

O PAPEL INFORMACIONAL DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – 1991/1994 – 1995/1999¹

Gustavo Müller²

Resumo: Este artigo busca contribuir para o debate acerca da possibilidade do desempenho do papel informacional pelas comissões permanentes da Câmara de Deputados nas legislaturas 1991/1994 e 1995/1999, partindo da hipótese de que a ausência de uma coalizão governista majoritária conduz os parlamentares, respaldados por seus partidos, a investirem na qualidade da informação acerca da legislação gerada pelo legislativo.

Palavras-chave: Comissões permanentes; informacional; neoinstitucionalismo.

The Informational Role of standing committees of the Chamber of Deputies – 1994 – 1995/1991/1999

Abstract: This article seeks to bring some contribution to the debate about the possibility of the informational role performance executed by the Standard Committee of The Camera of Deputies in the legislatures between 1991/1994 and 1995/1999, assuming that the absence of a pro-government majority coalition leads the parliamentarians, that are supported by their parties, to invest in the quality of information concerning to the legislation generated by the legislature.

Keywords: Standard committee; informational; new institutionalism.

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho Instituições Políticas no VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em 2010.

² Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS/2000). Mestre em Ciência Política (UFRGS/2002). Doutor em Ciência Política (UFRGS/2006). Atualmente é Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Santa Maria.

Introdução

O objetivo deste artigo é oferecer uma contribuição preliminar a respeito do papel desempenhado pelas Comissões Permanentes da Câmara de Deputados, analisando comparativamente as legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999.

O enfoque aqui proposto dá ênfase ao papel descrito pela linha informacional, que, juntamente com a linha partidária e a linha distributivista, oferece um marco teórico às pesquisas sobre o legislativo baseadas no neoinstitucionalismo (LIMONGI, 1994).

Orienta esta pesquisa, a hipótese de que, a ausência de uma coalizão governamental majoritária na legislatura de 1991/1994, ao contrário do que ocorreu na legislatura seguinte, fornecera, em tese, incentivos para que os parlamentares buscassem no próprio legislativo os recursos para a política do pork barrel, apostando suas fichas no trabalho nas comissões permanentes, e, por conseguinte, elevando a qualidade da informação a respeito da legislação produzida pela Câmara dos Deputados.

Em outras palavras, destituídos do acesso privilegiado às “arenas decisórias”, durante o governo Collor, os parlamentares, em tese, buscariam, respaldados por seus partidos, a formação de expertise, ocupando comissões relacionadas com suas áreas de formação acadêmicas e atuação profissional, e nelas permanecendo por mais tempo. Já na legislatura seguinte, quando Fernando Henrique é eleito com uma coalizão majoritária, o incentivo para a especialização seria menor, uma vez que, os partidos teriam a prerrogativa de simplesmente delegar ao executivo a tarefa de formular políticas públicas, limitando-se a dar suporte político para os projetos do governo enviados para o legislativo e analisados nas comissões.

Para tanto, além das informações contidas no banco de dados do Núcleo de Estudos do Congresso Nacional do IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro), foram coletados dados no Repertório Biográfico da Câmara dos Deputados nas respectivas legislaturas, e construídos indicadores relacionados à trajetória profissional e formação acadêmica dos deputados, bem como o tempo que estes permaneceram nas suas respectivas comissões.

Além desses procedimentos, as comissões foram agrupadas, segundo critérios já adotados (MÜLLER, 2005), embora nem todas as comissões citadas nesse agrupamento sejam analisadas

neste trabalho. O conjunto das comissões foi agrupado em quatro subconjuntos para fins de análise: a) Comissões de ordem econômica e administrativa: Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFT) e Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); b) Comissões de ordem social: Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e Comissão de Direitos Humanos (CDH); c) Comissões de foco regional: em outros termos, comissões cujas atribuições específicas podem torná-las mais ou menos interessantes para as diferentes regiões, de acordo com suas características econômicas: Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR), Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), Comissão de Viação e Transporte (CVT), Comissão de Minas e Energia (CME).

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, representa um caso a parte. Por ser uma instância do legislativo com poderes para barrar projetos de lei e emendas constitucionais, torna-se estratégica para todos os partidos e deputados, o que justifica o fato de que esta receba um tratamento isolado.

Além dessa introdução, este artigo conta com uma brevíssima revisão bibliográfica e, em seguida, uma apresentação e uma análise dos dados, finalizando com uma parte conclusiva a respeito do que foi exposto.

Legislativo, Comissões e Neoinstitucionalismo: um breve resumo

Ainda que, a cada produção a respeito do tema aqui tratado, os pesquisadores repitam aquilo que já está internalizado pelos estudiosos das instituições legislativas, uma breve revisão bibliográfica auxilia a afirmação, tanto daquilo que está sendo empiricamente comprovado, como daquilo que ainda permanece como uma incógnita.

Conforme as conclusões de pesquisadores especializados em instituições legislativas brasileiras, os constituintes de 1988 concederam ao Presidente da República amplos poderes de iniciativa

legislativa e de controle orçamentário (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). De acordo com a Constituição brasileira, o Presidente da República detém, entre outros instrumentos, as prerrogativas das Medidas Provisórias e Pedidos de Urgência, o que interfere diretamente na agenda do legislativo. A principal consequência do arranjo institucional promovido pelos constituintes, segundo Figueiredo & Limongi (1999), é a “atrofia” do legislativo como poder independente, uma vez que, as Medidas Provisórias trancam a pauta de votação caso não sejam votadas em 45 dias³, dificultando assim a apreciação de projetos com origem no próprio legislativo. Já os Pedidos de Urgência, que também podem ser solicitados pelo Colégio de Líderes, esvaziam o poder das comissões, visto que os requerimentos de urgência interrompem a tramitação dos projetos em fase de análise nas mesmas. O resultado desse processo é que, o papel efetivo das comissões na produção legislativa é muito reduzido. Contudo, as comissões existem e seu papel precisa ser explicado.

A constatação do poder centralizador do executivo, e do Colégio de Líderes, na Câmara dos Deputados, perpassa pela explicação sobre o papel das comissões, uma vez que não parece suficientemente esclarecedor, do ponto de vista científico, afirmar que a atrofia do legislativo se deva à concentração de poderes nas mãos do executivo como característica própria do presidencialismo. O que explicaria, então, o diminuto papel das comissões no parlamentarismo inglês (JÖGERST, 1993, p.29). Do mesmo modo, parece pouco convincente o argumento de que o fortalecimento das comissões está ligado à institucionalização, entendida como processo histórico contínuo, dos parlamentos. Se assim o fosse, o que explicaria o fato de duas experiências similares em termos de longevidade histórica, Estados Unidos e Reino Unido, apresentarem modelos díspares no que tange ao papel exercido pelas comissões, tendo, no primeiro caso, caráter permanente desde que foi fundado o Congresso (DEERING, 1997) e no segundo caso, a predominância de comissões *ad hoc*, sem caráter especializado (LONGLEY, 1998)?

A literatura especializada, sobretudo a norte-americana vinculada ao neoinstitucionalismo, produziu três linhas interpretativas do papel das comissões legislativas. A primeira linha, denominada *distributivista*, advoga o princípio da auto-seleção. Os parlamenta-

³ Ainda que esta regra tenha sido adotada posteriormente ao período analisado, o padrão de centralização do poder decisório no interior do legislativo, bem como as prerrogativas de iniciativa legislativa concedidas ao presidente da República, começam a se desenhar ainda na Constituinte de 1987/1988.

res desfrutariam de autonomia para escolher a comissão mais adequada para potencializar suas chances de reeleição. O imperativo eleitoral, por sua vez, levaria os parlamentares a escolherem comissões cujos atributos facilitariam a alocação de recursos públicos para suas bases eleitorais (LIMONGI, 1994).

A segunda linha, denominada *informativa*, ressalta o caráter especializado das comissões. Ao atuar em determinadas comissões por consecutivos mandatos, os parlamentares adquiririam conhecimento especializado na área a qual a comissão se restringe. Por conta desse conhecimento especializado, os partidos políticos seriam constrangidos a não trocarem os parlamentares dessas comissões vigorando assim a regra de *seniority* (KREHBIEL, 1991), ou seja, parlamentares com mais “tempo de casa” receberiam tratamento diferenciado no preenchimento das vagas nas comissões.

Por fim a terceira denomina-se *partidária*. Diferentemente das duas primeiras que, no *trade-off* entre partidos e comissões, ressaltam a predominância destas últimas, a linha partidária vê no partido político o controle do preenchimento das vagas nas comissões, como também, explica o controle exercido pelo partido sobre seus parlamentares por meio do poder de agenda concentrado nas mãos dos líderes da bancada (COX & McCUBINS, 1993).

Ainda que reconheçamos os avanços teóricos produzidos por essas três abordagens, além do fato de que o poder de decisão, concentrado no colégio de líderes na Câmara dos Deputados do Brasil, torna a linha partidária a mais adequada para a sua análise. Entretanto, já é possível encontrar na literatura autores que argumentam que as três linhas não são mutuamente excludentes. Nesta perspectiva, as comissões podem cumprir simultaneamente os papéis – *distributivista, informativa e partidária*, e os modelos organizativos dos legislativos derivam não apenas da vontade explícita dos legisladores, mas também de um formato constitucional mais amplo (EPSTEIN & O’HALLORAN, 1999).

Certamente não teremos respostas para as diferentes trajetórias históricas seguidas pelos legislativos com a aplicação pura e simples dos preceitos teóricos produzidos pelas três linhas do neo-institucionalismo. Estas fornecem apenas um pano de fundo para uma investigação, se não preliminar em princípio, destituída de um caráter mais abrangente no que diz respeito aos modelos organizativos adotados nos parlamentos. Não obstante, para os objetivos

aqui propostos, o foco de concentração adotado recairá sobre os preceitos teóricos da linha informacional.

Especialização Profissional, Tempo de Permanência nas Comissões e Papel Informacional

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

Os primeiros dados analisados são apresentados no formato de tabelas onde é aplicada uma análise comparada para verificar a relevância da formação acadêmica como um fator capaz de influenciar os critérios de recrutamento dos partidos nas duas legislaturas em comparação. A metodologia adotada consiste na soma dos percentuais de deputados por partido com formação acadêmica relacionada à jurisdição da comissão.

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

Tabela 1 - Titulares da CCJR com Formação Acadêmica em Ciências Jurídicas nas Legislaturas de 1991/1994 e de 1995/1999 por Partido (percentual)

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

Fonte: NECON/IUPERJ

O resultado obtido mostra uma diferença relevante nos percentuais do PMDB. Na legislatura de 1991/1994, do total de 43 deputados do partido que passaram pela CCJR, 88,4% possuía formação em direito. Em 1995/1999 o percentual de deputados do PMDB com formação em direito cai para 79,4% embora em número total de casos observados seja de 34 deputados durante a segunda legislatura. No PSDB, 86,7% dos 15 deputados em 1991/1994 possuíam formação na área jurídica contra 61,3% de 31 deputados em 1995/1999. Os percentuais do PFL apresentam variações similares à do PMDB de 97,1% para 87,8%, embora o número total de casos suba de 35 em 1991/1994 para 41 em 1995/1999. Tal redução pode estar ligada tanto à escassez de especialistas diante do crescimento do número de deputados dos partidos, como à utilização de critérios não relacionados à *expertise* no recrutamento para as comissões.

O percentual do PT também sofre um decréscimo com o crescimento do número total dos deputados na CCJR, passando de 81,3% dos 16 deputados em 1991/1994 para 47,6% de um total de 21 deputados em

1995/1999. No PP (antigo PDS) o percentual não apresenta uma variação relevante embora o número total de casos suba de 18 em 1991/1994 para 26 em 1995/1999. O PDT e o PTB apresentam variações próximas.

As Tabelas 2 e 3 mostram os dados relativos à formação acadêmica dos titulares da CAPR e CCTCI (comissões de focos regionais). No primeiro caso, o percentual e o número total de deputados por partido representa a soma dos casos individuais correspondente à formação em engenharia agrônoma e veterinária. Na segunda tabela, a soma corresponde às formações em engenharia e comunicação. Vale destacar que, não foram encontrados deputados com formação específica na área de informática ou programação de sistemas.

Tabela 2 – Titulares da CAPR com Formação Acadêmica em Engenharia Agrônoma e Veterinária nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

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

Fonte: NECON/IUPERJ

O que é possível observar na CAPR é uma redução importante no percentual de deputados com formação acadêmica na área. Aqui cabe um esclarecimento quanto a uma questão meto-

dológica: embora os indicadores sobre a ocupação ou atividade profissional devessem ser incluídos como um critério de especialização ligada às áreas de determinadas comissões, tal variável não pode ser utilizada por não ser possível a distinção entre atividade e formação acadêmica, nos cálculos estatísticos, já que, o mesmo deputado poderia ser contabilizado nas duas variáveis, o que geraria uma distorção nos percentuais finais.

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

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

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

Tabela 4 - Titulares da CCTCI com Formação Acadêmica em Engenharia e Comunicação nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

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

Fonte: NECON/IUPERJ

As Tabelas 5 e 6 apresentam os dados relacionados às comissões de foco social (CECD e CSSF). No primeiro caso, as formações acadêmicas computadas foram nas áreas de pedagogia, filosofia, sociologia, letras e educação física. No segundo caso, foram computadas as áreas de medicina e psicologia. Na CECD, as duas variações mais significativas foram apresentadas pelo PMDB e pelo PFL. No PMDB, a variação no percentual de deputados formados nas áreas afins oscilou de 19% em um total de 21 deputados em 1991/1994 para 63,1% de um total de 18 deputados em 1995/1999. O PFL apresentou uma oscilação de 40% de 20 deputados em 1991/1994 e 5,6% de 18 deputados em 1995/1999. Chama a atenção o caso do PDT, cuja principal bandeira é a educação. O investimento do partido na Comissão é nulo em termos de especialização, não indicando nas duas legislaturas nenhum parlamentar proveniente de alguma área acadêmica vinculada à educação.

A CSSF apresenta um nível de especialização bem mais elevado do que a CECD, nas duas legislaturas. A oscilação mais acentuada é encon-

trada no PMDB, onde o percentual passa de 61,5% de um total de 26 parlamentares na legislatura de 1991/1994 para 38,8% de 34 deputados em 1995/1999. O PSDB fez um investimento bastante elevado na CSSF na legislatura 1991/1994 ao indicar 100% de um total de 10 deputados formados nas áreas afins. Na legislatura 1995/1999, tal percentual baixou para 63% embora o número total de deputados tenha passado para 27. No caso do PFL, a oscilação foi pouco relevante. O PT, principal partido de oposição nas duas legislaturas, fez um investimento ascendente na CSSF passando de 37,5% de 8 deputados em 1991/1994 para 66,7% de 15 parlamentares em 1995/1999. Já o PDT apresentou um processo inverso ao do PT, oscilando de 90,9% de 11 parlamentares em 1991/1994 para 55,8% de 9 deputados na legislatura seguinte. Outros partidos de esquerda como o PPS e o PCdoB apresentam um percentual de 100% de deputados ligados profissionalmente às áreas afins, embora tais percentuais representem um número total de deputados entre dois e quatro.

Tabela 5 - Titulares da CECD com Formação Acadêmica em Pedagogia, Filosofia, Sociologia, Letras e Educação Física nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

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

Fonte: NECON/IUPERJ

Tabela 6 - Titulares da CSSF com Formação Acadêmica em Medicina e Psicologia nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

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

Fonte: NECON/IUPERJ

Finalizando a análise sobre os critérios de especialização dos titulares no recrutamento para as comissões, as Tabelas 7 e 8 apresentam os dados relacionados às comissões de foco econômico e administrativo (CFT e CTASP). Na CFT, as áreas acadêmicas consideradas foram ciências econômicas e administração de empresas, e na CTASP direito e administração de empresas.

Tabela 7 - Titulares da CFT com Formação Acadêmica em Ciências Econômicas e Administração de Empresas nas Legislativas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

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

Fonte: NECON/IUPERJ

Como é possível notar, na CFT o nível de especialização profissional é relativamente baixo se considerarmos a complexidade dos temas tratados na comissão. O PMDB apresenta uma queda acentuada do percentual passando de 36,6% em 1991/1994 para 13,3% em 1995/1999, embora o número total de deputados permaneça igual (30 deputados). O PFL e o PSDB apresentam um percentual de especialização declinante e um número total de deputados que passaram pela comissão crescente. Os dados são 42,9% de 21 em 1991/1994 e 28,2% de 32 deputados em 1995/1999, e 36,4% de 11 em 1991/1994 e 26,6% de 30 parlamentares em 1995/1999, respectivamente. Outro partido que apresenta uma queda bastante acentuada no percentual de deputados com especialização na CFT é o PPB/PP, isto é, seu percentual cai de 90% de 10 parlamentares em 1991/1994 para 16,7% de 18 deputados em 1995/1999.

A CTASP apresenta um percentual de especialização mais elevado. Nessa comissão é importante notar que os partidos que participaram da aliança eleitoral que elegeu o Presidente Fernando Henrique reduziram

seus percentuais de especialistas na comissão. O PSDB reduziu de 40% de 10 deputados em 1991/1994 para 30% de 13 na legislatura posterior. Mas a redução mais drástica de especialistas ocorreu no PFL com a queda de 90,9% dos 11 deputados para 0% de 19 nas respectivas legislaturas. O PTB, outro partido da aliança de Fernando Henrique, apresentou uma redução do percentual de especialistas na CTASP igualmente drástica, embora menor em números absolutos, passando de 60% de 5 deputados para 0% de 1, também nas respectivas legislaturas.

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

Tabela 8 – Titulares da CTASP com Formação Acadêmica em Ciências Jurídicas ou Administração de Empresas nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido (percentual)

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

Fonte: NECON/IUPERJ

O que se pode concluir do conjunto de dados relativos à especialização é que a primeira legislatura analisada apresenta maior presença de parlamentares recrutados a partir de critérios relacio-

nados à formação acadêmica. Já na segunda legislatura, ocorre um sensível decréscimo dos parlamentares com formação acadêmica relacionada às jurisdições das comissões, o que indica que a formação foi um critério relevante no recrutamento para as comissões e que, portanto, poderia ser visto como indício de que na legislatura 1991/1994, ao menos no que tange a esse critério, as comissões foram valorizadas.

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

Mesmo antes do surgimento do neoinstitucionalismo como corrente analítica, pesquisadores do *staff* legislativo já destacavam o potencial informativo e especializado do trabalho em comissões. Clapp (1962, p. 156) salientava que o trabalho contínuo dos deputados nas comissões representava uma “economia de tempo”, pois ao se deter aos assuntos atinentes à área de determinada comissão durante mandatos consecutivos, o parlamentar reduzia seu volume de pesquisa. De fato, ao invés de tomar conhecimento de todos os temas em trâmite no legislativo, era possível se dedicar ao estudo aprofundado de um número menor de temas.

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

Tais interrupções podem ocorrer por decisão do líder partidário que, na iminência de votação de projeto estrategicamente relevante para seu partido, faz um remanejamento na composição da comissão, retirando momentaneamente algum deputado que possa não cumprir sua orientação, e colocando um deputado mais leal. Ela também pode se dar a pedido do próprio parlamentar, que decide dedicar-se a outras tarefas no interior do legislativo ou soli-

cita licença de seu mandato para assumir algum cargo no executivo estadual ou municipal.

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

O fundamento dessa hipótese reside no fato de que, conforme prevê a linha *informativa* do neoinstitucionalismo, o tempo dedicado à determinada comissão contribui, não apenas para a divisão do trabalho, mas também para a especialização dos parlamentares nas áreas atinentes as comissões, ou seja, para que as comissões desenvolvam essa qualificação de informação, é preciso que elas disponham de um alto grau de autonomia em relação ao plenário e em relação aos partidos, o que torna plausível a hipótese de que esse fenômeno tenha ocorrido na legislatura de 1991/1994, quando os partidos majoritários não dispunham de acesso aos recursos do governo federal e os parlamentares tinham que buscar no próprio legislativo os recursos a serem repassados as suas bases eleitorais. A Tabela 9 mostra a média de tempo de permanência dos titulares da CCJR nas duas legislaturas analisadas.

Tabela 9 – Tempo Médio de Permanência dos Titulares da CCJR nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos

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

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

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

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

No bloco de partidos de esquerda, o PT e PPS apresentam maior tempo de permanência na segunda legislatura. O PDT apresenta um decréscimo de 1991 para 1995 e o PCdoB e PSB apresentam as mesmas médias. Estes dados sugerem que os partidos do bloco de esquerda manti-

veram um fluxo de investimentos constante, até mesmo ascendente no tempo de permanência na CCJR.

Uma interpretação plausível para esse fenômeno pode residir no fato de que o governo Fernando Henrique deu início a uma série de reformas constitucionais, e como já foi dito, a CCJR é responsável por emitir parecer sobre a constitucionalidade dos projetos enviados a Câmara dos Deputados. Sendo assim, a pauta do executivo influenciou o comportamento da comissão demandando a permanência maior dos deputados, tanto do governo como da oposição, como forma de assegurar as posições de confronto sobre o andamento das reformas constitucionais. A Tabela 10 mostra o tempo médio de permanência nas comissões de foco regional, CAPR e CCTCI.

Tabela 10 – Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões de Foco Regionais nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos

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

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

Nas comissões de foco regional, a hipótese de que a ausência de acesso dos partidos majoritários aos recursos do governo federal levaria os parlamentares a buscar tais recursos no próprio legislativo, permanecendo mais tempo nas comissões como forma de ganhar *expertise*, pode ser considerada rejeitada, uma vez que as médias de permanência nestas comissões são notadamente superiores na segunda legislatura. A exceção do PMDB, que apresenta uma média de permanência declinante nas duas comissões, os demais partidos expressivos apresentam médias que oscilam positivamente. O PFL apresenta uma oscilação mais modesta na CAPR, com uma variação de 0,48 em 1991/1994 para 0,52 em 1995/1999. Já o PSDB, faz um investimento maior na CCTCI, passando de 0,31 para 0,68, na segunda legislatura, ocasião na qual o Presidente Fernando Henrique aprovou a quebra do monopólio estatal das comunicações. Na CAPR, a oscilação do PSDB foi igualmente ascendente embora inferior a da CCTCI.

Os partidos de esquerda apresentaram o seguinte comportamento: o PT eleva de modo mais significativo o seu investimento em tempo de permanência na CAPR na segunda legislatura, oscilando de 0,42 em 1991/1994 para 0,57 em 1995/1999. Na CCTCI, a oscilação é menos significativa, passando de 0,48 para 0,52 em 1995/1999. O PDT faz um movimento inverso com redução das médias de tempo de permanência nas duas comissões, caindo de 0,58 em 1991/1994 para 0,41 em 1995/1999 na CAPR, e de 0,62 para 0,37 na CCTCI. O PSB manteve-se estável nas duas legislaturas em questão e o PCdoB não apresentou representante na CAPR, mas elevou seu tempo médio de permanência na CCTCI na segunda legislatura. Os dados da Tabela 11 mostram o tempo médio de permanência nas comissões de foco social: CECD e CSSF.

Tabela 11 - Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões de Foco Social nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos

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

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

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

O PMDB e o PFL apresentam variações muito semelhantes, com um incremento do tempo dedicado a CSSF e redução da permanência na CECD. O PSDB oscila positivamente nas duas comissões, contudo esse movimento é bem mais acentuado na CSSF com um salto de 0,27 em 1991/1994 para 0,72 em 1995/1999. O PTB, outro partido da aliança eleitoral do presidente Fernando Henrique, mostrou o mais significativo declínio na média de tempo dedicado a CECD, com uma oscilação de 0,80 na primeira legislatura, para 0,20 na segunda. Já na CSSF, o PTB eleva seu tempo de permanência em cerca de 50%.

O PT manteve as mesmas médias de tempo de permanência na CECD, mas ampliou consideravelmente sua permanência na CSSF, fato compreensível levando-se em conta sua forte oposição, naquele momento, a reforma da previdência social. O PDT tem um forte declínio na sua média de permanência nas duas comissões. Na CECD, cai de 0,69 para 0,30 e na CSSF de 0,55 para 0,45 entre 1991/1994 e 1995/1999, respectivamente. Ainda no pólo esquerdo do espectro político, o PSB manteve suas médias de tempo de permanência estáveis na CECD nas duas legislaturas, mas ampliou seu tempo na CSSF em 1995/1999, e o PCdoB apresentou elevação de tempo de permanência proporcional nas duas comissões. A Tabela 12 encerra a comparação das médias de tempo de permanência nas comissões apresentando os dados relativos à CFT e a CTASP.

Tabela 12 - Tempo Médio de Permanência dos Titulares das Comissões de Foco Econômico-Administrativo nas Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999, por partido, em anos

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

Fonte: NECON/IUPERJ e dados coletados pelo autor.

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

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

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

Conclusão

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

Dentre os fatores externos podemos citar os poderes de iniciativa legislativa conferidos ao presidente da República (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SHUGART & CAREY, 1992). Além dos poderes legislativos dos quais o executivo pode lançar mão, podemos considerar que os fatores eleitorais não oferecem incentivos para que se formem elites parlamentares (MARENCO DOS SANTOS, 2000).

Por outro lado, poderia constituir uma explicação simplista a crença de que o executivo seja o único responsável pela submissão do legislativo. Assim como foi constatado pela literatura norte-americana, o legislati-

vo pode abrir mão de suas prerrogativas, delegando para o executivo a tarefa de formular políticas públicas, uma vez que, este possui uma estrutura burocrática e melhor aparelhada para o acompanhamento das ações governamentais (Cox, 2004). Dessa forma, seria mais conveniente para os partidos extrair dividendos eleitorais, associando seu label a uma determinada política governamental, do que coordenarem uma ação coletiva no âmbito do legislativo (SANTOS, 2003).

Desta forma, a principal conclusão deste trabalho é a de que, embora os critérios de especialização sejam observados pelos partidos no recrutamento para as comissões (SANTOS, 2001), tal especialização não se traduz no que poderíamos considerar como o desempenho do papel informacional pelas mesmas. A ausência de uma coalizão governista majoritária na legislatura de 1991/1994 não foi um fator que conduziu parlamentares e seus partidos a buscarem uma agenda legislativa autônoma, baseada na qualidade da informação acerca da produção legiferante.

Apesar de percebermos uma maior especialização dos parlamentares recrutados para as comissões na primeira legislatura, o tempo de permanência dos mesmos em suas comissões somente apresenta um acréscimo na legislatura de 1995/1999, quando Fernando Henrique formula uma agenda de amplas reformas constitucionais.

Referências

CLAPP, Charles L. **The Congressman**: his work as he sees it. Washington: Brookings Institution, 1962.

COX, Gary; McCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan**: party government in the house. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1993.

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

DEERING, Christopher J.; SMITH, Steven S. **Committees in Congress**. Washington: Congressional Quarterly, 1997.

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

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

JOGERST, Michael. **Reform in the House of Commons**: the select committee system. Lexington, Ky: University Press of Kentucky, 1993.

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

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1991.

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

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

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

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

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

_____. **Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados: 1995-1998**. [Texto não publicado], 2001.

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

Gustavo Müller
gustavomuller@terra.com.br

Artigo recebido em agosto/2010.
Aprovado em outubro/2010.