4

Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais

Marta Mendes da Rocha

Doutora em Ciência Política pela UFMG / Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) / Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL-DCP) / Bolsista do CNPq (Pós-Doutorado).

Resumo: Segundo alguns autores, uma organização informacional do Poder Legislativo poderia acarretar importantes ganhos em representatividade e racionalidade das decisões políticas. Considerando isso, este artigo analisa comparativamente a organização legislativa da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) com o objetivo de verificar em que medida as casas legislativas se aproximam ou se distanciam do modelo informacional. A análise compreendeu os anos de 2007 e 2008 e teve como base as constituições estaduais e regimentos internos das casas legislativas, dados disponibilizados por elas em relação à atividade das comissões e à produção legislativa no período e informações obtidas com os servidores das assembleias a partir de roteiros de entrevista semiestruturados. Observou-se que, em relação a todos os indicadores selecionados, a Assembleia de Minas Gerais apresenta vários traços de uma organização informacional, o mesmo não se verificando na ALBA. Buscou-se discutir as variáveis que podem explicar as diferenças observadas.

Palavras-chave: Poder Legislativo; representação; comissões parlamentares; organização legislativa; desenvolvimento institucional.

Abstract: *According to many authors, an informational organization of the legislature could improve the quality of representation and the rationality of political decisions. Considering this, this paper analyzes the legislative organization of the Bahia and Minas Gerais Assemblies in order to verify the extent to which this legislatures are close to the informational model. The analysis included the years 2007 and 2008 and was based on the Constitutions and the internal rules governing the legislative process, the data regarding by the legislatures officers about the commission activities, legislative production in the period and interviews with the legislative officers. It was observed that, although both legislatures share several common features, the Assembly of Minas Gerais has many traits of an informational organization compared to ALBA in relation to all indicators selected. Aimed discuss the variables which can explains the observed differences.*

Keywords: *Legislative Power; Representation; Parliamentary Committees, Legislative Organization, Institutional Development.*

1. Introdução

Este artigo analisa comparativamente a organização legislativa das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais com o objetivo de verificar em que medida as casas legislativas se aproximam ou se distanciam do modelo informacional. Trata-se da segunda etapa de uma pesquisa que tinha como objetivo principal analisar os nexos entre uma organização informacional do Legislativo e um processo decisório caracterizado por mais deliberação entre os parlamentares. Uma pesquisa preliminar sugeria a existência de expressivas diferenças entre as assembleias no tocante aos traços institucionais indicativos de uma organização informacional, daí a escolha dessas casas legislativas como objeto de comparação.

Segundo os idealizadores do modelo, uma casa legislativa se organiza de modo informacional quando sua estrutura, sobretudo a do sistema de comissões, e os procedimentos e práticas adotados favorecem a especialização de seus membros e o compartilhamento de informação entre eles para o benefício da legislatura como um todo. Assim como as teorias distributivistas, considera-se, nesse modelo, que as comissões desempenham um papel-chave na estabilização das interações entre os legisladores, mas por mecanismos distintos. O principal objetivo de tal organização seria permitir a redução da incerteza que cerca a relação entre as políticas e os seus resultados e fazer com que as decisões sejam coerentes com o princípio majoritário (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987; KREHBIEL, 1991).

Verificar em que medida uma casa legislativa se organiza e funciona de acordo com o propalado pelo modelo informacional é importante considerando-se que, segundo alguns autores, uma organização informacional do Poder Legislativo poderia acarretar importantes ganhos em representatividade e racionalidade nas decisões políticas. Na visão informacional, as comissões

parlamentares são vistas como espaços que permitem compatibilizar a busca dos legisladores por benefícios concentrados para suas bases eleitorais com o interesse coletivo da legislatura em reduzir a incerteza sobre a relação entre políticas e resultados. O resultado agregado da organização informacional seria o fortalecimento do Poder Legislativo, que se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas. Por conseguinte, ver-se-iam um maior equilíbrio entre os Poderes, a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas coerentes, simultaneamente, com a realização de objetivos individuais e coletivos (KREHBIEL, 1991; LEMOS, 2006).

Os estudiosos do Legislativo brasileiro, ao abordarem a organização e o funcionamento da Câmara dos Deputados e as relações entre Executivo e Legislativo no âmbito nacional, têm sido quase unânimes em apontar as dificuldades de se aplicar o modelo informacional para a compreensão do processo legislativo no País. As principais razões para esse fato seriam a centralização do processo decisório em torno do Executivo e das lideranças partidárias, o frequente uso do pedido de urgência, sobretudo para os projetos do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), a alta rotatividade dos membros das comissões (PEREIRA; MULLER, 2000; MULLER, 2010) e a fragilidade institucional das comissões parlamentares, cujas prerrogativas decisórias possuem impacto limitado sobre o resultado final (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Alguns autores, entretanto, identificam a operação de alguma lógica informacional no trabalho das comissões parlamentares. Destacam, por exemplo, a composição das comissões proporcionalmente à força dos partidos, a importância do critério da especialização para a alocação de membros (RICCI; LEMOS, 2004; MULLER, 2010), o papel informacional exercido pelos relatores (SANTOS; ALMEIDA, 2005). Do ponto de vista estrutural, considera-se, ainda, que as comissões, sendo colegiados menores que participam da apreciação das proposições em uma etapa preliminar, têm o potencial de se converter em arenas nas quais os legisladores têm oportunidade de participação direta na elaboração, na apreciação e no estudo dos projetos de leis.

Tais conclusões, entretanto, não podem ser aplicadas aos legislativos estaduais, já que são poucos os estudos que abordam comparativamente a organização dos legislativos subnacionais, sobretudo o funcionamento do sistema de comissões. Neste artigo, buscou-se contribuir para suprir essa lacuna. Parte-se da ideia, bastante difundida entre os estudiosos do Legislativo brasileiro, de que as características organizacionais das casas legislativas têm importantes impactos sobre o comportamento dos parlamentares e sobre os resultados políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). E em relação a esse quesito é possível encontrar importantes variações entre os legislativos estaduais (SANTOS, 2001).

2. Organização legislativa na ALMG e na ALBA: convergências com o modelo informacional?

Em coerência com o propalado pelo modelo informacional, foram utilizados como indicadores de organização informacional: (a) a existência de comissões permanentes atuantes; (b) a composição das comissões proporcionalmente à força dos partidos e blocos parlamentares; (c) a presença de especialistas nos diferentes polos do espectro político-ideológico e sua alocação para as comissões correspondentes à sua especialização; e (d) a existência de órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado que disponibilize para os parlamentares informações de qualidade a custo reduzido. A introdução do primeiro indicador deve-se ao fato de, no Brasil, não se poder adotar como premissa que as comissões parlamentares desempenhem um papel importante no processo decisório.

A análise compreendeu os anos de 2007 e 2008, tendo como base as constituições estaduais e regimentos internos das casas legislativas, dados disponibilizados pelas assembleias à atividade das comissões e à produção legislativa no período e informações obtidas com os servidores das assembleias a partir de roteiros de entrevista semiestruturados. Além disso, foram utilizados os dados produzidos na pesquisa *Trajetórias, perfis e*

padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP).[1]

A restrição do estudo a um curto período de tempo se, por um lado, dificulta a descoberta de padrões e regularidades, por outro, permite a realização de uma análise mais aprofundada do tema, a ampliação do número de variáveis e a sua investigação com base em diferentes técnicas e fontes de pesquisa. Estratégia que pode se mostrar mais produtiva em se tratando de um objeto e de um problema ainda pouco estudados (LIJPHART, 1971).

Tanto a Assembleia de Minas Gerais quanto a da Bahia preveem o funcionamento de comissões permanentes e temporárias. Neste artigo o foco recai sobre as primeiras. Considerando-se o que dizem as constituições estaduais e os regimentos internos da ALMG e da ALBA, pode-se concluir que as comissões permanentes atuam em três frentes principais: (a) na análise, no estudo e na discussão das proposições de lei que se insiram em seu escopo e na emissão de parecer sobre elas; (b) na fiscalização e no monitoramento permanente dos atos e omissões das autoridades e órgãos públicos; e (c) na mediação do Poder Legislativo com a sociedade, por meio, por exemplo, da realização de audiências públicas e do recebimento de petições.

O número de membros das duas casas legislativas não difere muito – 63 na ALBA e 77 na ALMG –, mas o número de comissões permanentes na ALMG (18) é o dobro do número na ALBA (10). Em nenhuma das duas assembleias fixa-se um número mínimo de comissões a que cada deputado tem direito de participar como titular, dispositivo que poderia assegurar que todos os parlamentares, inclusive os dos partidos menores, tivessem garantida a oportunidade de participar do trabalho das comissões. NA ALMG o Regimento Interno estabelece que cada parlamentar pode participar como titular de, no máximo, duas comissões, o que reflete uma preocupação em evitar a sobrecarga de trabalho sobre um único deputado, o que, por sua vez, favorece a especialização.

Na ALBA, todas as comissões são compostas de oito membros titulares; na ALMG, três comissões são compostas de sete titulares e 15, de cinco. A relação entre o número de comissões e o número de parlamentares da Casa apresenta impactos sobre a capacidade dos deputados de se especializarem. Como afirma Sartori (1994), uma característica distintiva dos comitês é o seu pequeno tamanho, se comparados com os grandes colegiados. Entretanto, não há como estabelecer um número ideal. Ele deveria ser definido com referência à exigência da interação face a face entre seus membros e de acordo com seu código operacional (1994: 304). Por um lado, um grande número de comissões indica que a legislatura é capaz de realizar estudos aprofundados sobre uma maior diversidade de temas e não necessita, por exemplo, de tratar de vários assuntos em uma mesma comissão, como às vezes se observa.[2] Por outro lado, como afirma Polsby (1968), avaliar o nível de institucionalização de uma casa legislativa a partir do número de comissões – quanto maior, mais institucionalizada e complexa – pode não ser o mais adequado. Na presença de um número reduzido de parlamentares, uma quantidade excessiva de comissões pode dispersar a atividade parlamentar, sobrecarregar os legisladores e dificultar sua especialização e a construção de acordos (LEMOS, 2006; MONTERO; LÓPEZ, 2000). Na presença de comissões temporárias e subcomissões, os parlamentares encontrar-se-iam ainda mais sobrecarregados.

Considerando-se o número e os tipos de comissões em ambas as casas legislativas e o número de participantes, pode-se afirmar que a ALMG consegue contemplar um número maior de temas, sem que seja necessário agrupar muitos assuntos, por vezes diferentes, em uma mesma comissão.

Outra questão importante refere-se às prerrogativas das comissões permanentes. Quanto a esse quesito, as Assembleias de Minas e da Bahia são bastante similares: em ambas está previsto constitucional e/ou regimentalmente que as comissões permanentes podem iniciar e propor modificações aos projetos de lei, apreciar projetos conclusivamente, realizar audiências públicas e convocar autoridades do Executivo para prestar esclarecimen-

tos. Além disso, nessas assembleias, a Comissão de Constituição e Justiça tem poder terminativo sobre os projetos. É no uso que as comissões fizeram de suas prerrogativas em 2007 e 2008 que se observam importantes diferenças entre as duas assembleias. Pela análise desses dados, é possível comparar o desempenho das comissões nessas casas legislativas.

3. Comissões atuantes

O primeiro indicador de organização informacional refere-se à atuação das comissões, isto é, ao uso que elas fizeram de suas prerrogativas no período estudado. Trata-se de uma dimensão que não consta do modelo proposto por Krehbiel, já que na *House* americana a presença de comissões atuantes é um fato e não uma hipótese a ser testada. Para se ter ideia o quão atuantes são as comissões permanentes da ALMG e da ALBA, buscou-se analisar: (a) o número de reuniões realizadas no período; (b) o percentual de projetos, entre os distribuídos às comissões, que tiveram parecer apreciado; (c) o número de projetos apreciados conclusivamente pelas comissões; (d) o número de audiências públicas realizadas; e (e) o número de autoridades do Poder Executivo convocadas para prestar esclarecimentos. Como se verá, a indisponibilidade de alguns dados dificultou a verificação de todos os indicadores em ambas as casas legislativas.

Número de reuniões

Em nenhuma das duas assembleias, o Regimento Interno fixa um número mínimo de reuniões a serem realizadas pelas comissões. Na ALBA e na ALMG, como informado em entrevistas realizadas com os servidores, as comissões permanentes realizam uma reunião ordinária por semana, em dias e horários prefixados. Logo, seria de se esperar que cada uma delas realizasse, no mínimo, 40 reuniões ordinárias por ano (excluindo-se os meses de janeiro e julho, quando geralmente ocorre o recesso parlamentar).

Na ALMG, as comissões realizaram, em conjunto, 889 reuniões em 2007 e 829 em 2008, com uma redução de menos de 10%

no número total de reuniões de um ano para o outro. Na ALBA, as comissões realizaram, em conjunto, 170 reuniões em 2007 e 151 em 2008, com uma redução de cerca de 10% no número de reuniões de um ano para o outro. Nas duas assembleias as comissões permanentes diferenciam-se quanto ao número de reuniões realizadas. Tal dado, além de refletir as prerrogativas especiais de algumas comissões, como a CCJ e as comissões de análise econômica e financeira, reforça a tese de que há uma estratificação interna do sistema de comissões, com algumas sendo mais disputadas do que outras (RIBEIRAL, 1998; LEMOS, 2006).[3]

Comparando-se os dados apresentados para as duas assembleias, observa-se que, na ALMG, as 17 comissões realizaram mais de cinco vezes o número de reuniões feitas pelas dez comissões permanentes da ALBA, tanto em 2007 quanto em 2008. A média de reuniões por comissão em cada ano foi de 52,3% em 2007 e 48,8% em 2008, na ALMG; e de 17,% em 2007 e 15,1% em 2008, na ALBA.[4] Nenhuma comissão permanente da Assembleia da Bahia atingiu a marca de 40 reuniões anuais. Já na ALMG, apenas em 2008, quatro comissões, de um total de 17, não atingiram essa marca.

A análise do número de reuniões das comissões parece sugerir que, na ALBA, o sistema de comissões permanentes não se encontra tão institucionalizado quanto na ALMG. Entretanto, trata-se apenas de uma primeira aproximação de seu funcionamento, insuficiente para se avaliar o seu desempenho. É importante analisar o que fazem as comissões quando se reúnem.

Percentual de projetos, entre os distribuídos às comissões, que tiveram parecer apreciado

Uma forma de se avaliar o desempenho das comissões é verificar se elas, de fato, emitem parecer para as proposições que lhes são distribuídas e se esses são votados (LEMOS, 2006). Em ambas as assembleias, os projetos de lei são distribuídos às comissões parlamentares pelo presidente da Mesa Diretora. Passam primeiro pela Comissão de Constituição e Justiça e, em seguida, são enviados às comissões de mérito competentes. Por último,

os projetos são enviados à comissão responsável pela análise de suas implicações financeiras e orçamentárias. O prazo para emissão de parecer pelas comissões, se relativo a projeto, é de 20 dias na ALMG e 15 dias na ALBA, ressalvadas as exceções definidas pelo Regimento Interno.

A tabela 1 apresenta o número de projetos de lei que receberam pareceres e tiveram o parecer votado nas comissões permanentes da ALMG em 2007 e 2008, por comissão. Como o mesmo projeto passa por mais de uma comissão, o número de projetos que recebeu parecer é superior ao de projetos de lei apresentados no período. Foram excluídos os projetos de lei de menor impacto: que tratavam de declaração de utilidade pública, doação de imóveis, denominação de próprios públicos, instituição de datas comemorativas e homenagens.

Tabela 1: Número de projetos de lei distribuídos e que tiveram parecer votado nas comissões permanentes da ALMG, por comissão (2007–2008) (%)[5]

Comissão	Número de projetos de lei	
	Distribuidos	**Receberam parecer/votados**
Administração Pública	200	76 (38%)
Assuntos Municipais	19	9 (47,4%)
Constituição e Justiça	1084	796 (73,4%)
Cultura	36	17 (47,2%)
Defesa do Consumidor e do Contribuinte	101	44 (43,6%)
Direitos Humanos	23	10 (43,5%)
Educação, Ciência, Tecnologia e Informática	105	43 (40,1%)

continua

continuação

Comissão	Número de projetos de lei	
Fiscalização Financeira e Orçamentária	703	255 (36,3%)
Meio Ambiente e Recursos Naturais	88	42 (47,7%)
Política Agropecuária e Agroindustrial	55	15 (27,3%)
Saúde	131	40 (30,5%)
Segurança Pública	74	22 (29,7%)
Trabalho, da Previdência e da Ação Social	74	38 (51,4%)
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	80	19 (23,85%)
Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo	33	13 (39,4%)
TOTAL	2806 100%	2806 (51,3%)

Fonte: Elaboração própria – Gerência-Geral de Documentação e Informação (ALMG)

Observa-se que, do total de 2.806 projetos distribuídos às 15 comissões permanentes analisadas na ALMG, em 2007 e 2008, 1.439 (51,3%) tiveram pareceres votados, o que corresponde a uma média de 95,9% de projetos por comissão. Destacam-se as Comissões de Constituição e Justiça e do Trabalho, da Previdência e da Ação Social, que apreciaram pareceres relativos a 73,4% e 51,4% dos projetos a elas distribuídos, respectivamente. As comissões com pior desempenho foram as de Transporte, Comunicação e Obras Públicas, de Política Agropecuária e Agroindustrial e de Segurança Pública, que apreciaram pareceres relativos a menos de 30% dos projetos a elas distribuídos.

Infelizmente, não foi possível obter os dados relativos ao número de projetos que tiveram parecer apreciado e votado em todas as

comissões permanentes da ALBA. As únicas informações disponibilizadas pelos servidores referem-se aos projetos distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça na Legislatura de 2007-2010. Ainda assim, não foi possível ter acesso aos dados por ano, apenas para toda a Legislatura.[6] Segundo o relatório fornecido, do início de 2007 ao dia 20 de outubro de 2010, 2.265 projetos foram distribuídos à CCJ. Desses, 1.371 (60,5%) haviam sido distribuídos a relatores e 568 (25,1%) haviam sido instruídos, isto é, recebido parecer dos relatores. Oitocentos e noventa e quatro (39,5%) projetos estavam sob o poder do presidente para serem distribuídos aos relatores. Apenas 138 (6,1%) haviam sido votados pela comissão e cinco (0,2%) estavam na pauta da comissão.[7]

Como os projetos só podem tramitar nas comissões de mérito se tiverem parecer favorável aprovado na CCJ, as demais comissões permanentes da ALBA poderiam ter apreciado, no máximo, no período compreendido entre 2007 e 2010, 138 projetos. Os dados coletados e as entrevistas com os servidores sugerem que o reduzido número de pareceres votados na CCJ explica-se pelo pouco número de reuniões da comissão em face do grande volume de projetos e pela falta de regularidade na sua realização. Esses fatores ajudam a explicar o grande número de projetos distribuídos e não relatados pela CCJ e de proposições em posse do presidente e não distribuídas aos relatores.

Obviamente, a comparabilidade entre as assembleias fica prejudicada devido à ausência de dados sobre a atuação das demais comissões da ALBA. É possível afirmar, entretanto, considerando-se apenas os dados da CCJ, que, em comparação com a ALBA, na ALMG foi bastante superior o número de pareceres emitidos e votados, 796 (73,4% do total recebido) contra 138 (ou 0,2% do total recebido).

Apreciação de proposições em caráter conclusivo

Em ambos os Estados, as constituições preveem que as comissões permanentes podem discutir e votar projetos de lei em caráter conclusivo, isto é, sem a necessidade de aval do Plenário (com possibilidade de recurso dos deputados para que a matéria seja votada em Plenário). Embora na ALMG o poder con-

clusivo aplique-se a matérias com pequeno efeito distributivo ou impacto sobre a ordem jurídica[8], em 2007, do total de 3.075 projetos que tratavam de declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos que receberam pareces nas comissões, 1.694 (55,1%) foram apreciados em caráter conclusivo. Em 2008, 1.635 foram apreciados conclusivamente, 66,7% do total de projetos que receberam pareceres nas comissões nesse ano. Na ALBA, embora o poder conclusivo das comissões esteja previsto no art. 83 da Constituição Estadual da Bahia, em entrevista com um servidor da Secretaria-Geral de Apoio às Comissões, foi informado que não houve nenhum caso de apreciação conclusiva de projetos no período estudado. Esse fato pode ser resultado da não inclusão dessa possibilidade no Regimento Interno.

Ainda que o poder conclusivo na ALMG se aplique a matérias com poucos impactos jurídicos e distributivos, observa-se, mais uma vez, que nessa casa legislativa as comissões fazem mais uso de suas prerrogativas do que na ALBA.

Frequência de realização de audiências públicas

Uma das mais importantes prerrogativas das comissões permanentes é a de convocar audiências públicas para ouvir a opinião dos cidadãos, de grupos e organizações da sociedade civil sobre assuntos de seu interesse, estejam eles ou não relacionados a algum projeto de lei. Essa prerrogativa está fixada no art. 100 do Regimento Interno da ALMG, que abre também a possibilidade de realizar esses eventos no interior do Estado. Na ALBA, essa prerrogativa está assegurada apenas na Constituição Estadual, em seu art. 83, e não consta no Regimento Interno. Em 2007, a ALMG realizou 194 audiências, sendo 131 na Capital e 63 no interior; em 2008, foram 150 audiências, 114 na Capital e 36 no interior do Estado.

Na ALBA, as comissões realizaram sete e 17 audiências em 2007 e 2008, respectivamente, todas na Capital (Secretaria-Geral de Apoio às Comissões, ALBA; Gerência-Geral de Apoio às Comissões, ALMG). Nem na Constituição Estadual da Bahia, nem no Regimento Interno da ALBA, está prevista a realização, pelas comissões, de audiências públicas em municípios fora da sede da Assembleia.

Em entrevista, um servidor da Secretaria-Geral de Apoio às Comissões informou que, no período estudado, foram muito poucas as audiências realizadas no interior, não havendo registros sobre elas.

A comparação entre as assembleias permite observar que as comissões da ALMG têm-se valido com muito mais frequência da realização das audiências públicas do que as da ALBA. Embora a maioria das audiências não esteja diretamente relacionada à decisão em torno de projetos de lei[9], elas têm funcionado como uma forma de aproximar representantes e representados e de dotar os legisladores de informações importantes sobre os interesses e objetivos dos diferentes grupos da sociedade civil. O impacto das audiências públicas sobre o processo legislativo, no entanto, ainda é desconhecido, tratando-se de um tema à espera de mais estudos.

Frequência de convocação de autoridades do Poder Executivo

Outra importante prerrogativa das comissões permanentes é a de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos. Essa prerrogativa, prevista no art. 52 do Regimento Interno da ALBA e nos arts. 100 e 101 do Regimento da ALMG, é uma forma pela qual os parlamentares podem obter informações importantes sobre as ações do governo e a execução das políticas públicas, de forma a exercer maior fiscalização e assegurar que a implementação das ações se dê de acordo com as metas estabelecidas na legislação. De modo geral, essa prerrogativa permite ao Legislativo ampliar a matriz informacional para a tomada de decisões.

Na ALBA, em 2007 e 2008, respectivamente, duas e oito reuniões de comissões contaram com a presença de secretários de Estado (Secretaria-Geral de Apoio às Comissões/ALBA). A comparação quanto a esse aspecto, entretanto, ficou prejudicada porque na ALMG não há registro do número de secretários de Estado que compareceram às reuniões de comissões. Em 2007, as comissões contaram com a presença de 1.806 convidados e, em 2008, de 1.541, entre especialistas, acadêmicos, representantes de associações, entidades de classe e autoridades do Poder Executivo. Segundo informou um servidor da Gerência-

Geral de Apoio às Comissões, quando são convidados para participar de reuniões de comissões, os secretários de Estado, na maioria das vezes, são representados por técnicos do órgão.[10]

A avaliação mais precisa do desempenho das comissões permanentes nas duas assembleias deveria incluir outros aspectos não considerados aqui, bem como um período mais longo que permitisse afirmar com mais precisão se o quadro aqui descrito corresponde a um padrão nas duas casas legislativas. Os aspectos analisados oferecem, no entanto, algumas evidências sobre o desempenho das comissões e permitem afirmar que, no período estudado, observou-se uma grande diferença na dinâmica de funcionamento das comissões permanentes da ALMG e da ALBA.

Os dados sugerem que as comissões da ALMG são mais institucionalizadas, considerando-se o número de reuniões realizadas e que a apreciação de projetos pelas comissões com a posterior emissão de pareceres é algo muito mais rotineiro do que na ALBA. Além disso, observa-se que as comissões da ALMG fizeram um uso muito mais expressivo de suas prerrogativas de realizar audiências públicas e decidir projetos conclusivamente do que as comissões da ALBA.

Os dados apresentados encontram eco nas percepções e opiniões emitidas pelos servidores de ambas as casas legislativas e, também, na opinião dos próprios deputados em exercício em 2007 e 2008 sobre o funcionamento das comissões permanentes.

Na ALBA, os servidores avaliam o trabalho das comissões como bastante incipiente. Eles afirmam que as comissões se reúnem pouco e que os projetos não passam por elas. Segundo os servidores entrevistados, o processo legislativo ocorre principalmente no Plenário. Em geral, já há um acordo em torno das proposições e, quando não há e se torna necessária alguma discussão, esta se dá em Plenário, nas fases finais da decisão.[11]

Já na ALMG, uma percepção bastante difundida entre os servidores entrevistados[12] é a de que o processo decisório na Casa tem-se deslocado cada vez mais do Plenário para as comissões e de que estas vêm-se tornando as principais instâncias decisórias da Casa.

Segundo eles, as comissões permanentes da ALMG, no que lhes cabe fazer, constitucional e regimentalmente, têm desempenhado um papel importante: elas se constituem em rota obrigatória de todas as proposições, emitem parecer sobre a maioria dos projetos a elas distribuídos, apreciam grande parte dos projetos em caráter conclusivo, fazem uso de suas prerrogativas de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e, principalmente, têm-se convertido, cada vez mais, em porta de entrada do Poder Legislativo para os cidadãos e grupos organizados.

As conclusões esboçadas aqui, além de corroboradas pelas percepções dos servidores das casas legislativas, convergem perfeitamente com as opiniões expressas pelos deputados em exercício na ALBA e na ALMG em 2007 e 2008. Os dados da pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da federação*[13] apresentados na tabela 2 mostram que na ALMG as comissões permanentes são consideradas as instâncias decisórias mais importantes da Casa, ao lado do Plenário.[14] Já na ALBA, as comissões permanentes aparecerem em terceiro lugar, com apenas 11,3% das respostas, atrás do Plenário e da Mesa Diretora.

Tabela 2: Instância mais importante da Assembleia segundo os deputados em exercício em 2007 e 2008 na ALBA e na ALMG (%)[15]

	ALMG	ALBA
Mesa Diretora	20 (27)	10 (18,9)
Comissões permanentes	23 (36,5)	6 (11,3)
Plenário	23 (36,5)	35 (66)
NS/NR	0 (0)	2 (3,8)
TOTAL	63 (100)	53 (100)

Fonte: Projeto de pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação* (CEL-DCP-UFMG, 2007-2008)

4. Comissões representativas

O segundo indicador da organização informacional das comissões é a existência de comissões representativas na Casa, isto é, compostas segundo o critério de proporcionalidade partidária. Nas duas casas legislativas, regimentalmente, as comissões devem ser compostas proporcionalmente à presença dos partidos e blocos parlamentares e os legisladores podem ser reconduzidos às comissões. A diferença fica por conta do período de permanência dos membros: enquanto na ALMG eles são indicados para um período de dois anos, na ALBA, a composição muda anualmente, sem contar as substituições que são feitas em uma mesma sessão legislativa. Tanto na ALBA quanto na ALMG, os membros são alocados às comissões pela Presidência, por indicação dos líderes partidários, e estes não podem substituir sem justificativa os membros das comissões.

No biênio 2007-2008, na ALMG, observou-se bastante congruência entre o peso dos partidos e blocos e sua presença nas comissões. As maiores distorções foram observadas no BSD[16], que controlava 27,9% das cadeiras na Casa e 33,8% das vagas nas comissões, e no PV, que ocupava 12,8% das cadeiras na Casa e 9,1% das vagas nas comissões. Os partidos que, à época, eram oposição ao governo – PT, PMDB e PCdoB – ocupavam, juntos, 24,7% das cadeiras na ALMG e 24,4% das vagas nas comissões.

Na ALBA, em 2007, houve uma perfeita correspondência entre o peso da Bancada da Maioria na Casa e a sua presença nas comissões. A Bancada da Minoria foi levemente sub-representada e o Bloco PP-PRP, levemente sobrerrepresentado. Seguindo à risca a proporção de cadeiras, a Bancada da Maioria deveria ter 24 vagas nas comissões e não 22 e o Bloco PP/PRP teria direito a nove vagas e não 11. Apesar dessas distorções, é importante destacar que todos os partidos que representaram a ALBA em 2007 tinham pelo menos um membro nas comissões.[17]

No que se refere à composição das comissões proporcionalmente ao peso dos partidos e blocos, não se observou muita diferença entre as assembleias. O achado mais interessante refere-se à forma como são distribuídas as presidências das comissões. Embora os regimentos internos determinem que a presidência é definida por meio de eleição pelos membros das comissões, na prática há uma boa dose de negociação. Nas duas casas legislativas, a distribuição das presidências e vice-presidências também é feita proporcionalmente, utilizando-se a mesma regra para a distribuição das vagas de titulares como se houvesse uma comissão de presidentes. Após decidido o número de presidências e vice-presidências que cabe a cada partido ou bloco parlamentar, estes se alternam para escolher as comissões que desejam presidir, privilegiando-se na definição da ordem de escolha os grupos majoritários.

Na ALMG, a distribuição das presidências e vice-presidências das comissões no período analisado obedeceu ao cálculo realizado no início da legislatura. Duas das três comissões de sete membros consideradas como tendo maior relevância sobre o processo legislativo – Constituição e Justiça e Fiscalização Financeira e Orçamentária – eram presididas pelo PSDB, partido do governador. O PSDB também presidia a Comissão de Redação. A terceira comissão de sete membros era presidida pelo PFL (atual DEM), também da base de apoio ao governo. O PT e o PMDB, que eram oposição ao governo, tinham duas presidências e duas vice-presidências de comissões cada um. Na ALBA, a regra da proporcionalidade não foi seguida à risca: a Bancada da Maioria, que tinha direito a seis presidências, recebeu oito, incluindo a das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle. A Bancada da Minoria, que tinha direito a três presidências, recebeu apenas uma.

A regra informal observada para a escolha das presidências das comissões mostra a importância de se ir além da mera análise das constituições e regimentos para se compreender a dinâmica de funcionamento dos legislativos. Segundo um servidor da ALMG entrevistado, essa regra baseia-se na ideia de que o po-

der de agenda nas comissões pertence, de fato, aos presidentes e vice-presidentes e, por essa razão, é no âmbito desses cargos que a proporcionalidade é mais decisiva. Assegura-se, assim, que todas as bancadas e blocos partidários, inclusive os que fazem oposição ao governo, tenham o controle do número de presidências que lhes cabe, dado o número de cadeiras controlado na Casa.

Nas duas casas legislativas há correção da proporcionalidade nas comissões por ocasião de mudanças na composição partidária e dissolução de blocos. Entende-se, contudo, que os presidentes e vices, ao serem eleitos, passam a ter um mandato, não podendo ser substituídos antes de seu término, mesmo em caso de mudança de partido. A mesma regra informal é observada na ALBA em relação aos presidentes e vices.

Quanto aos demais membros, na ALMG, como informado por um servidor da Secretaria-Geral da Mesa, as mudanças na composição dos blocos parlamentares apenas motivam alterações na composição das comissões para revisão da proporcionalidade quando acarretam uma mudança significativa na composição de forças da Casa. Em geral, por acordo entre os partidos, tem-se optado por manter a mesma composição das comissões por dois anos. Na ALBA, os líderes partidários podem reivindicar a vaga na comissão, caso o parlamentar deixe o partido ou o bloco pelo qual obteve a vaga.

5. Presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes

Para saber em que medida as casas legislativas contavam com a presença de especialistas – e esse critério informava a alocação de membros para as comissões –, foram analisadas: a formação acadêmica do deputado, a sua experiência profissional e a ocupação de cargos públicos não eletivos – titular ou adjunto de secretarias municipais e estaduais e ministérios. Foram considerados especialistas os parlamentares que, nesses três itens,

concentraram-se em uma única área, tornando-se, dessa forma, pessoas com maior capacidade de processar informações em sua área de conhecimento. Os dados sobre o *background* dos parlamentares foram obtidos nos *sites* das assembleias, que, segundo os servidores de ambas as casas legislativas, oferecem a informação mais completa. Os servidores informaram que os currículos são fornecidos pelos próprios parlamentares. Uma limitação encontrada é a ausência de informações sobre o período de tempo em que o deputado permaneceu nessa ou naquela função.

A análise dos currículos dos 77 deputados mineiros e dos 65 parlamentares baianos que exerceram mandato em algum momento em 2007 e 2008 revelou que apenas uma minoria pode ser considerada especialista segundo o critério adotado. Apenas oito deputados (10,3%) que exerceram mandato na ALMG em 2007 e 2008 podem ser considerados especialistas por terem atuado em uma mesma área nos três momentos analisados. Na ALBA, apenas três deputados (4,6%) podem ser considerados especialistas.

Tabela 3: Perfil dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008) (%)

	ALBA	ALMG
Trajetória errática sem correspondência entre formação, profissão e cargos ocupados	24 (36,9)	20,5 (16)
Exerceram profissão correspondente com a formação acadêmica	34 (52,3)	45 (57,7)
Ocuparam cargos correspondentes com a formação acadêmica ou com a profissão	4 (6,2)	9 (11,5)
Ocuparam cargos correspondentes com a formação acadêmica e com a profissão	3 (4,6)	8 (10,3)
TOTAL	65 (100)	78 (100)

Fonte: *Sites* da ALMG (www.almg.gov.br) e da ALBA (www.al.ba.gov.br) (2007-2008)

Tendo em vista o reduzido número de parlamentares que poderiam ser considerados especialistas segundo os critérios estabelecidos, para verificar se a alocação dos deputados para as comissões seguia alguma lógica informacional, optou-se por observar se os parlamentares designados para as comissões como titulares tinham alguma formação (acadêmica) ou experiência (experiência profissional ou ocupação de cargos públicos não eletivos) na área temática da comissão. Para delimitar as áreas de formação e a experiência profissional compatíveis com as áreas temáticas das comissões, utilizou-se como base as competências de cada comissão definidas nos regimentos internos. De acordo com o RI, é possível identificar os conhecimentos e capacidades exigidos aos membros de cada comissão.[18]

As tabelas 4 e 5 apresentam informações sobre o perfil dos membros alocados para as comissões na ALBA e na ALMG, incluindo os presidentes, e sobre o número de substituições por comissão. É importante esclarecer que, para o caso da ALBA, a análise foi feita separadamente para 2007 e 2008, já que o mandato dos membros das comissões é de um ano.

Na ALBA, em 2007 e 2008, havia dez comissões permanentes com oito membros cada uma, totalizando 80 vagas a serem preenchidas.[19] Na ALMG, as 18 comissões somavam um total de 96 vagas, sendo 15 comissões com cinco membros e três comissões com sete membros. Excetuando-se as três comissões de cinco membros não analisadas aqui (Ética e Decoro Parlamentar, Redação e Participação Popular), chega-se a um total de 15 comissões, sendo 12 com cinco membros e três com sete membros cada uma, somando 81 vagas.[20]

Tabela 4: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALBA e número de substituições (2007-2008)

2007				
Comissão	**Com form/exp**	**Sem form/exp**	**Substituições**	**Presidente ou vice com form/exp**
Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle	4	4	2	Sim
Agricultura e Política Rural	1	7	3	Não
Saúde e Saneamento	3	5	1	Sim
Defesa do Consumidor	3	5	4	Sim
Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos	3	5	1	Sim
Direitos da Mulher	2	6	0	Não
Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Serviço Público	3	5	5	Sim
Direitos Humanos e Segurança Pública	2	6	3	Não
Constituição e Justiça	3	5	1	Sim
Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo	5	3	0	Não
TOTAL	29 (36,2%)	51 (63,8%)	20 (25%)	
2008				
Comissão	**Com form/exp**	**Sem form/exp**	**Substituições**	**Presidente ou vice com form/exp**
Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle	4	4	3	Sim
Agricultura e Política Rural	3	5	3	Sim

continua

continuação

2008				
Comissão	**Com form/exp**	**Sem form/exp**	**Substituições**	**Presidente ou vice com form/exp**
Saúde e Saneamento	3	5	4	Sim
Defesa do Consumidor	3	5	5	Sim
Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos	3	5	4	Sim
Direitos da Mulher	2	6	1	Não
Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Serviço Público	3	5	5	Sim
Direitos Humanos e Segurança Pública	1	7	1	Não
Constituição e Justiça	3	5	3	Sim
Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo	4	4	2	Não
TOTAL	29 (36,2%)	51 (63,8%)	31 (39%)	

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria-Geral de Apoio às Comissões da ALBA

Tabela 5: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALMG e número de substituições (2007-2008)

Comissão	**Com form/ exp**	**Sem form/ exp**	**Presidente ou vice com form/exp**	**Nº de Substituições 2007**	**Nº de Substituições 2008**	**Substituições um ano p/ outro**
Administração Pública	5	2	Sim	0	0	0
Assuntos Municipais e Regionalização	1	4	Não	2	2	2
Constituição e Justiça	3	4	Sim	1	1	1

continua

continuação

Comissão	Com form/ exp	Sem form/ exp	Presidente ou vice com form/exp	Nº de Substi-tuições 2007	Nº de Substi-tuições 2008	Substi-tuições um ano p/ outro
Cultura	1	4	Não	0	0	0
Defesa do Consumidor e do Contribuinte	2	4	Sim	0	0	0
Direitos Humanos	4	1	Sim	0	0	0
Educação, Ciência, Tecnologia e Informática	2	3	Sim	1	1	1
Fiscalização Financeira e Orçamentária	5	2	Sim	0	0	0
Meio Ambiente e Recursos Naturais	1	4	Sim	1	1	1
Política Agropecuária e Agroindustrial	0	0	Não	0	0	0
Saúde	0	0	Sim	0	0	0
Segurança Pública	2	3	Sim	1	1	1
Trabalho, da Previdência e da Ação Social	0	5	Não	0	0	0
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	2	3	Sim	0	0	0
Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo	1	4	Não	0	1	0
TOTAL	34 (42%)	47 (58%)		6	7	6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Anais da ALMG (2007)

A tabela 4 mostra que, na ALBA, tanto em 2007 quanto em 2008, 36,2% das 80 vagas das dez comissões permanentes foram preenchidas por deputados com alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão. Na ALMG, 42% das 81 vagas das 15 comissões analisadas foram preenchidas por deputados que tinham alguma formação acadêmica e/ou experiência profissional na área temática da comissão (tabela 5). Os dados sugerem que em ambas as casas legislativas, para a escolha dos presidentes, a formação e a experiência prévia do parlamentar são mais levadas em consideração do que a escolha dos demais membros titulares.

Na ALBA foi grande a rotatividade dos membros das comissões: 20 em 2007 e 31 em 2008. Do total das 80 vagas das comissões, 68,8% foram preenchidas pelos mesmos deputados no início de 2007 e no início de 2008. Na ALMG, a rotatividade nas comissões foi bem menor: seis em 2007 e sete em 2008. De um ano para o outro, apenas seis deputados mudaram de comissão, o que equivale a 7,4% do total.[21] O tempo de permanência do parlamentar na comissão também é importante do ponto de vista informacional: quanto maior, maiores as chances de que os parlamentares acumulem conhecimentos nas áreas temáticas das comissões e se tornem especialistas, com capacidade de dar maior aporte informacional ao processo legislativo. Nesse quesito, a ALMG oferece mais incentivos à especialização do que a ALBA.

Outra tarefa importante, que infelizmente extrapolou os limites deste artigo, seria verificar se havia nas assembleias membros titulares com conhecimentos na área temática da comissão provenientes de partidos situados em diferentes pontos do espectro ideológico e de partidos alinhados e não alinhados ao governo.

6. Existência de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado

O quarto e último indicador da organização informacional do Legislativo é a existência de assessoramento técnico-legislativo institucional destinado a prover de informações os parlamentares. Constatada a existência desse órgão, buscou-se verificar: o

grau de diversificação das áreas de especialização de seus membros; o grau em que a produção de informações ocorre de forma criteriosa, sistemática e rotineira; a capacidade do órgão para responder às demandas dos parlamentares; e o quanto esses órgãos se constituem em uma fonte de informações efetivamente acionada pelos parlamentares.

O Regimento Interno da ALBA não faz referência à existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo central ou voltado especificamente para o assessoramento às comissões. Segundo a Lei nº 8.902, de 2003, que dispõe sobre a estrutura organizacional da ALBA e dá outras providências, caberia à Diretoria Parlamentar, vinculada à Superintendência de Assuntos Parlamentares, exercer a função de assessoramento técnico. Entretanto, as entrevistas realizadas com os servidores sugerem que as demandas de informação dos deputados são dirigidas ao próprio diretor parlamentar, à Divisão de Documentação (no interior da Diretoria Parlamentar) e aos próprios gabinetes. Em relação a cada uma delas se desenvolve uma dinâmica diferente.

A Divisão de Documentação funciona no mesmo espaço físico que a Biblioteca (classificado por um servidor do setor como precário e inadequado à realização das atividades), sendo também encarregada das funções de organização dos anais e do arquivo. Segundo o servidor entrevistado, a divisão mantém relatórios sobre temas em evidência na mídia, monta bancos de dados de assuntos diversos se valendo da internet, de jornais e revistas e com base na avaliação do que poderia ser do interesse dos parlamentares. Ou seja, em alguma medida, o setor busca se antecipar às demandas dos deputados que, em sua maioria, são apresentadas pelos funcionários dos gabinetes e se referem aos antecedentes jurídicos de uma proposição. Em menor número, as demandas também são feitas pelos próprios deputados ou pelo diretor parlamentar.[22] Tais dados, porém, refletem impressões dos entrevistados, já que a divisão não mantém um registro do número de demandas feitas e atendidas e dos temas e assuntos sobre os quais versavam. Não há uma sistemática na demanda de informações, em geral, os funcionários dos gabinetes telefo-

nam ou comparecem à divisão perguntando "o que tem sobre isso aí?". E, geralmente, as informações solicitadas são "para ontem".

Uma importante fonte de informação é o próprio diretor parlamentar. Vários servidores afirmaram que há uma grande concentração de funções em torno do diretor. Ele seria o "braço-direito" dos deputados na elaboração das proposições. As demandas consistiriam em elaboração de minutas de proposição, análise dos antecedentes jurídicos e da constitucionalidade dos projetos.

No âmbito dos gabinetes ocorre o levantamento preliminar de informações para subsidiar a elaboração de proposições e a principal ferramenta utilizada é a internet. Não se trata, porém, de estudos aprofundados sobre temas substantivos, apenas de informações para a elaboração da breve justificativa (em geral, ocupa menos de uma lauda), que deve acompanhar todas as proposições.[23]

A análise das informações revela que na ALBA o assessoramento técnico-legislativo não obedece a regras claras e fixas. Não há um órgão de referência ao qual os parlamentares recorrem para obter informações, estudos ou diagnósticos. Mesmo em se tratando dos aspectos formais de uma proposição, as fontes são diversas. A produção de informações não ocorre de forma criteriosa, sistemática e rotineira. Observa-se que o órgão, legalmente responsável por subsidiar informações aos parlamentares (que seria a Diretoria Parlamentar e a Divisão de Documentação), nem de longe pode ser considerado institucionalizado. Não há uma preocupação em compor os órgãos, que, em tese, deveriam oferecer assessoramento técnico-legislativo, com profissionais de diferentes áreas e especialização.

O processo de demanda de informações pelos parlamentares e as respostas dos técnicos não ocorrem de acordo com um método bem definido, podendo ser ou não intermediados pelo próprio diretor parlamentar. Também não há algo como uma consultoria legislativa voltada especificamente para o trabalho nas comissões. A Secretaria-Geral de Apoio às Comissões realiza

apenas o assessoramento processual, disponibilizando um servidor para cada comissão como secretário (incluindo servidores não concursados, que não têm, necessariamente, conhecimentos específicos na área temática da comissão).

Tais impressões convergem sobremaneira com as apresentadas por Baldwin (1999) em um estudo sobre o processo de circulação de informações nas comissões da ALBA em 1997 e 1998. A autora concluiu, na ocasião, que a maioria dos membros das comissões considerava a informação muito importante para o processo legislativo, mas que, apesar disso, eles não recebiam qualquer tipo de serviço de informação que antecipasse as suas necessidades informacionais. Apesar de se tratar de um estudo realizado há dez anos, ele contribui para mostrar como em uma década a Assembleia Legislativa da Bahia avançou muito pouco no tocante à dimensão da informação.

Um quadro muito diferente é observado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, sobretudo no que se refere ao trabalho desenvolvido pela Consultoria Temática. A criação da Consultoria Legislativa ocorreu na década de 1980 e remonta ao processo de modernização da ALMG, que teve início naquele período. As mudanças então realizadas foram consolidadas mediante modificações no texto do Regimento Interno de 1997 e, segundo Anastasia (2001), resultaram em uma organização mais complexa e diferenciada da Casa. Nos anos 1990, ocorreu a separação da Consultoria Legislativa, composta por meio de concurso público, em relação ao trabalho dos gabinetes, compostos de funcionários livremente nomeados pelos deputados, segundo os limites de recursos disponibilizados e que permanecem durante o mandato.

Em entrevista realizada com um servidor da Consultoria Temática foram esclarecidos vários aspectos do trabalho do órgão.[24] Entre suas funções estão o assessoramento temático às comissões e aos deputados nas atividades legislativas e político-parlamentares; a realização de estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa; a elaboração de instruções, minutas de proposições, estudos técnicos sobre diversas maté-

rias; e o assessoramento e suporte na realização das audiências públicas regionais e dos eventos institucionais.

A diferença entre o trabalho da Consultoria e o trabalho desenvolvido pelos funcionários dos gabinetes é bastante clara. Segundo um servidor entrevistado, "o funcionário de gabinete atua em sintonia com os compromissos políticos, partidários e ideológicos assumidos pelo parlamentar ao longo de sua carreira política. Já a consultoria institucional tem por norte um assessoramento eminentemente técnico, caracterizado pela neutralidade e isenção na elaboração dos trabalhos".[25]

A estrutura atual da Consultoria Legislativa envolve a Diretoria de Processo Legislativo, a Gerência-Geral de Consultoria Temática, composta de quatro núcleos e oito subgerências especializadas em áreas diversas. Além disso, possui um Grupo de Acompanhamento de Políticas Públicas e três projetos vinculados. Em 2007 e 2008, o órgão contava com 49 consultores, sendo 44 concursados. Entre eles, 14 tinham especialização, cinco, mestrado e dois, doutorado. As áreas de formação eram as mais diversas, envolvendo diferentes campos do conhecimento (jurídico, ciências humanas e gerenciais, exatas e biológicas).

A forma de demanda de trabalhos à Consultoria obedece a uma rotina bastante sistemática. A maioria das solicitações é feita por um sistema informatizado, a intranet, mediante um formulário próprio, que os funcionários dos gabinetes preenchem em nome do deputado. As solicitações também podem ser encaminhadas pelas comissões, pelas lideranças partidárias e pelas assessorias da Maioria e da Minoria.

O trabalho produzido é enviado ao deputado, cabendo a ele dar a destinação e a utilização que achar conveniente. Em geral, as demandas feitas são de três tipos: pareceres, informação e nota técnica. Em 2007, a Consultoria produziu 4.037 pareceres e, em 2008, 3.274. Segundo um servidor da Consultoria, apenas duas vezes, em dez anos, os relatores apresentaram pareceres sem recorrer à Consultoria. Em 2007, a Consultoria respondeu a 540 pedidos de informação/nota técnica e, em 2008, a 390.[26]

A ALMG conta ainda com um órgão de assessoramento específico às comissões, a Gerência-Geral de Apoio às Comissões, que realiza um assessoramento processual e operacional. Segundo o servidor entrevistado, é possível, portanto, dividir o assessoramento na ALMG em três tipos: assessoramento técnico-político, feito pelos funcionários dos gabinetes; assessoramento processual, feito pela Gerência-Geral de Apoio às Comissões, e assessoramento técnico-institucional, feito pela Consultoria. Os deputados podem, ainda, obter informações por meio da contratação de consultoria externa.

Diferentemente da ALBA, a ALMG conta com um órgão de assessoramento técnico-legislativo muito mais desenvolvido e institucionalizado. Sua institucionalização é evidenciada: (a) pela diferenciação de sua estrutura; (b) pela presença de um amplo e diversificado quadro de servidores concursados ao qual se aplicam regras claras de ascensão na carreira; (c) pela existência de uma forma bastante sistemática de apresentação de demandas e produção de trabalhos; e (d) pelo grande volume de trabalhos produzidos pelo órgão no período estudado. Esses dados permitem afirmar que, em comparação com a ALBA, a ALMG mostra-se mais capacitada para colocar à disposição de seus membros informações de qualidade a baixo custo. É razoável concluir que os parlamentares mineiros tenham oportunidades mais igualitárias no tocante ao acesso à informação de qualidade.

As informações apresentadas apresentam convergências com as percepções dos deputados a respeito dos órgãos de assessoramento da Casa. A assessoria técnico-legislativa recebeu uma avaliação muito melhor entre os deputados mineiros do que entre os baianos. Enquanto entre os primeiros, 93,6% classificaram a assessoria nos pontos quatro e cinco da escala, na ALBA, apenas 52,8% situaram-se nesses pontos. No tocante à avaliação dos recursos humanos da Casa, a diferença é menor, mas ainda importante: 62,2% dos deputados baianos avaliaram os recursos humanos utilizando os pontos mais altos da escala; entre os mineiros, esses pontos foram utilizados por 87,3%.[27] Também em relação à avaliação da Consultoria Legislativa observa-se a mesma diferença: enquanto 95,2% dos deputados da ALMG

avaliam o desempenho da Consultoria como ótimo ou bom, na ALBA 52,8% avaliaram como bom e apenas 5,7%, como ótimo. Entretanto, deve-se ressaltar que não há, na ALBA, uma assessoria técnico-legislativa ou uma Consultoria Legislativa. Portanto, a opinião expressa pelos deputados baianos demonstra o desconhecimento deles em relação à própria estrutura administrativa da Casa.

Na ALMG, apesar de os parlamentares avaliarem muito bem os órgãos de assessoramento legislativo da Casa, apenas 27% dos entrevistados afirmaram que essa é a principal fonte a que recorrem para se posicionarem sobre temas específicos. A maioria, em ambas as assembleias (60,4% na ALBA e 63,5% na ALMG), tem na assessoria de seu gabinete sua principal fonte de informação (projeto de pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação* (CEL-DCP-UFMG, 2007-2008)). Por causa do nível de desenvolvimento da Consultoria Temática da ALMG e a forma como ela está preparada para atender às demandas dos legisladores, era esperado que um percentual maior de deputados afirmasse utilizar a assessoria da Assembleia como principal fonte para se posicionar sobre os temas discutidos na Casa.[28]

7. Considerações finais

As evidências apresentadas neste artigo não deixam dúvidas de que a Assembleia de Minas Gerais apresenta vários traços de uma organização informacional, o que não se verifica na ALBA. Em relação ao primeiro indicador "organização informacional", observou-se que as comissões permanentes da ALMG fizeram um uso muito mais intenso de suas prerrogativas do que as comissões permanentes da ALBA. Tais dados encontram eco nas percepções e opiniões emitidas pelos servidores de ambas as casas legislativas e, também, na opinião dos próprios deputados em exercício em 2007 e 2008 sobre o funcionamento das comissões permanentes. Uma opinião bastante difundida entre os servidores entrevistados na ALMG é a de que o processo de-

cisório na Casa tem-se deslocado cada vez mais do Plenário para as comissões e de que estas vêm-se tornando as principais instâncias decisórias da Casa. Já na ALBA, servidores e deputados concordam que as comissões parlamentares não são instâncias importantes na Casa.

No tocante ao segundo indicador "existência de comissões representativas", observou-se que, em ambas as casas legislativas, a regra da proporcionalidade para a composição das comissões – condição fundamental para a organização informacional do Legislativo – é seguida.

No que se refere ao quesito "presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes", os dados apresentados mostram que a ALMG parece operar mais seguindo uma lógica informacional do que a ALBA. Entretanto, em ambas as assembleias é pequeno o número de parlamentares que pode ser considerado especialista a partir dos critérios estabelecidos. A maioria dos deputados teve uma trajetória acadêmica, profissional e política errática e não se especializou em uma única área. Ainda assim, os dados mostram que a formação e a experiência prévia dos parlamentares nas áreas temáticas das comissões parecem contar mais para a sua alocação como titular na ALMG do que na ALBA. Mais importante, porém, é a informação a respeito da rotatividade de membros nas comissões, muito menor na ALMG do que na ALBA.

É de se esperar, portanto, que, na ALMG em comparação com a ALBA, os membros das comissões tenham mais incentivos para se especializar e terminar seu mandato nas comissões com mais conhecimentos em sua área. Ainda que se refiram a um período limitado de tempo, apenas meia legislatura, os dados parecem encorajar a hipótese de que os líderes partidários se orientam, entre outros critérios, pela necessidade de reduzir os custos informacionais do processo legislativo, buscando alocar para as comissões parlamentares deputados que, pelas peculiaridades de sua trajetória, tiveram algum grau de exposição aos problemas e temas peculiares às diferentes comissões.

Grande diferença entre as casas legislativas foi observada em relação ao quarto indicador de organização informacional. Observou-se, na ALBA, a ausência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo e de uma sistemática de produção, coleta e circulação de informações. Os dados sugerem que os parlamentares baianos tenham oportunidades desiguais no tocante ao acesso à informação de qualidade, oportunidades essas que dependem, em grande parte, dos conhecimentos dos próprios parlamentares, da qualificação dos servidores de seus gabinetes, da estrutura mantida pelas lideranças de seus partidos e de seus recursos individuais. A existência, a estruturação e o funcionamento da Consultoria Legislativa na ALMG, por outro lado, sugerem que essa Casa esteja mais preparada para colocar à disposição do conjunto de seus membros informações de qualidade a baixo custo. É razoável concluir que os parlamentares mineiros tenham oportunidades mais igualitárias no tocante ao acesso à informação de qualidade.

Entretanto, deve-se destacar que o fato de a informação estar disponível não significa que os deputados realmente a acionem a todo o momento. Observa-se que, na realidade, a minoria das demandas de informação dos parlamentares mineiros consiste em estudos mais aprofundados e sofisticados sobre temas substantivos. Segundo informaram alguns servidores, o uso que os deputados fazem dos recursos informacionais da Casa depende de alguns fatores como o próprio perfil do deputado e o perfil dos funcionários de seu gabinete.

Tamanhas diferenças entre as assembleias abrem espaço para várias questões. Se as prerrogativas das casas legislativas e das comissões permanentes não se distinguem substancialmente, como, então, explicar essas diferenças? Por que a Assembleia de Minas se diferencia tanto da Assembleia da Bahia e de muitas outras casas legislativas brasileiras quanto à prioridade que se dá aos recursos informacionais? Segundo Anastasia (2001), a mudança institucional na ALMG não pode ser explicada apenas pelo contexto da democratização, uma vez que outros legislativos brasileiros que viviam o mesmo processo não seguiram os mesmos rumos. Para a autora, a mudança deve ser vista como

fruto da ação consciente de "certos atores estrategicamente orientados que – a partir de um diagnóstico abrangente do perfil da instituição e sensíveis à necessidade de reestruturar a Casa de forma a adequá-la às exigências do novo momento político e aparelhá-la para o exercício mais consistente das tarefas legislativas" (ANASTASIA, 2001: 52).

Nesse sentido, a pouca disponibilidade de recursos informacionais na ALBA seria reflexo da falta de interesse e demanda dos deputados por informações de qualidade para subsidiar suas decisões? Se positivo, como explicar essa falta de interesse? Por que, como se observou na ALMG, o próprio corpo técnico da Casa não mostra interesse e/ou capacidade de protagonizar alguma mudança no sentido de maior modernização informacional? Existiria uma relação entre a fragilidade do sistema de comissões e sua pequena relevância no processo legislativo e o baixo grau de institucionalização do assessoramento técnico-legislativo?

Considerando que as prerrogativas do Poder Executivo nos dois Estados são bastante semelhantes e que não há diferenças expressivas no que se refere às prerrogativas das lideranças partidárias nas duas casas legislativas, não parece provável que a resposta para a inoperância das comissões da ALBA possa ser atribuída a um maior grau de centralização decisória em comparação com a ALMG.

Além dessas, outra questão pendente diz respeito aos impactos concretos que uma organização mais informacional do Legislativo tem sobre o comportamento dos parlamentares, sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo e sobre a produção legislativa. Em outras palavras, uma questão fundamental é saber se os traços informacionais identificados na organização da ALMG têm resultado em maiores graus de racionalidade no processo decisório, na redução da incerteza na relação entre as decisões políticas, de um lado, e seus resultados, de outro, e na maior diversificação da agenda legislativa como propalado pelo modelo informacional. Tais questões extrapolam o objetivo deste artigo, mas, sem dúvida, são aspectos relevantes que merecem ser investigados em futuros estudos.

Notas

[1] Trata-se de um *survey* realizado com quase todos os deputados estaduais de 12 unidades da Federação. De um total de 624, foram entrevistados 513 deputados das Assembleias da Bahia, do Ceará, de Goiás, do Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de São Paulo e do Tocantins. A pesquisa contou com apoio da Fapemig, CNPq e Capes e foi coordenada pelos professores Fátima Anastasia, Carlos Ranulfo de Melo, Magna Inácio e Mônica Mata Machado de Castro.

[2] A definição do escopo das comissões se orienta, em parte, pela forma como a burocracia do Executivo está organizada. Essa é uma forma de assegurar melhores oportunidades de controle dos atos e omissões do Executivo. Deve-se considerar que se um alto nível de fragmentação pode favorecer a especialização, por outro lado, pode ser fonte de ineficiência, dificultando o tratamento intersetorial de políticas públicas, por exemplo.

[3] Na ALBA, as proposições que tratam de declaração de utilidade pública não passam pela CCJ. Nesse caso, o autor dá entrada na Secretaria-Geral de Apoio às Comissões, para avaliação da documentação; em seguida, é feito o cadastramento no sistema e o encaminhamento do projeto para a Diretoria Parlamentar, que encaminha para a Secretaria da Mesa para ser votada em Plenário. Na ALMG, não passam pela CCJ os projetos de lei de autoria da Mesa.

[4] Foram contabilizadas todas as reuniões realizadas pelas comissões – ordinárias, especiais (na ALMG, para eleição dos cargos de direção), conjuntas e audiências públicas. Na ALMG, não foram incluídos os dados sobre a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, que, embora seja uma comissão permanente, só realiza reuniões em caso de abertura de processo contra deputado, o que não ocorreu no período estudado (Secretaria-Geral de Apoio às Comissões – ALBA; Gerência-Geral de Documentação e Informação – ALMG).

[5] Não foram incluídos na tabela dados sobre as Comissões de Ética e Decoro Parlamentar e de Participação Popular, que não emitem parecer sobre projetos. Também não foram incluídos os dados sobre a Comissão de Redação.

[6] A informação poderia ser obtida identificando a data de entrada dos projetos um a um. A escassez de tempo para a conclusão do trabalho não permitiu que esse levantamento fosse feito.

[7] Esse número não inclui os projetos de declaração de utilidade pública, que não passam pela CCJ.

[8] Projetos de lei que versam sobre declaração de utilidade pública; denominação de próprios públicos; projetos de resolução que tratam de subvenções; requerimentos escritos que solicitarem providência a órgão da administração pública, manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público; manifestação de apoio, aplauso, regozijo ou congratulações; manifestação de repúdio ou protesto (tais requerimentos prescindem de parecer).

[9] A título de exemplo, vale salientar que, em 2007, na ALMG, apenas 11 audiências públicas (8,4%) realizadas na Capital foram para tratar de projetos de lei em tramitação na Casa (sendo duas em reuniões conjuntas de comissões). Em 2008, apenas oito (7% do total) foram para discutir algum projeto de lei em tramitação (sendo uma audiência realizada em reunião conjunta de comissões).

[10] Servidor da Gerência-Geral de Apoio às Comissões. ALMG, setembro de 2010.

[11] Servidores da Secretaria-Geral de Apoio às Comissões, órgão que tem a função de realizar o acompanhamento processual do trabalho e o registro das reuniões. ALBA, dezembro de 2009.

[12] Servidores da Gerência-Geral de Apoio às Comissões e da Secretaria-Geral da Mesa. ALMG, setembro de 2010.

[13] A pesquisa foi realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). De um total de 624, foram entrevistados 513 deputados das Assembleias da Bahia, do Ceará, de Goiás, de Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de São Paulo e do Tocantins.

[14] É importante assinalar que, dos 23 deputados que apontaram as "comissões" como instâncias mais importantes, 60,9% já tinham exercido mais de um mandato na Assembleia, tratando-se, portanto, de uma percepção fundamentada em um maior tempo de permanência na Assembleia.

[15] Foi perguntado aos deputados: "Qual instância decisória – Mesa Diretora, Comissões Permanentes ou Plenário – é, de fato, a mais importante nesta Assembleia Legislativa?".

[16] Bloco Social Democrata, formado pelo PSDB, PPS, PTB, PHS, PSC e PMN.

[17] Em 2008, a composição das comissões na ALBA foi semelhante à de 2007. Entretanto, não foi possível verificar o grau de proporcionalidade entre o peso dos partidos, blocos e bancadas na Assembleia em 2008 e sua presença nas comissões. Várias modificações na composição dos blocos e das bancadas ocorreram ao longo de 2007 e 2008, mas não foi possível encontrar no Diário Oficial do Legislativo da Bahia ou entre os servidores o registro de quais partidos pertenciam a quais blocos no momento de distribuição das vagas das comissões em 2008.

[18] O estabelecimento dessas correspondências certamente contém alguma dose de arbitrariedade. Buscou-se ampliar ao máximo o escopo das comissões considerando-se a característica interdisciplinar de vários tipos de formação e profissões.

[19] No início de 2007, na ALBA, havia 13 comissões que, inclusive, chegaram a ser compostas. Entretanto, logo após o início da sessão, as 13 comissões foram transformadas em 10.

[20] Optou-se por excluir da análise as Comissões de Redação, de Participação Popular e de Ética e Decoro Parlamentar na ALMG por se considerar que elas não exigem uma formação específica. Além disso, como já informado, a Comissão de Ética na ALMG é composta segundo critérios específicos definidos na resolução de sua criação.

[21] Na ALBA a composição das comissões muda anualmente, portanto, é claro que a rotatividade é maior de um ano para o outro do que a verificada na ALMG. Entretanto, mesmo no próprio ano, as substituições na ALBA foram muito mais frequentes.

[22] Servidor da Divisão de Documentação. ALBA, dezembro de 2009.

[23] Os deputados podem, ainda, se valer da verba de gabinete para contratar consultorias externas. Entretanto, os chefes de gabinete não souberam afirmar com que frequência esse recurso é utilizado para esse fim e qual o montante gasto.

[24] Servidor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. ALMG, abril de 2010.

[25] Servidor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. ALMG, abril de 2010.

[26] As notas técnicas são trabalhos assinados por um ou mais consultores e consistem em esclarecimentos sobre por que a Consultoria não elaborou o trabalho da forma como solicitado ou não o elaborou.

[27] Solicitou-se aos deputados que avaliassem os recursos da Casa em uma escala de 1 a 5.

[28] Ainda assim, de todas as 12 assembleias investigadas na pesquisa, foi na ALMG que se verificou o maior percentual de deputados que afirmou ter a assessoria da Assembleia como principal fonte de informação

Referências

ANASTASIA, F. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *In*: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados*: divergência e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG. *In*: OLIVEIRA, M. C. de (Org.). A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

BALDWIN, M. P. *O fluxo de informação nas comissões permanentes da Assembleia Legislativa da Bahia*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Estudo s Sociais e Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

FIGUEIREDO, A. M. C; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 231. 1999.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics and Organization*, p. 287-335, 1987.

GROHMANN, L. G. M. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. *In*: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados*: diversidade e convergência. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

LEMOS, L. B. El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: jieraquía y concentración de poderes en la década de 1990. *America Latina Hoy*, v. 43, p. 155-182, 2006.

MONTERO, M. G.; LOPEZ, F. S. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. *Working Papers*, Barcelona, n. 212, 2002.

MULLER, G. O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: 1991, 1994, 1995, 1999. *In*: ABCT, 7., Recife, 4 a 7 de agosto de 2010. *Anais*... Recife: [s.n.], 2010.

NASCIMENTO, E. O. As fundações institucionais do sistema de comissões brasileiro. *In*: SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPE, 3., Recife, 2007. *Anais*... Recife: [s.n.], 2007. Mimeo.

PEREIRA, A. R. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembléia no Brasil pós-1988. *In*: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados*: divergência e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

PEREIRA, C.; MULLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *RBCS*, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

POLSBY, N. The institutionalization of the U.S.: house of representatives. *American Political Science Review*, n. 62, p. 144-68, 1968.

RIBEIRAL, T. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo da ALMG*, n. 24, p. 66-82, 1998.

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

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

_____. *Urgency petitions and the informational problem in the brazilian chamber of deputies*. 2008. Mimeo (first version).

SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados*: diversidade e convergência. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, F. A dinâmica legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma Legislatura. *In*: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados*: diversidade e convergência. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 163-187.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *In*: O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003. p. 84-110.

SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada*: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994. v. 1. 336 p.