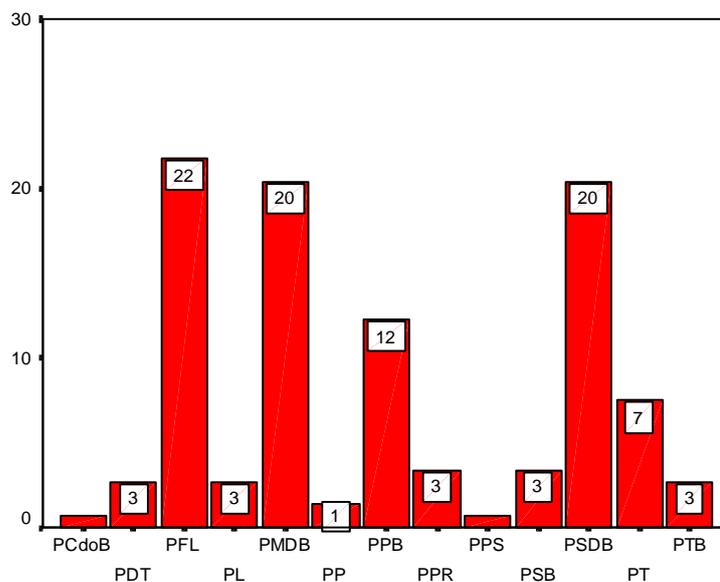
mesmo ano era de 10%. Já na CSSF, os deputados do PT somam um percentual abaixo da votação geral do partido nas duas legislaturas. O PDT demonstrou um decréscimo na densidade eleitoral dos seus deputados recrutados par as duas comissões sendo que na CECD, seu percentual ultrapassava em três pontos percentuais a votação geral do partido.

Os dois maiores partidos da Câmara dos Deputados, PMDB e PFL na legislatura de 1991/1994 concentraram suas densidades eleitorais na CSSF, recrutando parlamentares cujos votos somavam uma porcentagem acima da porcentagem geral dos dois partidos. Na CECD, ainda na mesma legislatura, PMDB e PFL mantiveram uma correspondência mais estreita entre a votação geral e a votação da comissão. Em 1995/1999, o PMDB manteve seu percentual em 20% nas duas comissões de foco social muito próximo da votação geral do partido, enquanto que o PFL mantém sua representação nas mesmas comissões ligeiramente abaixo da votação geral do partido. O PSDB não apresentou significativas discrepâncias entre a votação geral e a votação dos deputados nas duas comissões apenas uma diferença de quatro pontos percentuais para menos na CSSF.



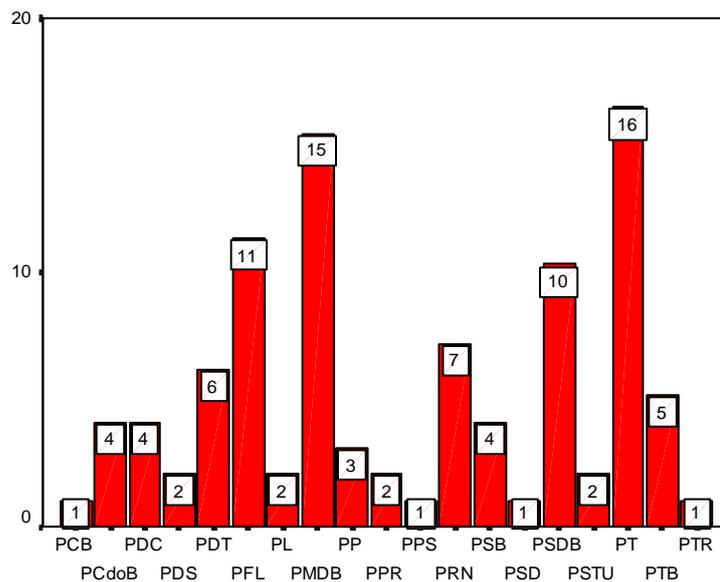
**Gráfico 13** – Percentual de Votação dos Titulares da CFT, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



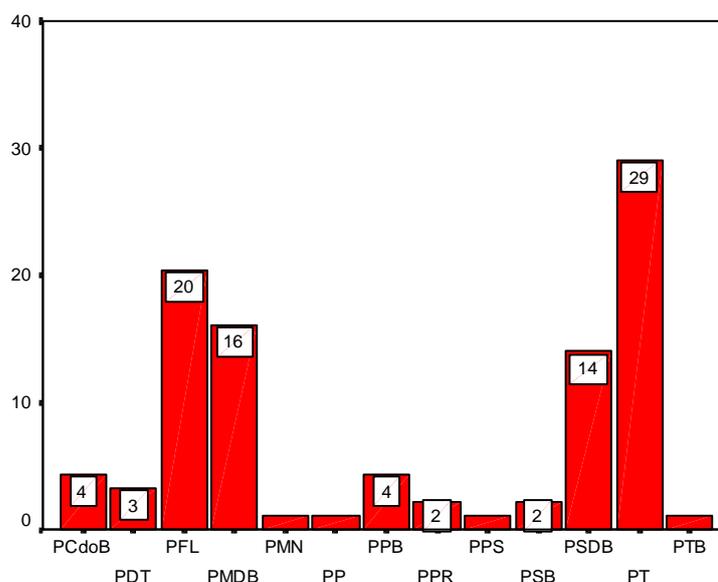
**Gráfico 14** – Percentual de Votação dos Titulares da CFT, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



**Gráfico 15** – Percentual de Votação dos Titulares da CTASP, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1991/1994 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON



**Gráfico 16** – Percentual de Votação dos Titulares da CTASP, por Partido, em Relação ao Total de Votos da Comissão na Legislatura: 1995/1999 (%)

Fonte: IUPERJ/NECON

Nas comissões de foco econômico-administrativo, é possível notar o significativo incremento da densidade eleitoral dos dois partidos governistas na legislatura de 1995/1999 e também um incremento na densidade eleitoral dos deputados do PT, principal partido de oposição.

No caso do PFL, a densidade eleitoral se eleva de 15% em 1991/1994 na CFT para 22% na legislatura seguinte, e de 11% na CTASP em 1991/1994 para 20% em 1995/1999. O PSDB recruta para CFT deputados com uma soma de votos significativamente superior à sua votação geral na Câmara dos Deputados em 1995/1999. O PMDB apresenta uma alta concentração de votos na CFT nas duas legislaturas, deixando a CTASP em segundo plano.

O PT apresenta nitidamente uma concentração de votos de seus deputados na CTASP, apresentando em 1995/1999 o maior percentual de votos partidários encontrados nas comissões analisadas nas duas legislaturas: 29%.

### 3.3.5 Conclusão

Os resultados empíricos das comparações dos perfis dos deputados recrutados para as comissões, nas duas legislaturas, no que tange à especialização prévia, tempo de permanência nas comissões e densidade eleitoral, indicam a pouca possibilidade de que as comissões possam de fato desempenhar suas funções com o grau de autonomia originalmente previsto pelas linhas *informacional* e *distributivista* do neoinstitucionalismo. Mesmo quando os partidos majoritários não dispõem dos recursos da máquina do governo federal, como na legislatura de 1991/1994, a comparação entre as duas legislaturas não aponta para um tipo de recrutamento que represente algum *investimento* substancial na geração de espaços autônomos em termos de produção legiferante, ainda que, de modo geral, o critério de especialização prévia seja mais observado na primeira legislatura.

Não obstante, seria precipitado descartar totalmente a hipótese de que as comissões possam ter caráter *informacional* ou *distributivista*. Os dados demonstram que houve um aumento no tempo médio de permanência nas comissões dos deputados do PFL e PSDB nas áreas que se revelaram estratégicas para a realização da agenda governamental do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Ainda que algumas médias possam estar “infladas” pelo crescimento eleitoral de alguns partidos, sobretudo do PSDB, a elevação significativa das médias de tempo de permanência dos deputados do PSDB, e em menor escala do PFL, na CCTCI, CSSF, CFT e CTASP, podem ser vistas como um indicativo de que a agenda do Executivo é capaz de influenciar as funções desempenhadas pelas comissões, uma vez que qualquer alteração no texto constitucional exige também a adequação do aparato da legislação infra-constitucional, o que passa necessariamente por uma das comissões permanentes.

A elevação do tempo médio de permanência dos deputados do PSDB e do PFL nas comissões citadas produz, *ad hoc*, um “nicho” privilegiado de *expertise*, uma vez que o fato de um deputado permanecer por mais tempo em

uma determinada comissão lhe permite concentrar seu foco nos projetos que ali tramitam, aumentando, portanto, seu estoque de informação em relação ao plenário. Nesse caso, a hipótese sobre o papel *informativa* das comissões revela-se plausível como uma “inversão de sinais” pois, ao invés de ser produto da autonomia das comissões, é a resultante de *externalidades* produzidas pelo *environment* institucional brasileiro. Em outras palavras, a função *informativa* não foi resultado de um investimento dos próprios parlamentares no sentido de qualificar seus trabalhos nas comissões e, sim, resultado da agenda do executivo que, atuando como fator externo ao parlamento, influenciou as estratégias políticas nas comissões.

Do mesmo modo, a hipótese das funções *distributivistas* das comissões não pode ser absolutamente descartadas. Se o “cacife eleitoral” for considerado como um recurso utilizado pelos deputados para imporem suas preferências no recrutamento para as comissões, pode-se notar que há claramente tipos diferenciados de densidade eleitoral, distribuídos nas comissões. Mas, novamente, o sinal mostra-se invertido.

Num contexto institucional como o norte-americano, é razoável a suposição de que os deputados possam, pelo menos em algum período da consolidação do legislativo, possuir um largo espaço de manobra para imporem aos seus partidos a escolha da comissão que mais se adapta ao tipo de *pork barrel* que estes buscam levar para seus distritos. Nesse caso, os espaços intermediários entre distrito, deputado e comissão são reduzidos. No caso brasileiro, o *label* partidário parece desempenhar um papel intermediário nas conexões entre deputados, comissões e bases eleitorais.

Os dados empíricos mostram que, de fato, as comissões de foco regional e social concentram maior densidade eleitoral, mas há uma variação conforme a legenda partidária. O PMDB concentra-se claramente na CAPR e na CCTCI, mas também mantém uma alta densidade na CFT. Embora esta última seja enquadrada nas chamadas comissões de foco econômico-administrativo, a CFT pode alocar muitos recursos na forma de crédito, repasses e compensações tributárias para estados e municípios, o que vai ao encontro das características do PMDB como um partido de pouca unidade nacional mas que é governo em muitas unidades federativas e municípios.

Já o PT, mostrou de forma nítida uma concentração eleitoral nas comissões de foco social e na CTASP, que possui, dentre suas atribuições, a tarefa de analisar os projetos de leis referentes à administração e ao serviço público, área na qual se encontra uma enorme parcela da base eleitoral o PT.

Por fim, as comissões de foco econômico-administrativo demonstraram uma alta densidade eleitoral dos deputados do PFL e do PSDB em 1995/1999, legislatura na qual os dois partidos estavam no governo federal, o que sugere um certo nível de correlação entre “cacife eleitoral” e metas partidárias, embora não seja possível uma rigorosa comprovação estatística desta correlação.

### 3.4 Trajetórias Políticas e as Funções Partidárias das Comissões

Essa seção analisará as trajetórias político-partidárias dos titulares das comissões permanentes. A linha *partidária* do neoinstitucionalismo parte da premissa de que as comissões tenham, a cima de tudo, funções partidárias<sup>38</sup>, o que significa que os partidos, através de seus líderes, controlam o recrutamento para as comissões.

A principal diferença entre a linha *partidária* e a linha informacional e *distributivista*, está no grau de autonomia das comissões no processo legiferante. Quando as comissões desempenham papéis relevantes na produção legislativa, os partidos são levados a observarem as preferências individuais dos parlamentares no recrutamento para estas obedecendo à regra de *seniority*, no caso da linha *informacional*, ou as conexões eleitorais no caso da linha *distributivista*<sup>39</sup>. Nessas duas interpretações, o pressuposto principal é o de que o legislativo conte com uma estrutura de organização interna descentralizada. Já a linha *partidária*, parte do princípio de que os líderes partidários possam controlar a agenda do legislativo e, desse modo, controlar a atuação de seus liderados.

---

<sup>38</sup> LIMONGI, 1994.

<sup>39</sup> *Ibid.*

Dispondo do poder de agenda, os líderes podem incluir ou não projetos de seus liderados na pauta de votação, distribuir o tempo do partido em que oradores falarão nas sessões plenárias, entre outros benefícios<sup>40</sup>. Com tais mecanismos regimentais, os líderes partidários ganham força política para impor disciplina aos seus liderados, exercendo esse poder inclusive no recrutamento para as comissões, nomeando para áreas estratégicas deputados mais afinados com a posição do partido<sup>41</sup>.

Em estudos sobre o legislativo brasileiro, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi são os autores que mais se aproximam da perspectiva *partidária*, destacando a capacidade das lideranças imporem disciplina à suas bancadas. Todavia as pesquisas de Figueiredo e Limongi<sup>42</sup> focalizam apenas as votações em plenário, não atentando para a influência dos líderes nas comissões permanentes.

Também próximo à linha *partidária*, Santos<sup>43</sup> vê na *disciplina partidária* uma das principais fontes para explicar a estratégias dos partidos nas comissões. O caminho apontado pelo autor pode ser visto como uma das chaves para interpretar as estratégias dos partidos para as comissões permanentes. Não obstante, tal caminho parece revelar pouco sobre os critérios de recrutamento propriamente ditos, uma vez que a *disciplina partidária* só pode ser testada de fato no decorrer de cada legislatura e, como o índice de *turnover* a cada eleição é muito elevado, parece pouco provável que, ao menos no momento inicial das legislaturas, os líderes partidários disponham de informações sobre o grau de disciplina que os novos deputados apresentarão.

Para contornar esta dificuldade metodológica, a solução aqui proposta parte da premissa de que as trajetórias político-partidárias possam ser utilizadas como um critério de predição pelos líderes sobre o grau de *lealdade política* que os parlamentares apresentarão. O conceito *lealdade política* é utilizado aqui como uma alternativa ao conceito de *disciplina partidária* pois,

---

<sup>40</sup> KIEWIET, Roderick; McCUBBINS, Mathew D. **The Logic of Delegation**: congressional parties and the appropriations process. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

<sup>41</sup> COX; McCUBBINS, 1993.

<sup>42</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

<sup>43</sup> SANTOS, 2001.

enquanto este se resume ao comportamento dos deputados em plenário, o que somente pode ser testado no decorrer das votações, a idéia de *lealdade política* permite que se capte os critérios iniciais de recrutamento para comissões<sup>44</sup>.

Em outras palavras, como os partidos não dispõem de mecanismo para selecionar na 'porta de entrada' os parlamentares que ocuparão as cadeiras obtidas pelos partidos no legislativo, os líderes partidários se vêem na contingência de praticarem um recrutamento *a posteriori*, ou seja, indicarem para os postos estratégicos os deputados hipoteticamente mais afinados com o partido.

Desse modo, é razoável supor que um deputado que tenha filiação exclusiva no partido, ou tenha passado por poucos partidos ou ainda, que tenha, apesar das trocas de legenda, permanecido no mesmo bloco ideológico (esquerda, centro ou direita) possa apresentar um grau de disciplina mais elevada do que um deputado que apresente uma trajetória político-partidária mais sinuosa. Assim sendo, os indicadores aqui construídos buscam captar dados referentes às trajetórias partidárias dos mesmos.

O primeiro indicador refere-se ao índice de coerência ideológica que tem como objetivo mensurar a afinidade do deputado com o bloco ideológico de seu partido. Para tanto, os partidos foram classificados no espectro ideológico esquerda, centro e direita, conforme o posicionamento proposto por Figueiredo e Limongi<sup>45</sup>. Em seguida, foi criada uma escala numérica de um a três, sendo o número 1 correspondente ao nível alto de coerência ideológica, o número 2 correspondente ao médio e o número 3 correspondente ao nível baixo. O passo seguinte foi, a partir dos dados disponíveis nos repertórios biográficos da Câmara de Deputados, atribuir o número correspondente ao nível de coerência de cada deputado. Para os deputados que realizaram suas migrações partidárias sempre no mesmo bloco ideológico, o valor atribuído foi o número 1; para os que migraram dos extremos para o centro, e vice-versa, o valor atribuído foi o número 2; e, para os que migraram de um extremo ao outro, incluindo-se neste critério as migrações da ARENA para o MDB ou deste

---

<sup>44</sup> MÜLLER, 2005, p. 372.

<sup>45</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 78.

para a ARENA, o valor atribuído foi o número 3, considerando estes deputados com baixa coerência ideológica.

O segundo indicador construído foi o número de filiações partidárias, considerando-se que deputados com um número reduzido de filiações possam ser vistos como possuindo vínculos partidários mais estáveis. O número de filiações foi adotado como alternativa ao tempo de filiação partidária. Este último indicador mostrou-se como um critério pouco observado pelos partidos no recrutamento para os principais postos no interior da Câmara dos Deputados, tanto no período de 1945/1964, como no pós-1985<sup>46</sup>. O procedimento adotado para a construção do indicador relativo ao número de filiações partidárias foi a quantificação das filiações, descontando a primeira filiação, de cada deputado.

Por fim, o último indicador utilizado foi o percentual de deputados com filiação exclusiva, distribuídos nas comissões. Para tanto, consideram-se deputados com filiação exclusiva aqueles que iniciaram suas carreiras políticas nos próprios partidos pelos quais foram eleitos Deputados Federais, nas legislaturas analisadas, sem passagem por outras legendas.

### *3.4.1 A Hipótese Partidária Sobre as Comissões*

Os resultados empíricos da seção anterior demonstraram que a agenda do governo federal é capaz de influenciar o papel desempenhado pelas comissões, ao menos no que diz respeito ao seu caráter informacional, uma vez que os dados mostram uma significativa elevação do tempo médio de permanência dos partidos que participaram da aliança eleitoral do Presidente Fernando Henrique nas comissões onde se analisavam as questões estratégicas para seu governo.

---

<sup>46</sup> MARENCO DOS SANTOS, 2000.

Não obstante, as comissões podem simultaneamente desempenhar os papéis *distributivista, informacional e partidário*<sup>47</sup>. Assim como a detecção do papel informativo é dada pela *expertise* dos deputados indicados para determinada comissão em termos de formação acadêmica e tempo de permanência, e o papel distributivista pelas conexões eleitorais, o papel partidário das comissões pode ser detectado quando os partidos indicam para as comissões deputados com uma trajetória político-partidária próxima do partido.

Em outras palavras, é razoável supor que, para as comissões que analisam matérias que são relevantes para as metas partidárias, sejam indicados deputados com perfis de confiabilidade política. Tal confiabilidade política pode ser identificada na forma de *lealdade política*, mensurada a partir das trajetórias político-partidária dos deputados.

As tabelas a seguir analisam comparativamente os dados relacionados aos critérios de recrutamento para as comissões, baseados nas trajetórias político-partidárias dos deputados. As tabelas são ordenadas na forma de uma para cada comissão, sendo a primeira coluna ocupada com as siglas partidárias seguidas por três colunas para cada legislatura.

A hipótese H7 é a de que *as comissões de foco econômico-administrativo, juntamente com a CCJR, CFT, CTASP, CSSF e a CCTCI, concentram os parlamentares de maior fidelidade política aos partidos governistas na legislatura de 1995/1999*. A hipótese H6, rejeição de H7, ocorrerá caso *os indicadores não apresentem oscilações significativas entre as duas legislaturas*.

A Tabela 17 apresenta os dados relacionados à CCJR.

---

<sup>47</sup> EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999.

**Tabela 17** – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CCJR, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas

Legislaturas	1991/1994			1995/1999				
	ICI	NFP	FE	ICI	ICI	NFP	NFP	FE (%)
PMDB	1,34	2,00	25,8	3,34		2,00		26,8
PSDB	1,52	1,00	23,0	1,62		1,00		23,8
PFL	1,27	3,00	11,1	1,30		3,00		11,5
PT	1,16	,00	72,2	1,16		,00		72,0
PDS/PPB/PP	1,08	2,00	25,0	1,18		2,00		25,0
PDT	1,82	3,00	35,3	1,92		3,00		35,0
PTB	1,71	1,00	21,4	1,71		2,00		0
PSB	2,25	2,00	100,0	2,25		2,00		25,0
PCdoB	2,00	1,00	100,0	2,00		1,00		0
PCB/PPS	0	0	0	1,00		1,00		100,0
PRN	1,10	3,00	40,0	1,60		3,00		0
PL	1,20	1,00	60,0	1,20		1,00		0
PMN	3,00	6,00	100,0	1,00		6,00		0
PTR	1,00	1,00	0	1,00		1,00		0
PSC	1,00	1,00	0	1,00		1,00		0
PV	0	0	0	0		0		0
PRONA	0	0	0	0		0		0
PSL	1,00	1,00	0	1,00		2,00		0
PSTU	0	0	0	0		0		0

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI – Índice de Coerência Ideológica (média)  
 NFP – Número de Filiações Partidárias (moda)  
 FE – Filiações Exclusivas (%)

Os dados mostram, ao contrário do que se esperava, uma estabilidade nos indicadores do PSDB e do PFL. Os dois partidos mantêm constante os seus investimentos na CCJR no que se refere aos perfis de trajetórias político-partidárias dos parlamentares recrutados para as mesmas nas duas legislaturas em questão. O índice de coerência ideológica apresentado pelo PFL (1,27) mostra que, os deputados indicados para essa comissão possuem um nível elevado de afinidade com o partido, uma frequência média de 3 filiações partidárias e um percentual de 11,1 de deputados com filiação exclusiva. O PSDB apresenta um índice de coerência ideológica de 1,52, uma frequência de 1 filiação partidária e um percentual de 23,8 de deputados com filiação exclusiva. Este último indicador, no caso do PSDB merece um destaque.

Sendo o partido mais recente a ingressar na arena eleitoral, fundado em 1988, o percentual de deputados do PSDB com filiação exclusiva e alocados na CCJR é significativamente elevado visto que a legislatura de 1991/1994 é o primeiro teste eleitoral do partido. Mas esse dado ganha maior relevância quando comparado com o mesmo indicador de partidos que já possuem uma tradição mais longa no cenário eleitoral como o PMDB, com o percentual de 26,8 e o PFL com os já citados 11,1. Não obstante, o PMDB, comparativamente ao PFL e PSDB, mostrou uma maior oscilação no índice de coerência ideológica passando de 1,34 na legislatura 1991/1994 para 3,34 em 1995/1999. Na esquerda PT, e PDT se mantêm estáveis sendo que este último apresenta na CCJR, deputados com níveis de coerência ideológica próximo do nível médio . O PSB apresenta uma queda acentuada de deputados com filiação exclusiva na legislatura de 1995/1999, passando de 100% para 25%. Na direita, o PPB/PP mantém seus índices estáveis enquanto que o PTB reduz o número de deputados com filiação exclusiva.

**Tabela 18** – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CAPR, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas

Legislaturas	1991/1994			1995/1999			
	PARTIDOS	ICI	NFP	FE	ICI	NFP	FE
PMDB		1,55	2,00	27,0	1,31	2,00	27,7
PSDB		1,31	2,00	17,7	1,43	2,00	18,8
PFL		1,00	2,00	20,0	1,16	2,00	19,4
PT		1,00	,00	85,0	1,00	,00	85,7
PDS/PPB/PP		1,10	2,00	45,5	1,09	2,00	45,0
PDT		2,10	1,00	35,5	2,06	1,00	37,5
PTB		1,33	2,00	13,9	1,33	2,00	13,3
PSB		1,83	2,00	16,0	1,85	2,00	16,7
PCdoB		0	0	0	0	0	0
PCB/PPS		1,00	,00	100,0	1,00	,00	100,0
PRN		1,00	1,00	50,0	1,00	1,00	50,0
PL		1,25	1,00	25,0	1,25	1,00	25,0
PMN		1	1	0	1	,00	100,0
PTR		2,00	2,00	0	2,00	2,00	0
PSC		1,00	1,00	0	1,00	1,00	0

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI – Índice de Coerência Ideológica (média)  
 NFP – Número de Filiações Partidárias (moda)  
 FE – Filiações Exclusivas (%)

**Tabela 19** – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CCTCI, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas

Legislaturas	1991/1994			1995/1999			
	PARTIDOS	ICI	NFP	FE	ICI	NFP	FE
	PMDB	1,36	2,00	36,0	1,36	2,00	36,4
	PSDB	1,42	3,00	0	1,17	3,00	0
	PFL	1,38	2,00	25,0	1,13	2,00	25,9
	PT	1,16	,00	75,0	1,00	,00	75,0
	PDS/PPB/PP	1,00	1,00	71,4	1,00	1,00	71,0
	PDT	1,50	1,00	57,1	1,60	1,00	50,6
	PTB	1,36	1,00	54,0	1,50	1,00	54,5
	PSB	1,50	1,00	50,0	1,50	1,00	56,0
	PCdoB	1,00	1,00	100,0	1,00	1,00	100,0
	PCB/PPS	2,00	3,00	100,0	2,00	3,00	100,0
	PRN	1,28	1,00	28,0	1,78	1,00	28,6
	PL	1,33	4,00	0	1,33	4,00	0
	PMN	1,80	2,00	0	1,80	2,00	0
	PTR	1,36	1,00	100,0	1,00	1,00	0
	PSC	2,00	2,00	0	2,00	2,00	0
	PV	0	0	0	0	0	0
	PRONA	0	0	0	0	0	0
	PSL	1	1	100,0	1	1	100,0
	PSTU	0	0	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI – Índice de Coerência Ideológica (média)  
 NFP – Número de Filiações Partidárias (moda)  
 FE – Filiações Exclusivas (%)

As tabelas 18 e 19 expõem os dados relativos às trajetórias político-partidárias nas comissões de foco regional. Os dados revelam-se surpreendentemente estáticos. Descartada a possibilidade de erro na digitação do banco de dados, pode-se constatar que os partidos mantêm nas duas comissões uma estabilidade de investimento no que se refere aos critérios de *lealdade política*, independentemente do fato de pertencerem à aliança presidencial, nos casos notadamente do PFL e do PSDB.

No caso da CAPR, cabe observar que, comparativamente aos dados referentes à CCJR, os indicadores do PFL mostram um critério partidário mais rígido. Enquanto que na CCJR o índice médio de coerência ideológica do PFL é de 1,27 e o número de filiações mais freqüentes é de 3,00, na CAPR é de 1,16 e 2,00 respectivamente, lembrando que no que se refere à coerência ideológica, quanto mais próximo de um, mais alto é o grau de coerência. Já o PSDB não segue a mesma lógica do PFL, mostrando na CAPR um critério de *lealdade política* menos rígido, pois, embora o índice de coerência ideológica na CAPR seja mais elevado do que na CCJR o número de filiações partidárias dos deputados do PSDB é maior na CAPR e o percentual de membros com filiação exclusiva é menor.

O PT, devido a sua característica mais homogênea, apresenta o mesmo padrão partidário de recrutamento, indicando deputados de alta *lealdade política* para a CAPR. Já os deputados do PDT apresentam um nível médio de coerência ideológica ainda que cerca de 37,0% dos parlamentares apresentem filiação exclusiva no partido. Ainda no pólo esquerdo, o PSB mostra-se com um padrão de recrutamento mais próximo do PDT do que do PT, e o PCdoB não se fez representar na CAPR.

No pólo direito, o PPB/PP mostra um investimento elevado no critério de lealdade política de seus parlamentares indicados para a CAPR. Tal padrão de recrutamento é seguido pelo PRN, PL, PMN.

Na CCTCI, os índices também apresentam poucas variações. A alteração mais significativa se refere à elevação do índice de coerência ideológica dos deputados do PFL que aumenta de 1,38 em 1991/1994 para 1,13 visto que o valor *um* indica um alto índice de coerência ideológica. O PSDB, mantém um índice médio de coerência ideológica próximo de 1,40, o

que representa um valor intermediário e um nível médio. O número de filiação mais freqüente de seus parlamentares nesta comissão é de 3,00, sendo que nenhum deles possui filiação exclusiva. O PTB também segue próximo do padrão do PFL e do PSDB, embora seus parlamentares tenham, em geral, apenas uma filiação partidária e cerca de 50,0 de seus parlamentares na CCTCI com sua filiação exclusiva.

Na esquerda, o PT mantém-se juntamente com o PCdoB, como os partidos que mais investiram em *lealdade política*. Já o PDT e o PSB, seguem um padrão menos rígido com indicadores muito próximos, sugerindo em ambos os casos, um critério de *lealdade política* de nível médio.

O PPB/PP seguido pelo PRN, PTR e PSL apresentou um critério rígido de *lealdade política* dos parlamentares indicados para a CCTCI, critério esse não seguido, ainda no bloco da direita, pelo PSC, PMN, PL e PTR.

**Tabela 20** – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CECD, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas

Legislaturas	1991/1994			1995/1999			
	PARTIDOS	ICI	NFP	FE	ICI	NFP	FE
	PMDB	1,21	1,00	57,0	1,19	1,00	57,1
	PSDB	1,30	1,00	59,2	1,15	1,00	69,2
	PFL	1,35	3,00	40,5	1,10	3,00	42,1
	PT	1,00	,00	100,0	1,00	,00	100,0
	PDS/PPB/PP	1,00	1,00	66,7	1,00	1,00	66,0
	PDT	1,66	1,00	66,0	1,76	1,00	66,7
	PTB	1,00	1,00	75,0	1,00	1,00	75,0
	PSB	1,66	4,00	33,3	1,88	4,00	25,3
	PCdoB	1,00	1,00	100,0	1,00	1,00	100,0
	PCB/PPS	0	0	0	0	0	0
	PRN	1,40	2,00	20,0	1,40	2,00	20,0
	PL	1,20	3,00	0	1,20	3,00	0
	PMN	1	1	100,0	1	1	100,0
	PTR	1,00	1,00	0	1,00	1,00	0
	PSC	1,00	1,00	0	1,00	1,00	0
	PV	0	0	0	0	0	0
	PRONA	0	0	0	0	0	0
	PSL	0	0	0	0	0	0
	PSTU	0	0	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI – Índice de Coerência Ideológica (média)  
 NFP – Número de Filiações Partidárias (moda)  
 FE – Filiações Exclusivas (%)

**Tabela 21** – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CSSF, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas

Legislaturas	1991/1994			1995/1999		
	PARTIDOS	ICI	NFP	FE	ICI	NFP
PMDB	1,13	1,00	75,9	1,15	1,00	76,9
PSDB	1,38	2,00	19,0	1,17	2,00	20,0
PFL	1,24	1,00	28,0	1,14	2,00	30,0
PT	1,00	,00	100,0	1,00	,00	100,0
PDS/PPB/PP	1,00	,00	100,0	,00	1,00	100,0
PDT	1,33	1,00	66,7	1,43	1,00	46,9
PTB	1,23	1,00	37,0	1,25	1,00	37,5
PSB	2,00	3,00	25,0	2,00	3,00	25,0
PCdoB	1,00	,00	75,0	1,00	,00	75,0
PCB/PPS	1,00	,00	100,0	1,00	,00	100,0
PRN	1,66	1,00	0	1,66	1,00	0
PL	2,00	1,00	0	2,00	1,00	0
PMN	0	0	0	0	0	0
PTR	1,00	,00	100,0	1,00	1,00	0
PSC	0	0	0	0	0	0
PV	0	0	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0	0	0
PSL	0	0	0	0	0	0
PSTU	0	0	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI – Índice de Coerência Ideológica (média)  
 NFP – Número de Filiações Partidárias (moda)  
 FE – Filiações Exclusivas (%)

A mesma estabilidade nos indicadores de *lealdade política* se repete nas comissões de foco social, sendo que os critérios referentes às trajetórias político-partidárias mostram-se mais rígidas na CSSF do que na CECD. O PFL e o PSDB apresentam índices de coerência ideológica entre 1,25 e 1,36 em 1991/1994, e o percentual de deputados com filiação exclusiva, oscilando de 28% para 30% e de 19% para 20% respectivamente, com uma leve elevação em 1995/1999, o que indica um pequeno incremento dos critérios de *lealdade política* no perfil dos deputados indicados pelos dois partidos para CSSF. O PTB e o PMDB não apresentaram variações significativas.

Ainda na CSSF, no pólo esquerdo, o PDT foi o partido que teve maior oscilação nos indicadores relacionados às trajetórias político-partidárias dos seus deputados, com a redução do índice de coerência ideológica e percentual de parlamentares com filiação exclusiva. O PT, o PSB, o PCB/PPS e o PCdoB mantiveram estáveis seus indicadores, Contudo, o PSB se mostra como o partido de esquerda com menor grau de *lealdade política* nessa comissão. Na direita, o PPB/PP e o PTR foram os partidos que mais investiram em *lealdade política*, indicando para a CSSF, deputados com nível alto de coerência ideológica e com filiação exclusiva. Já, o PL e o PRN indicaram parlamentares com um nível médio de *lealdade política*.

A CECD mostra a mesma tendência da CSSF. O PFL e o PSDB mostram uma leve tendência em direção a uma elevação do índice de coerência ideológica. O PMDB não altera significativamente seus indicadores. Na esquerda, o PDT e o PSB são partidos que apresentam o nível mais baixo de investimento, tendência seguida na direita pelo PL e pelo PRN.

**Tabela 22** – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CFT, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas

Legislaturas	1991/1994			1995/1999			
	PARTIDOS	ICI	NFP	FE	ICI	NFP	FE
	PMDB	1,30	2,00	36,0	1,36	2,00	36,4
	PSDB	1,35	2,00	30,0	1,20	2,00	30,0
	PFL	1,15	1,00	42,0	1,13	1,00	43,5
	PT	1,09	,00	90,9	1,00	,00	90,9
	PDS/PPB/PP	1,14	1,00	57,1	1,17	1,00	58,3
	PDT	1,60	1,00	44,4	1,66	1,00	40,6
	PTB	1,22	2,00	0	1,14	2,00	0
	PSB	2,38	3,00	0	2,40	3,00	0
	PCdoB	2,00	2,00	0	2,00	2,00	0
	PCB/PPS	2,00	,00	100,0	,00	2,00	100,0
	PRN	1,55	4,00	0	1,75	4,00	0
	PL	1,00	2,00	0	1,00	2,00	0
	PMN	0	0	0	0	0	0
	PTR	1,00	1,00	0	1,00	1,00	0
	PSC	1,00	1,00	0	1,00	1,00	0
	PV	0	0	0	0	0	0
	PRONA	0	0	0	0	0	0
	PSL	0	0	0	0	0	0
	PSTU	0	0	0	0	0	0

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI – Índice de Coerência Ideológica (média)  
 NFP – Número de Filiações Partidárias (moda)  
 FE – Filiações Exclusivas (%)

**Tabela 23** – Trajetórias Político-Partidárias dos Titulares da CTASP, por Partido e por Legislatura, de acordo com os indicadores de Coerência Ideológica, Número de Filiações Partidária e de Filiações Exclusivas

Legislaturas	1991/1994			1995/1999			
	PARTIDOS	ICI	NFP	FE	ICI	NFP	FE
	PMDB	1,53	1,00	33,3	1,53	1,00	33,3
	PSDB	1,66	4,00	7,2	1,44	4,00	8,3
	PFL	1,27	3,00	27,8	1,22	3,00	30,0
	PT	1,00	,00	100,0	1,00	,00	100,0
	PDS/PPB/PP	1,00	1,00	50,0	1,00	1,00	50,0
	PDT	2,20	1,00	40,0	2,25	1,00	35,0
	PTB	1,50	2,00	0	1,42	2,00	0
	PSB	2,00	2,00	0	2,00	2,00	0
	PCdoB	1,00	,00	100,0	1,00	,00	100,0
	PCB/PPS	1,00	,00	100,0	1,00	,00	100,0
	PRN	1,66	4,00	33,3	1,76	4,00	31,3
	PL	1,00	5,00	0	1,00	5,00	0
	PMN	1	1	100,0	1	1	100,0
	PTR	1,50	2,00	0	1,50	2,00	0
	PSC	0	0	0	0	0	0
	PV	0	0	0	0	0	0
	PRONA	0	0	0	0	0	0
	PSL	0	0	0	0	0	0
	PSTU	2	2	0	2	2	0

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI – Índice de Coerência Ideológica (média)  
 NFP – Número de Filiações Partidárias (moda)  
 FE – Filiações Exclusivas (%)

Nas comissões de foco econômico-administrativo, encontramos dois padrões distintos de trajetórias político-partidárias. A CFT concentra os deputados de maior *lealdade política* e, no caso do PFL e PSDB, com um leve incremento deste critério. Já na CTASP, os vínculos partidários dos parlamentares parecem ser menos sólidos.

Na CFT, os índices de coerência ideológica do PFL e do PSDB são 1,15 e 1,13, e 1,35 e 1,20 respectivamente. O número mais freqüente de filiações partidárias do PFL em 1991/1994 é de uma filiação e do PSDB, se mantém em duas. Já o percentual de deputados, com filiação exclusiva, é de 30% no PSDB nas duas legislaturas e no PFL oscila entre 42% em 1991/1994 e 43,5 em 1995/1999. O PTB segue a tendência do PSDB e do PFL com um ligeiro aumento no grau de coerência ideológica de seus parlamentares indicados para a CFT em 1995/1999. O PMDB mantém seus indicadores praticamente inalterados na CFT nas duas legislaturas.

Na esquerda, PDT e PSB apresentam um baixo nível de investimento em *lealdade política* de seus deputados indicados para a CFT, seguidos, ainda que em menor grau, pelo PCdoB e PCB/PPS, enquanto que o PT investe mais maciçamente neste critério. Na direita, PPB/PP, PL e PTR investem em *lealdade política*. O PL também indica deputados com um nível alto de coerência ideológica, porém, nenhum parlamentar com filiação exclusiva, tendo, em geral, passado por pelo menos dois partidos.

Na CTASP, os critérios de *lealdade política* mostram-se menos rígidos. Cabe destacar o número elevado de filiações dos deputados do PSDB. Como esse indicador de tendência central, a moda, aponta os resultados mais freqüentes, pode-se concluir que a CTASP reuniu nas duas legislaturas os parlamentares do PSDB com um vínculo partidário mais tênue, embora a coerência ideológica destes tenha se aproximado mais do nível alto, passando de 1,66 em 1991/1994 para 1,44 em 1995/1999 e o percentual de deputados com filiação exclusiva no PSDB, na CTASP tenha sofrido uma ligeira elevação. O PFL manteve praticamente constante o seu padrão de recrutamento na CTASP no que se refere aos critérios de *lealdade política*. Os deputados do PFL se aproximam do nível alto de coerência ideológica, embora possuam em geral passagens por três siglas partidárias. O PTB segue a tendência dos dois

partidos governistas elevando ligeiramente o nível de coerência ideológica dos seus deputados recrutados para a CTASP.

O PT, o PCB/PPS e o PCdoB investem pesadamente em *lealdade política*. Já o PDT e o PSB investem pouco neste critério, recrutando para a CTASP com um nível médio de coerência ideológica. Na direita, o PPB/PP e o PMN são partidos que mais investem no critério de *lealdade política*. Os demais partidos do bloco da direita recrutam parlamentares com vínculos partidários pouco consolidados. Neste aspecto, o caso do PL é emblemático, pois ainda que seus deputados na CTASP possuam o nível alto de coerência ideológica, estes têm, em geral, passagem por cinco partidos. Isto significa que, mesmo se mantendo na direita, tais deputados não estabeleceram um compromisso mais duradouro com alguma legenda.

### 3.4.2 Conclusão

A observação dos dados referentes aos indicadores construídos para verificar a hipótese sobre o papel partidário das comissões revelou-se mais estável do que se esperava. Considerados isoladamente, tais indicadores poderiam ser vistos como insuficientes para confirmar ou rejeitar a hipótese *partidária* das comissões mas a revisão bibliográfica realizada anteriormente indica a viabilidade do controle partidário no recrutamento para as comissões.

A linha *partidária* do neoinstitucionalismo sustenta que a redução das facções internas dos partidos favorece o controle dos líderes partidários sobre as comissões<sup>48</sup>. No caso brasileiro, a constatação de que os parlamentares seguem a orientação dos líderes dos partidos nas votações em plenário<sup>49</sup> abriu espaço para que se atribua aos partidos brasileiros o *accountability* da representação política na Câmara dos Deputados. Em outras palavras, constatou-se que de fato o resultado final das votações apresenta um elevadíssimo percentual de deputados que votam de acordo com a orientação

---

<sup>48</sup> COX; McCUBBINS, 1993, p. 56.

<sup>49</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

dos líderes, o que, em suma, dá alguma consistência aos partidos na arena legislativa.

Em virtude desse fato, torna-se compreensível os resultados empíricos acima encontrados. Notamos que, apesar da ausência de controle rigoroso na “porta de entrada” do legislativo, os partidos brasileiros fazem um recrutamento baseado numa *racionalidade econômica* para as comissões no que se refere aos critérios de *lealdade política*. O critério de *lealdade política* utilizado varia conforme a disponibilidade e importância das comissões para as metas partidárias.

Os partidos que dispõem de uma formação mais homogênea como o PT e o PFL, não mostram maiores discrepâncias no recrutamento para as comissões. Não obstante, no caso do PFL é possível notar nitidamente a atenção dispensada por suas lideranças à CAPR, comissão que concentrou nas duas legislaturas um alto grau de deputados com estreita *lealdade política*. Contudo pode-se observar que há um leve incremento nos critérios de *lealdade política* na CCTCI, na CSSF, na CFT e em menor grau na CTASP e CECD. Esta tendência também é seguida pelo PSDB que, ao conquistar a presidência da República, recrutou para a CCTCI, CFT e CTASP, comissões cujas atribuições eram estratégicas para a agenda governamental, deputados de maior afinidade com as metas partidárias.

O indicador de maior relevância no que se refere à mensuração da *lealdade política*, o índice de coerência ideológica, mostrou pouca variação, o que vai ao encontro da literatura especializada no que se refere às tendências de migração intra-bloco, significando que, apesar das trocas de legenda, os deputados tendem a permanecer nos mesmos blocos ideológicos<sup>50</sup>.

O número de filiação partidária mostrou-se como um critério observado em alguns casos específicos, como ocorreu com o PSDB, que recrutou para a CTASP na legislatura de 1995/1999, deputados com um largo trânsito partidário, embora essa comissão fosse estratégica para a aprovação da agenda de reforma administrativa do governo Fernando Henrique. Isto deixa margem para especulações acerca da escassez de parlamentares com

---

<sup>50</sup> MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as Cadeiras do Lugar**: migração partidária na Câmara dos Deputados: (1985-2002). Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2004.

vínculos partidários mais estáveis para o preenchimento das vagas nessa comissão. Por outro lado, é possível deduzir que o fato do partido pertencer à aliança do presidente eleito tenha atraído um grande número de parlamentares de diversas matrizes partidárias que migraram para o PSDB em busca do acesso aos recursos do executivo.

Finalmente, o indicador relacionado ao critério de filiação exclusiva mostrou-se escasso para a maioria dos grandes e médios partidos (partidos que alcançaram a partir de 5% do total dos votos para a Câmara dos Deputados), a exceção do PT, partido que conta com uma geração de políticos que iniciaram a carreira no próprio partido.

### **3.5 Governo *Versus* Oposição no Âmbito Federal e Estadual e o Recrutamento para as Comissões**

Nas seções anteriores, as análises empíricas foram baseadas na subdivisão de comissões e partidos. Devido a esta metodologia, os testes estatísticos realizados foram centrados na chamada estatística descritiva, ou seja, a área estatística voltada para a identificação de tendências centrais. Não obstante, os resultados obtidos revelaram a capacidade do Executivo influenciar no tipo de recrutamento que os partidos governistas realizam para as comissões, bem como a prerrogativa *informacional* e *distributivista* exercida pelas comissões. Nesta seção, o objetivo principal será o de averiguar a influência que a arena nacional e as arenas regionais podem exercer no recrutamento e no papel desempenhado pelas comissões.

O quadro teórico esboçado nos capítulos iniciais deste trabalho afirmou que as três linhas de interpretação do papel das comissões legislativas, produzidas pelo neoinstitucionalismo, forneceram o pano de fundo para a construção de hipóteses e roteiros empíricos para a investigação das instituições parlamentares. Pesquisadores mais arrojados afirmaram, conforme já foi dito, que as comissões podem exercer simultaneamente, as três funções arroladas pelo neoinstitucionalismo, dependendo da *environment* institucional

no qual o parlamento se situa<sup>51</sup>, o que sugere que o comportamento estratégico dos atores no interior do legislativo, ou dos legislativos podem variar sob uma mesma estrutura institucional.

Desse modo, a compreensão do raciocínio estratégico dos atores torna-se um exercício mais complexo pois, tais atores estariam na verdade se movimentando em *múltiplas arenas*<sup>52</sup>. Ocorre, contudo, que em cada uma das arenas nas quais os atores estão envolvidos, há uma assimetria de poder na qual a prerrogativa de veto pode estar localizada em uma determinada arena. Nesse sentido, o conceito de *veto players*, na forma concebida por Tsebelis<sup>53</sup> como coletivos ou individuais, podem ampliar a margem de interpretação a respeito do comportamento estratégico no interior do legislativo.

Aplicando-se esse aporte ao caso brasileiro, é possível afirmar que o *environment* institucional, presidencialista e federalista, combinados com o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, na qual a circunscrição do distrito eleitoral dos deputados abrange os limites de cada unidade federativa, há uma multiplicidade de *arenas* e *veto players*.

O executivo federal, chefiado pelo Presidente da República é, de fato, a principal fonte de distribuição de recursos para as bases eleitorais dos deputados, na forma de liberação de recursos orçamentários para a execução das emendas individuais dos deputados ao orçamento da União<sup>54</sup>. Com isso, o Presidente da República exerce o poder individual e institucional de *veto*. Contudo, a natureza do formato institucional federalista transformou o governador de estado em um “virtual” *veto player*, haja vista sua prerrogativa de liberação de verbas estaduais para os municípios onde se localizam as bases eleitorais dos deputados<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999.

<sup>52</sup> TSEBELIS, 1998.

<sup>53</sup> *Id.*, 2002.

<sup>54</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

<sup>55</sup> ABRÚCIO, 1998.

### 3.5.1 Governo Versus Oposição no Âmbito Nacional

Os dados a seguir demonstram a distribuição do índice de coerência ideológica conforme a posição do partido em relação ao governo federal. Para tanto, os partidos foram agrupados nas variáveis, *governo*, quando pertencentes à aliança eleitoral do presidente da República, e *oposição*, quando os partidos publicamente assumiram essa posição, como é o caso dos partidos de esquerda nas duas legislaturas. Assim, foram considerados *governo*, na legislatura de 1991/1994, os partidos que sustentaram a candidatura do Presidente Fernando Collor de Melo (PRN, PST e PSL), bem como aqueles que sustentaram a candidatura do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na legislatura de 1995/1999 (PSDB, PFL e PTB). Na *oposição*, foram incluídos o PT, PDT e o PCdoB, nas duas legislaturas.

Todavia, uma eventual participação nos ministérios pode levar os partidos para o campo da colaboração com o governo. Por conta disso, foi incluída na variável *governo/oposição* a categoria *área de influência do governo*, que congrega os partidos que ocuparam ministérios no governo federal, nas legislaturas em questão. Desta forma, na primeira legislatura (governo Collor/Itamar) são considerados partidos da *área de influência do governo* o PMDB, PSDB, PFL, PDS e PP<sup>56</sup>, e na segunda legislatura (governo Fernando Henrique Cardoso), o PMDB<sup>57</sup>.

A hipótese H9 será a de que *quanto maior, em termos eleitorais, for a aliança eleitoral do Presidente da República, menor o percentual de deputados com índice alto de coerência ideológica*. H8, rejeição de H9, ocorrerá se a *distribuição dos índices de coerência ideológica dos membros das comissões nas duas legislaturas não apresentar diferenças significativas*.

Tal hipótese se justifica pelo sistema eleitoral e pela possibilidade de migração partidária. O sistema eleitoral de lista aberta não permite aos partidos uma pré-seleção dos candidatos que, de fato irão ocupar as vagas conquistadas pelos partidos no legislativo. Com isso, muitas vezes são eleitos

---

<sup>56</sup> MENEGUELLO, 1998, p. 113 e 130.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 142.

candidatos pouco afinados com a ideologia do partido. Já migração torna possível a troca de partido durante a legislatura. Assim, os deputados contam com possibilidade de migrar, no decorrer da legislatura, para os partidos que, do ponto de vista do deputado, elevam as chances de reeleição.

As tabelas a seguir mostram a distribuição dos percentuais médios das duas legislaturas.

**Tabela 24** – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CCJR Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais

Legislaturas	1991/1994			1995/1999		
	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
Governo	64,3	28,6	-	55,2	41,4	3,4
Área de influência do governo	69,8	20,9	9,3	80,0	20,0	-
Oposição	61,8	32,7	-	61,1	27,8	11,1

Fonte: IUPRJ/NECON e dados coletados pelo autor.

\* Devido ausência de dados relacionados a um grande número de deputado federais, que assumem o mandato por um curto espaço de tempo, os percentuais desta tabelas não totalizam 100%

Nota-se no caso da CCJR a comprovação da hipótese H9, ou seja, a incidência de parlamentares governistas com índice de coerência ideológica alto é bem mais elevada na primeira legislatura. Isto ocorre por que, conforme já foi dito, os partidos políticos brasileiros não possuem a prerrogativa de recrutamento via sistema eleitoral, o que muitas vezes faz com que os mesmos formem bancadas compostas por parlamentares de diversas matrizes ideológicas.

Na CCJR, a bancada governista na legislatura de 1991/1994 acumulava um percentual de 64,3% de parlamentares com um nível de coerência alto e 28,5% com o nível de coerência médio. Na segunda legislatura, esses mesmos índices caem para 55,2% no primeiro item e sobe para 41,4% no segundo item apresentando um residual de 3,4% de parlamentares com baixa coerência ideológica.

Na categoria *área de influência do governo* ocorre o fenômeno inverso: o percentual de parlamentares com alto grau de coerência ideológica sobe de 69,8% para 80%, embora o nível médio se mantenha estável na casa dos 20%. Tal fenômeno ocorre porque os partidos governistas atraem uma massa de deputados cuja volatilidade ideológica é elevada, ou seja, deputados que migram para os partidos governistas por uma questão de pragmatismo, uma vez que essa estratégia política pode assegurar recursos para as bases eleitorais.

Na categoria *oposição*, o nível alto de coerência ideológica se mantém estável na casa dos 61%. Não obstante, o nível médio cai de 32,7% para 27,8%, ente as duas legislaturas, apresentando ainda um residual de 11,1% de parlamentares com baixa coerência ideológica.

As tabelas a seguir mostram os dados relativos à distribuição dos índices de coerência ideológica dos membros das comissões de foco regional.

**Tabela 25** – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CAPR Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais

Legislaturas	1991/1994			1995/1999		
	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
<b>PARTIDOS</b>						
Governo	77,8	22,0	-	65,0	30,0	5,0
Área de influência do governo	80,4	17,4	2,2	88,9	11,1	-
Oposição	71,7	20,8	7,5	62,7	35,6	1,7

Fonte: IUPRJ/NECON e dados coletados pelo autor.

\* Devido ausência de dados relacionados a um grande número de deputado federais, que assumem o mandato por um curto espaço de tempo, os percentuais desta tabelas não totalizam 100%

**Tabela 26** – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CCTCI Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999

Legislaturas	1991/1994			1995/1999		
PARTIDOS	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
Governo	81,8	18,2	-	56,3	40,6	3,1
Área de influência do governo	97,1	2,9	-	60,0	10,0	-
Oposição	74,0	24,0	-	56,0	38,0	6,0

Fonte: IUPRJ/NECON e dados coletados pelo autor.

\* Devido ausência de dados relacionados a um grande número de deputado federais, que assumem o mandato por um curto espaço de tempo, os percentuais desta tabelas não totalizam 100%

O mesmo fenômeno observado na CCJR se observa nas comissões de foco regional. Na CAPR, a bancada governista cai de 77,8% de deputados com nível alto de coerência ideológica na primeira legislatura para 65%. Em contrapartida, o nível médio sobe de 22% para 30% respectivamente, com um residual de 5% de deputados com baixa coerência ideológica.

Na categoria *área de influência do governo*, o processo observado é o inverso com o acréscimo de deputados com alta coerência ideológica. Na categoria *oposição*, o percentual de coerência ideológica cai de 71,7% para 62,7%, embora o nível médio suba de 20,8% para 35,6% e o nível baixo caia de 7,5% para 1,7%.

Na CCTCI, a alteração na bancada governista é ainda mais drástica, com uma queda no percentual de deputados com alta coerência ideológica de 81,8% em 1991/1994 para 56,3%, em 1995/1999. Já, o índice médio sobe de 18,2% para 40,6% respectivamente, ocorrendo ainda um residual de 3,1% de parlamentares de baixa coerência ideológica.

Na categoria *área de influência do governo*, a queda também é expressiva, com o percentual de alta coerência ideológica passando de 97,1%

para 60%. Na categoria *oposição*, a queda na coerência ideológica é de 74% para 56%.

**Tabela 27** – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CECD Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais

Legislaturas	1991/1994			1995/1999		
	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
Governo	75,0			78,6		
Área de influência do governo	80,0	25,0	5,7	100,0	21,4	3,8
Oposição	100,0	14,3		76,9	19,2	

Fonte: IUPRJ/NECON e dados coletados pelo autor.

\* Devido ausência de dados relacionados a um grande número de deputado federais, que assumem o mandato por um curto espaço de tempo, os percentuais desta tabelas não totalizam 100%

**Tabela 28** – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CSSF Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais

Legislaturas	1991/1994			1995/1999		
	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
PARTIDOS						
Governo	40,0	60,0	-	48,1	51,9	-
Área de influência do governo	96,0	-	-	55,6	33,3	11,1
Oposição	88,2	8,8	2,9	79,5	13,6	6,8

Fonte: IUPERJ/NECON e dados coletados pelo autor.

\* Devido ausência de dados relacionados a um grande número de deputado federais, que assumem o mandato por um curto espaço de tempo, os percentuais desta tabelas não totalizam 100%

Nas comissões de foco social, CECD e CSSF, ocorre o fenômeno inverso ao que foi constatado na CCJR, CAPR e CCTCI. A bancada governista apresenta uma ligeira elevação nos percentuais de deputados com nível de alta coerência ideológica. Na CECD, tal percentual sobe de 75% para 78,6% e

o percentual correspondente ao nível médio de coerência cai de 25% para 21,4%.

Na categoria *área de influência do governo*, o percentual correspondente ao nível de alta coerência ideológica sobe de 80% para 100%, o que significa a importância estratégica desta comissão para os partidos que, mesmo tendo eventual acesso aos recursos do governo federal, investem em outras fontes de recursos, que podem ser obtidos através de uma das comissões de foco regional ou social como é a CECD.

Já na categoria *oposição*, ocorre um decréscimo significativo no percentual de deputados com alta coerência ideológica, caindo de 100% em 1991/1994 para 76,9% em 1995/1999. Esta categoria apresenta ainda 19,2% de deputados com números médios de coerência ideológica, e um residual de 3,8% de membros com baixa coerência.

Já na CSSF, o acréscimo no percentual de alta coerência ideológica da bancada governista é mais saliente do que na CECD, com um acréscimo de 40% na primeira legislatura para 48,1% em 1995/1999. Já na categoria *área de influência do governo*, ocorre um acentuado decréscimo, no qual o percentual de membros com alta coerência ideológica passa de 96% na legislatura de 1991/1994 para 55,6% naquela de 1995/1999.

Na categoria *oposição*, também ocorre um decréscimo no nível alto de coerência ideológica porém menos acentuado com uma queda 8,2% na primeira legislatura para 79,5% em 1995/1999, e um acréscimo tanto do nível médio, de 8,8% para 13,6%, como do nível baixo, de 2,9% para 6,8% nas duas legislaturas.

**Tabela 29** – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CFT Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais

Legislaturas	1991/1994			1995/1999		
PARTIDOS	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
Governo	55,6	44,4	-	66,7	33,3	-
Área de influência do governo	89,7	10,3	-	100,0	-	-
Oposição	67,6	32,4	-	57,9	31,6	10,5

Fonte: IUPRJ/NECON e dados coletados pelo autor.

**Tabela 30** – Distribuição dos Índices Médios de Coerência Ideológica dos Membros da CTASP Conforme a Posição em Relação ao Governo Federal, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, em percentuais

Legislaturas	1991/1994			1995/1999		
PARTIDOS	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
Governo	55,6	44,4	-	33,3	38,9	27,8
Área de influência do governo	88,2	11,8	-	66,7	33,3	-
Oposição	69,0	31,0	-	77,8	18,5	3,7

Fonte: IUPRJ/NECON e dados coletados pelo autor.

Nas comissões de foco econômico-administrativo nota-se um comportamento distinto da bancada governista. Na CFT, ocorre um acréscimo no percentual de parlamentares com alta coerência ideológica, enquanto que na CTASP, verifica-se um acentuado decréscimo do mesmo indicador. Em termos numéricos, na CFT, o percentual de membros com alta coerência ideológica sobe de 55,6% para 66,7%, e o percentual correspondente ao nível médio cai de 44,4% para 33,3%. Na categoria *área de influência do governo*, o percentual de membros da CFT com alta coerência ideológica sobe de 89,7%

para 100%. Essa mesma categoria, na CTASP, apresenta um decréscimo do indicador referido de 88,2% para 66,7% e um acréscimo no nível médio de 11,8% para 33,3%.

Já na categoria *oposição*, é possível notar um movimento de declínio no percentual de membros de alta coerência ideológica na CFT e um acréscimo desse mesmo indicador na CTASP. Na CFT, o referido indicador cai de 67,6% em 1991/1994 para 57,9% na legislatura seguinte. Na CTASP, o mesmo indicador mostra um acréscimo de 69% para 77,8%.

Os dados agregados sobre a posição dos partidos em relação ao governo federal comprovaram a hipótese de que o tamanho da aliança presidencial reduz o grau de coerência ideológica dos partidos, o que se reflete no recrutamento para as comissões. Porém, tal resultado não se choca com os dados relativos às trajetórias político-partidárias analisadas no bloco anterior. O que ocorre é que com as migrações partidárias favorecendo os partidos governistas, estes recrutam para as comissões estratégicas, deputados capazes de fiscalizar o comportamento dos migrantes, o que provoca a ligeira elevação dos indicadores relacionados à *lealdade política*.

### 3.5.2 Governo Versus Oposição no Âmbito Estadual

Esse último bloco de comparações, entre os indicadores construídos para verificar quais lógicas orientam os padrões de recrutamento para as comissões, visa analisar a possível influência das arenas regionais nas estratégias empreendidas pelos atores, no interior do parlamento.

Relembramos que o quadro teórico que orienta esta pesquisa busca utilizar como explicações complementares ao neoinstitucionalismo os conceitos de *múltiplas arenas e veto players*. Estes conceitos elevam o potencial de compreensão das racionalidades que orientam o movimento dos legisladores que atuam sob as condicionantes do *environment* institucional, conforme argumentamos no capítulo 1

Nesse sentido, é razoável supor que o governador de estado represente um *veto player* virtual. Em outras palavras, embora o governador de estado não exerça poder de veto no que se refere à legislação que tramita na Câmara dos Deputados, seu poder de barganha junto às bancadas dos estados é relativamente forte.

Abrúcio<sup>58</sup> lembra que o governador de estado detém a prerrogativa do repasse de verbas para os municípios onde se localizam os redutos eleitorais dos deputados. Cabe ainda salientar que os deputados federais e os deputados estaduais no Brasil são eleitos por uma circunscrição eleitoral que abrange todo o território das unidades federativas. Como o sistema eleitoral em vigor é o de lista aberta, o acesso à máquina pública do governo estadual pode ser uma fonte alternativa de recursos para a política do *pork barrel*.

Em contrapartida, o governador de estado também depende dos repasses do governo federal e da aprovação de leis que sejam favoráveis às políticas implementadas no seu estado. Tais políticas estão relacionadas muitas vezes às características econômicas dos estados. Nos estados onde o setor agropecuário é mais forte, obviamente as atenções do governador estarão voltadas para o que ocorre na CAPR da Câmara dos Deputados. Já naqueles estados onde o pólo industrial e tecnológico é mais desenvolvido, a CCTCI pode ser essencial por suas atribuições, além da prerrogativa conferida a essa comissão de analisar as concessões de rádio e televisão.

Não obstante, as comissões de foco social (CECD, CSSF) também podem analisar matérias de grandes interesses para os governos dos estados. Nada menos do que a aprovação de leis de diretrizes básicas da educação que definem as responsabilidades da União, dos Estados e dos Municípios, bem como as fontes de recursos para cada ente federativo cumprir sua obrigação. Isto ocorre também no caso da saúde pública, a qual a CSSF é a comissão incumbida de analisar as matérias dessa área. Por fim, a CFT, responsável por analisar as matérias atinentes às finanças públicas e tributação, pode ser estratégica para os governadores de estado por sua prerrogativa de redistribuir os recursos arrecadados via tributos.

---

<sup>58</sup> ABRÚCIO, 1998.

Para analisar a provável influência das arenas regionais no papel exercido pelas comissões, a metodologia adotada foi a criação de uma variável que inclui duas categorias: *governo/oposição*. Na categoria *governo*, estão incluídos os partidos que integraram a aliança eleitoral vitoriosa nas respectivas unidades federativas, e na categoria *oposição*, os partidos que disputaram as eleições sem obter os governos dos estados.

Os cruzamentos realizados utilizaram os indicadores relacionados ao índice de coerência ideológica e o tempo de permanência nas comissões visando identificar o desempenho das funções *partidária e informacional das comissões*.

A hipótese H11 é a de que *o fato de pertencer ou não à aliança que detém o governo do estado é mais relevante na legislatura de 1991/1994, uma vez que a redução da capacidade dos líderes partidários de controlarem a distribuição de recursos para suas bancadas pode fortalecer a figura do governador como fonte de recursos para as bases eleitorais dos deputados. Para tanto, as médias de coerência ideológica e de tempo de permanência nas comissões devem ser mais elevadas em 1991/1994 de que em 1995/1999. H10, rejeição de H11, ocorrerá se as médias dos indicadores não apresentarem diferenças significativas nas duas legislaturas.*

A primeira tabela mostra os dados referentes às médias de coerência ideológica e de tempo de permanência nas comissões referentes a CCJR. Embora essa comissão não esteja diretamente relacionada aos possíveis interesses dos governadores, como também é o caso da CTASP, a comparação com as comissões consideradas de interesse dos governos estaduais permite verificar a relevância, ou não, das arenas regionais.

**Tabela 31** – Posição dos Membros da CECD em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)

Estado	1991/1994				1995/1999			
	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP
Acre	-	1,0	-	3,0	-	-	-	-
Alagoas	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	1,0	-	-	-	1,0	-	-	-
Amapá	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	1,0	-	1,0	-	-	2,0	-	1,0
Ceará	1,0	1,8	-	2,5	2,0	-	-	-
D. Federal	1,0	-	1,0	-	-	-	-	-
E. Santo	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiás	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	3,0
Maranhão	1,0	-	1,0	-	1,0	-	-	-
M. Gerais	1,0	1,0	-	2,0	2,0	1,3	-	4,0
M.G.doSul	-	1,0	-	1,0	2,0	1,0	4,0	-
M. Grosso	1,0	-	-	-	-	-	-	-
Pará	1,0	-	2,0	-	-	-	-	-
Paraíba	-	2,0	-	1,0	-	-	-	-
Pernambuco	-	1,0	-	-	-	2,0	-	-
Piauí	-	1,0	-	-	-	-	-	-
Paraná	-	1,0	-	2,5	1,0	1,0	4,0	3,6
R.Janeiro	1,0	1,3	1,3	1,7	1,0	1,0	4,0	1,0
R.G.Norte	-	-	-	-	-	-	-	-
Rondônia	-	-	-	-	-	-	-	-
Roraima	-	1,0	-	1,0	-	-	-	-
R.G.Sul	-	1,0	-	2,5	2,0	1,0	2,0	2,0
S.Catarina	1,0	-	-	-	-	-	-	-
Sergipe	-	-	-	-	-	-	-	-
S.Paulo	-	1,2	-	2,5	1,0	1,0	2,5	-
Tocantins	-	-	-	-	-	2,0	-	-
Total	1,0	1,2	1,2	2,0	1,3	1,2	3,0	2,3

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI/GOV – Índice de Coerência Ideológica/ Governo  
 ICI/OP – Índice de Coerência Ideológica / Oposição  
 TC/GOV – Tempo de Permanência na Comissão/ Governo  
 TC/OP – Tempo de Permanência na Comissão/ Oposição

Como é possível notar, na média total, última linha da Tabela 31, não há diferença significativa nos índices de coerência ideológica entre as categorias *governo/oposição*. Porém, as médias de tempo de permanência nas comissões mostram diferenças relevantes. Na média total o tempo de permanência de governistas (no âmbito estadual) é menor do que o dos oposicionistas na legislatura de 1991/1994. Contudo, em 1995/1999 esta relação se inverte com um acréscimo substancial na média do tempo de permanência dos governistas.

Isso ocorre porque durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) muitas propostas de emendas constitucionais foram submetidas à Câmara dos Deputados, o que eleva a demanda por especialização na CCJR, uma vez que esta comissão é responsável pela análise da constitucionalidade dos projetos que tramitam na Casa. Contudo, é pouco provável que, nesse caso em particular, haja uma relação entre governos estaduais e tempo de permanência, pois a CCJR é uma comissão estratégica para todos os partidos.

Para melhor efetuar a comparação entre as comissões de interesse geral e as comissões que podem ser consideradas estratégicas para os governadores de estado, segue abaixo as tabelas com as comissões de foco regional.

**Tabela 32 – Posição dos Membros da CAPR em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)**

Estado	1991/1994				1995/1999			
	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP
Acre	1,0	-	-	-	-	1,5	-	-
Alagoas	1,0	-	-	-	-	2,0	-	-
Amazonas	-	-	-	-	-	2,0	-	1,0
Amapá	-	3,0	-	2,0	1,0	-	-	-
Bahia	1,0	1,0	2,0	1,5	1,0	1,6	2,0	2,0
Ceará	1,3	1,0	2,5	-	-	1,0	-	1,0
D. Federal	-	-	-	-	1,0	-	-	-
E. Santo	-	1,0	-	-	-	2,0	-	3,0
Goiás	1,0	1,1	3,0	2,5	2,0	1,5	3,0	2,5
Maranhão	-	1,3	-	2,0	-	1,0	-	-
M. Gerais	-	1,0	2,2	-	1,6	1,4	2,0	2,2
M.G.doSul	-	1,0	-	-	1,3	-	1,5	-
M. Grosso	1,7	-	3,0	-	1,0	2,0	2,0	2,0
Pará	1,0	3,0	-	2,0	-	-	2,5	-
Paraíba	-	1,0	-	3,0	1,0	1,0	2,0	-
Pernambuco	1,0	2,0	2,0	2,0	-	1,0	-	1,0
Piauí	2,0	-	2,0	-	-	1,0	-	1,0
Paraná	1,0	1,2	4,0	2,2	2,0	1,0	3,3	3,0
R.Janeiro	1,0	-	2,0	1,5	-	-	-	-
R.G.Norte	-	2,0	-	4,0	2,0	-	-	-
Rondônia	-	1,6	-	-	-	1,0	-	-
Roraima	-	-	-	-	-	1,0	-	1,0
R.G.Sul	1,0	1,0	4,0	3,6	1,5	1,2	3,5	4,0
S.Catarina	1,6	1,3	2,5	3,3	1,0	-	3,0	4,0
Sergipe	-	-	-	-	-	1,5	-	-
S.Paulo	2,0	1,0	2,0	2,6	1,0	1,0	-	4,0
Tocantins	1,0	-	2,0	2,0	-	1,0	-	1,0
Total	1,2	1,3	2,5	2,5	1,4	1,3	2,5	2,2

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI/GOV – Índice de Coerência Ideológica/ Governo  
 ICI/OP – Índice de Coerência Ideológica / Oposição  
 TC/GOV – Tempo de Permanência na Comissão/ Governo  
 TC/OP – Tempo de Permanência na Comissão/ Oposição

**Tabela 33 – Posição dos Membros da CCTCI em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)**

Estado	1991/1994				1995/1999			
	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP
Acre	-	-	-	-	-	-	-	-
Alagoas	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	-	-	-	-	1,0	2,0	-	-
Amapá	1,0	1,0	1,0	2,0	-	-	1,0	2,0
Bahia	1,0	-	2,0	-	2,0	1,4	2,0	-
Ceará	1,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,6	2,0	2,6
D. Federal	-	-	-	-	-	-	-	-
E. Santo	-	1,0	-	2,0	-	1,0	-	2,0
Goiás	-	-	-	-	1,0	-	-	-
Maranhão	-	-	-	-	1,0	2,0	-	-
M. Gerais	1,0	1,0	2,0	2,0	-	1,2	2,0	2,0
M.G.doSul	1,0	1,0	1,0	1,0	-	1,0	1,0	1,0
M. Grosso	-	-	-	-	-	3,0	-	-
Pará	1,6	1,0	1,0	-	1,0	1,5	1,0	-
Paraíba	2,0	-	1,0	-	1,0	-	1,0	-
Pernambuco	1,0	1,6	1,0	1,5	1,5	1,2	1,0	1,5
Piauí	-	1,0	-	2,0	-	-	-	2,0
Paraná	-	1,4	-	1,6	2,2	2,3	-	1,6
R.Janeiro	1,0	1,0	1,5	-	1,5	1,4	-	2,0
R.G.Norte	-	1,5	-	2,0	2,0	-	-	2,0
Rondônia	-	1,0	-	2,0	-	3,0	-	-
Roraima	-	1,0	-	1,0	-	-	-	1,0
R.G.Sul	-	1,0	-	2,0	-	-	-	2,0
S.Catarina	1,0	1,0	2,0	1,0	-	1,3	2,0	1,0
Sergipe	1,0	-	2,0	-	1,5	-	2,0	-
S.Paulo	1,2	1,1	2,0	1,8	1,4	1,3	2,0	1,8
Tocantins	2,0	1,0	-	-	-	-	-	-
Total	1,1	1,1	1,6	1,7	1,4	1,4	2,3	2,4

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI/GOV – Índice de Coerência Ideológica / Governo  
 ICI/OP – Índice de Coerência Ideológica / Oposição  
 TC/GOV – Tempo de Permanência na Comissão / Governo  
 TC/OP – Tempo de Permanência na Comissão / Oposição

Como mostra a última linha das Tabelas 32 e 33, o índice de coerência médio dos governistas e opositoristas é muito semelhante em 1991/1994. Em 1995/1999 o índice de coerência ideológica dos governistas é levemente superior, mesmo assim não o suficiente para que se diga que há uma variação significativa.

As oscilações mais expressivas ocorrem na variável tempo de permanência nas comissões. Na CAPR, a permanência dos governistas não se altera nas duas legislaturas, mantendo-se em 2,5 anos, o que confirma que a questão agropecuária é estratégica para os governos estaduais.

Comparando-se os dados da CAPR com os dados da CCJR, ainda que de forma superficial, é possível notar que, nesta última, há representantes de praticamente todos os estados da federação. Já na CAPR, a representação estadual, principalmente na categoria *governo*, é bem mais concentrada.

Observando-se isoladamente os dados relacionados às unidades federativas, alguns aspectos merecem ser destacados. Na CAPR, os representantes da Bahia que se enquadram na categoria *governo*, têm uma média de permanência de 2 anos nas duas legislaturas, enquanto que os opositoristas permanecem 1,5 anos na primeira legislatura e 2 anos em 1995/1999. No Ceará, reduto eleitoral do PSDB na região nordeste, o tempo médio de permanência da bancada governista é de 2 anos em 1991/1994, não havendo representantes desta categoria em 1995/1999, ano em que o PSDB assume a presidência da República. No caso de Goiás, há uma alteração sensível no índice de coerência ideológica da bancada governista que, na primeira legislatura analisada, apresenta em média um nível alto de coerência ideológica mas que cai para um nível médio em 1995/1999. Não obstante, o tempo de permanência dos mesmos nesta comissão se mantém em 3 anos (em média) nas duas legislaturas. Os governistas do Rio Grande do Sul e do Paraná permanecem em média 4 anos e 3,5 anos, e 4 anos e 3,3 anos em 1991/1994 e 1995/1999 respectivamente.

Na CCTCI, a rotatividade é bem mais elevada sendo que, mesmo isoladamente, o tempo de permanência tanto de governistas, como de opositoristas, não ultrapassa a média de 2 anos, o que é inferior aos casos isolados também encontrados na CCJR.

A observação dos dados relacionados às comissões de foco regional permite concluir que a CAPR é, de fato, uma comissão de caráter estritamente regionalizado. O tempo médio de permanência das bancadas governistas mostra que a CAPR possui uma função *informativa* para os governos estaduais. Contudo, na CCTCI, não há evidências suficientes no sentido de haver alguma relação entre bancadas governistas e estratégias no recrutamento para essa comissão.

**Tabela 34** – Posição dos Membros da CECD em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)

Estado	1991/1994				1995/1999			
	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP
Acre	-	1,0	-	3,0	-	-	-	-
Alagoas	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	1,0	-	-	-	1,0	-	-	-
Amapá	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	1,0	-	1,0	-	-	2,0	-	1,0
Ceará	1,0	1,8	-	2,5	2,0	-	-	-
D. Federal	1,0	-	1,0	-	-	-	-	-
E. Santo	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiás	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	3,0
Maranhão	1,0	-	1,0	-	1,0	-	-	-
M. Gerais	1,0	1,0	-	2,0	2,0	1,3	-	4,0
M.G.doSul	-	1,0	-	1,0	2,0	1,0	4,0	-
M. Grosso	1,0	-	-	-	-	-	-	-
Pará	1,0	-	2,0	-	-	-	-	-
Paraíba	-	2,0	-	1,0	-	-	-	-
Pernambuco	-	1,0	-	-	-	2,0	-	-
Piauí	-	1,0	-	-	-	-	-	-
Paraná	-	1,0	-	2,5	1,0	1,0	4,0	3,6
R. Janeiro	1,0	1,3	1,3	1,7	1,0	1,0	4,0	1,0
R.G.Norte	-	-	-	-	-	-	-	-
Rondônia	-	-	-	-	-	-	-	-
Roraima	-	1,0	-	1,0	-	-	-	-
R.G.Sul	-	1,0	-	2,5	2,0	1,0	2,0	2,0
S.Catarina	-	-	-	-	-	-	-	-
Sergipe	-	-	-	-	-	-	-	-
S.Paulo	-	1,2	-	2,5	1,0	1,0	2,5	-
Tocantins	-	-	-	-	-	2,0	-	-
Total	1,0	1,2	1,2	2,0	1,3	1,2	3,0	2,3

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI/GOV – Índice de Coerência Ideológica / Governo  
 ICI/OP – Índice de Coerência Ideológica / Oposição  
 TC/GOV – Tempo de Permanência na Comissão / Governo  
 TC/OP – Tempo de Permanência na Comissão / Oposição

**Tabela 35** – Posição dos Membros da CSSF em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)

Estado	1991/1994				1995/1999			
	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP
Acre	1,0	1,0	2,0	1,0	-	1,2	-	4,0
Alagoas	-	-	-	-	2,0	1,3	4,0	1,0
Amazonas	1,0	-	4,0	-	2,0	-	4,0	-
Amapá	1,0	-	4,0	-	2,0	-	-	-
Bahia	-	1,0	-	2,0	1,5	1,0	4,0	-
Ceará	1,0	1,0	1,0	1,0	1,5	2,0	-	4,0
D. Federal	-	-	-	-	1,0	-	-	-
E. Santo	-	1,0	-	2,5	-	1,6	-	4,0
Goiás	1,0	1,0	3,0	-	1,0	-	1,0	-
Maranhão	-	1,0	-	2,0	-	1,3	-	3,0
M. Gerais	-	1,3	-	3,0	1,0	1,0	-	4,0
M.G.doSul	-	1,0	-	1,0	-	-	-	-
M. Grosso	-	1,0	2,0	-	-	-	-	-
Pará	-	-	-	-	1,0	-	-	4,0
Paraíba	-	2,0	-	4,0	1,5	-	-	-
Pernambuco	1,0	1,0	4,0	-	2,0	1,5	3,0	2,5
Piauí	-	-	-	-	2,0	-	1,0	-
Paraná	1,0	1,3	2,0	4,0	1,0	-	1,0	-
R. Janeiro	1,5	1,2	3,3	2,5	-	1,1	-	3,2
R.G.Norte	-	-	-	-	1,5	2,0	1,0	3,0
Rondônia	-	1,0	-	1,0	-	-	-	-
Roraima	1,0	1,0	1,0	-	-	-	-	-
R.G.Sul	-	-	-	-	-	1,0	-	4,0
S.Catarina	1,0	-	3,0	-	-	1,0	-	-
Sergipe	1,0	-	-	-	-	1,0	-	-
S.Paulo	-	1,0	-	2,8	1,7	1,1	4,0	3,0
Tocantins	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1,1	1,1	2,7	2,3	1,5	1,2	2,7	3,1

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI/GOV – Índice de Coerência Ideológica / Governo  
 ICI/OP – Índice de Coerência Ideológica / Oposição  
 TC/GOV – Tempo de Permanência na Comissão / Governo  
 TC/OP – Tempo de Permanência na Comissão / Oposição

Nas comissões de foco social, o índice de coerência ideológica dos governistas é mais elevado na legislatura de 1991/1994, fenômeno observado tanto na CECD quanto na CSSF. Já, o tempo de permanência oscila bastante nas duas comissões.

Na CECD, observando-se isoladamente por unidade federativa, nota-se que em 1991/1994, os governistas permanecem em geral 1 ano enquanto que os oposicionistas se mantêm por mais tempo, em média 2 anos. Em 1995/1999, esta relação se inverte, com governistas permanecendo mais tempo do que os oposicionistas.

Na CSSF, o índice de coerência ideológica diminui na segunda legislatura, tanto para governistas quanto para oposicionistas. Em 1991/1994, a coerência média dos governistas era de 1,1 passando para 1,5 e dos oposicionistas era de 1,1 e passou para 1,2.

O tempo de permanência na CSSF dos governistas é bem mais elevado do que se verificou na CECD, o que indica que os temas relacionados à saúde e seguridade social podem ser considerados mais estratégicos para os governadores de estado do que os temas ligados à educação. Já, os oposicionistas elevam seu tempo de permanência na CSSF na segunda legislatura.

Observando-se isoladamente por unidades federativas, notamos que a permanência na CECD não está necessariamente vinculada ao grau de desenvolvimento econômico dos estados. Tomando-se os casos dos estados da região sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, é possível constatar que não há representação de bancadas governistas nessa comissão. O estado de Santa Catarina não é representado na CECD, e Rio Grande do Sul e Paraná são representados apenas por oposicionistas em 1991/1994. Em 1995/1999, esses dois estados são representados tanto por governistas como por oposicionistas, sendo que apenas no caso da representação do Paraná os governistas permanecem por mais tempo na comissão.

No Sudeste a atenção dispensada à CECD também não é expressiva. Na legislatura de 1991/1994, o estado de São Paulo não possuía representação governista na comissão. Os representantes governistas do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, embora possuindo alto nível de coerência

ideológica permanecem por cerca de 1 ano na comissão. Na legislatura de 1995/1999, o quadro sofre algumas modificações. São Paulo passa a ter representantes governistas na CECD, seguido do Rio de Janeiro, mas não por Minas Gerais.

Deste modo, os dados sugerem que não há relação direta entre bancadas governistas estaduais e as comissões responsáveis pela análise da produção legislativa nas áreas sociais como saúde, educação e cultura. Uma explicação plausível para isso reside no fato de que os dividendos eleitorais trazidos pela legislação nessas áreas são mais difusos, tanto para governadores, como para deputados.

Enquanto a legislação sobre a agricultura direciona benefícios e incentivos para uma determinada categoria social, também geograficamente localizada, os projetos das áreas sociais, atendem à interesses difusos, tornando mais difícil a identificação do eleitor beneficiado.

**Tabela 36 – Posição dos Membros da CFT em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)**

Estado	1991/1994				1995/1999			
	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP
Acre	-	1,0	-	1,0	-	-	-	3,5
Alagoas	1,0	-	2,0	-	1,0	-	3,5	1,7
Amazonas	-	-	-	-	1,0	-	4,0	1,0
Amapá	-	-	-	-	-	-	1,0	-
Bahia	1,1	1,6	2,8	2,5	-	1,0	2,9	3,0
Ceará	1,0	-	-	-	1,5	2,0	1,0	3,3
D. Federal	-	-	-	-	-	1,0	4,0	2,0
E. Santo	-	1,0	-	2,0	-	-	1,0	3,7
Goiás	-	1,0	-	2,0	-	-	2,0	3,0
Maranhão	-	1,5	-	2,0	2,0	-	2,6	2,0
M. Gerais	-	1,0	-	-	2,0	2,0	2,6	2,3
M.G.doSul	1,0	-	-	-	2,0	2,0	2,3	-
M. Grosso	-	-	-	-	-	-	1,5	3,0
Pará	-	1,0	-	1,0	-	-	3,2	2,5
Paraíba	1,0	-	1,0	-	-	-	2,5	-
Pernambuco	-	2,0	-	2,6	3,0	2,0	2,0	1,8
Piauí	1,0	1,1	-	1,0	-	1,0	1,0	1,5
Paraná	1,0	1,7	3,0	2,0	2,0	1,8	2,7	2,8
R.Janeiro	-	1,3	-	1,7	1,0	1,2	2,4	2,1
R.G.Norte	-	1,0	-	2,0	-	1,0	1,0	3,5
Rondônia	-	1,0	-	-	-	-	-	-
Roraima	1,0	-	-	-	-	-	-	1,0
R.G.Sul	1,6	1,0	4,0	4,0	1,0	1,0	3,0	2,8
S.Catarina	1,0	-	-	-	1,0	1,0	3,0	2,1
Sergipe	-	-	-	-	-	-	1,0	1,0
S.Paulo	1,0	1,0	1,0	2,7	1,0	1,2	3,0	2,5
Tocantins	-	-	-	-	-	2,0	-	1,3
Total	1,1	1,3	2,6	2,1	1,3	1,4	2,7	2,1

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI/GOV – Índice de Coerência Ideológica / Governo  
 ICI/OP – Índice de Coerência Ideológica / Oposição  
 TC/GOV – Tempo de Permanência na Comissão / Governo  
 TC/OP – Tempo de Permanência na Comissão / Oposição

**Tabela 37 – Posição dos Membros da CTASP em Relação aos Governos Estaduais por Unidade da Federação, nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999 (média)**

Estado	1991/1994				1995/1999			
	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP	ICI/GOV	ICI/OP	TC/GOV	TC/OP
Acre	1,0	-	-	-	-	2,0	-	3,0
Alagoas	-	-	-	-	2,0	-	-	-
Amazonas	-	-	-	-	-	-	-	-
Amapá	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahia	1,0	1,0	-	2,3	1,0	-	3,0	-
Ceará	2,0	-	2,0	-	2,0	1,0	1,0	4,0
D. Federal	-	1,0	-	3,0	1,0	1,0	4,0	-
E. Santo	-	1,0	-	-	-	-	-	-
Goiás	-	1,6	-	1,0	1,0	-	3,0	-
Maranhão	-	2,0	-	-	-	-	-	3,0
M. Gerais	-	1,5	-	2,0	-	2,0	-	-
M.G.doSul	-	-	-	-	-	-	-	-
M. Grosso	-	-	-	-	2,0	-	1,0	-
Pará	-	1,0	-	4,0	1,0	1,0	4,0	-
Paraíba	-	-	-	-	3,0	-	4,0	-
Pernambuco	1,0	-	1,5	-	2,0	1,0	-	-
Piauí	1,0	-	2,0	-	2,0	1,0	-	-
Paraná	-	-	-	-	3,0	-	3,0	-
R.Janeiro	-	1,0	-	2,0	-	1,5	-	1,5
R.G.Norte	-	1,0	-	-	-	-	-	-
Rondônia	-	1,0	-	-	1,0	-	-	-
Roraima	-	-	-	-	-	2,0	-	-
R.G.Sul	-	1,0	-	4,0	-	1,0	-	3,0
S.Catarina	1,0	-	-	-	-	-	-	-
Sergipe	-	-	-	-	-	3,0	-	1,0
S.Paulo	1,1	1,4	2,0	1,5	1,0	1,2	-	2,5
Tocantins	2,0	-	-	-	-	-	-	-
Total	1,2	1,2	1,8	2,3	1,6	1,4	3,0	2,5

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nota: ICI/GOV – Índice de Coerência Ideológica / Governo  
 ICI/OP – Índice de Coerência Ideológica / Oposição  
 TC/GOV – Tempo de Permanência na Comissão / Governo  
 TC/OP – Tempo de Permanência na Comissão / Oposição

As tabelas 36 e 37 expõem os resultados referentes às comissões de foco econômico-administrativo. Como é possível notar, conforme o previsto na hipótese H11, a CFT mostra-se bastante atrativa para os governadores de estado, uma vez aceita a premissa de que esses últimos possam ter influência no comportamento de suas bancadas na Câmara dos Deputados.

Comparando-se a média total (última linha da tabela) nota-se que na CFT tanto o índice de coerência como o tempo médio de permanência dos governistas é maior nas duas legislaturas. Na CTASP há uma mudança significativa nas médias gerais no decorrer das duas legislaturas. Em 1991/1994, os índices de coerência ideológica de governistas e oposicionistas eram iguais mas os oposicionistas permaneceram por mais tempo na comissão. Na legislatura seguinte, a média de coerência ideológica dos oposicionistas salientou-se sobre os governistas, porém estes permaneceram por mais tempo na CTASP.

Cabe salientar que finanças e tributação são questões relevantes, tanto para o governo federal, como para os governos estaduais, devido à forma como afeta os orçamentos. Por tratar de matérias tributárias, a CFT pode, por exemplo, modificar as alíquotas de impostos que compõem as receitas da União e dos estados, o que justifica a importância estratégica dessa comissão para os dois âmbitos governamentais.

### 3.5.3 Conclusão

Os dados desta seção demonstraram os resultados agregados dos partidos por variáveis que incluíam a categoria *governo versus oposição* nos âmbitos federal e estadual, com o objetivo de testar duas hipóteses distintas. No primeiro caso, *governo versus oposição* no âmbito federal, a hipótese era a de que quanto maior, em termos eleitorais e, portanto, em termos de tamanho de bancada, for a aliança presidencial, menor o percentual de deputados com nível alto de coerência ideológica. Tal hipótese foi justificada pelo fato de que os partidos brasileiros não possuem mecanismos de seleção na “porta de

entrada” do legislativo. Em outras palavras, o sistema eleitoral de lista aberta e a possibilidade de migrações partidárias no decorrer de cada legislatura fazem com que os partidos governistas “inchem”.

Deputados em busca de “canais” de acesso aos recursos do governo federal migram para os partidos que sustentam o Executivo, fato este comprovado à exaustão pela literatura especializada e não especializada, sem que, contudo, referências fossem feitas aos reflexos deste fenômeno no sistema de comissões.

O fato é que tais migrações agregam aos partidos governistas parlamentares de trajetórias partidárias díspares. Ainda que a literatura nacional especializada saliente a tendência de acentuada redução das migrações intra-bloco<sup>59</sup>, as migrações dos extremos para o centro e, principalmente da direita para o centro, levam os índices de coerência ideológica em direção ao nível médio, fenômeno constatado na legislatura de 1995/1999. Isto acaba se refletindo no padrão partidário de recrutamento para as comissões, conforme foi previsto na hipótese.

O ingresso de parlamentares que inspirem menos *lealdade política* faz com que os partidos que participam da aliança presidencial, sendo portanto partidos governistas *stricto sensu*, reforçassem as posições partidárias nas comissões estratégicas para o Executivo. Isso ocorre por meio do recrutamento *partidário* propriamente dito. Conforme foi demonstrado na seção anterior, os indicadores relacionados às trajetórias político-partidárias dos deputados do PSDB e do PFL sofrem ligeiras elevações nas comissões estratégicas para a agenda do governo Fernando Henrique Cardoso na legislatura de 1995/1999.

Com relação à influência dos governadores de estado no recrutamento, e no papel exercido pelas comissões, a hipótese formulada pode ser considerada parcialmente válida. Das comissões apontadas como sendo de provável interesse para os governadores, os casos da CAPR e da CFT se mostraram condizentes com a hipótese formulada. Os dados revelaram que nestas duas comissões os parlamentares que eram governistas nos seus estados permaneceram por mais tempo nas comissões.

---

<sup>59</sup> MELO, 2004.

Contudo, os dados desautorizam a hipótese de que haja um *trade off* entre o poder de centralização do governo federal e o poder dos governadores de estado. Em outras palavras, o fato do Executivo não contar com maioria na Câmara dos Deputados não fortalece o governador junto às suas bancadas, ao menos no que diz respeito ao recrutamento e ao papel exercido pelas comissões.

Por outro lado, determinadas comissões possuem caráter estratégico para os governadores, independentemente do tipo de sustentação que o Executivo disponha. Isso pode ser explicado pelo fato de essas comissões serem responsáveis pela legislação em áreas de interesse direto dos governos estaduais, como agricultura e finanças públicas.

Tal conclusão corrobora as premissas teóricas aqui adotadas, qual seja, de que, embora as estruturas institucionais condicionem as estratégias dos atores, diversos jogos são possíveis sob uma mesma estrutura institucional.

## 4 CONCLUSÃO

Em termos sintéticos, e em resposta à interrogação feita no título deste trabalho -existem lógicas no recrutamento para as comissões?- pode-se dizer que as lógicas nos recrutamentos para as comissões dependem, sobretudo, das arenas e dos recursos controlados pelos partidos. Aparentemente, essa afirmação conduz à conclusão de que as comissões cumprem uma função *partidária*, tal como no modelo teórico proposto por Cox e McCubbins<sup>1</sup>, no entanto isso significaria uma resposta simples para um problema complexo. Afinal, segundo os próprios autores, os partidos teriam que atuar como solventes nos conflitos coletivos, o que exige, como pré-condição, que os líderes e os dirigentes partidários possuam poder de coerção e de distribuição de benefícios.

Em outras palavras, as comissões cumpririam a função *partidária* quando, em nome dos objetivos partidários, os líderes quebram as regras de *auto-seleção*, como a regra de *seniority*, e recrutam para as comissões parlamentares afinados com as metas do partido<sup>2</sup>. Não obstante, para que ocorra tanto a regra de *auto-seleção*, como a quebra desta regra, é necessária a existência de padrões endógenos de recrutamento e de objetivos partidários bem definidos, no que tange ao comportamento estratégico no legislativo.

Relembrando que o objetivo desse trabalho foi comparar os padrões de recrutamento para as comissões permanentes da Câmara dos Deputados nas legislaturas de 1991/1994 e de 1995/1999, é possível afirmar que, embora a expectativa de maior autonomia das comissões na primeira legislatura analisada não tenha sido integralmente confirmada, os resultados mostraram algumas diferenças significativas entre as duas legislaturas.

---

<sup>1</sup> COX; McCUBBINS, 1993.

<sup>2</sup> *Ibid.*

O quadro teórico proposto teve como premissa o reconhecimento de que as regras institucionais são, de fato, como advoga o neoinstitucionalismo, variáveis que condicionam as estratégias dos atores<sup>3</sup>. No entanto, tais estratégias podem assumir diversas conotações sob uma mesma estrutura institucional, no caso, a organização interna da Câmara dos Deputados e seu sistema de comissões. Isso pode ser corroborado pela premissa de que as funções *distributivista*, *informativa* e *partidária* não são mutuamente exclusivas<sup>4</sup>.

Em virtude dessa premissa, os conceitos de *jogos ocultos*, *múltiplas arenas*<sup>5</sup> e *veto players*<sup>6</sup> foram utilizados como instrumentos complementares, em termos analíticos. Em outras palavras, a estrutura de oportunidade do sistema político brasileiro assegura um largo espaço para o ingresso lateral na Câmara dos Deputados, o que dificulta a formação de uma elite parlamentar<sup>7</sup>. Associado a elevada circulação de elites, o que torna insegura a carreira parlamentar, o formato federalista do Brasil torna os cargos nos executivos estaduais e municipais mais atraentes que a dedicação ao legislativo<sup>8</sup>.

Diante desse contexto, amplia-se de modo significativo a variação das estratégias que podem ser empregadas no interior do legislativo, e mais especificamente nas comissões, o que requer do pesquisador considerações sobre um número maior de arenas nas quais os atores podem estar envolvidos, levando também em conta quais atores possuem poder de veto.

#### **4.1 Hipóteses, Dificuldades Metodológicas e Resultados Obtidos**

A hipótese geral adotada foi a de que o não pertencimento à coligação que elegeu o presidente da República reduz a capacidade dos líderes

---

<sup>3</sup> MARCH; OLSEN, 1989.

<sup>4</sup> EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999.

<sup>5</sup> TSEBELIS, 1998.

<sup>6</sup> *Id.*, 2002.

<sup>7</sup> MARENCO DOS SANTOS, 2000.

<sup>8</sup> SAMUELS, 2003.

partidários de controlarem a distribuição de benefícios para suas bancadas, o que leva os parlamentares a buscar no próprio legislativo as fontes de tais benefícios. Conseqüentemente, o trabalho em comissões torna-se o principal canal de acesso a benefícios que podem ser capitalizados eleitoralmente, tanto de forma individual, por meio de aprovação de projetos que destinem recursos específicos para o reduto eleitoral de determinado deputado, como coletivamente, por meio de análise especializada de projetos nas comissões.

Como a verificação da validade de tal hipótese exigia a análise de um amplo conjunto de variáveis, a solução encontrada foi a elaboração de um sistema de onze sub-hipóteses destinadas a validar total ou parcialmente a hipótese geral, a partir dos indícios sobre as funções exercidas pelas comissões obtidos com base nos perfis dos deputados recrutados. Não obstante, cabe esclarecer que aqui é dito “indícios” porque o perfil do deputado indicado para uma determinada comissão revela, apenas em parte, as estratégias dos partidos. A outra parte do problema, a política dos partidos para as comissões, somente pode ser compreendida com uma análise mais minuciosa do processo legislativo, o que, visto a dinâmica interna da Câmara dos Deputados, torna a tarefa de construção de indicadores algo extremamente complexo. De fato, o trânsito entre as legendas partidárias e a troca de comissão é intenso, sem contar o número de deputados que deixam suas cadeiras no legislativo para assumir cargos nos executivos municipais, estaduais e federal.

Uma segunda observação importante diz respeito aos cruzamentos realizados. A divisão dos resultados pela tríade legislatura-comissão-partido reduziria o número de casos observados, tornando sem validade estatística as correlações e os testes de significância. Já as regressões são aplicáveis apenas em variáveis contínuas. Assim, a opção mais viável foi manter a tríade e restringir os testes à estatística descritiva, observando entretanto, que os testes de associação, embora sejam instrumentos potentes, apresentam muitas vezes correlações que não condizem com a realidade objetiva.

Apesar dessas dificuldades, os resultados empíricos obtidos revelam aspectos relevantes sobre as comissões, com diferenças salientes nas estratégias de recrutamento nas duas legislaturas. O primeiro bloco de testes

teve por finalidade verificar a existência, ou não, dos papéis *informativos* e *distributivistas* das comissões. Sabendo-se que o aporte teórico que orienta estas duas perspectivas neoinstitucionalistas pressupõem a existência de espaços autônomos para as comissões em relação às preferências do plenário e ao controle dos líderes partidários, as sub-hipóteses formuladas previam a ocorrência de maior especialização e saliência dos critérios eleitorais na legislatura 1991/1994, por esta se encontrar em um cenário de realinhamento do sistema partidário no qual os partidos majoritários não detinham acesso privilegiado aos recursos do governo federal por não participarem da aliança eleitoral do presidente eleito.

Os resultados demonstraram que, embora os critérios de especialização por meio de formação acadêmica fossem mais rígidos em 1991/1994, o tempo médio de permanência nas comissões foi mais elevado na segunda legislatura. Tal fenômeno ocorreu de modo mais notório nos casos do PSDB e do PFL, principalmente nas comissões estratégicas para a agenda do Executivo, visto que estes dois partidos, juntamente com o PTB, participaram da aliança que elegeu o presidente da República em 1994.

Para mensurar o papel *distributivista* das comissões o indicador utilizado foi o eleitoral. Novamente, esperava-se maior saliência na legislatura de 1991/1994. Todavia, os dados demonstraram que o peso eleitoral dos deputados pode ser percebido de maneira mais nítida na segunda legislatura. O fato de algumas comissões registrarem maior densidade eleitoral está também vinculado ao *label* partidário, que se reflete na comissão, como é o caso do PMDB na CAPR, ou do PT na CTASP.

No primeiro caso, o PMDB apresenta-se como um partido altamente heterogêneo e dominado por facções regionais, o que justifica que os deputados com maior densidade eleitoral busquem suas alocações na CAPR, uma vez que esta comissão permite direcionar recursos e benefícios na forma de incentivos tributários e crédito para um setor bem delimitado social e geograficamente e, portanto, passível de ser explorado eleitoralmente. Já no segundo caso, a densidade eleitoral dos deputados do PT na CTASP pode ser justificada pelo forte apoio que esse partido desfruta entre os servidores públicos pois, sendo esta comissão responsável pela legislação acerca dos

funcionários públicos, a atuação nesta pode trazer dividendos eleitorais junto a esta categoria funcional.

O segundo bloco de testes empíricos abordou a questão das trajetórias político-partidárias, com a finalidade de verificar a possibilidade de que as comissões possam desempenhar a função *partidária*, ou seja, a hipótese de que os partidos recrutem para as comissões estratégicas para suas metas, deputados afinados com o programa do partido. Para tanto, os indicadores foram construídos a partir das trajetórias políticas e partidárias dos deputados.

Tal procedimento foi adotado em virtude de o sistema eleitoral de lista aberta não permitir aos partidos uma seleção *ex ante* dos deputados que ocuparam as cadeiras conquistadas pelos partidos nas eleições para o legislativo. Com isto, a *disciplina partidária* nas votações pode somente ser de fato comprovada no decorrer das legislaturas, o que se aplica também à atuação dos deputados nas comissões. Tal dificuldade foi contornada com a utilização do conceito de *lealdade política*, partindo-se da premissa de que os líderes partidários, com o conhecimento da trajetória dos deputados, possam recrutar para as comissões de maior relevância para o partido deputados que inspirem maior *lealdade política*.

Os indicadores foram construídos a partir de traços que pudessem ser considerados como sinalizadores de *lealdade política*. Deste modo, deputados que filiação exclusiva no partido pelo qual foram eleitos deputados, ou ainda, que tenham passagem por outros partidos mas permanecido no mesmo bloco ideológico, são, “virtualmente”, mais *leais* do que parlamentares com trajetórias políticas sinuosas.

A hipótese nesse caso foi formulada com sinal inverso, esperava-se que os índices de *lealdade política* fossem significativamente mais elevados na legislatura de 1995/1999, visto que a legislatura de 1991/1994 encontrava-se num contexto de forte realinhamento partidário.

Os dados mostraram-se estáticos, com pequenas alterações, nas médias dos indicadores de *lealdade política* do PSDB e do PFL nas comissões estratégicas para a agenda do governo Fernando Henrique Cardoso. Não obstante, os resultados encontrados, em que pesem as especificidades de cada objeto e metodologia, refletem nas comissões as tendências de redução

das migrações intrabloco<sup>9</sup> e de sedimentação das clivagens partidárias<sup>10</sup> (sem negar os atrativos dos partidos governistas), embora caiba ressaltar alguns fatores que se referem exclusivamente às comissões.

Para autores como Downs<sup>11</sup>, o principal objetivo dos rótulos ideológicos é o de oferecer aos eleitores “economia de informação”, pois as ideologias fornecem (ou forneciam) informações sintetizadas sobre as políticas públicas que tais partidos praticariam no governo, podendo assim o eleitor calcular os possíveis benefícios resultantes de sua escolha. A partir desta perspectiva, é possível afirmar que deputados que apresentam um alto índice de coerência ideológica estão representando de forma mais consistente as metas programáticas dos partidos nas comissões. Simultaneamente, tais deputados, ao permanecerem no mesmo bloco ideológico, sinalizam para sua base eleitoral que suas convicções pessoais (ideológicas) não foram alteradas, apesar da troca de legenda.

Com base nessas premissas, os dados revelaram que os indicadores de *lealdade política* representam as variáveis que menos sofreram alterações nas duas legislaturas analisadas. Partidos com uma formação mais homogênea como o PT e o PFL, apresentaram índices de coerência ideológica, similares e próximas do nível alto na maioria das comissões, ainda que, no caso do PFL, esse índice sofra ligeira elevação na segunda legislatura nas comissões estratégicas para o governo federal. Todavia, o PT conta com uma geração de deputados que ingressou na carreira parlamentar tendo filiação exclusiva no partido. Já o PFL conta com parlamentares que, em geral, possuíam passagem por outros partidos, sendo portanto, menor o número de parlamentares com filiação exclusiva, repetindo essa variável no recrutamento para as comissões.

Os demais partidos apresentaram padrões diversificados de recrutamento para as comissões refletindo sua maior ou menor homogeneidade. Na esquerda o PDT e o PSB foram os partidos que se

---

<sup>9</sup> MELO, 2004.

<sup>10</sup> MARENCO DOS SANTOS, André. Sedimentação da Lealdade Partidária no Brasil: tendências e descompassos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 69-83, fev. 2001.

<sup>11</sup> DOWNS, 1999.

mostraram de maior heterogeneidade com parlamentares com média e baixa coerência ideológica e com parlamentares com um número expressivo de filiações partidárias. No caso do PDT, partido cuja bandeira principal é a educação, o *investimento* realizado na CECD é irrisório tanto em termos de caráter *informativo* e/ou *distributivista* como em termos *partidários*, o que indica que esta comissão, ao contrário do que se poderia esperar observando-se a linha programática do partido, não teve caráter estratégico.

No centro, o PMDB e o PSDB, exatamente por causa desta posição ocupada por ambos no espectro ideológico, possuem uma constituição também heterogênea, o que se refletiu com pequenas diferenças nos indicadores de *lealdade política* dos parlamentares recrutados para as comissões. O PMDB privilegiou as Comissões de Agricultura e Política Rural e de Finanças e Tributação, e o PSDB, na segunda legislatura, como também fez o PFL, indicou parlamentares leais para as comissões correspondentes à agenda do executivo.

O terceiro e último bloco analisou, de forma agregada, as posições de parlamentares e partidos em relação ao governo no âmbito federal e estadual. No primeiro caso, a hipótese adotada foi a de que quanto mais expressiva for a aliança presidencial em termos eleitorais, e em conseqüência, em número de deputados, menor é o percentual de parlamentares com nível alto de coerência ideológica. Aparentemente, esta hipótese contradiz a hipótese do bloco anterior relacionada à *lealdade política*. Entretanto, não há contradição e sim complementação. As análises de tendência central não refletem necessariamente, uma distribuição homogênea dos indicadores qualitativos ou quantitativos. Assim sendo, a ligeira elevação na média do índice de coerência ideológica pode não ser resultado do conjunto de Deputados de um determinado partido mas sim, de casos individuais que “puxam” a média para cima. Isto significa que o decréscimo no percentual de deputados de alta coerência ideológica levou os partidos governistas a recrutarem para as comissões estratégicas um determinado número de deputados de destacada *lealdade política* e, portanto, capazes de coordenar e fiscalizar o trabalho dos menos leais, elevando assim a média geral.

Deste modo, a hipótese se mostrou válida, ou seja, a expansão da aliança eleitoral implica na redução do percentual de parlamentares com nível alto de coerência ideológica. Isto ocorre porque, como já foi comprovada pela literatura acadêmica, a possibilidade de migração faz com que os partidos governistas ganhem adeptos à procura de canais de acesso aos recursos do governo federal para as políticas *pork barrel*.

Com relação aos governos estaduais, a hipótese adotada foi a de que o enfraquecimento do governo federal na legislatura de 1991/1994, fortaleceria o papel dos governadores de estado e, com isso, em determinadas comissões o caráter *informativo* poderia estar relacionado com o fato de o parlamentar pertencer a um partido ou coligação governista no estado.

A hipótese não correspondeu estritamente aos resultados empíricos encontrados. A relação entre tempo de permanência na comissão e a categoria *governo* revelou-se de forma mais acentuada na segunda legislatura de modo geral. Todavia, no caso da CAPR, a relação entre as duas variáveis acima citadas mostrou-se forte nas duas legislaturas, o que demonstra que, ao menos no caso desta comissão, os governadores de estado possuem influência na estratégia dos membros da comissão.

#### **4.2 O Legislativo Brasileiro à Luz das Comparações**

Diante destes fatos não é crível supor que o sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados possua espaços autônomos de participação no processo legiferante. O individualismo, que supostamente orientaria a atuação dos parlamentares brasileiros<sup>12</sup>, não se traduziu no fortalecimento das comissões em relação, tanto ao controle partidário, como ao controle do plenário, conforme diagnosticam as linhas *informativas* e *distributivistas* do neoinstitucionalismo com base na análise do Congresso

---

<sup>12</sup> AMES, 2001.

norte-americano<sup>13</sup>. Parte da resposta para a não existência de autonomia das comissões pode certamente ser creditada às constatações empíricas de que, no período analisado, os partidos apresentaram um nível elevado de disciplina nas votações nominais em plenário, o que é explicado pelo poder de agenda conferido aos líderes de partido<sup>14</sup>. Contudo, pesquisas com metodologia similar a empregada por Figueiredo e Limongi constataram também um nível de disciplina partidária nas votações no Congresso norte-americano mais elevado do que era prognosticado por pesquisadores da década de 1960<sup>15</sup>, o que sugere, conforme foi afirmado no capítulo teórico dessa pesquisa, que os incentivos externos derivados do *environment* institucional são capazes de influenciar as estratégias no interior do legislativo.

A comparação das estruturas institucionais e modelos de organização interna dos legislativos, tanto entre as democracias estabelecidas, como entre democracias em fase de consolidação, demonstrou que um sistema forte e complexo de comissões parlamentares não é, inerente às primeiras, nem de eficácia duvidosa para segundas, e sim algo que está inserido em um conjunto mais amplo de variáveis que envolvem a combinação entre diversos elementos da formação institucional de cada país.

No caso norte-americano, o fortalecimento do legislativo teve por objetivo a construção de um modelo institucional no qual a separação entre os poderes Executivo e Legislativo fosse equilibrada, de tal forma que nenhum dos poderes exorbitasse suas atribuições constitucionais<sup>16</sup>. Tal modelo, baseado no princípio de *checks and balances*, no qual o legislativo dispõe de comissões permanentes correspondentes às pastas ministeriais do executivo, foi adotado pelos países latino-americanos onde vigora, assim como nos

---

<sup>13</sup> LIMONGI, 1994.

<sup>14</sup> FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999.

<sup>15</sup> SHANNON, W. Wayne. **Party, Constituency and Congressional Voting**: a study of legislative behavior in the United States House of Representatives Louisiana. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1968.

<sup>16</sup> STEWART III, 2001.

Estados Unidos, a forma de governo presidencialista<sup>17</sup>, com resultados bastante diversos.

Na Argentina os partidos contam com diversos mecanismos para impor uma *disciplina partidária*. Dentre estes mecanismos está a prerrogativa dos dirigentes partidários de controlar as indicações dos candidatos no âmbito das províncias. Essa prerrogativa é exercida de modo mais acentuado quando o partido controla a Presidência da República<sup>18</sup>, o que indica que as comissões exerçam um papel eminentemente *partidário*. Já no México, onde a estrutura interna do legislativo conduz a concentração de poder de agenda e de controle sobre a distribuição de benefícios, muitas informações de caráter especializado são concentradas nas comissões parlamentares<sup>19</sup>.

Por contraste, o sistema de comissões nos parlamentos europeus possui uma autonomia bastante limitada, tanto na sua estrutura organizacional como na sua participação no processo legislativo, no qual, ao contrário do que acontece no Congresso norte-americano, onde as comissões possuem a prerrogativa do *close rules*, na maioria dos parlamentos europeus não existe esta possibilidade e os partidos dispõem de amplas margens de manobras para controlar o trabalho de seus deputados nas comissões (ver Tabelas 3, 4 e 5).

As democracias recentes do Leste Europeu buscam um caminho intermediário entre o modelo norte-americano e o modelo europeu de organização interna dos legislativos. Nos casos do Leste Europeu, existem tentativas de institucionalização de um sistema de comissões que correspondam às diversas áreas de atuação do gabinete ministerial (visto que se trata de países parlamentaristas). No entanto, a composição das comissões oscila de acordo com a instabilidade dos gabinetes, o que dificulta a consolidação das comissões<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; [São Paulo]: Ed. Unesp, 2004.

<sup>18</sup> JONES, 2002, p. 160.

<sup>19</sup> NACIF, 2002, p. 173.

<sup>20</sup> OLSON, 2002, p. 174.

Cabe notar aqui, o forte contraste entre democracias estabelecidas e democracias recentes ou em fase de consolidação. No primeiro caso, a comparação entre as estruturas organizacionais dos parlamentos norte-americano e europeus mostra que o fato de que parlamentos não possuam um complexo sistema de comissões não reduz suas funções representativas. Em outras palavras, a institucionalização dos parlamentos como palco da representação política não está estritamente relacionada com a existência ou não de comissões como órgãos de efetivação da divisão de trabalho, haja vista que o processo de amadurecimento da prática representativa nos Estados Unidos e na Europa possui uma simetria no que se refere ao tempo de existência de suas instituições legislativas e partidárias. Já nas democracias mais recentes, o controle dos partidos sobre o recrutamento de parlamentares para as comissões é mais expressivo nos legislativos latino-americanos, e mais descentralizado nos parlamentos dos países do Leste Europeu.

No caso brasileiro, o sistema de comissões na Câmara dos Deputados acompanha o surgimento dos partidos políticos como organizações nacionais em 1946, mas desta data até 1964, as comissões funcionavam de forma *ad hoc*, tal como em muitos parlamentos europeus. A partir da constituição de 1988 a existência de comissões permanentes como órgãos de caráter técnico-legislativo. Por outro lado, os líderes partidários passaram a dispor de um amplo controle decisório no interior do legislativo, sem que os partidos, entretanto, pudessem controlar a esfera eleitoral.

#### **4.3 Os resultados dessa pesquisa e o atual debate brasileiro**

O fato de existir um forte contraste entre os padrões de recrutamento eleitoral para o legislativo e a estrutura de poder decisório no interior da Câmara dos Deputados, bem como os diversos instrumentos disponíveis ao executivo em matéria de iniciativas legislativas, combinado com o formato de Estado federalista e bicameralistas, eleva de modo significativo os custos para a elaboração e aprovação de leis. Os deputados defrontam-se com um cenário

que gera inúmeras incertezas em relação à aprovação de seus projetos e aos possíveis retornos eleitorais derivados de seu trabalho no interior do legislativo. Conseqüentemente, os deputados são compelidos a realizarem um *investimento* consideravelmente baixo no trabalho nas comissões permanentes, dedicando grande parte de seu tempo à atividades externas ao parlamento, fenômeno observado também em democracias avançadas<sup>21</sup>.

Deste modo, o excessivo individualismo, que deriva sobretudo das regras eleitorais, ao invés de comprometer a governabilidade e elevar os custos decisórios como apontou Ames<sup>22</sup>, transforma-se em um angustiante dilema para os parlamentares, conduzindo-os ao comportamento disciplinado como forma de garantir sua participação na distribuição dos recursos controlados pelos líderes partidários. Tais recursos são substancialmente a liberação de recursos do governo federal para emendas individuais ao orçamento da União, mas não se resume a isso. O líder partidário detém a prerrogativa de indicar os oradores nas sessões legislativas, dentre outros recursos próprios da esfera legislativa.

Em um sistema de voto distrital uninominal, como o norte-americano, a construção e manutenção de reputações individuais dos parlamentares são “facilitadas” pela delimitação do espaço geográfico e pelo diminuto número de concorrentes o que, somado a autonomia das comissões, gera um *environment* para o *investimento* individual em determinada comissão como fonte para o desenvolvimento da carreira parlamentar.

Tal comportamento não se reproduziu no Brasil. Mesmo quando os partidos majoritários não dispunham de acesso aos recursos do governo federal, não houve o fortalecimento das comissões, tanto no que se refere ao seu caráter informativo como no que se refere ao seu caráter distributivo. Esta constatação sugere que embora haja uma enorme margem para o individualismo, a utilização das comissões como espaços institucionais de trabalho parlamentar não ocorre de forma perceptível quando os partidos majoritários não participam do governo federal.

---

<sup>21</sup> DE WINTER, Lieven. Intra and Extra-Parliamentary Role Attitudes and Behaviours of Belgian MPs. In: MÜLLER, Wolfgang C.; SAALFELD, Thomas (Eds.). **Members of Parliament in Western Europe: roles and behaviour**. London; Portland, OR: F. Cass, 1997.

<sup>22</sup> AMES, 2001.

Em outras palavras, a identificação das estratégias nas comissões não demonstra a existência de uma agenda formulada no interior do legislativo, tendo como objetivo principal a busca da reeleição dos parlamentares. Ao contrário, a relevância das condições no processo legislativo cresce quando o executivo dispõe de maioria na Câmara dos Deputados. Em uma conclusão precipitada seria possível afirmar que o executivo domina a pauta do legislativo. Todavia, essa conclusão explica apenas o resultado final, mas não expõe a natureza do processo.

Com base no que foi exposto nesse trabalho, parece razoável a conclusão de que os custos eleitorais são os principais motivos para o baixo *investimento* nas comissões permanentes como fontes de estabelecimento de conexões eleitorais. Os parlamentares, para serem eleitos e reeleitos, concorrem em um amplo distrito eleitoral (as unidades federativas). Nesse mesmo distrito, o parlamentar concorre individualmente com candidatos dos outros partidos e candidatos do seu próprio partido ou coligação eleitoral. Desse modo, a manutenção de uma base eleitoral é algo extremamente difícil uma vez que essa mesma base pode ser cooptada por concorrentes que, ou cativem os eleitores com uma nova estratégia de campanha, ou reivindicarem para si a autoria dos projetos que beneficiaram a região.

Somados a estes fatos, a literatura especializada nacional constatou que a estrutura de oportunidade no sistema político brasileiro oferece um largo espaço para o ingresso lateral, ou seja, a eleição de deputados que chegam à Câmara dos Deputados sem ter passagem pelos legislativos municipais e estaduais, o que desincentiva a formação de elites parlamentares<sup>23</sup>, e talvez explique a preferência dos parlamentares por cargos nos executivos<sup>24</sup>.

Não obstante, tais constatações não parecem suficientes para que se decrete a inoperância do legislativo brasileiro e das comissões por conseqüência. Os resultados dessa pesquisa se inserem numa perspectiva que atribui aos partidos brasileiros a função inerente aos partidos políticos no que se refere ao exercício da representação política, seja no aspecto

---

<sup>23</sup> MARENCO DOS SANTOS, 2000.

<sup>24</sup> SAMUELS, 2003.

governativo<sup>25</sup>, seja no que se refere à possibilidade de delegar ao executivo a tarefa de elaboração e execução das políticas públicas<sup>26</sup>, o que implica não na simples submissão do legislativo ao executivo, nem na insipiência dos partidos brasileiros, mas sim, num raciocínio estratégico no qual deputados e líderes partidários elegem a arena do governo federal como *locus* de sua atuação no legislativo e, por conseguinte nas comissões.

De forma conclusiva é possível afirmar que a compreensão das lógicas de recrutamento para as comissões não são explicáveis com a utilização de apenas um referencial teórico, mas, sim, a partir de uma combinação de elementos teóricos que possibilitem a identificação dos atores políticos e das arenas nas quais estes estão inseridos.

---

<sup>25</sup> MENEGUELLO, 1998.

<sup>26</sup> SANTOS, 1999.

## REFERÊNCIAS

ABÉLÈS, Marc. **Un Ethnologue à L'Assemblée**. Paris: Odile Jacob Janvier, 2000.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Ed. USP, 1998.

AMES, Barry. O Congresso e a Política Orçamentária durante o Período Pluripartidário. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986.

\_\_\_\_\_. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.

\_\_\_\_\_. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 479-519, 2000.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. A Conexão Presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; [São Paulo]: Ed. Unesp, 2004.

BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o Sistema Político do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BEZERRA, Marcos. **Em Nome das Bases**: política, favores e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BOWLER, Shaun; FARREL, David M.; KATZ, Richard S. Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments. In: BOWLER, Shaun; FARREL, David M.; KATZ, Richard S. (Eds.) **Party discipline and parliamentary government**. Columbus: Ohio State University Press, 1999.

BRAMS, Steven J. Are the Two Houses of Congress Really Coequal? In: GROFMAN, Bernard; WITTMAN, Donald (Eds.). **The Federalist Papers and New Institucionalism**. New York: Agathon, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1947.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1955.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Imprensa Nacional, 1965.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. O Poder Executivo de Decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 149-184, jun. 1998.

CLAPP, Charles L. **The Congressman**: his work as he sees it. Washington: Brookings Institution, 1962.

COX, Gary; McCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan**: party government in the house. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1993.

COX, James H. **Reviewing Delegation**: an analysis of the congressional reauthorization process. Westport, Conn.: Praeger, 2004.

DE WINTER, Lieven. Intra and Extra-Parliamentary Role Attitudes and Behaviours of Belgian MPs. In: MÜLLER, Wolfgang C.; SAALFELD, Thomas (Eds.). **Members of Parliament in Western Europe**: roles and behaviour. London; Portland, OR: F. Cass, 1997.

DEERING, Christopher J.; SMITH, Steven S. **Committees in Congress**. Washington: Congressional Quarterly, 1997.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo, Edusp, 1999.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers**: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: FGV, 1999.

GIERZYNSKI, Anthony. **Legislative Party Campaign Committees in the American States**. Lexington, Ky.: University Press of Kentucky, 1992.

HAMMOND, Susan Webb. Legislative Staffs. In: LOEWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel C.; JEWELL, Malcolm E. (Eds.). **Handbook of Legislative Research**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985.

HAZAN, Reuven Y. Yes, Institutions Matter: the impact of institutional reform on parliamentary members and leaders in Israel. In: LONGLEY, Lawrence D.; HAZAN, Reuven Y. (Eds.). **The Uneasy Relationships Between Parliamentary Members and Leaders**. London; Portland, OR: F. Cass, 2000.

HIPPÓLITO, Lúcia. **De Raposas e Reformistas**: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HONSZKI, Gabriella. Functional Clarification of Parliamentary Committees in Hungary: 1990-98. In: OLSON, David; CROWTHER, William (Eds.). **Committees in Pos-communist Democratic Parliaments**: comparative institutionalization. Columbus, Ohio: The Ohio State University Press, 2002.

JOGERST, Michael. **Reform in the House of Commons**: the select committee system. Lexington, Ky.: University Press of Kentucky, 1993.

JONES, Mark P. Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002.

KARPOWICZ, Ewa; WESOLOWSKI, Włodzimierz. Committees of the Polish Sejm in Two Political Systems. In: OLSON, David; CROWTHER, William (Eds.). **Committees in Pos-communist Democratic Parliaments**: comparative institutionalization. Columbus, Ohio: The Ohio State University Press, 2002.

KIEWIET, Roderick; McCUBBINS, Mathew D. **The Logic of Delegation**: congressional parties and the appropriations process. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KITSCHOLT, Herbert *et al.* **Post-Communist Party Systems**: competition, representation and inter-party cooperation. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracias: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional: 1945/64**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

\_\_\_\_\_; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Estruturas de Clivagens: sistema partidário e alinhamento de eleitores. In: LIPSET, Seymour. **Consenso e Conflito**. Lisboa: Gradiva, 1993.

LONGLEY, Lawrence D.; DAVIDSON, Roger H. Parliamentary Committees: changing perspectives on changing institutions. In: LONGLEY, Lawrence D.; DAVIDSON, Roger H. (Eds.). **The New Roles of Parliamentary Committees**. London; Portland, OR: F. Cass, 1998.

\_\_\_\_\_; HAZAN, Reuven Y. The Uneasy, Yet Necessary, Relationships Between Parliamentary Members and Leaders. In: LONGLEY, Lawrence D.; HAZAN, Reuven Y. (Eds.). **The Uneasy Relationships Between Parliamentary Members and Leaders**. London; Portland, OR: F. Cass, 2000.

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil**. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_; SCULLY, Timothy. A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1994.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institution: the organizational basis of politics**. New York, Free Press, 1989.

MARENCO DOS SANTOS, André. **Não se Fazem Mais Oligarquias Como Antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos**

partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). 2000. 290 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

\_\_\_\_\_. Nas Fronteiras do Campo Político: raposas e *outsiders* no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 87-101, fev. 1997.

\_\_\_\_\_. Sedimentação da Lealdade Partidária no Brasil: tendências e descompassos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 69-83, fev. 2001.

MATTHEWS, Donald R. Legislative Recruitment and Legislative Careers. In: LOEWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel C.; JEWELL, Malcolm E. (Eds.). **Handbook of Legislative Research**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1985.

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as Cadeiras do Lugar**: migração partidária na Câmara dos Deputados: (1985-2002). Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2004.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo**: (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MILLER, Gary; HAMMOND, Thomas H. Stability and Efficiency in a Separations of Powers Constitutional System. In: GROFMAN, Bernard; WITTMAN, Donald (Eds.). **The Federalist Papers and New Institutionalism**. New York: Agathon, 1998.

MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, 2005.

\_\_\_\_\_. **Partidos e Comissões**: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1995/1999. 2002. 203 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

MÜLLER, Wolfgang C.; SAALFELD, Thomas. Rules in Legislatives Studies: a theoretical introduction. In: MÜLLER, Wolfgang C.; SAALFELD, Thomas (Eds.). **Members of Parliament in Western Europe**: roles and behaviour. London; Portland, OR: F. Cass, 1997.

MUSTAPIC, Ana Maria. Oscillating Relation: president and Congress in Argentina. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002.

NACIF, Benito. Understanding Party Discipline in the Mexican Chambers of Deputies: the centralized party model. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2002.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NORRIS, Pippa (Ed.). **Passages to Power: legislative recruitment in advanced democracies**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1997.

NOUSIAINEN, Jaakko. Finland: the consolidation of parliamentary governance. In: MÜLLER, Wolfgang C.; STROM, Kaare (Eds.). **Coalition Government in Western Europe**. New York: Oxford University Press, 2003.

OLSON, David; CROWTHER, William (Eds.). **Committees in Post-communist Democratic Parliaments: comparative institutionalization**. Columbus, Ohio: The Ohio State University Press, 2002.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 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.

\_\_\_\_\_; RENNÓ, Lucio R. O que É que o Reeleito Tem? dinâmicas político-institucionais nas eleições de 1998 para a Câmara de Deputados. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

POLSBY, Nelson. The Institutionalization of U. S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Washington, v. 62, Mar. 1968.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SAALFELD, Thomas. Germany: stable parties, chancellor democracy, and the art of informal settlement. In: MÜLLER, Wolfgang C.; STROM, Kaare (Eds.). **Coalition Government in Western Europe**. New York: Oxford University Press, 2003.

SAMUELS, David. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999.

\_\_\_\_\_. Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

\_\_\_\_\_. **Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados: 1995-1998**. [Texto não publicado], 2001.

\_\_\_\_\_; RENNÓ, Lúcio R. **The Selection of Committee Leadership in the Chamber of Deputies**: paper prepared for the International Conference "Political Reform in Brazil in Comparative Perspective". [Texto não publicado]. 2002.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **Regimen de Partidos**. Madrid: Tecnos, 1964.

SHANNON, W. Wayne. **Party, Constituency and Congressional Voting: a study of legislative behavior in the United States House of Representatives Louisiana**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1968.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1992.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil: (1930-1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

STEWART III, Charles. **Analyzing Congress**. New York: Norton, 2001.

STROM, Kaare. Parliamentary Committees in European Democracies In: LONGLEY, Lawrence D.; DAVIDSON, Roger H. (Eds.). **The New Roles of Parliamentary Committees**. London; Portland, OR: F. Cass, 1998.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus: 1990-1992**. São Paulo: Edusp, 1993.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

\_\_\_\_\_. **Veto Players: how political institutions work**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

VOGEL, David. Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking. In: WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **Do Institutions Matter?:** government capabilities in the United States and abroad. Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.

WESSELS, Bernhard. Germany. In: NORRIS, Pippa (Ed.). **Passages to Power:** legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1997.

WILSON, Woodrow. **Congressional Government:** a study in American politics. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003.