

Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional[1]

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.32-4

Paulo Magalhães Araújo[2]

Resumo: O artigo analisa a nomeação dos senadores às comissões do Senado Federal. Partindo da literatura sobre organização legislativa, busca-se identificar elementos dos modelos distributivo, informacional e partidário na composição das comissões no Senado Federal. Conforme a literatura, o artigo defende que a organização das casas do Congresso Nacional não se coaduna perfeitamente com nenhum dos modelos, pautando-se por um hibridismo institucional compatível com a produção de ganhos informacionais, ganhos de troca e ganhos partidários. Defende-se, porém, que o modelo partidário é o mais proeminente, tendo em vista as fortes prerrogativas das lideranças partidárias. Com base nisso, testa-se a hipótese de que os líderes partidários "cercam" as comissões centrais da Casa – de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Econômicos – exigindo atributos diferenciais, indicativos de maior qualificação, experiência e partidarismo dos parlamentares que as integram. A hipótese foi testada por meio de regressão logística binária e foi parcialmente confirmada – CCJ e CAE são mais exigentes que as demais comissões.

Palavras-chave: organização legislativa; modelos na composição das comissões no senado; regressão logística binária.

Abstract: *The article analyzes the appointment of the senators to the commissionsof the Federal Senate. Starting from the literature on legislative organization, it is*

1 Este artigo resulta de pesquisa desenvolvida com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e à Inovação do Espírito Santo (Fapes).

2 Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Espírito Santo. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

sought to identify elements of distributive, informational and partisan models in the composition of committees in the Federal Senate. According to the literature, the article argues that the organization of the houses of the National Congress does not fit perfectly with any of the models, being based on an institutional hybridity compatible with the production of informational gains, exchange gains and party gains. It is argued, however, that the party model is the most prominent, given the strong prerogatives of party leaders. Based on this, the hypothesis is tested that party leaders "surround" the central committees of the House – Constitution, Justice and Citizenship and Economic Affairs – demanding differential attributes, indicative of greater qualification, experience and partisanship of the parliamentarians that integrate them. The hypothesis was tested through binary logistic regression and was partially confirmed – CCJ and CAE are more demanding than the other commissions.

Keywords: *legislative organization; models in the composition of senate committees; binary logistic regression*

1 – Introdução[3]

O objetivo principal deste artigo é identificar fatores ou variáveis influentes na triagem dos senadores pelas comissões do Senado, tendo em vista, de um lado, a jurisdição das comissões e sua importância na produção legislativa e, de outro, o *background* social e as trajetórias políticas dos senadores. As perguntas capitais a serem respondidas são: que fatores pesam na triagem dos parlamentares pelas comissões do Senado Federal brasileiro? e qual a diferença entre as comissões no tocante às exigências apresentadas para recrutar seus membros?

A literatura de base empírica mostra que, na estrutura da organização legislativa, as comissões se diferenciam entre si, em relação a sua relevância política, devido à abrangência e ao grau de importância da jurisdição de cada uma no conjunto das atribuições parlamentares. Por isso, a distribuição dos parlamentares pelas co-

3 Importante agradecer as críticas e sugestões dos pareceristas anônimos, que ajudaram a aprimorar o texto. As falhas remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

missões não se dá sem conflito: a composição final do sistema comissional resulta de estratégias de parlamentares e seus partidos para se apossarem das cadeiras nas comissões cobiçadas.

No Brasil, boa parte da literatura defende que o modelo partidário – em relação ao distributivo e ao informacional – é o mais explicativo. Um dos indicadores seria o vasto leque de prerrogativas das lideranças partidárias, entre as quais o poder discricionário de indicar para as comissões, ou delas tirar, em qualquer tempo, qualquer parlamentar do respectivo partido. O modelo partidário, no entanto, não é o único a ser mobilizado para se entender a organização parlamentar nas casas do Congresso. Como se verá no corpo do artigo, os modelos distributivo e informacional também são recursos heurísticos importantes para se entenderem certas dinâmicas do processo legislativo no plano federal.

Este trabalho parte da premissa de que os partidos (modelo partidário) são de fato hegemônicos na organização congressual. Todavia, há espaço para a busca de ganhos de troca (modelo distributivo) e ganhos de informação (modelo informacional). Entende-se que as dinâmicas internas ao parlamento expressam validade de um ou outro modelo de forma variável, conforme as características e a centralidade das comissões no processo decisório congressual. Em suma, admite-se que cada um dos modelos é um instrumento explicativo valioso da dinâmica de composição das comissões atualmente existentes – no Senado são 13.

Tendo em vista a dominância do modelo partidário atestado – embora com polêmica – pelas pesquisas empíricas, seja no Senado ou na Câmara, esse estudo parte da hipótese de que as qualidades diferenciais dos parlamentares são levadas em conta no momento da nomeação para as comissões. Tendo em vista, ademais, que os líderes partidários são os agentes nomeadores, os interesses dos partidos – e da coalizão governista – são mais protegidos quando se trata das comissões capitais do Senado. As nomeações para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), pela sua centralidade no parlamento e na dinâmica das coalizões gover-

namentais, levam mais em conta variáveis que indicam adesão dos parlamentares aos partidos e sua experiência política. Para as comissões menos centrais, outras dinâmicas devem ocorrer, mostrando maiores possibilidades de autonomeação – seja por interesse no campo temático da comissão ou nos ganhos de troca que podem ser extraídos dela. Nesse caso, a indicação dos líderes não seria uma imposição, mas meramente refletiria a vontade do parlamentar solicitante.

Neste trabalho será avaliada a composição de cinco comissões: as de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais, de Educação e de Infraestrutura. Argumenta-se que as duas primeiras demonstrarão maior seletividade no tocante ao partidarismo dos parlamentares e suas qualificações – entendidas no sentido amplo de qualificação temática (*expertise*), senioridade e experiência política prévia, adquirida na trajetória percorrida pelos parlamentares fora da Casa.

O artigo focaliza as referidas comissões no período 1989-2015, que vai da 48ª à 54ª Legislatura. O banco de dados compõe-se de 5.153 casos (nomeações anuais para comissões), que permitem identificar a triagem dos senadores pelas comissões a cada ano do período. O *Relatório da Presidência*, do Senado Federal, publicação anual, informa a composição de cada comissão no início e no final de cada ano. Este trabalho considera apenas a composição inicial, não acompanhando as migrações ocorridas durante o ano legislativo. Alterações na composição das comissões são captadas, no banco de dados utilizado, apenas na lista inicial do ano seguinte.

Os argumentos serão testados por meio de regressão logística binária. Para testar a hipótese de que os recrutamentos para a CCJ e a CAE são mais restritivos, isto é, exigem mais atributos diferenciais dos parlamentares, os mesmos modelos serão testados nas comissões de Assuntos Sociais (CAS), de Educação (Ceduc) e de Infraestrutura (Cinfra). Em tese, essas três comissões são menos cobiçadas pelos senadores e servirão de contraponto na avaliação dos efeitos das variáveis consideradas.

O trabalho está dividido em quatro tópicos, além desta introdução e da conclusão. A partir das principais matrizes teóricas dos estudos legislativos, o primeiro tópico discute brevemente os modelos de organização parlamentar e seus fundamentos racionais. As três vertentes – distributiva, informacional e partidária – serão sucintamente apresentadas, de modo a evidenciar, em cada uma, o papel das comissões na organização legislativa.

O segundo tópico aborda o caso brasileiro, com base no cânone teórico dos estudos legislativos e seus desdobramentos no Brasil. O tópico trata do Congresso Nacional, buscando evidenciar as diferentes perspectivas sobre o sistema de comissões e suas funções na organização legislativa congressual brasileira. O terceiro tópico trata do sistema de comissões no Senado, com base em dados sobre a atual estrutura do sistema comissional e a participação das comissões no trabalho legislativo. O objetivo é fortalecer o argumento de que as diferenças de atribuições entre as comissões redundam numa hierarquia política entre elas, tornando-as mais ou menos cobiçadas pelos senadores. O quarto tópico testa os argumentos acima apresentados. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 – Organização parlamentar e comissões legislativas

Nos estudos legislativos, as comissões ocupam um lugar de destaque por pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar porque são órgãos funcionalmente indispensáveis à execução das atribuições do parlamento nas democracias de hoje; em segundo, porque, precisamente em função de sua relevância funcional no processo decisório, as comissões se tornam visadas como espaços de articulação estratégica das elites parlamentares em prol de interesses políticos que estas representam.

Um campo contemporâneo privilegiado de estudo das comissões é o novo institucionalismo. Teorias neoinstitucionalistas desenvolvidas sobre organização legislativa põem foco nas instituições políticas e suas conexões com os interesses individuais ou coletivos dos representantes. Nessa vertente, defende-

-se que as regras formais do funcionamento parlamentar afetem as chances de os legisladores realizarem seus objetivos, tornando-se elas próprias, por esse motivo, objetos das escolhas parlamentares (TSEBELIS, 1998). Assim, a perspectiva neoinstitucionalista visa entender os arranjos institucionais e suas mudanças presumindo a racionalidade dos atores, que definem seu comportamento conforme o ambiente, buscando ajustar-se às regras do jogo – ou mudá-las, conforme o caso – , de modo a maximizar suas chances de ganho.

Da perspectiva do novo institucionalismo, a organização e a distribuição das funções parlamentares na forma do sistema de comissões não refletem apenas as necessidades funcionais do legislativo. As comissões cumprem papel estratégico no atendimento às demandas dos agentes políticos, uma vez que consistem em arenas de produção informacional, bem como de negociação e acomodação de interesses individuais e coletivos, que viabilizam a formação de maiorias e diminuem a incerteza inerente à tomada de decisões. Em outros termos, a complexa distribuição de afazeres entre as comissões, ainda que seja funcional para o sistema político, decorreria não apenas de sua necessidade funcional, mas também dos esforços dos parlamentares para construírem arranjos institucionais que viabilizem o alcance de seus fins.

No novo institucionalismo, há três diferentes concepções sobre os fins predominantes no parlamento, que correspondem a três formas distintas de se conceber o papel das comissões legislativas. Na literatura especializada, essas matrizes interpretativas ficaram conhecidas como *modelo distributivo, modelo informacional e modelo partidário* (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003).

O *modelo distributivo* parte da premissa de que o comportamento parlamentar é pautado pela preocupação do representante em manter a conexão com suas bases eleitorais, visando assegurar sua perpetuação no cargo (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1989; SHEPSLE; WEINGAST, 1995). O esforço pela aprovação de políticas de cunho clientelista, seguido da necessária reinvindicação do crédito, seria a principal estratégia dos parlamentares para alcançar a desejada perpetuação no cargo (MAYHEW,

1974). Por essa lógica, a atuação dos representantes na arena legislativa é considerada dependente das estratégias adotadas na arena eleitoral. Os partidos não são decisivos em nenhuma das duas arenas; nas escolhas parlamentares pesam, sobretudo, os interesses individuais dos legisladores e as estratégias eleitorais que por consequência adotam.

Nessa vertente, as comissões são arenas cruciais nos trabalhos legislativos e são vistas como agregados de parlamentares intensamente interessados (*outliers*) em campos legislativos específicos. Sua função principal é viabilizar a transferência de recursos para as clientelas dos legisladores naquelas áreas em que eles constroem sua reputação política. A criação do sistema comissional, a distribuição de prerrogativas entre as comissões e a definição de suas regras de composição e funcionamento resultariam de estratégias para reduzir os custos de transação, isto é, assegurar a estabilidade do apoio mútuo entre os parlamentares ao longo do tempo, nas comissões e entre elas, e incrementar os ganhos de troca daí esperados.

O *modelo informacional* postulado por Krehbiel (1991) sustenta, assim como o distributivo, que as comissões são centrais no processo decisório devido ao interesse dos parlamentares em reduzir as incertezas inerentes a suas decisões (CARVALHO, 2003). No entanto, a matriz informacional difere da anterior no tocante às preocupações prioritárias dos parlamentares e, por decorrência, propõe distintas soluções institucionais para os problemas de coordenação do trabalho legislativo.

Nessa matriz, a função principal das comissões não é promover o "toma lá, dá cá" que possibilita a distribuição concentrada de recursos, mas produzir informações qualificadas que reduzem as incertezas relativas às políticas e seus resultados. O bem coletivo maior é a informação qualificada, e as estratégias adotadas no interior do Legislativo convergem para produzi-la. Os esforços neste sentido produzem pelo menos três tipos de efeitos positivos para a institucionalização e a autonomia política do sistema de comissões frente ao plenário. Em primeiro lugar, os parlamentares são estimulados a se especializar e a participar

de comissões com jurisdições correspondentes a seu *background* informacional; em segundo, determina-se que as comissões sejam compostas de modo a serem representativas, isto é, de modo que as preferências do parlamentar mediano em cada comissão sejam afinadas com as preferências do parlamentar mediano da casa; diferentemente do que se afirma no modelo distributivo, o integrante mediano das comissões se distancia do mediano do plenário em termos de sua *expertise*, mas não necessariamente em termos do conteúdo ou da intensidade de suas preferências políticas; por fim, mas não menos importante, no modelo informacional, uma vez asseguradas a especialização e a representatividade das comissões, são estabelecidas regras decisórias (como a *closed rule*[4]) que comprometem o conjunto da legislatura com as escolhas feitas no âmbito do sistema comissional.

Nos modelos supracitados, clientelista ou informacional, as comissões se despontam como instâncias legiferantes, seja pela centralidade de suas funções na divisão do trabalho parlamentar, seja por sua importância como arenas onde se produzem informação e negociação de modo a assegurar a estabilidade dos acordos e viabilizar o sucesso político dos parlamentares – sucesso este fundado em ganhos de troca ou ganhos de informação, conforme o caso. Até aqui os partidos políticos não figuram como importantes na coordenação das ações parlamentares.

O *modelo partidário* segue linha diferente, instituindo a figura do partido como um *Leviatã legislativo*. Esse é o título da obra canônica de Cox e McCubbins (1993), que expressa bem a ideia central da matriz partidária: para evitar que as buscas individuais dos parlamentares por benefícios políticos resultem em prejuízo generalizado, os parlamentares delegam poderes às lideranças partidárias, ficando estas responsáveis por coordenar a ação coletiva de modo a favorecer a boa reputação tanto do partido quanto dos seus membros.

4 Norma de tramitação adotada que impede que o trabalho das comissões seja alterado pelo plenário.

Essa matriz interpretativa permite entender tanto as bases racionais da delegação de poder entre os parlamentares quanto o mecanismo de produção da racionalidade das decisões coletivas. Sem coordenação, a busca racional, mas desregrada, dos legisladores individuais por bens privados resultaria em irracionalidade coletiva. No entanto, com a mediação partidária, as aspirações eleitoreiras individuais são limitadas pela preocupação dos partidos em proteger os interesses coletivos dos quais depende sua reputação.

Os estudos realizados na vertente partidária do novo institucionalismo postulam que, na prática, no caso do Congresso dos EUA, a contenção da irracionalidade alocativa se dá pela atuação direta das forças partidárias através de atores ou instâncias centrais na coordenação das decisões legislativas, entre as quais se destacam o presidente da Casa, ou *speaker*, e a comissão que trata das questões orçamentárias, ou *committee on appropriations.* A atuação competente dos agentes partidários nessas instâncias, embora muitas vezes implique o cerceamento das demandas dos legisladores por leis do tipo *pork-barrell*, também se reverte em benefícios eleitorais individuais na medida em que uma imagem partidária (*label*) positiva é um capital político eleitoralmente rentável (CARVALHO, 2003).

Enfim, por essa perspectiva, as comissões se mantêm importantes como espaços institucionalizados de deliberação, porém perdem a autonomia política prevista pelos modelos distributivo e informacional. Sua atuação é subordinada às diretrizes dos partidos – especialmente do partido majoritário ou do cartel partidário – que definem a composição e a agenda do sistema comissional.

Enquanto os teóricos do distributivismo argumentam que as comissões são compostas com base na autoindicação e os da matriz informacional enfatizam a necessidade da *expertise*, os defensores do modelo partidário apontam evidências do peso dos partidos na triagem dos congressistas pelo sistema comissional.

Essas divergências, antes de servirem de base para refutação de uma ou outra perspectiva teórica, ilustram o caráter híbrido da organização parlamentar. Na prática, em alguma medida, os

estudos indicam que os vários princípios de composição das comissões e de funcionamento parlamentar convivem uns com os outros, tendendo a variar conforme o tipo de decisão tomada ou o tipo de arena em foco (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999). De acordo com Cox e McCubbins (1993, p. 40), as várias normas de seleção para as comissões, apontadas por estudos das outras vertentes, podem indicar limites do poder discricionário dos partidos sobre o sistema comissional, mas estão longe de eliminar toda a importância da fidelidade partidária como critério para o preenchimento de lugares nas comissões. Os autores mostram, inclusive, que, em algumas situações, a lógica partidária se impõe de forma contundente, afrontando regras consolidadas, como a da senioridade congressual, tão cara à vertente informacional (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 56). O fato é que, de acordo com a vertente partidária, por sua competência na organização da ação coletiva, os partidos são decisivos nas arenas eleitoral e parlamentar, definindo normas e práticas cotidianas.

Em suma, qualquer que seja a matriz neoinstitucionalista, os poderes e funções das comissões são interpretados como resultantes das estratégias adotadas pelas elites parlamentares para resolverem problemas que enfrentam no cotidiano do ofício parlamentar. Sendo tais elites responsáveis pela configuração normativa do processo legiferante, elas criam instâncias e regras decisórias compatíveis com a maximização de ganhos políticos. Por esse prisma, o cumprimento mais ou menos eficiente de funções legislativas essenciais pelo sistema comissional deve ser interpretado em face da estrutura de preferências dos parlamentares, das estratégias que adotam e dos resultados que alcançam – seja em termos do arranjo institucional, seja em termos da produção legislativa.

As três conhecidas vertentes dos estudos legislativos neoinstitucionalistas surgem daí. Os modelos distributivo, informacional e partidário refletem diferentes premissas sobre as prioridades dos legisladores no âmbito do parlamento. Cada modelo tem sua própria leitura sobre o lugar das comissões nas atividades parlamentares, no entanto todos reconhecem sua impor-

tância como arenas de acomodação dos interesses individuais e coletivos representados no parlamento.

A próxima seção trata da literatura produzida sobre o Legislativo federal brasileiro, buscando evidenciar os argumentos e informações que esclareçam a lógica – ou as lógicas – de composição e funcionamento do sistema de comissões no Brasil.

3 – Sobre o Congresso Nacional: comissões, partidos e indivíduos

A agenda de estudos direcionada à organização interna do Legislativo no Brasil é recente e, em muitos aspectos, restrita. Em geral, os estudos sobre o desenvolvimento institucional do Congresso Nacional não focalizam a organização interna, mas seu desempenho diante das pressões do poder central e dos governos estaduais, como se pode ver em Pakenham (1971), Abrucio e Samuels (1997), Abrucio (1998), Ames (2003), Rego (2008), entre outros. Sem dúvida, o foco na estrutura mais ampla do sistema de governo mitigou a atenção às transformações ocorridas na organização interna do Congresso Nacional ao longo de sua história política. Naturalmente, uma das consequências dessa lacuna é o pouco conhecimento sobre a gênese e as transformações dos órgãos intraparlamentares no parlamento federal, em particular as comissões.

Uma agenda sistemática de pesquisas sobre a organização interna do Congresso Nacional teve início na década de 1990, com os estudos de Figueiredo e Limongi (1994). A preocupação com a influência do Executivo na atuação do parlamento se mantém ainda hoje, devido à concentração de prerrogativas constitucionais que permite ao presidente da República uma forte influência sobre a agenda parlamentar. Em outros termos, não é possível compreender totalmente o Poder Legislativo brasileiro senão a partir de sua interação com o governo, pautada pela lógica das coalizões políticas. Embora o Executivo continue central nesse campo de estudos, o foco na vida interna do Legislativo colocou em evidência a organização parlamentar, suas conexões com o comportamento dos legisladores e seus efei-

tos sobre a produção legislativa federal. Finalmente os órgãos e agentes parlamentares, como a Mesa Diretora, as comissões e os partidos, passaram a ser objetos de estudos sistemáticos.

Das três vertentes dos estudos legislativos, todas replicadas no Brasil, a distributiva e a partidária são mais disputadas como matrizes adequadas para interpretar o comportamento dos congressistas brasileiros (CARVALHO, 2003, p. 45).

Em favor do distributivismo evoca-se a debilidade dos partidos na arena eleitoral, decorrente, entre outros fatores, da lista aberta e do fraco enraizamento partidário, os quais aumentam a importância dos atributos pessoais dos candidatos e de sua conexão direta com o eleitorado na sua atuação parlamentar. Assim sendo, uma vez no parlamento, os legisladores buscam (ou buscariam) manter suas conexões com as bases, estabelecendo, com seus pares, trocas de apoio para a transferência clientelista de recursos. A valer a lógica distributivista, políticas desse tipo deveriam ser as mais comuns no repertório de leis propostas pelos congressistas, e as comissões deveriam ser as principais arenas do *logroll*. Mas os estudos empíricos apresentam resultados controversos ou, pelo menos, indicam hibridismo do modelo de organização congressual brasileiro e suas consequências sobre o comportamento parlamentar e a produção legislativa.

O distributivismo suposto não aparece na produção de leis ordinárias, nem mesmo na das leis orçamentárias. Diversas pesquisas explicam a reduzida taxa de leis clientelistas, ressaltando as restrições institucionais ao comportamento distributivo dos parlamentares. No tocante a suas atribuições, eles são impedidos de aprovar leis que criam obras e aumentam gastos orçamentários, restando-lhes tentar aprovar leis regulatórias de cunho social e impacto difuso (LEMOS, 2001; RICCI, 2003; ARAÚJO, 2009) ou distribuir recursos orçamentários dentro das restrições postas pela Constituição e aplicadas pelo Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Não obstante tais limitações, trabalhos como o de Amorim Neto e Santos (2002) vão na direção contrária, mostrando que,

entre os variados instrumentos legislativos à disposição dos parlamentares, alguns dão vazão à produção clientelista. É o caso dos decretos legislativos e resoluções através dos quais os congressistas podem autorizar débitos dos governos estaduais ou conceder canais de rádio e televisão. Mesmo na área orçamentária, a despeito das restrições institucionais, Pereira e Rennó (2001) vêem incentivos e oportunidades para o clientelismo. Eles argumentam que estratégias eleitorais orientadas para as demandas de "localidades específicas que os parlamentares avaliam como relevantes para seu futuro eleitoral" convivem com estratégias "direcionadas para a performance nacional com as quais o parlamentar também pretende viabilizar suas chances de sobrevivência política". Concluem, no entanto, que, "diante das opções e recursos disponibilizados durante seus mandatos, a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais" (PEREIRA; RENNÓ, 2001, p. 14-15)

Pelo exposto, não cabe uma opção simplista, em termos de sim ou não, no tocante à afinidade entre a organização do Congresso brasileiro e o modelo distributivista. A lógica da conexão eleitoral é pertinente para o caso brasileiro. Estratégias clientelistas são eleitoralmente tentadoras e tenderão a ser adotadas, a depender dos instrumentos legislativos disponíveis, do campo temático das decisões e das possibilidades abertas pela arena decisória do momento. Como mostram Ricci e Lemos (2004) em estudo sobre a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara (CAPR), a lógica distributiva se mostra, embora minoritariamente, sobretudo no comportamento de parlamentares do PPS e do PFL/DEM. Mas ainda que não explique totalmente o distributivismo, o estudo mostra que a busca dos ganhos de troca é um dos fatores que ajudam a interpretar a composição da comissão. Dito isso, não há por que supor que a composição de outras comissões, além da CAPR, seja influenciada por uma única lógica, e não por uma combinação das lógicas dos distintos modelos.

Princípios da vertente informacional também foram identificados como influentes na composição da CAPR, no estudo supracitado de Lemos e Ricci (2004). Segundo os autores, tento em vista a acentuada taxa de migração entre comissões,

a *expertise* é a única variável capaz de explicar a presença dos parlamentares na CAPR durante toda a legislatura. Nesse caso também não há porque supor, em princípio, que a *expertise* não esteja associada também à composição de outras comissões.

Embora o modelo informacional seja considerado explícita ou tacitamente o menos afinado com a organização do Congresso Nacional, vários estudos têm investigado o desempenho informacional das comissões no processo legislativo, mostrando que, a despeito de todas as restrições institucionais, em certas condições as comissões e seus agentes são importantes fontes de informação para as decisões do plenário (PEREIRA; MULLER, 2000; SANTOS; ALMEIDA, 2011). O papel informacional das comissões importa.

Argumenta-se, como previsto pelo modelo, que as comissões no Brasil contribuem para a redução da incerteza produzindo informação especializada. O método de composição proporcional favorece o ideal informacional de que o integrante mediano das comissões seja próximo do mediano do plenário, ou seja, os critérios adotados favorecem a representatividade das comissões, como prevê o modelo. E, quando são representativas, elas têm mais chances de desempenhar seu papel informacional (PEREIRA; MULLER, 2000; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Mas há pelo menos duas situações em que o trabalho comissional é prejudicado, com a transferência do projeto para o plenário: quando elas não são representativas ou quando o plenário entende que os custos de se esperar um parecer de comissão superam os ganhos esperados da *expertise* comissional (PEREIRA; MULLER, 2000; SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Por essas pesquisas, nota-se que as chances de as comissões contribuírem com sua *expertise* para a tomada de decisões legislativas dependem da atuação de forças externas a elas – especialmente os líderes e o Executivo, que podem controlar o acesso das comissões aos projetos. As comissões não são, portanto, totalmente autônomas.

Mas o fato de poderem ser decisivas em determinadas situações, ou em determinados tipos de legislação, é suficiente para que sua composição e suas funções ocupem lugar de destaque nas estratégias individuais ou coletivas dos parlamentares. Sendo assim, da perspectiva do modelo informacional, algumas características dos parlamentares devem ser observadas para que eles sejam encaminhados às comissões. Indicadores de *expertise* – como a experiência em cargos políticos e a especialização acadêmico-profissional nas áreas de atuação comissional – devem pesar no cálculo que antecede as nomeações. Só presumindo a superioridade informacional das comissões em relação ao plenário é que este estará sendo racional ao confiar a elas a função de relatar e votar matérias em determinadas circunstâncias, muitas vezes em caráter conclusivo, sem sujeição ao plenário. Para ter autoridade, não basta às comissões serem representativas, elas precisam ser confiáveis como fontes de informação qualificada.

Embora traços distributivos e informacionais possam ser identificados na organização do Congresso Nacional, o modelo partidário é tido como o que melhor corresponde ao funcionamento das duas casas. Figueiredo e Limongi (1994, 1996, 1999) inauguraram esse argumento e, polêmicas à parte, desde então se produziu uma ampla literatura voltada para as bases partidárias da organização legislativa e suas consequências no funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Os partidos são considerados as forças básicas da dinâmica parlamentar, assim estabelecidos pela Constituição e pelas regras regimentais. Em termos teóricos, argumenta-se que os líderes partidários no parlamento federal diminuem os custos de transação porque são agentes eficazes de coordenação da ação coletiva. Eles canalizam demandas e costuram acordos entre os membros do próprio partido, entre os grupos parlamentares, entre a Câmara e o Senado e entre o Congresso e o Executivo. Na opinião de Santos (2003), esse tipo de organização expressa um processo de racionalização do sistema político, que transitou de um presidencialismo fracionalizado (1946-1964), pautado pela atuação de partidos indisciplinados e maiorias *ad hoc*, para um presidencialismo de coalizão racionalizado (pós-1988), em que

os partidos detêm por delegação o poder de forçar a cooperação e, em contrapartida, a capacidade de viabilizar os ganhos dos parlamentares individuais, dos partidos e do próprio governo.

Na prática, os partidos, através de suas lideranças, controlam a dinâmica legislativa, com base na sua capacidade de coordenar a ação coletiva e no seu poder de premiar ou punir os parlamentares, conforme a necessidade. No plano federal, a distribuição das funções e posições de poder na estrutura parlamentar segue uma lógica partidária: os líderes, eleitos em cada casa por seus correligionários, articulam-se para definir o presidente da respectiva casa e, com ele, definem a agenda[5], considerando as demandas dos legisladores, bem como as do Judiciário e do Executivo.

Por essa lógica, os interesses partidários são decisivos também no funcionamento do sistema comissional. A cotização das presidências das comissões, embora seja formalmente feita por meio de eleição, resulta de articulações entre os líderes das legendas. Na composição das comissões, tanto no Senado quanto na Câmara, cabe aos líderes indicar os nomes e, a qualquer momento, substituí-los, conforme as cotas de cadeiras de seu partido em cada comissão. Se o parlamentar deixa o partido, perde a vaga na comissão que ocupava em função do pertencimento à legenda (RISF 81, § 1º; RICD, art. 23 parágrafo único). Ademais, a indicação dos relatores é feita por um agente partidário: o presidente das comissões, que, embora deva alternar os indicados respeitando o peso parlamentar dos partidos, tem poder discricionário para definir a relatoria de projetos particularmente estratégicos.

O hibridismo organizacional acima mencionado gera expectativas acerca da lógica de composição das comissões no Congresso Nacional. Assim como nos EUA (COX; MCCUBBINS, 1993), no Brasil a hegemonia dos partidos no parlamento não elimina os espa-

5 O Regimento da Câmara atribui mais claramente poder aos os líderes para elaborarem a agenda parlamentar juntamente com o presidente. No Senado, esse poder é menos claro em termos formais, mas a influência dos líderes na rotina dos trabalhos senatoriais é inegável e é formalmente assegurado por outras prerrogativas das lideranças na Casa, especialmente atribuições que afetam o timing dos trabalhos.

ços para a influência das lógicas distributivista e informacional na triagem dos legisladores pelo sistema comissional.

A propósito, a autoindicação e a *expertise* não são incompatíveis com a influência dos interesses dos partidos na composição das comissões. Nas duas casas, os regimentos dão aos líderes o poder de indicar os membros das comissões, mas isso não impede que as indicações sejam influenciadas pelos pedidos dos parlamentares, como prevê a vertente distributiva.

Por um lado, o mais provável é que os líderes procurem, ao máximo, *atender às demandas de sua bancada*, buscando combinar suas vontades com suas caraterísticas e qualificações; atender as vontades da maioria da bancada é uma das formas de se manter na posição de liderança, já que as bancadas podem, a qualquer momento, por maioria, destituir seus líderes e nomear outros (art. 65, § 6º do RI do Senado; art. 9, § 3º do RI da Câmara). Por outro lado, por uma questão de economia informacional, *é importante também levar em conta as qualificações prévias do parlamentar*, isto é, sua experiência política e sua formação acadêmico-profissional. Os ganhos informacionais advindos da qualificação são funcionais para o Legislativo como um todo, mas não só: também para os partidos e para os próprios parlamentares, a qualificação é um ingrediente importante, pois minimiza os custos informacionais das decisões nas comissões, tornando-se, assim, um elemento estratégico e influente na composição do sistema comissional.

O próximo tópico analisará a organização interna do Senado, buscando esclarecer, com base em dados empíricos, fatores decisivos na triagem dos senadores pelo sistema de comissões, entre 1989 e 2010.

4 – Organização interna no Senado: entre partidos e comissões

Partindo da literatura, pode-se dizer que as forças coletivas que estruturam a vida parlamentar são as comissões e os partidos. Nos modelos distributivo e informacional, as comissões

mandam, embora as bases do poder de mando sejam distintas: ganhos de troca no primeiro caso; ganhos de informação no segundo. No modelo partidário, como o próprio nome diz, os partidos controlam a casa, inclusive as comissões.

Tendo em vista que no Congresso brasileiro os partidos – seus líderes – controlam as comissões, apontando seus membros e substituindo-os em qualquer tempo, pode-se concluir que o modelo é, no fim das contas, dominantemente partidário. Isso não significa, contudo, que apenas os interesses partidários se revelem na composição comissional. A suposição que orienta esse trabalho é a de que as variações na centralidade e nas características das comissões são concomitantes com a variação nas estratégias dos partidos relativamente à triagem dos seus membros para comissões específicas.

De fato, não faz muito sentido defender a existência de um modelo puro de organização que retrate o caso brasileiro – ou qualquer outro caso de parlamentos mundo afora. Os agentes ajustam suas estratégias para buscar comissões de acordo com a área temática, o papel mais ou menos central das comissões no processo parlamentar e o cacife de cada um para ocupar a comissão desejada.

Os próprios partidos, na busca por realizar os fins da legenda, podem enfrentar dilemas na nomeação, de modo que os líderes podem fazer concessões um tanto distantes dos interesses do parlamentar mediano do partido. Em tese, para as comissões mais importantes, os partidos indicam, o quanto podem, aqueles membros mais comprometidos com a legenda e mais fieis à linha ideológica do partido. Os líderes, por força da função, detêm tais informações. Mas a despeito do empenho dos líderes em defender os interesses das legendas, não é razoável supor que a nomeação se dá totalmente à revelia dos interesses individuais dos parlamentares ou da *expertise* adequada para uma atuação eficaz nas comissões. As nomeações – e a consequente composição das comissões – devem ser resultantes de uma combinação de princípios distributivos, informacionais e parti-

dários que se equilibram, ainda que momentaneamente, numa composição específica[6] das comissões no sistema comissional.

Este artigo parte da premissa de que os partidos, ou melhor, os líderes partidários, são agentes cujo poder resulta da delegação dos liderados para resolver problemas de ação coletiva (COX; MCCUBBINS, 1993; SANTOS, 2002, 2003). No entanto, argumenta-se que o poder dos líderes não é ilimitado, pois a delegação pode ser revertida a qualquer momento, na medida em que seus custos parecem altos demais para a bancada, isto é, na medida em que os líderes deixam de atender aos interesses – distributivos ou não – da maioria de sua base.

De acordo com o artigo 65, § 6º do RISF, "a indicação dos líderes partidários será feita no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, e comunicada à Mesa em documento subscrito pela maioria dos membros da respectiva bancada, podendo a mesma maioria substituí-los em qualquer oportunidade". Essa cláusula inviabiliza que os líderes, como agentes, ignorem sistematicamente os interesses dos mandantes. Sendo assim, algum espaço à autonomeação, por motivos distributivos ou informacionais, tem de pesar no processo inicial de composição das comissões. Ademais, ajustes devem ocorrer, por meio de migrações, ao longo das legislaturas, para reduzir os riscos da perda de agência por parte dos não líderes.

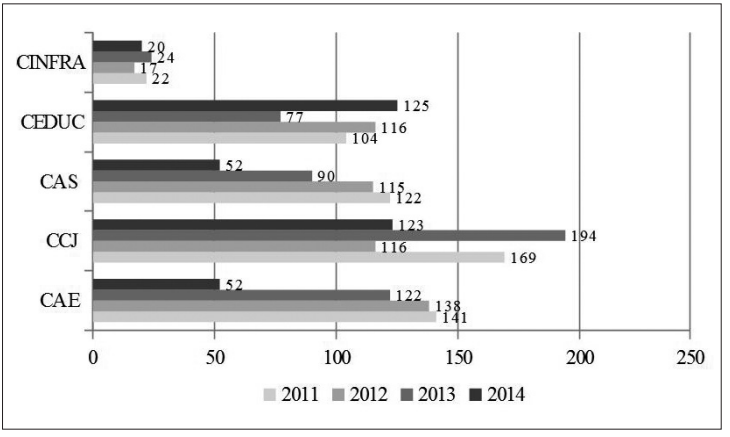
A *expertise* também é uma variável relevante a ser considerada. O modelo informacional tem sua importância para a interpretação da composição do sistema comissional. Embora a literatura sobre o Congresso Nacional tenha mostrado que não há dominância desse modelo (PEREIRA; RENNÓ, 2001; RICCI; LEMOS, 2004; SANTOS; ALMEIDA, 2011), por uma questão de

6 Segundo os artigos 79 e 80 do RISF, o cálculo da proporcionalidade da representação dos partidos em cada comissão e a nomeação dos membros se dão no início de cada legislatura. No entanto, uma consulta breve nos Relatórios da Presidência, no tópico "das comissões", mostra que é relativamente alta a taxa de mudanças na composição das comissões, por migração entre comissões, migração entre partidos, afastamentos e outras causas. Por essa dinâmica, a composição inicial não pode ser tomada à risca como a composição perene da comissão durante a legislatura.

economia informacional, as nomeações devem levar em conta o grau de especialidade dos parlamentares para ocupar cargos em determinadas comissões. Esse fato deve afetar não só as tentativas de autonomeação, como também as nomeações formais feitas pelos líderes.

O Gráfico 1, extraído de Llanos (2003), indica a superposição de variáveis dos três modelos na triagem parlamentar pelo sistema comissional. O questionário foi aplicado a 35 senadores. A pergunta sondou quais critérios mais pesam na nomeação dos senadores para as comissões do Senado.

Gráfico 1 – Qual a importância dos seguintes critérios para integrar as comissões do senado no Brasil?



Fonte: Llanos, 2003.

O padrão de respostas indica múltiplos fatores que pesam no processo de indicação para as comissões. A alternativa "interesses do distrito do senador" (55,9%) é a mais claramente distributiva, porque circunscreve o interesse conforme a base eleitoral do parlamentar. Já o "grau de interesse do senador nos temas da comissão" (85,7%) se mostrou uma variável forte, mas dúbia, pois pode indicar tanto um pendor distributivista quanto uma preocupação informacional. Um parlamentar pode se interessar por um tema no qual é

especializado, sem que isso tenha a ver com seus interesses distributivos; todavia, também pode se interessar por temas distributivos e ter interesse por participar de comissão que viabilize sua estratégia.

A variável "formação profissional e técnica do senador" foi opção de 70% dos parlamentares e indica que na opinião dos senadores o fator informacional pesa nas decisões. Essa variável também não é excludente dos demais modelos, já que a formação profissional pode implicar preferências distributivistas e se superpor ao grau de interesse do senador nas características propriamente informacionais da comissão. O interesse por determinada comissão pode se dar tanto por familiaridade e gosto pelo tema, quanto pelo interesse na prática do clientelismo (*pork barrel*). Vale ressaltar, ainda, que os partidos podem levar em conta a bagagem informacional e técnica dos seus membros, como recurso para aumentar as chances de influenciar os trabalhos nas comissões.

Uma característica importante do modelo partidário também se manifestou nas respostas da pesquisa de Llanos (2003) e é indicada mais claramente pelos senadores que responderam que as disposições dos partidos são o fator mais importante para o ingresso nas comissões. Ademais, o reconhecimento da força dos partidos também pode estar incluído nas respostas à alternativa "normas regimentais da casa", já que as normas no Brasil (a pesquisa compara Brasil e Argentina) estabelecem o respeito à proporcionalidade partidária e a discricionariedade dos líderes no processo de nomeação para as comissões.

No melhor dos mundos, deputados *experts*, fortemente interessados em temas específicos, são fiéis aos partidos e são nomeados pelos líderes para as comissões desejadas. Mas, logicamente, essa não é toda a realidade. Em muitos momentos, escolhas dramáticas devem ser feitas, contrapondo interesses distributivos, informacionais e partidários. Por hipótese, dada a superioridade dos partidos, por previsão regimental, os interesses partidários devem se superpor aos demais, quando neces-

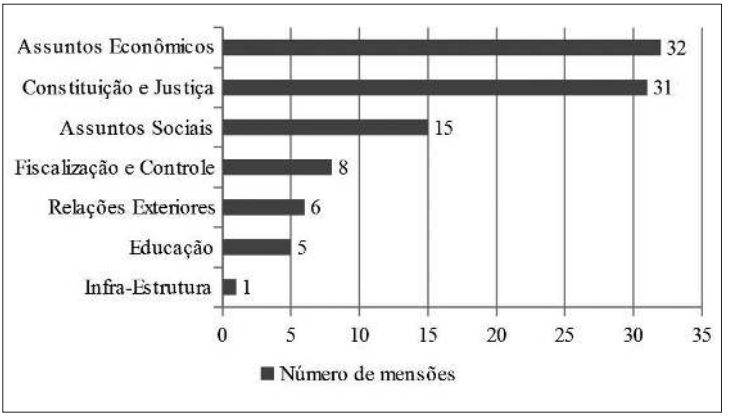
sário, ou seja, quando a situação envolve temas sensíveis e comissões mais estratégicas para os interesses partidários. Nesses casos, os líderes devem gastar toda a munição para fazer valer a vontade das legendas. Em outros casos, devem vigorar arranjos distributivos ou interesses informacionais – esses últimos naquelas comissões em que a *expertise* parlamentar necessária esteja bem definida e seja de suma importância.

Pelo acima exposto, este artigo parte da premissa de que a dinâmica de composição das comissões é condicionada pelo grau de importância delas associado às qualidades diferenciais dos parlamentares. O sistema de comissões é complexo, e as comissões não são iguais em suas oportunidades de influenciar o processo parlamentar, a começar pelo fato de que muitas delas são recentes e ainda pouco assentadas na estrutura da Casa.

O número de comissões passou de sete, em 1989, para treze, atualmente. As seis comissões mais novas foram criadas de 2002 em diante. As comissões mais antigas são a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais, de Educação, de Relações Exteriores, de Infraestrutura e de Fiscalização e Controle. Não por coincidência, estão entre elas as comissões mais presentes no dia a dia parlamentar. Há uma hierarquia de poder que afeta as disputas por vagas no interior das comissões, fazendo com que parlamentares com determinadas características tenham maior ou menor probabilidade de ingressar em determinada comissão.

Na mesma pesquisa acima citada, Llanos (2003) pediu aos senadores para ranquear as comissões de acordo com sua importância, e o resultado apresentado no Gráfico 2 dá uma pista das disputas que podem marcar o processo de nomeação das comissões na Casa.

Gráfico 2 – Que comissão é mais importante no Senado Federal?

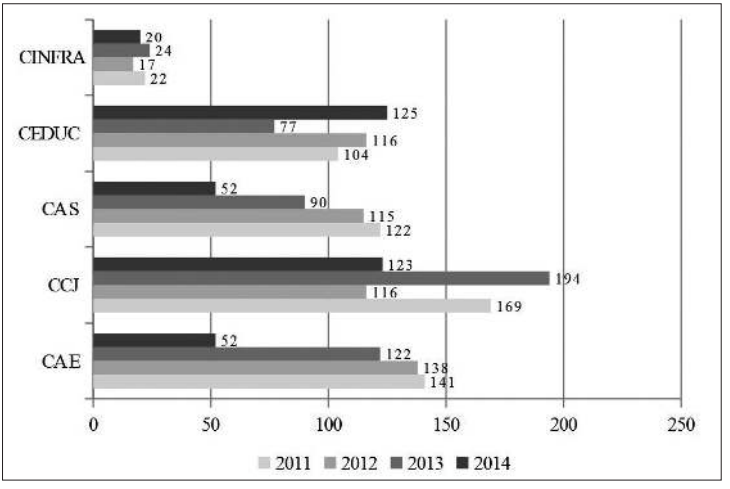


Fonte: Llanos, 2003.

Que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a de Assuntos Econômicos (CAE) sejam consideradas as mais importantes é quase óbvio, até mesmo para não especialistas. Basta estar atento ao noticiário político para perceber o quanto tais comissões atuam como arenas de processamento de conflitos e o quanto suas composições são alteradas, *ad hoc* – sobretudo por pressão do governo – para afetar as votações e gerar os resultados desejados. Como mostra o Gráfico 2, 32 dos 35 entrevistados (91,4%) apontaram a Comissão de Assuntos Econômicos como a mais importante, enquanto 31 (88,9) indicaram ser a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Mesmo sem ter a prerrogativa de avaliar a admissibilidade de todos os projetos – como suas contrapartes na Câmara dos Deputados –, a CCJ e a CAE recebem muitos projetos, em particular projetos de grande relevância para o governo. Além disso, os impasses que surgem no plenário ou em outras comissões acerca de aspectos constitucionais ou financeiros das proposições induzem ao requerimento de parecer de uma dessas comissões – de Justiça ou de Finanças –, conforme a natureza da dúvida. Não por acaso, o controle sobre essas duas comissões é uma das maiores preocupações do Executivo durante a montagem da coalizão e a instalação das comissões permanentes.

Além delas, outras comissões se destacam no processo legislativo, não só pelos temas de relevante impacto social, mas pela quantidade de demanda que devem processar no cotidiano do labor legislativo. A título de amostra (não se dispõe de dados para todo o período abordado por este estudo), o Gráfico 3 revela a quantidade de pareceres a proposições em geral[7], proferidos por cinco das mais antigas das treze comissões hoje existentes na casa, e dá uma indicação da divisão do trabalho parlamentar. São essas as cinco comissões a serem analisadas neste artigo. Nota-se que a opinião dos senadores de que CCJ e CAE são as comissões mais importantes converge com a participação efetiva delas no trabalho parlamentar.

Gráfico 3 – Número de pareceres proferidos na 54ª Legislatura (2011-2014)



Fonte: elaboração própria, com base no Relatório da Presidência dos respectivos anos, publicado pelo Senado Federal.

Em termos do volume de pareceres emitidos, o gráfico mostra que a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), a Comissão de

7 Segundo o art. 211 do RISF, "Consistem as proposições em: I – propostas de emenda à Constituição; II – projetos; III – requerimentos; IV – indicações; V – pareceres; VI – emendas.

Educação (Ceduc), a CAE e a CCJ têm um desempenho similar, com vantagem numérica das duas últimas. Vale reforçar o argumento de que CAE e CCJ não são importantes apenas pelo volume de trabalho que desempenham, mas pela centralidade estratégica de suas decisões nas negociações dentro do parlamento e entre os poderes. Elas não têm o poder de controle sobre a agenda (*gatekeeping power*), como as comissões de admissibilidade da Câmara dos Deputados, mas são requisitadas sempre que há impasses envolvendo questões financeiras ou constitucionais, chegando a dar, muitas vezes, efetivamente a última palavra.

Para confirmar a superioridade dessas duas comissões, recorre-se à estratégia de Polsby (1968). O autor usa a *licença temporária* do cargo como indicador de importância das comissões. O argumento é o de que quanto mais licenças solicitadas pelos membros numa determinada comissão, menor sua importância – os parlamentares evitam deixar comissões que constantemente tomam decisões de grande relevância. Aplicando o mesmo raciocínio aos cargos deixados vagos pelos partidos nas comissões do Senado brasileiro, confirma-se a maior importância da CCJ e da CAE. Durante todo o período, apenas cinco cadeiras (0,7%) foram deixadas vagas na CAE na primeira rodada de nomeações; na CCJ, apenas 1 (0,2%). Na CAS, na Ceduc e na Comissão de Infraestrutura (Cinfra) ficaram vagas, respectivamente, 26 (3,9%), 22 (3,10) e 27 (4,6%).

Isso mostra uma hierarquia de preferências, mas não a desimportância das comissões menos cotadas. As circunscrições da Ceduc e da CAS abrangem assuntos sociais de grande relevância e é essa uma das causas da preferência dos parlamentares por ocupá-las. Vários trabalhos já mostraram que as restrições constitucionais ao poder legiferante dos legisladores impedem os parlamentares de distribuírem benefícios localizados por meio de legislação regular. Já foi dito que o meio utilizado pelos legisladores para contornarem os limites constitucionais e transferirem benefícios para suas bases eleitorais são as resoluções e decretos legislativos, não a legislação ordinária (Amorim Neto e Santos, 2002). Proposição de legislação ordinária administrativa, que implica transferência de recursos, é monopólio do Executivo. Con-

forme previsão constitucional, a construção de uma escola, de um hospital ou de um posto de saúde é um ato material do Executivo, que implica alocação de verbas e integra seu campo exclusivo de iniciativa legislativa, cabendo aos legisladores apenas a autorização. É possível aos parlamentares desautorizar propostas do Executivo, mas não há muita vantagem nisso, já que o veto ao governo pode incorrer em perdas eleitorais para os legisladores. Mudanças também podem ser feitas, por meio de emendas, mas o Executivo pode vetar as emendas que contrariam seu interesse. Salvo exceções, concordar com esse tipo de propostas de lei vindas do Executivo é a melhor estratégia.

As mesmas limitações existem para eventuais tentativas de transferência direta de recursos financeiros, já que a proposição de leis orçamentárias é também exclusividade do Poder Executivo. É pequena a margem para transferências concentradas de recursos até mesmo por meio de emendas, já que quase toda a verba orçamentária já vem "carimbada" do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Por essas limitações, a literatura tem mostrado que a saída é a proposição e a aprovação de leis sociais, de amplo alcance, que ficam à margem das urgências do governo e do campo de ação do Executivo – este, sim, ocupado com proposições de cunho material e orçamentário. Os legisladores legislam, por assim dizer, nas frestas deixadas no campo social, que, embora relevantes, não estão no centro das ocupações do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO; SANTOS, 2002; ARAÚJO, 2009; RICCI, 2008). Isso justifica a importância estratégica da Ceduc e da CAS para as ambições parlamentares: nelas é possível ampla margem de ações voltadas para educação, política, cultura, saúde, trabalho, profissões e regulação da vida social em geral, por meio de projetos de lei complementar ou ordinária.

Ainda em relação ao Gráfico 3, cabem comentários ao desempenho da Comissão de Infraestrutura (Cinfra). A comissão tem uma baixa participação relativa na apreciação de proposições legislativas, emitindo, por isso, poucos pareceres. É provável que a baixa produtividade da Cinfra se deva ao fato de que projetos

voltados para infraestrutura devem estar integrados ao plano de governo. Propostas dessa natureza devem vir do Executivo, já que planejamento de ação nesse campo deve estar casado com alocação de verbas orçamentárias, fazendo da Comissão de Assuntos Econômicos uma arena privilegiada de discussão sobre questões que, em princípio, caberiam à Comissão de Infraestrutura. De acordo com Lemos (2008), a praxe no Senado é que o projeto de lei seja encaminhado, preferencialmente, a apenas uma comissão, que julga sua admissibilidade e seu mérito. Somada a isso, está a grande autonomia do presidente da casa para encaminhar o projeto para a(s) comissão(ões) preferidas (RISF, art. 48, X). Esses podem ser fatores que fazem da Cinfra uma comissão pouco mobilizada e pouco central no funcionamento da Casa. Não por acaso a comissão foi citada apenas uma vez nas 35 entrevistas que compõem o estudo de Llanos (2003).

Enfim, dada a centralidade dos princípios partidários, ancorada na Constituição e implementada pelo Regimento Interno, a influência partidária deve ser a primeira a se considerar na tentativa de explicação da triagem dos parlamentares pelo sistema comissional. Mas está claro que os incentivos para a triagem dos parlamentares para as comissões permanentes são de várias ordens, possibilitando a identificação de incentivos tanto distributivos quanto informacionais ou partidários. Como o poder dos líderes não é ilimitado – e deve ser equilibrado com as demandas informacionais e as distributivas –, arranjos variados devem ocorrer, produzindo padrões diversos de nomeação conforme a comissão, sua centralidade na organização parlamentar e sua demanda por *expertise* parlamentar.

5 – A composição das comissões no Senado: ganhos de troca, influência partidária e desempenho informacional

Com base nos dados e argumentos antes apresentados e no senso geral sobre a importância das comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), a análise dos dados empíricos partirá do pressuposto de que essas são as duas comissões mais importantes nas articulações

intra e extraparlamentares e exigem qualidades diferenciais daqueles que pretendem nelas ingressar.

A capacidade de agir estrategicamente na busca de melhores posições na estrutura parlamentar é, em tese, um atributo que iguala a todos os legisladores, mas isso não significa que eles são iguais quanto ao que preferem nem quanto aos recursos que detêm para alcançar seus objetivos. Sendo assim, a procura dos senadores por lugares nas comissões deve ser afetada tanto por suas preferências quanto por seu capital social e político, isto é, seus atributos pessoais e recursos – as qualidades diferenciais – de que dispõem para negociar posições na organização parlamentar.

Com "qualidades diferenciais" quer-se dizer habilidades ou recursos marginais que dão a um parlamentar vantagens sobre os demais na ocupação do cargo em certa comissão. Tendo em vista o caráter partidário da organização interna do Senado – similar ao da Câmara –, as qualidades diferenciais mais relevantes devem ser aquelas que fomentam a confiança dos líderes partidários para indicar os representantes das legendas nas comissões. Algumas dessas qualidades, num contexto de partidarismo organizacional, são variáveis que apontam para a adesão dos parlamentares aos partidos políticos.

A disciplina nas votações nominais é o diferencial mais evidente, mas neste estudo não se dispõe de dados dessa natureza. Como diferenciais partidários, aqui serão consideradas (a) a ocupação de cargos na estrutura do partido, (b) a fidelidade à linha ideológica do partido e (c) a ocupação da liderança ou vice-liderança da legenda no âmbito do Congresso Nacional.

Os diferenciais partidários se somam a outros. Nesse caso, têm mais chances de ocupar suas cadeiras nas comissões tidas como mais estratégicas para os partidos – CCJ e CAE – aqueles senadores que, além da adesão aos partidos, demonstram uma combinação favorável de formação acadêmica, experiência política acumulada e senioriedade, isto é, tempo de casa. Adiante são consideradas essas variáveis com vistas a avaliar a composi-

ção de cada comissão conforme sua convergência ou divergência com cada um dos "modelos" de organização legislativa.

Neste ponto vale evocar novamente a pesquisa de Llanos (2003). A autora quis captar a lógica da composição das comissões e apresentou aos senadores questões relativas aos três modelos de organização parlamentar. Os 35 respondentes deveriam avaliar, com nota entre 0 e 100, o peso de alguns critérios supostamente adotados na nomeação. A alternativa "graus de interesse do senador nos temas da comissão" obteve a média 85,7; o fator "disposições do partido" obteve média 82,9; e "a formação técnico-profissional dos senadores" recebeu 70,2 de média, na opinião dos senadores. Como se vê, as respostas indicam um emaranhamento dos princípios subjacentes à composição das comissões, sugerindo que as três matrizes téoricas contribuem em algum grau para entender a questão em foco.

Do acima exposto conclui-se que os interesses e a experiência política, bem como as qualidades profissionais, intelectuais e políticas se complementam como fatores explicativos na triagem dos senadores pelas comissões. Devido ao hibridismo mencionado e devido à natureza dos dados disponíveis, não será possível concluir, neste trabalho, pela predominância de um ou outro modelo na lógica da composição comissional. Não é essa a intenção. Em termos gerais, o objetivo é identificar certos padrões no funcionamento do sistema comissional, negando a hipótese nula de que inexistem diferenças significativas entre as comissões no tocante ao perfil de seus membros.

Em termos mais específicos, o objetivo é testar a hipótese de que, por serem mais cobiçadas, a CAE e a CCJ contam com processos seletivos mais restritivos, exigindo de seus membros atributos adicionais relativos à *expertise* e/ou à fidelidade partidária – se é verdade que os senadores, por si, já se constituem numa elite do Congresso Nacional, os membros dessas duas importantes comissões seriam a *elite da elite* congressual.

Os dados analisados abarcam os senadores e as senadoras que participaram de comissões entre a 48ª e a 54ª Legislatu-

ra. Foram levantadas informações referentes a seu *background* social e político e sua participação nas comissões, por legislatura. Optou-se por modelos de regressão logística, para avaliar o peso das variáveis na composição de cada uma das cinco comissões consideradas: CCJ, CAE, Ceduc, CAS e Cinfra. As comissões foram escolhidas por terem funcionado durante todo o período estudado e porque são claramente distintas entre si, em termos da circunscrição do campo de formação exigida de seus integrantes, facilitando a análise do efeito desse indicador (*expertise*) sobre a escolha dos membros.

O único indicador de *expertise* (em sentido estrito) utilizado é a formação acadêmica, por ser objetiva e comprovável, o que não ocorre com a variável (autodeclarada) "profissão".[8] Como indicadores de qualificação (num sentido mais lato do termo, e não apenas no sentido estrito de *expertise*) foram considerados, além da *expertise*, o tempo de atuação no Senado, a experiência prévia em cargos políticos eletivos e não eletivos, bem como a formação acadêmica compatível com a jurisdição da comissão. Como indicador de "compromisso" com o partido, foram considerados o envolvimento prévio dos senadores em atividades na estrutura partidária[9], a ocupação de lideranças ou vice-lideran-

8 A variável "profissão" foi descartada devido aos problemas de imprecisão que marcam esse tipo de informação nas biografias dos pesquisados. Um parlamentar que fez o curso de Direito ou o de Economia tende a informar que é advogado ou economista, mesmo sem ter atuado profissionalmente no campo; se na biografia está dito que o(a) parlamentar é empresário(a), muitas vezes não se informa de que ramo ou nem se dá ideia da dimensão das empresas, se grandes ou pequenas. Uma categoria também muito problemática é a de "político profissional", que muitos apontam nos registros de suas candidaturas. Dificilmente alguém entra na política sem ter tido outra profissão (ou outras profissões) previamente, e essa seria uma informação importante para se mensurar, por exemplo, o que é central no presente estudo: a expertise parlamentar. Para evitar vieses, essa variável "profissão", não foi utilizada. Para uma discussão mais completa dos problemas metodológicos que envolvem o levantamento de dados nas pesquisas sobre elites, ver: Codato, A. e Perissinotto, R. (orgs.) Como estudar as elites. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

9 Foram considerados cargos de direção na vida extraparlamentar do partido, tais como: membro da executiva partidária, dos diretórios; militância notória no partido; etc. A variável é dicotômica.

ças no âmbito parlamentar e a estabilidade (ou instabilidade) de sua filiação partidário-ideológica[10].

Duas variáveis foram introduzidas apenas para controle: a participação ou não do parlamentar na Mesa Diretora e a duração da participação do senador em cada legislatura que integrou. Explica-se: até 2007, a participação na Mesa, cujos mandatos duram dois anos, impedia a participação nas comissões permanentes, sendo assim, essa variável tende a estar negativamente associada à participação em comissões permanentes, independentemente dos atributos valorizados por cada comissão. Já o tempo de atuação por legislatura deve ser controlado porque as análises de regressão logística medem a chance de alguém ingressar numa certa comissão em determinada legislatura, tenha a pessoa ficado toda a legislatura ou apenas parte dela na comissão. Presume-se que, quanto menor o tempo de atuação no mandado, menores as chances de se integrar uma comissão específica.

A Tabela 1 apresenta, lado a lado, os resultados do modelo de regressão logística para a composição da CCJ e da CAE. Conforme o modelo e em convergência com a hipótese de trabalho, dos dados mostram que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Assuntos Econômicos exigem requisitos diferenciais que apontam tanto uma preocupação com a expertise dos senadores quanto com a fidelidade partidária. No caso da CCJ, a senioridade, ou seja, o tempo de experiência na própria casa, conta significativamente. A chance de estar na CCJ aumenta 26,8% por cada ano a mais de atuação na Casa em legislaturas anteriores.

O exercício de mandatos em outras casas legislativas – que pode ser considerado senioridade, de algum modo – também conta positivamente: controladas as demais variáveis, a experiência anterior em outros legislativos amplia em 32,9% a chance de se integrar a CCJ.

O nível de instrução também se mostrou estatisticamente relevante. O modelo mostrou que as chances de participar da CCJ

10 A variável é dicotômica e diz respeito à migração entre blocos ideológicos: atribuiu-se o valor zero para os não migrantes e o valor um para os migrantes.

aumentam 35,6% para cada salto no nível de formação escolar/acadêmica. A variável foi codificada em três níveis – fundamental, médio e superior completos. Ter nível superior se mostrou um requisito importante para participar da CCJ, pois aumenta em 35,6% as chances do parlamentar em relação aos que completaram apenas o ensino médio. Adiante se verá que algumas comissões não têm essa exigência, mostrando, ao invés disso, correlações negativas com níveis de escolaridade.

Tabela 1 – Modelos de regressão logística binária: CCJ e CAE

	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)				Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)			
	B	Sig.	Exp(B)	%	B	Sig.	Exp(B)	%
Nível de instrução	0,305	0,014	1,356	**35,6****	-0,086	0,388	0,918	-8,2
Anos na legislatura	-0,054	0,390	0,948	-5,2	0,01	0,869	1,010	1,0
Integrante da Mesa	-0,459	0,000	0,632	**-36,8***	-0,371	0,001	0,690	**-31***
Titular da cadeira	0,064	0,685	1,067	6,7	0,425	0,004	1,530	**53,0***
Senioridade	0,238	0,002	1,268	**26,8***	-0,005	0,949	0,995	-0,5
Cargo no partido	-0,089	0,356	0,915	-8,5	-0,358	0,000	0,699	**-30,1***
Líder ou vice-líder	0,137	0,150	1,147	14,7	0,224	0,017	1,251	**25,1****
Fidelidade ideológica	0,222	0,027	1,248	**24,8****	0,252	0,007	1,287	**28,7***
Expertise	1,05	0,000	2,859	**185,9***	0,742	0,000	2,100	**110,0***
Mandato legislativo	0,284	0,016	1,329	**32,9****	-0,277	0,003	0,758	**-24,2***
Mandato executivo	-0,001	0,993	0,999	-0,1	-0,136	0,139	0,872	-12,8
Cargo administrativo	-0,041	0,663	0,960	-4,0	-0,038	0,666	0,963	-3,7
Constant	-3,756	0,000	0,023	–	-2,044	0,000	0,13	

* Significativo em 0,01; **significativo em 0,05

Fonte: elaboração própria; dados do Senado Federal, 2014.

Os dados sobre a CCJ confirmam a hipótese de que comissões centrais exigem qualidades diferenciadas de seus membros. No caso, mostraram-se importantes tanto a qualificação para o trabalho legislativo – a senioridade e a experiência em outras casas legislativas – quanto a fidelidade à linha ideológica do partido. Mas vale observar que, segundo os dados, as variáveis "cargo no partido" e "líder ou vice-líder" não contribuem para o ingresso na comissão.

Em suma, além da fidelidade ideológica, as variáveis que mostraram associações positivas convergentes com as hipóteses foram: a) senioridade – controlando-se as demais variáveis presentes no modelo, um ano a mais de Casa aumenta em 26% a chance de se ocupar a comissão; b) *expertise* – ser habilitado em Direito aumenta em 186% as probabilidades de recrutamento para a comissão; c) ter ocupado cadeiras em outros níveis do Poder Legislativo aumenta em 33% as chances de se estar na comissão. Esses dados mostram que os(as) integrantes da CCJ são qualificados para o trabalho comissional, devido ao nível de instrução, à formação acadêmica (Direito), ao acúmulo de experiência na própria casa (*seniority*) e à experiência prévia em outros legislativos. Combinados, esses fatores indicam uma comissão equipada para produzir informações qualificadas, mas também aponta certo partidarismo no funcionamento comissional, considerando-se que a fidelidade ideológica é uma variável valorizada para se participar da comissão.

Quanto às variáveis de controle, teve efeito negativo, como esperado, ser integrante da Mesa. Esse foi um controle utilizado para não subestimar o poder dos parlamentares de entrar na CCJ. Até 2007, integrar a Mesa vedava o ingresso do parlamentar em qualquer outra comissão.

A variável "anos na legislatura" não se mostrou estatisticamente significativa. As qualidades diferenciais exigidas para o ingresso na CCJ suplantam a limitação do tempo no processo de recrutamento para a comissão; a prerrogativa dos líderes de providenciar migrações *ad hoc* e casuístas para solucionar conflitos pode explicar isso – em momentos críticos seriam enviados à CCJ senadores mais experientes e mais fiéis à ideolo-

gia do partido, à revelia do tempo de casa. O jornalismo político cotidiano tem mostrado com frequência esse tipo de estratégia "migracionista" por parte do governo e dos líderes partidários.

A CAE também se mostrou especialmente exigente, conformando-se parcialmente com a hipótese. Com relação às variáveis de controle, repete-se o observado na CCJ. O tempo de atuação no mandato não se mostrou relevante, mas a participação na Mesa reduziu significativamente as chances de se participar da comissão.

Em relação às variáveis explicativas, os dados mostraram que ser titular no cargo aumenta em 53% as chances de se tornar membro da comissão. Em relação às variáveis partidárias, a variável "cargo no partido" revelou um resultado contraintituivo, com associação negativa e significativa. Mas as variáveis "líder ou vice-líder" e "fidelidade ideológica"[11], variáveis dicotômicas, se mostraram significativas. A primeira aumenta em 25,1%, e a segunda em 28,7% as oportunidades dos parlamentares de se tornarem membros da CAE. Ter formação superior no campo das ciências econômicas – economia, contabilidade, por exemplo – aumenta em 110% a chance de se obter vaga na comissão. A experiência anterior na administração pública e na chefia do Executivo não se mostrou relevante estatisticamente, e a experiência em outros legislativos mostrou resultado significativo, mas negativo.

Enquanto a CCJ aponta para a direção informacional, valorizando a senioridade, a experiência em outros legislativos e a expertise, a CAE valoriza mais as variáveis partidárias, a expertise e a titularidade dos parlamentares, em detrimento dos suplentes. Ser titular aumenta em mais de 50% a probabilidade de ingresso na CAE.

A despeito de certos resultados contrários ao esperado, a CCJ e a CAE confirmaram parcialmente as hipóteses, mostrando-se mais exigentes do que as demais – CAS, Ceduc e Cinfra. Observou-se, nas duas primeiras comissões, peso significativo de mais qualidades diferenciais. Isso fica mais claro ao compará-las com as demais comissões.

11 Essa variável indica que o parlamentar não migrou entre blocos ideológicos – esquerda, centro, direita – embora possa ter migrado entre partidos do mesmo bloco.

Similarmente à CCJ e à CAE, as demais não valorizam o tempo de atuação na legislatura. As chances de um(a) parlamentar integrar quaisquer das comissões não são afetadas pelo tempo que atua numa determinada legislatura. Já a participação na Mesa afeta negativamente, por força regimental, o ingresso em qualquer das comissões. Durante os mandatos na Mesa, que duram dois anos, a ocupação de cadeiras nas comissões é inviabilizada. Apenas após o mandato é que se podem pleitear cargos em comissões (as reconduções a cargos na Mesa são proibidas na mesma legislatura).

Tabela 2 – Modelos de regressão logística para a CAS e a Ceduc

	Comissão de Assuntos Sociais (CAS)				Comissão de Educação (Ceduc)			
	B	**Sig.**	**Exp(B)**	**%**	**B**	**Sig.**	**Exp(B)**	**%**
Nível de instrução	-0,383	0,000	0,682	-31,8*	-0,103	0,307	0,902	-9,8
Anos na legislatura	0,068	0,264	1,071	7,1	-0,080	0,157	0,923	-7,7
Integrante da Mesa	-0,258	0,026	0,772	-22,8**	-0,540	0,000	0,583	-41,7*
Titular da cadeira	-0,066	0,652	0,936	-6,4	0,293	0,047	1,341	34,1**
Senioridade	0,118	0,127	1,125	12,5	0,074	0,296	1,077	7,7
Cargo no partido	-0,193	0,040	0,825	-17,5**	-0,258	0,004	0,773	-22,7**
Líder ou vice-líder	0,007	0,940	1,007	0,7	-0,064	0,472	0,938	-6,2
Fidelidade ideológica	-0,104	,0920	1,269	26,9	0,062	0,493	1,064	6,4
Expertise	1,080	0,000	2,945	194,5*	0,542	0,000	1,719	71,9**
Mandato legislativo	-0,046	0,637	0,955	-4,5	0,019	0,844	1,019	1,9
Mandato executivo	-0,136	0,157	0,873	-12,7	0,057	0,531	1,059	5,9
Cargo administrativo	0,043	0,636	1,044	4,4	-0,014	0,870	0,986	-1,4
Constant	-1,548	0	0,213		-1,660	0,000	0,190	

* Significativo em 0,01; **significativo em 0,05

Fonte: elaboração própria.

Em nenhuma das três últimas comissões aqui analisadas os fatores partidários mostraram pesos positivos e significativos. Ao contrário, na CAS e na Ceduc, ter experiência em cargos na estrutura partidária vai na direção contrária à entrada nessas duas comissões.

Tabela 3 – Modelo de regressão logística para a Cinfra

Comissão de Infraestrutura (Cinfra)				
	B	**Sig.**	**Exp(B)**	**%**
Nível de instrução	-0,281	0,009	0,755	-24,5*
Anos na legislatura	0,046	0,485	1,048	4,8
Integrante da Mesa	-0,005	0,967	0,995	-0,5
Titular da cadeira	-0,056	0,706	0,945	-5,5
Senioridade	-0,164	0,036	0,848	-15,2**
Cargo no partido	0,056	0,575	1,058	5,8
Líder ou vice-líder	0,311	0,002	1,364	36,4*
Fidelidade ideológica	-0,271	0,005	0,763	-23,7*
Expertise	0,631	0,000	1,879	87,9*
Mandato legislativo	-0,184	0,076	0,832	-16,8
Mandato executivo	0,002	0,986	1,002	0,2
Cargo administrativo	-0,129	0,181	0,879	-12,1
Constant	-1,334	0,000	0,264	-73,6

* Significativo em 0,01; **significativo em 0,05

Fonte: elaboração própria.

Na Cinfra, as mesmas duas variáveis também se mostraram não significativas, enquanto a fidelidade ideológica mostrou peso significativo negativo (27%); em contraposição, ter ocupado a liderança ou a vice-liderança parlamentar aumentou significativamente as chances de se ingressar nessa comissão. Sendo os líderes responsáveis pela indicação dos membros das comissões (indicando, portanto, a si próprios), a Cinfra se mostra uma comissão favorável à autoindicação.

O nível de instrução mostrou peso significativo, mas negativo, na CAS e na Cinfra, mostrando que parlamentares menos escolarizados(as) tendem a se encaminhar (ou ser encaminha-

dos) para essas comissões. Com relação à Comissão de Educação, contra-intuitivamente, a variável "nível de instrução" se revelou estatisticamente irrelevante. A comissão mostrou maior receptividade a senadores titulares, repetindo o observado na CAE.

Outras variáveis, como experiência em cargos eletivos e experiência na alta administração pública (secretarias municipais, estaduais e ministérios), não se mostraram significativas na CAS, na Ceduc ou na Cinfra. A senioridade, isto é, a experiência em mandatos anteriores na própria casa, mostrou-se significativa, mas negativa nessa última comissão. Deputados mais velhos de casa evitam a Cinfra.

A *expertise* (formação acadêmica em área afim à área temática da comissão) se mostrou significativa em todas as cinco comissões, conforme esperado. Mas não é possível afirmar que isso expressa apenas o peso do modelo informacional, já que o conhecimento especializado, na medida em que reflete também preferências, converge com os interesses tanto dos indivíduos quanto dos partidos. Com relação à CAS, à Ceduc e à Cinfra, dada a ausência de força dos indicadores de partidarismo e de indicadores como senioridade, escolaridade e experiência prévia em outros cargos, não há sinais de vigência dos modelos informacional ou partidário, mas talvez do distributivo, no qual vigora a autoindicação, por interesse intenso nos temas da comissão e/ou pelos ganhos de troca que elas propiciam.

O fato é que, para essas três comissões, os valores indicam que o processo de seleção dos membros valoriza, entre as variáveis explicativas consideradas, apenas formação profissional-acadêmica na área temática da comissão (exceção feita à Ceduc, que valoriza os senadores titulares da cadeira, em detrimento dos suplentes). Nessas comissões se concentram os senadores menos escolarizados e os menos comprometidos com os partidos e suas ideologias – a julgar pelos indicadores de partidarismo aqui utilizados.

6 – Considerações finais

Este texto abordou o sistema comissional no Senado Federal com o objetivo de identificar fatores explicativos da triagem dos

senadores pelas comissões de Assuntos Econômicos, de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Sociais, de Educação e de Infraestrutura. Buscou-se testar a hipótese de que a CCJ e a CAE, por serem as mais importantes da casa, são as mais concorridas e exigem atributos diferenciais de seus membros.

Com base na literatura, partiu-se do pressuposto de que o parlamento federal brasileiro não se enquadra totalmente num único modelo de organização parlamentar – distributivo, informacional ou partidário. A complexidade da organização parlamentar expressa um modelo híbrido no qual se revelam sinais de partidarismo, distributivismo e desempenho informacional. Argumentou-se que tal hibridismo se manifesta no legislativo brasileiro, embora se destaque o modelo partidário, dadas as prerrogativas dos líderes para influenciar a condução dos trabalhos no Senado.

A presença combinada de elementos dos distintos modelos leva ao entendimento de que o recrutamento para as comissões se pauta por diferentes critérios, conforme suas características e sua centralidade no dia a dia parlamentar. Defendeu-se que o peso de um ou outro modelo se diferencia conforme a comissão, de modo que as comissões mais concorridas tendem a ser, também, as mais exigentes quanto aos atributos de seus membros – tais como *expertise*, adesão aos partidos e senioridade. Para essas – CCJ e CAE, no caso do Senado –, manifesta-se com mais força o poder dos partidos e o peso da qualificação intelectual e política dos parlamentares. Para as demais comissões, devido à presença reduzida ou nula de indicadores de partidarismo e de outras qualidades, como a senioridade, o critério da autonomeação, típica do distributivismo, possivelmente tem mais peso.

O fato é que, embora algumas expectativas tenham sido negadas pelos modelos de regressão, grosso modo os dados confirmaram a hipótese geral, mostrando que a composição das comissões obedece a uma lógica relativamente previsível. A CAE e a CCJ, consideradas as comissões mais importantes – e por isso mais disputadas –, se mostraram também as mais exigentes e difíceis de serem alcançadas. A CAE, além de exigir um *background* profissional-acadêmico compatível com sua jurisdição, privilegia, no recrutamento

de seus membros, os senadores titulares e aqueles cuja trajetória na vida partidária demonstra fidelidade aos partidos e que acumulam experiência como líderes ou vice-líderes de bancadas.

A seleção para a CCJ – assim como para todas as demais comissões – privilegia os parlamentares com *expertise* afim ao campo temático da atuação comissional – com a diferença de que na CCJ a qualificação temática do parlamentar tem mais peso do que nas demais (com exceção da CAS). A fidelidade ideológica dos senadores tem peso estatisticamente significativo no recrutamento para a CCJ; ademais, na escolha de seus membros, essa comissão prioriza o alto nível de escolaridade, a senioridade e a experiência prévia adquirida em outros parlamentos. A CCJ se mostrou tão "elitista" quanto a CAE, mas com uma configuração mais afeita ao modelo informacional – escolaridade acima da média, *expertise* agregada alta na área da comissão, experiência parlamentar de seus membros em outras casas legislativas, senioridade mais elevada no próprio Senado.

As outras três comissões consideradas – Ceduc, CAS e Cinfra – se mostraram menos exigentes. No tocante à Ceduc e à CAS, na lista das variáveis explicativas incluídas no modelo, a formação acadêmica (indicadora de *expertise*) é a única variável que afeta a composição das comissões na direção e no grau esperados. O fator "nível de instrução", ironicamente, não pesa na Comissão de Educação e pesa negativa e significativamente na composição da Comissão de Assuntos Sociais. No tocante à Cinfra, acontece algo similar. Verificou-se que os senadores dessa comissão tendem a ser os menos escolarizados e os mais desenraizados em suas legendas ou nas ideologias que elas professam.

Esta é apenas uma primeira tentativa de interpretação da lógica da composição das comissões no Senado. Ela pode ser melhorada com o aprimoramento dos modelos de análise e a inclusão de novas variáveis, como, por exemplo, o comportamento dos senadores nas votações nominais.

7 – Referências

ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova,** São Paulo, n. 40/41, p. 137-166, ago. 1997.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Amorim Neto, O.; Santos, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil:** as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. 279 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno** [e normas conexas]: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2007. Texto editado em conformidade com a Resolução n. 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 31.03.2017.

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases:** geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COX, G.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan:** party govern in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. **Delegating powers:** a transaction cost politics approach to policy making under separate powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Figueiredo, A.; Limongi, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

Figueiredo, A.; Limongi, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituinte. **Novos Estudos** – CEBRAP, São Paulo, n. 38, p. 24-37, 1994.

Figueiredo, A.; Limongi, F.. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Caderno de Pesquisas CEBRAP/ Entrelinhas,** São Paulo, n. 5, 1996.

Figueiredo, A.; Limongi, F.. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIORINA, M. *Congress:* keystone of the Washington establishment. New Haven: Yale University Press, 1989.

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

LEMOS, L. B. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

LEMOS, L. B. **O sistema de comissões no Senado brasileiro:** hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal no pós-constituínte. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

Limongi, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

Llanos, M. Los senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta. **Arbeitspapier,** Hamburg, n. 10, 2003. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/113420/arbeitspapiere10s.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

MAYHEW, D. R. **Congress:** the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

PARKENHAM, R. Functions of the Brazilian legislature. In: AGOR, W. H. (Ed.). **Latin American legislatures**: their hole and influence. New York: Praeger, 1971.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-68, 2000.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem?: dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

POLSBY, N. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review,** v. 62, n. 1, p. 47-60, 1968.

REGO, A. C. P. **O Congresso brasileiro e o regime militar.** Rio de Janeiro: FGV, 2008.

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**, v. 19, n. 55, jun. 2004.

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal no pós-constituínte.** Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 699-734, 2003.

RODRIGUES, P. Renan sofre revés no Senado e retira seu candidato à presidência da CMA. **Poder360,** 04 abr. 2017. Disponível em: <http://www.poder360.com.br/congresso/renan-sofre-reves-no-senado-e-retira-seu-candidato-a-presidencia-da-cma>. Acesso em: 18 mar. 2017.

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

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

Shepsle, K.; Weingast, B. **Positive theories of congressional institutions.** Ann Arbor: The University of Michigan Press,1995.

Tsebelis, G. **Jogos Ocultos:** Escolha Racional no Campo da Política Comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

Sites consultados:

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/hpsenado > . Acesso em: jan-dez. 2016.

Poder360. Disponível em <http://www.poder360.com.br/congresso/renan-sofre-reves-no-senado-e-retira-seu-candidato-a-presidencia-da-cma>. Acesso em: 18, mar., 2017