

PARTIDOS POLÍTICOS E COMISSÕES PERMANENTES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL: 1995 A 1998*

Fabiano Santos**

Resumen: La actuación legislativa de las comisiones parlamentarias en la Cámara Baja brasileña se ve fuertemente influenciada por los niveles de relevancia política que los partidos les asignan y por los criterios que éstos emplean en la designación de sus miembros. El examen de la experiencia legislativa brasileña entre 1995-1998 muestra que en las comisiones consideradas estratégicas por los liderazgos partidarios estos designan para integrarlas a miembros de confianza o leales a sus directivas; en las comisiones que por su temática requieren ciertos niveles de expertise la designación recae en diputados con profesiones o conocimientos específicos, y en las comisiones de menor destaque político o institucional no rigen directivas de partido prevaleciendo un principio de auto-selección. La especificidad de las distintas comisiones y estos criterios de integración se traducen a su vez en distintos niveles de disciplina partidaria en el funcionamiento de las mismas. Las comisiones más valorizadas por los liderazgos políticos muestran mayores niveles de disciplina partidaria en comparación tanto con las exigidas de especialización profesional, cuya integración es más restrictiva, como con las de menor visibilidad o focalización temática. La interacción entre partidos y comisiones legislativas, pautada por diversos compromisos entre liderazgos políticos, lealtad partidaria y requerimientos de competencia profesional, se revela así como un factor determinante del proceso legislativo y de sus resultados.

Introdução

O exame comparado do Poder Legislativo permite identificar duas instituições fundamentais de organização interna: os partidos e as comissões. Desde o trabalho clássico de Mayhew (1974), sabe-se que a preponderância de uma delas implica a menor importância da outra. Em outras palavras, existe um *trade-off* entre o peso relativo de partidos e comissões como princípios de estruturação do processo legislativo. Um sistema de comissões atuante multiplica as instâncias de decisão no interior da instituição, o que amplia as possibilidades de interferência autônoma dos legisladores na produção de políticas públicas. A existência de um sistema partidário forte significa que o processo decisório é controlado por número reduzido de atores, os líderes, que extraem de sua base adesão incondicional às proposições sancionadas pelo partido em plenário.

* De acuerdo a la política editorial de la Revista tendiente a acercar a nuestros lectores a la lectura de trabajos escritos en portugués, publicamos este artículo en dicho idioma.

** Director de IUPERJ, Doctor en Ciencia Política y Profesor e Investigador en Ciencia Política en IUPERJ, Río de Janeiro, Brasil.

A primeira solução para o problema de coordenação da atividade legislativa é geralmente identificada como a solução norte-americana: partidos relativamente pouco coesos e disciplinados convivendo com um sistema de comissões extremamente complexo e atuante. As comissões são ocupadas por especialistas no tema sob sua jurisdição e possuem *gatekeeping powers* sobre os projetos que por lá tramitam. Melhor dizendo, os projetos só alcançam estágios mais avançados de tramitação após terem sua substância avaliada, e aprovada pela comissão pertinente. A segunda solução, usualmente chamada de solução européia, expressa características opostas: partidos coesos e disciplinados convivendo com um sistema de comissões pouco desenvolvido e atuante. Neste contexto, os projetos atingem o estágio comissional com seu mérito já aprovado em plenário, o qual é controlado pelas lideranças partidárias e a presidência da casa. Em outras palavras, em tal sistema as comissões não possuem poder de veto sobre a tramitação dos projetos e, assim, não se produz incentivo para que os deputados se especializem nas matérias sob seu escrutínio.

É bem verdade que esta dicotomia entre a solução norte-americana, baseada em partidos fracos e comissões fortes, e a solução européia, assentada sobre partidos fortes e comissões fracas, manifesta grande simplificação. Pelo lado do Congresso norte-americano, alguns estudos têm apontado para a importância dos partidos, e principalmente do partido majoritário, como instância estruturante do Poder Legislativo (Kiewiet y McCubbins 1991; Cox y McCubbins 1993). Pelo lado do velho continente, o trabalho de Strom (1990) mostra como o sistema de comissões assume funções legislativas cruciais no contexto dos governos minoritários na Europa. Em tais governos, os partidos oposicionistas são agentes decisivos para a aprovação das políticas públicas, e as comissões tornam-se o *locus* preferencial dos acordos entre governo e oposição. Em suma, o tema da interação entre partidos e comissões é mais complexo do que nos faz crer o modelo dicotômico que predominava na década dos 70 e 80.¹

Na Câmara dos Deputados, de um ponto de vista formal, observa-se características de ambos os modelos: por um lado, as comissões possuem *gatekeeping powers*, mas, por outro, as lideranças partidárias contam com poderosos instrumentos regimentais para que, no processo legislativo, aquelas sejam sobrepujadas. É, assim, curioso constatar que os resultados alcançados pelas poucas análises feitas apresentam um aparente paradoxo. Parte influente da literatura que analisa a política brasileira² afirma que sua marca distintiva é a fraqueza dos partidos. A falta de controle sobre o comportamento de sua base, tornaria as lideranças incapazes de fornecer consistência e responsabilidade ao processo decisório. Se lembrarmos do modelo da dicotomia, seria intuitivo concluir que, dada a fraqueza dos partidos, o sistema de comissões é o princípio ordenador do Legislativo. Contrariando tal diagnóstico, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995a y 1995b) surgem para demonstrar a pouca eficácia das comissões e o controle da agenda legislativa pelo Executivo e pelo Colégio de Líderes partidários.

A verdade é, todavia, que só muito recentemente o tema passa a ocupar a

¹ Ver, na mesma linha de Mayhew (1974), Fiorina (1977) e Weingast e Marshall (1988). Para uma análise da variedade da experiência européia, ver Strom (1998). Para a evolução recente do sistema de comissões nos EUA, ver Deering e Smith (1997).

² Referências específicas serão feitas na próxima seção.

agenda de pesquisa acadêmica na ciência política brasileira³. Neste sentido, este texto contribui para o debate investigando a natureza da interação entre partidos e comissões na Câmara dos Deputados. É importante dizer que seu caráter é basicamente aproximativo. Dada a natureza embrionária desse tipo de estudo, é minha intenção promover um primeiro mapeamento de seu objeto central: a política dos partidos para a composição das comissões⁴. Argumento que a relevância das comissões varia no que tange as estratégias adotada pelos diferentes partidos tendo em vista consolidar sua imagem pública, por isso, as lideranças utilizam critérios distintos de indicação dos membros das diversas comissões. Em algumas, valem os critérios da auto-seleção e o da especialização prévia, e em outras, somente a confiança dos líderes no comportamento leal do componente pode assegurar-lhe a vaga. Veremos também que tal esquema explicativo se inspira e reavalia os principais modelos em voga na literatura internacional, particularmente norte-americana.

A próxima seção apresenta breve comentário sobre a produção legislativa recente na Câmara dos Deputados, procurando ressaltar a importância das comissões permanentes nesse processo. A terceira problematiza a literatura que trata do comportamento legislativo no Brasil e suas implicações para o estudo do sistema de comissões permanentes. Na quarta, encontram-se o argumento e as evidências que ilustram o ponto central do artigo. A quinta e última discute futuros encaminhamentos para a investigação.

Evolução recente do processo legislativo brasileiro

O exame da produção legal durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso gera surpresas. Por um lado, é verdade que de 1989, primeira sessão legislativa sob a Constituição de 1988, a 1994 o Executivo deu início a 85% das leis aprovadas, por outro, esta taxa é extraída levando-se em consideração também projetos em áreas nas quais apenas àquele ramo do poder é facultado a prerrogativa de iniciar leis. Se excluirmos da análise projetos da área de orçamento o quadro se altera sensivelmente. No triênio 1995/96/97, por exemplo, deputados e senadores foram individualmente responsáveis por 54,5% delas (fonte: PRODASEN). Ou seja, com este novo critério temos uma reversão de tendência, anunciada desde 1993, quando o Legislativo ultrapassa o patamar de 20% no qual fora mantido durante o período autoritário.

³ Graças ao importante projeto de pesquisa "Terra Incógnita: Funcionamento e Perspectivas do Congresso Nacional", desenvolvido no âmbito do CEBRAP sob a coordenação de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Para uma primeira aproximação do objeto comissões, sua composição e desempenho, ver destes autores, Figueiredo e Limongi (1996, pp:28 a 52). Antes deste projeto, Baaklini 1985 estudou o assunto ainda que de forma eminentemente indutiva.

⁴ Em Pereira e Mueller 2000, contamos com excelente contribuição ao estudo da composição das comissões da Câmara dos Deputados, entretanto, o enfoque é ligeiramente distinto daquele que é adotado neste artigo. Os autores procuram mostrar como o Executivo interfere na nomeação dos membros das comissões, ao passo que minha intenção é a de estudar a política dos partidos para tal fim. Além disso, Pereira e Mueller investigam também as comissões especiais, as quais são deixadas de lado no atual estudo.

Contudo, a verdade é que a atuação dos legisladores tem se restringido às áreas permitidas pela Constituição. De acordo com a nova Carta, iniciar legislação em inúmeras matérias de interesse público são prerrogativas presidenciais, notadamente questões relativas à alocação de recursos públicos. Por conseguinte, a intervenção dos legisladores recaiu principalmente sobre temas de cunho social. Senão vejamos.

Tabela 1⁵: Natureza das Leis Aprovadas por Origem: 1995-1997

Natureza da Lei	Executivo		Legislativo		Total	
Econômica/Administrativa	53	74,6%	19	21,3%	72	45%
Social	18	25,4%	70	78,7%	88	55%
Total	71	44,4%	89	55,6%	160	100%

Fonte: Prodasen.

A tabela 1 indica que dos 71 projetos de lei aprovados por iniciativa do Executivo, 74,6% referiam-se a matérias de natureza econômica ou administrativa e apenas 25,4% de natureza social. Por outro lado, dos 89 projetos aprovados tendo por origem proposições dos próprios legisladores, 78,7% dizem respeito a assuntos de natureza social. O qui-quadrado de 55,7 a 1 grau de liberdade confirma que a associação entre iniciativa, se do Executivo ou do Legislativo, e natureza da lei aprovada, se de cunho econômico administrativo ou social, é significativa a qualquer nível. Isto é, a hipótese nula de que não há relação entre agente que propõe e o tipo de legislação proposto pode ser rejeitada.

Interessante observar o tipo de tramitação a que foram submetidos os projetos aprovados pela iniciativa dos dois Poderes. Tal consideração pode indicar, por exemplo, até que ponto o procedimento de urgência favorece a agenda do Executivo. Se examinarmos a tabela 2 abaixo, esta evidência é apresentada, isto é, veremos relação entre a natureza das leis aprovadas por iniciativa, se do Executivo ou do Legislativo, e o tipo de tramitação.

Tabela 2: Natureza das Leis Aprovadas por Origem e com Urgência 1995-1997

Natureza da Lei	Executivo		Legislativo		Total	
Econômica/Administrativa	43	79,6%	8	30,7%	51	63,7%
Social	11	20,4%	18	69,2%	29	36,3%
Total	54	67,5%	26	32,5%	80	100%

Fonte: Prodasen.

⁵ A tabela só considera leis aprovadas a partir de projetos originados do Executivo ou do Legislativo. O Judiciário e o Ministério Público também apresentaram projetos que foram aprovados, mas, em geral, versavam sobre assuntos administrativos internos. Por isso, tais leis não produziram impactos alocativos ou regulatórios relevantes. As homenagens foram desconsideradas pelo mesmo motivo. Quanto as matérias político-institucionais resolvi retirá-las da tabela por serem por tradição assunto de iniciativa exclusiva do Legislativo.

A associação entre natureza da lei aprovada e origem continua significativa a qualquer nível - qui-quadrado de 18 a 1 grau de liberdade. A informação nova é que apenas 32,5% da legislação proposta pelo Legislativo tramitou sob regime de urgência. Isto quer dizer que tal regime é utilizado basicamente pelo governo para aprovar temas de cunho econômico e administrativo⁶. Por último, seria interessante identificar o mecanismo pelo qual os legisladores resgataram sua capacidade legiferante. Observe, então, a tabela 3 em que a mesma relação é testada para os projetos aprovados via poder terminativo das comissões⁷.

Tabela 3: Natureza das Leis Aprovadas por Origem e por Poder Terminativo das Comissões 1995-1997

Natureza da Lei	Executivo		Legislativo		Total	
Econômica/Administrativa	24	88,9%	13	25%	37	46,8%
Social	3	11,1%	39	75%	42	53,2%
Total	27	34,2%	52	65,8%	79	100%

Fonte: Prodasen.

De novo, a relação entre tema e origem é significativa a qualquer grau. Importante notar que de todos os projetos aprovados nas comissões sem passar pelo plenário, mais de 2/3 tiveram origem no Legislativo (65,8%). Simétrica e inversamente ao que acontece para o Executivo, com sua agenda emergencial de cunho econômico-administrativo, observa-se que a agenda do Legislativo, além de basicamente social, no mais das vezes (75%) não passa pelo plenário para a aprovação final. O que isto significa? Significa que a atuação das comissões tem sido crucial para o resgate da capacidade legiferante do Congresso. Nesta mesma linha, alguns dados adicionais podem ser observados na tabela 4 abaixo.

⁶ Este resultado coincide com o encontrado por Figueiredo e Limongi (1995a) para o período 1988 a 1994.

⁷ Este procedimento permite que as comissões aprovem determinados projetos sem que seja necessário levá-los a plenário. Temas que impliquem aumento de despesa ou anistia fiscal não podem ser objeto de aprovação via poder terminativo. Além disso, é possível também a determinado número de deputados, 100, uma vez assinando requerimento neste sentido, impedir a aprovação de projetos segundo tal procedimento.

Tabela 4: Movimento de Projetos Sancionados nas Diversas Comissões Segundo o Tipo de Tramitação - 1995-1997

Comissões	Tramitação Normal		Poder Terminativo		Total	
	Nº	%	Nº	%	N	%
Comissão de Agricultura e Política Rural	3	60	2	40	5	100
Comissão de Constituição, Justiça e Redação	18	37,5	30	62,5	48	100
Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicações e Infra-Estrutura	0	0	2	100	2	100
Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e de Minorias	3	42,8	4	57,2	7	100
Comissão de Defesa Nacional	2	28,5	5	71,5	7	100
Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior	0	0	1	100	1	100
Comissão de Economia, Indústria e Comércio	2	50	2	50	4	100
Comissão de Educação, Cultura e Desporto	4	40	6	60	10	100
Comissão de Finanças e Tributação	9	27,3	24	72,7	33	100
Comissão de Minas e Energia	0	0	1	100	1	100
Comissão de Relações Exteriores	0	0	2	100	2	100
Comissão de Seguridade Social e Família	1	7,7	12	92,3	13	100
Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público	6	17,1	29	82,9	35	100
Comissão de Viação e Transporte	2	28,5	5	71,5	7	100
Total	135	73	50	27	185	100

Fonte: Silva 1998.

A tabela compara o tipo de tramitação a que foram submetidos os projetos avaliados pelas diversas comissões e que depois foram aprovadas na Câmara de 1995 a 1997. Observa-se que o desempenho de algumas comissões, notadamente o da CCJR, CSSF, CFT, e CTASP, melhora quando é adotado o poder terminativo. Em suma, nota-se que a Câmara volta a ser um Poder ativo no processo de produção legal, e que o poder terminativo das comissões é veículo importante desta recuperação. Em assim sendo, é natural imaginar que a atuação das comissões passe a ser de interesse dos partidos e de suas lideranças. Mas de que forma? Qual a natureza da interação de partidos e comissões na Câmara dos Deputados? Este é o objeto das seções a seguir.

Partidos, comissões e o sistema de delegação congressional

Análises recentes têm apontado para o papel central dos partidos políticos na organização do processo legislativo brasileiro⁸. Contrariando análises mais pessimistas

⁸ Refiro-me aos trabalhos pioneiros de Figueiredo e Limongi (1995a; 1995b)

sobre o desempenho dos partidos no país⁹, tais trabalhos verificam índices razoáveis de disciplina e coesão partidárias, o que torna o comportamento legislativo mais previsível do que seria de se esperar caso as teses pessimistas fossem verdadeiras. Ademais, tal literatura sugere como explicação para o quadro empírico observado que o poder de agenda concentrado em mãos do Executivo e das lideranças partidárias serve de injunção à ação dos deputados desprovidos de postos de poder na estrutura decisória da Câmara. Vale dizer, a distribuição de direitos parlamentares no interior da casa e os poderes legislativos do presidente explicam o fato de as bancadas dos partidos se comportarem de forma disciplinada e coesa. A comparação com o período pré-64 adiciona evidência importante em favor de tal explicação. Neste período, nem lideranças, nem presidentes possuíam tantos poderes quanto os observados atualmente, e, de fato, os índices de coesão e disciplina dos partidos foram, via de regra, significativamente inferiores¹⁰.

Elemento importante incluído na lógica da explicação consiste na reduzida capacidade das comissões permanentes de definir os rumos dos projetos que chegam à Câmara. Vale dizer, de alguma maneira as prerrogativas postas em mãos de lideranças partidárias e do Executivo prejudicam o exame das proposições legislativas pelas comissões, e, uma vez que estas são o *locus* privilegiado de atuação dos deputados *backbenchers*, então estes se encontram desprovidos dos meios eficazes para uma intervenção autônoma no processo decisório¹¹. A utilização dos pedidos de urgência seria o principal mecanismo pelo qual as lideranças impedem o funcionamento adequado do sistema de comissões. Por esta via, os projetos já chegam à comissão escolhida para avaliá-lo com prazo determinado para ir à plenário, independentemente do que preferir a maioria de seus membros. Em suma, a explicação para a força dos partidos em plenário tem como corolário a reduzida força das comissões permanentes enquanto instância relevante do processo legislativo brasileiro¹².

Mas será verdade que toda e qualquer comissão da Câmara é igualmente irrelevante? Em tese, é perfeitamente possível que, não obstante correta a hipótese de que a força das lideranças implica redução do poder das comissões, estas se diferenciem em termos de peso e importância no decorrer do processo legislativo¹³. Isto é, uma resposta negativa a primeira indagação sugere ao investigador o exame mais acurado sobre a interação entre partidos e comissões na Câmara dos Deputados. Tal interação pode ser entendida, no plano conceitual, como fazendo parte de um amplo sistema de delegação. Explico-me porque.

Delegação refere-se à autoridade de decidir transferida por um ator (coletivo ou não), doravante chamado de mandante, para outro ator (coletivo ou não), daqui

⁹ Ver Ames (1986; 1987; 1995a; 1995b); Geddes (1994); Lamounier (1991); Mainwaring (1993 e 1997); e Mainwaring e Scully (1994).

¹⁰ Para uma análise do período 46 a 64 e sua comparação com o período recente, ver Santos (1997b).

¹¹ Para uma defesa da hipótese de serem as comissões especiais favorecidas em detrimento das permanentes, ver Bernardes (1996) e Santos (1997a).

¹² Este argumento é defendido explicitamente em Figueiredo e Limongi (1995a).

¹³ Salvo melhor juízo, o primeiro analista a chamar a atenção para este ponto foi Fenno Jr. (1987).

por diante o nosso agente. Duas questões são cruciais: 1) por que o mandante delega autoridade?; 2) quais as implicações da delegação? Quanto à primeira pergunta, pode-se responder da seguinte forma: o mandante escolhe um agente porque percebe que esta é a melhor forma de alcançar seus próprios objetivos. A segunda é mais delicada, pois se admitirmos que as preferências de mandante e agente podem eventualmente não coincidir, e até mesmo, ser contraditórias, então, os efeitos da delegação podem voltar-se contra os interesses do mandante. Ou seja, o agente, aproveitando-se da condição privilegiada de decisor, promove políticas que atendem a seus interesses, mas deixa de cumprir sua função primordial de fazer valer as preferências do mandante. Nestes casos, importará não apenas o fato da delegação, como também o modo pelo qual ela ocorre. Isto é, a questão passa a ser, até que ponto os mecanismos escolhidos para dar forma à delegação permitem ao mandante alguma forma de controle sobre os atos do primeiro?

É comum observarmos o fenômeno da delegação no processo legislativo por um motivo simples. O Poder Legislativo, em qualquer parte do mundo, é um corpo coletivo, por isso, seus membros enfrentam os dilemas já amplamente reconhecidos pela literatura contemporânea¹⁴. Considere, em primeiro lugar, o fato de os parlamentares representarem localidades, grupos, e indivíduos possuidores de interesses distintos e eventualmente divergentes. O representante se vê diante da seguinte dificuldade: sua eleição se deve ao apoio recebido por aqueles grupos, mas nem sempre a defesa destes contribuem para a resolução dos problemas que afligem a sociedade como um todo. O que fazer? Como decidir se a aprovação de uma política de interesse geral, mas que contradiz as preferências de seu eleitorado, depende do apoio deste representante?

Sabe-se, além disso, que os parlamentares são membros de agremiações partidárias e que estas possuem plataformas e uma certa imagem perante o eleitorado. Os partidos cumprem importante papel na democracia representativa. Entre outros motivos, pelo fato de fornecerem informação a baixo custo para o eleitor no momento em que este decide em quem votar. A partir do programa partidário e do desempenho passado de seus membros, o partido produz expectativas realistas sobre o comportamento dos parlamentares uma vez eleitos. O problema da ação coletiva incide sobre os partidos da seguinte maneira: quem zelará pela imagem pública do partido? Imagine uma situação em que a maximização das preferências do eleitorado de um legislador qualquer implica a adoção de medidas que contrariem o programa de seu partido. Como agir?

Finalmente, admita, o que não deixa de ser razoável, que matérias de grande relevância pública são também de alta complexidade. Isto é, a decisão balizada sobre o assunto requer grande investimento em informação pertinente e coleta de evidências. Considere, ademais, que buscar informação significa incorrer em custos de oportunidade consideráveis. O tempo que o legislador investe para a obtenção de informação significa tempo que deixa de ser gasto com trabalho junto à base eleitoral. Por isso, é razoável supor que o legislador não investirá recursos na busca de tal

¹⁴ Refiro-me ao trabalho clássico de Olson (1965) e a literatura que surge dedicada ao problema da ação coletiva.

informação. Mas se todo o parlamento age desta forma, como decidir em matérias de alta complexidade e grande relevância pública?

É possível argumentar que as regras que organizam o processo legislativo contribuem para a superação desses três dilemas acima expostos. Por exemplo, tome uma comissão permanente encarregada de examinar o impacto fiscal de uma proposição. Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Tributação e Finanças cumpre esta função. Nenhum projeto que porventura implique alguma transferência de recursos públicos federais tem *chances* de ser aprovada sem passar pela chancela da Comissão. O que isto quer dizer? Significa que os deputados delegam a autoridade de verificar os efeitos macroeconômicos de determinado tipo de legislação para um pequeno grupo de colegas especializados na matéria. Tal grupo torna-se assim uma espécie de guardião da economia nacional, e de resto da própria imagem da Câmara, ao protegê-la das tendências distributivas do plenário. E seu incentivo repousa justamente no prestígio, visibilidade, e poder de veto conquistados pelo controle de temas tão importantes para grupos e sociedade como um todo¹⁵.

As dificuldades geradas pelo dilema indivíduo *versus* partido são mitigadas pela transferência de poder para as lideranças partidárias. Seus incentivos residem nas perspectivas de carreira política, vinculadas que são ao desempenho do partido como um todo. Isto é, o líder partidário é um agente que atrela seus interesses ao interesse geral do partido, e possui instrumentos para direcionar o comportamento de seus liderados em favor de uma imagem positiva perante ao eleitorado. A prerrogativa de indicar deputados de sua agremiação para fazer parte das comissões é, comumente, o mecanismo básico pelo qual se verifica a delegação de autoridade do partido para a liderança¹⁶.

Por último, o problema da informação. Um exemplo de delegação que contribui para a redução da incerteza sobre a qualidade da legislação é a transferência do poder de emitir projetos para agentes especializados. Existem pelo menos duas maneiras possíveis: a) transferir poder decisório para comissões permanentes; b) transferir poder decisório para o Executivo¹⁷. Os membros de comissões e ministérios possuem vantagens comparativas em relação ao plenário. A inserção profissional, o *staff* à disposição, o tempo dedicado ao estudo de temas específicos fazem com que a informação que tais agentes são capazes de armazenar seja substantivamente superior a da média dos legisladores. Com isso, estes passam a confiar mais na qualidade das propostas enviadas para resolver questões de alta complexidade. O incentivo do agente, neste caso, reside exatamente no monopólio de decidir sobre temas de seu interesse.

Por óbvio, cada uma destas formas de delegação podem produzir o que a literatura convencionou chamar de *agency losses*, isto é, os prejuízos causados ao principal pelo comportamento oportunista do agente. Assim, quando um agente possui

¹⁵ Esta é a solução proposta por Mayhew (1974).

¹⁶ Sobre a solução "partidária", ver Cox e McCubbins (1993), e Kiewiet e McCubbins (1991).

¹⁷ A abordagem informacional é exposta de maneira clara em Krehbiel (1991). O argumento de que o Executivo é um agente do Legislativo para resolver o dilema da informação está em Huber (1996).

monopólio ou poder de veto sobre a emissão de legislação financeira, é possível que ele manipule a agenda de tal forma a produzir decisões distributivas que maximizem suas preferências, mas relativamente distantes da preferência do legislador mediano. Por isso, a forma da delegação, e a informação que o mandante tem sobre as preferências do agente assumem especial relevância. Além disso, cada uma destas formas de delegação assume diferentes perspectivas sobre a importância das comissões para a superação dos dilemas de ação coletiva congressual. Para a primeira e última abordagens, as comissões são agentes de proteção do Congresso, enquanto que na segunda o partido é o mandante.

É relevante observar, contudo, que os três modelos assumem a perspectiva de que a análise do sistema de comissões pressupõe a descoberta dos fatores que determinam sua composição. Sendo mais preciso, se é verdade que as comissões não passam de mero instrumento de deputados individualistas sem vínculos maiores com a instituição ou com os partidos, então nenhum tipo de injeção partidária será verificado no momento de indicação de seus membros. Alternativamente, para o caso de serem instrumentos de proteção da Casa ou produção de *expertise*, senioridade e inserção profissional dos deputados tornam-se fatores preponderantes. Finalmente, se as comissões são *locus* relevante de atuação dos partidos, então adesão à linha adotada pelas agremiações será de fundamental importância para sua composição. Portanto, o exame da composição das comissões é de fundamental importância para o conhecimento de seu efetivo impacto no processo legislativo.

As comissões e seus membros: auto-seleção, *expertise*, ou política partidária?

O argumento é muito simples. Partirei de duas premissas fundamentais: a) os líderes têm monopólio sobre a indicação de deputados de seu partido para as diversas comissões; e, b) as comissões diferem, vale dizer, sua importância para os partidos varia porque a natureza dos partidos varia. Por decorrência, a ação das lideranças será distinta de acordo com a maior ou menor relevância de sua jurisdição para a imagem pública do partido. Duas hipóteses decorrem do argumento: a) os partidos, por intermédio de suas lideranças, indicam para as comissões consideradas estratégicas membros leais à sua imagem pública, ou a imagem que tais líderes gostariam de veicular; b) em relação às comissões consideradas de menor relevância, as lideranças partidárias não possuem qualquer política específica, isto é, deve prevalecer o princípio da auto-seleção.

Uma terceira premissa importante é a de que as lideranças partidárias possuem informação completa sobre a as preferências de seus liderados. Esta assunção é essencial pois, caso contrário, os líderes não seriam capazes de antever a propensão dos componentes indicados para as diversas comissões em acatar o programa partidário. Em outras palavras, a implicação analítica da premissa é a de que o custo de punir membros rebeldes após terem traído o partido é sempre muito maior do que o de se antecipar, indicando para as comissões consideradas estratégicas somente membros realmente comprometidos com a agremiação. A lógica da explicação pode ser então descrita da seguinte forma: os líderes partidários são agentes racionais interessados na preservação da imagem pública do partido. Dada a informação completa sobre as preferências dos membros,

então, é possível a ação racional de sua parte no sentido de indicar para as comissões relevantes deputados reconhecidamente cooperativos.

Uma variável interveniente crucial diz respeito ao fator *expertise*. Para o caso de certas comissões, mesmo as que são consideradas estratégicas, o grau de especialização requerido é muito elevado. Por isso, sob certas condições, os líderes aceitam trocar um pouco menos de adesão à linha partidária por maior consistência "informacional". A complexidade do quadro de indicações aumenta justamente porque a disposição para esta troca pode variar de partido para partido e de comissão para comissão. Além disso, se acertada a hipótese, podemos com isso pensar alternativamente sobre a utilização dos pedidos de urgência por parte do Executivo e Colégio de Líderes. Na medida em que os temas tratados pela comissão exigem *expertise*, o que reduz os graus de liberdade do líder para indicar seus componentes, maior é o incentivo para recorrer aos mecanismos de superação da comissão. Em outras palavras, a utilização da urgência, vitimando as comissões, pode também ser diferenciado e sua ocorrência estimulada por fatores endógenos à interação partidos/comissões.

Em todo o caso, a política partidária de indicação é função de: a) relevância da comissão para a imagem pública do partido; b) grau de especialização requerido para fazer parte da comissão. O primeiro parâmetro se refere à economia interna do partido, e o segundo, concerne a própria natureza da comissão. Antes de verificar se os dados confirmam o argumento acima delineado, é importante controlar algumas informações sobre o funcionamento da Câmara e de que forma as comissões permanentes se inserem na estrutura da Casa.

A estrutura do sistema de comissões permanentes

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados são, de acordo com o Regimento Interno (Câmara dos Deputados 1989), órgãos de caráter técnico-legislativo ou especializado cuja finalidade é a de apreciar as proposições submetidas a seu escrutínio. Qualquer deliberação do plenário atinente à projetos de lei ordinários devem ser precedida de manifestação de alguma comissão permanente. Contudo, conforme têm mostrado alguns estudos sobre o processo legislativo no Brasil (Bernardes 1996, Figueiredo e Limongi 1995 e 1996; Santos 1997a e 1997b), os pedidos de tramitação extraordinária e a criação de comissões especiais têm diminuído a importância do sistema de comissões permanentes na câmara baixa brasileira. A despeito disto, só no ano de 1995, nada menos que 8.059 proposições foram encaminhadas às comissões permanentes, sendo que destas, 4.099 receberam manifestação final da comissão pertinente. Por conta disso, é inegável a importância do sistema no que concerne o processo legislativo ordinário. Uma questão importante, então, é de saber como se estruturam as comissões, seu tamanho, composição e liderança.

A definição do tamanho das comissões, isto é, o número de membros que delas fazem parte, é atribuição da Mesa da Câmara, órgão composto pelo presidente da casa, o vice-presidente e alguns secretários¹⁸. A indicação do nome dos membros fica

¹⁸ As informações contidas nessa subseção foram extraídas do capítulo II de Silva 1998. A consulta a este trabalho é fundamental para os leitores interessados em uma análise aprofundada sobre a estrutura de funcionamento das comissões permanentes da Câmara

a cargo dos líderes dos partidos. Cada partido tem o tamanho de sua representação em uma comissão qualquer definido pela divisão do número de deputados da bancada pelo quociente que resulta da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da comissão. Todos os deputados são obrigados a serem titulares de uma, e somente uma, comissão. Todavia, como suplentes, a participação não sofre o mesmo tipo de restrição. Uma última informação importante é a de que os partidos podem decidir trocar vagas entre comissões, vale dizer, os líderes podem ceder vagas em uma comissão em troca de vagas em outra, e esta sistemática é bastante comum no interior da Câmara.

Cada comissão é liderada por um presidente e três vice-presidentes. Em geral, os partidos majoritários dominam as presidências, ficando as vice para os pequenos partidos em rodízio. Entretanto, o posto chave de uma comissão, no que tange a tramitação dos projetos, é o de relator. Este cumpre a função de analisar e dar parecer sobre os projetos, cabendo aos membros restantes apoiar ou rejeitar o relatório apresentado. A escolha do relator é tarefa do presidente o qual via de regra favorece membros de seu partido ou bloco parlamentar. Os cargos de presidente e vice são renovados anualmente, mas a permanência do deputado na comissão depende de sua vontade e da disposição da liderança partidária em mantê-lo.

Restringirei meu universo de análise a apenas seis comissões permanentes: Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR); Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCRJ); Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); Comissão de Viação e Transporte (CVT) e Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI). A escolha destas comissões se deve ao fato de que sua natureza cobre razoavelmente a extensão dos problemas conceituais mencionados nas seções anteriores. Estão representadas na amostra comissões altamente especializadas como as CAPR e a CSSF; comissões de "proteção", no dizer de Mayhew (1974), como a CCRJ e a CFFC, e duas comissão sem foco muito específico e pressupostos de especialização prévia de seus membros como a CVT e CDUI. A hipótese a ser testada é a de que os líderes devem privilegiar as comissões de proteção, em primeiro lugar, logo após, as comissões de especialização prévia e, por último, a comissão sem foco definido.

As duas comissões de foco específico e especialização prévia são: a) a Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR), composta de 51 membros titulares e igual número de suplentes. Sua função é a de analisar matérias de política agrícola, de organização do setor rural, estímulos fiscais e financeiros, política de abastecimento, comercialização e exportação de produtos agropecuários, marinhos e da aquicultura, bem como questões relativas à reforma agrária; e, b) a Comissão de Seguridade Social e Família, que possui 44 membros titulares e o mesmo número de suplentes. A CSSF analisa matérias referentes à previdência e assistência social, política de saúde, ações e serviços de saúde pública, instituições privadas de saúde, saúde ambiental, regulamentação da previdência social urbana, rural e parlamentar, além dos seguros e previdência privada.

As comissões de proteção são a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCRJ) e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC). À primeira, composta de 51 membros titulares e 51 suplentes, cabe avaliar a constitucionalidade de todos os projetos que tramitam pela Câmara. E à segunda, com 25 membros titula-

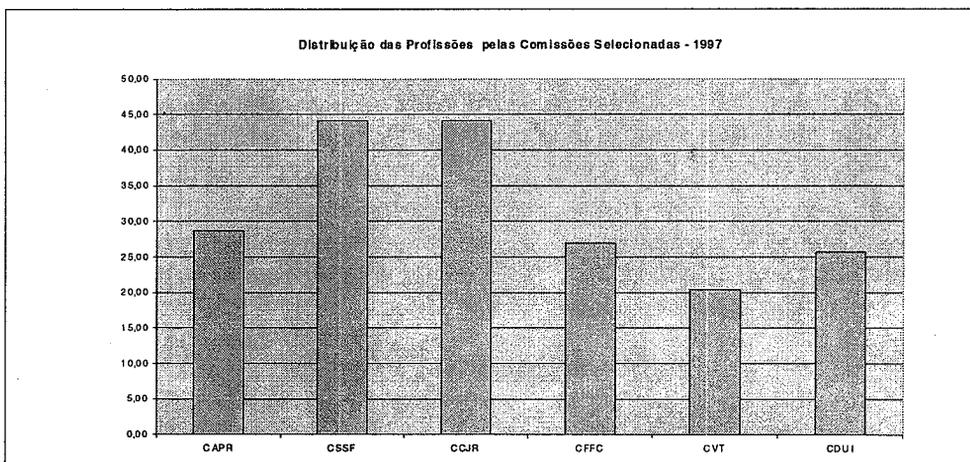
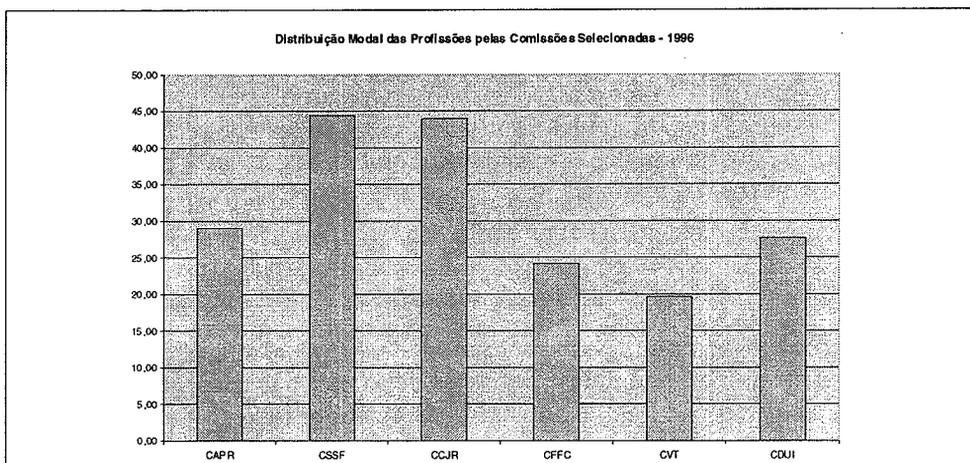
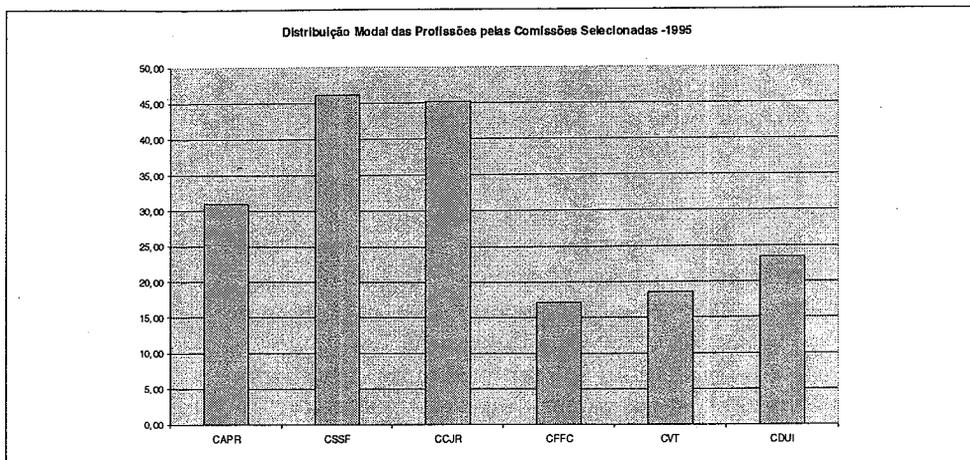
res e suplentes, cumpre a função de acompanhar e fiscalizar as finanças, a contabilidade, o orçamento operacional e patrimonial da União e das entidades de administração pública direta e indireta, bem como tomada de contas da presidência da República, quando estas não são apresentadas no prazo legal.

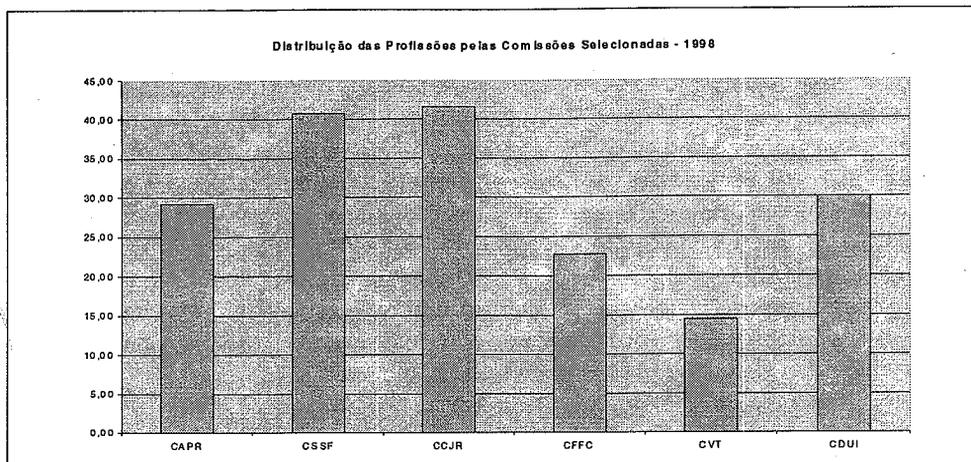
As comissões sem foco específico são: a) a Comissão de Viação e Transporte (CVT), cujos 43 membros titulares (com igual número de suplentes) possuem a responsabilidade de analisar matérias concernentes à urbanismo e arquitetura, política e desenvolvimento urbano, habitação e sistema financeiro de habitação, transporte aéreo, marítimo, aquaviário, ferroviário, rodoviário e metroviário, transporte por dutos, portos, transporte de passageiros e de carga, segurança, além da política de educação e legislação de trânsito e tráfego; e, b) a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), com 25 membros titulares e suplentes, os quais possuem a tarefa de analisar toda e qualquer legislação referente à construção civil e obras.

A cada dois anos, isto é, no início da primeira e terceira sessões legislativas de uma legislatura, a composição das comissões deve ser revista para dar conta de alterações no tamanho das bancadas partidárias (Câmara dos Deputados 1994). Ademais, é muito comum observarmos a substituição de membros titulares de uma comissão pelos seus suplentes e vice-versa, ao longo de uma mesma legislatura. Tais mudanças fazem variar de uma sessão legislativa para outra o perfil ocupacional dos deputados membros das diferentes comissões, bem como os índices de lealdade partidária verificados nestas. Por isso, a análise empírica deverá levar em conta o que acontece ano a ano nas comissões.

O critério da especialização prévia

A especialização prévia pode ser examinada através dos gráficos 1 a 4, onde apresento a distribuição modal das profissões pelas mesmas comissões analisadas acima nos anos de 1995 a 1998. A intenção básica dos gráficos é a de descrever a tendência de cada comissão em concentrar ou dispersar seus componentes pelas diversas profissões. Os dados relacionados à ocupação prévia dos deputados foram obtidos a partir das profissões mencionadas pelos mesmos. Com frequência, mais de uma profissão era citada, portanto, o número de ocupações que aparece em cada comissão é sempre maior do que o número de membros. A moda, neste caso, faz referência à quantidade de vezes que determinada ocupação é citada, não importando se o deputado citou mais de uma profissão. De todo modo, pode-se dizer que quanto maior a moda, maior a concentração dos membros em uma profissão específica.





As ocupações mais citadas na Comissão de Agricultura e Política Rural são sempre, isto é, em todos os anos da legislatura analisada, relacionadas ao setor primário da economia: fazendeiros, pecuaristas, agricultores, e engenheiros agrônomos. Na Comissão de Seguridade Social e Família, as profissões mais citadas estão, em todos os anos, sempre associadas à área médica. Na Comissão de Constituição de Justiça e Redação, a concentração se dá em torno de profissionais da área do direito e das leis: advogados e magistrados. Na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, a concentração de ocupações varia bastante de um ano para o outro. Em 1995, predominam os professores/educadores e fazendeiros/pecuaristas, em 1996 apenas estes últimos, em 97, médicos e odontólogos tomam a dianteira, posto que retorna aos fazendeiros e pecuaristas em 1998. Na Comissão de Viação e Transporte, ocorre fenômeno semelhante. Os advogados predominam isoladamente em dois anos, 1997 e 1998, fazendeiros/pecuaristas em 1996, e estas duas ocupações dominam juntas em 1995. Na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), tal como na CAPR, são citadas com mais frequência, em todos os anos, as profissões ligadas ao setor primário da economia.

Tal como esperado, os gráficos permitem observar que a exigência de inserção profissional é razoável na CAPR, e bastante acentuada na CSSF, as duas comissões de foco específico. De outra parte, o exame da moda na CCJR revela que existe uma barreira à entrada de membros externos à carreira jurídica. A concentração de profissionais vinculados à área é semelhante ao grau de concentração verificado na CSSF e sempre maior do que o observado na CAPR. Veremos adiante as implicações desta exigência para a política dos partidos para as comissões permanentes. A moda na CFFC, além de transitar por ocupações distintas, é comparativamente baixa. Portanto, as duas comissões de proteção selecionadas escolhem seus membros por intermédio de critérios distintos do ponto de vista da especialização prévia: enquanto a CCJR concentra na área jurídica, os membros da CFFC não possuem inserção profissional bem definida. O quadro observado nas comissões sem foco específico,

CVT e CDUI, também é ambíguo. Enquanto, na Comissão de Viação e Transporte não existe concentração relevante em nenhuma ocupação, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior verifica-se razoável contingente (em 1998 a moda chega a ultrapassar a moda na CAPR) de ocupações vinculadas ao setor primário.

Pode-se dizer que a análise comparativa da distribuição modal das ocupações pelas comissões selecionadas confirma, pelo menos em parte, as previsões iniciais do argumento. As maiores modas são verificadas nas comissões de especialização prévia, CSSF e CAPR, depois nas comissões de proteção, CCJR e CFFC, e por último, nas de caráter difuso, CVT e CDUI. As exceções ficam por conta da CCJR e CDUI que apresentam graus de concentração maiores do que o esperado. Vejamos então se a política dos partidos ilustram aspectos da composição das comissões ainda não revelados pelo puro exame da profissão de seus membros.

A política dos partidos para a composição das comissões permanentes

A política dos partidos para a indicação dos membros de sua bancada pelas diversas comissões pode ser analisada a partir do grau de lealdade dos deputados em relação ao posicionamento adotado por seu partido diante de projetos que foram à votação em plenário. Quanto maior a disciplina partidária média dos componentes de uma comissão, maior é o cuidado das lideranças quando da indicação dos componentes de tal comissão. E, vice-versa, quanto menor a disciplina, menor é o valor daquela comissão para a imagem que o partido deseja consolidar perante o eleitorado. Lembre-se que estou assumindo que os líderes possuem informação completa sobre as preferências de seus liderados. Vale dizer, os líderes conhecem a propensão dos deputados membros de sua bancada em cooperar com a linha do partido em plenário. Portanto, a composição das comissões de alguma forma já expressa a política dos partidos para a arena legislativa. É verdade, contudo, que determinadas comissões apresentam barreiras à entrada em termos da especialização prévia requerida para que o deputado possa dela fazer parte, como vimos com os casos da CCJR, CAPR e CSSF. Consequentemente, o efeito partidário pode às vezes ser mitigado pelas exigências ocupacionais, criando um verdadeiro constrangimento à livre ação das lideranças.

Dado isto, o próximo passo é a construção de um indicador de grau de lealdade à linha ideológica básica do partido; o índice de adesão partidária. Este índice será obtido indutivamente, ou seja, a partir das preferências reveladas pelos deputados em plenário. Em primeiro lugar, será examinado o comportamento da maioria das bancadas diante de votações nominais de grande visibilidade. As votações escolhidas foram as dos destaques para a votação em separado (DVS) apresentadas aos projetos de emenda constitucional da Previdência e da Administração. A utilização de tais votações trazem as seguintes vantagens: encerravam grande interesse para os partidos, além de apresentarem grande variedade no que tange o comportamento das bancadas. Foram votados 62 DVSs para estas duas reformas. É importante enfatizar que cada deputado possui um índice. Cada vez que decide votar com sua bancada lhe é assinalado o valor 1 (um), caso contrário, 0 (zero). Assim, um deputado pode ter o índice máximo 62, quando sempre adere à decisão da maioria do partido, ou o

mínimo 0, no caso em que é estritamente não cooperativo. Quanto maior for a adesão de um deputado à tendência majoritária de seu partido, isto é, quanto maior o número de vezes que o seu voto concordar com o voto da maioria da bancada, maior será o seu *ranking* no índice de adesão partidária.

As tabelas 5 a 8 mostram como varia pelos diversos partidos o índice médio de adesão partidária para os membros das comissões selecionadas para a análise. Analisarei os índices referentes aos membros dos 5 maiores partidos da Câmara dos Deputados, ao longo da legislatura 1995/1998. A observação do índice permite averiguar a política de indicação de membros para as comissões permanentes de tais partidos na Câmara. A hipótese é a de que índices médios elevados indicam controle da indicação por parte das lideranças. Índices reduzidos indicam auto-seleção, isto é, os líderes abdicam de controlar o perfil de seus componentes na comissão. Tal desistência pode ocorrer por dois motivos: ou a comissão é considerada irrelevante, ou o grau de especialização requerido é excessivamente restritivo. Vamos à análise.

Tabela 5: Índice Médio de Adesão Partidária dos Componentes de Comissões Permanentes Selecionadas: 1995

COMISSÕES PERMANENTES SELECIONADAS					
	PMDB	PFL	PSDB	PT	PPB
CAPR	45,36	48,70	50,50	54,00	50,71
CSSF	33,25*	46,75	48,86	51,75	37,00*
CCJR	39,40*	48,29	53,80	53,20	36,25*
CFFC	52,25	46,88	46,88	53,50	40,40
CVT	44,44	48,80	48,50	51,33	37,40*
CDUI	43,00	43,00*	56,50	48,00*	39,75*
MÉDIA	40,21	46,08	45,33	48,22	40,75

Fonte: Prodasen e Lima e Lima Jr. (1998).

* Valores inferiores à média do partido.

Tabela 6: Índice Médio de Adesão Partidária dos Componentes de Comissões Permanentes Selecionadas: 1996

COMISSÕES PERMANENTES SELECIONADAS					
	PMDB	PFL	PSDB	PT	PPB
CAPR	44,00	48,63	45,60	54,33	48,13
CSSF	38,00*	45,86*	42,89*	52,00	36,86*
CCJR	40,13	47,88	47,57	55,40	37,67*
CFFC	47,00	43,57*	50,50	51,00	46,00
CVT	45,44	44,11*	46,00	51,33	45,00
CDUI	50,25	43,50*	58,00	48,50	42,50
MÉDIA	40,21	46,08	45,33	48,22	40,75

Fonte: Prodasen e Lima e Lima Jr. (1998).

* Valores inferiores à média do partido.

Tabela 7: Índice Médio de Adesão Partidária dos Componentes de Comissões Permanentes Seleccionadas: 1997

COMISSÕES PERMANENTES					
SELECIONADAS	PMDB	PFL	PSDB	PT	PPB
CAPR	47,83	42,67*	49,60	54,00	50,00
CSSF	40,89	51,00	53,00	46,40*	33,67*
CCJR	41,71	46,09	49,71	46,75*	37,00*
CFFC	55,00	49,00	54,20	55,00	41,00
CVT	50,60	43,67*	54,25	51,33	41,60
CDUI	48,50	38,20*	42,00*	52,00	41,25
MÉDIA	40,21	46,08	45,33	48,22	40,75

Fonte: Prodasen e Lima e Lima Jr. (1998)

* Valores inferiores à média do partido

Tabela 8: Índice Médio de Adesão Partidária dos Componentes de Comissões Permanentes Seleccionadas: 1998

COMISSÕES PERMANENTES					
SELECIONADAS	PMDB	PFL	PSDB	PT	PPB
CAPR	41,80	44,00	52,75	54,40	44,75
CSSF	43,86	47,00	45,50	51,25	33,67*
CCJR	46,33	45,27	56,56	48,80	36,57*
CFFC	52,00	47,40	48,33	55,00	41,20
CVT	49,50	50,14	40,33*	51,75	41,83
CDUI	47,80	43,00*	47,50	49,00	35,00*
MÉDIA	40,21	46,08	45,33	48,22	40,75

Fonte: Prodasen e Lima e Lima Jr. (1998).

* Valores inferior à média do partido.

Antes de dar início à análise por comissão, duas observações de natureza mais geral, e que confirmam o argumento central do trabalho, são importantes. Em primeiro lugar, nota-se que os casos de índices médios de adesão inferiores nas comissões de proteção do que nas bancadas como um todo ocorrem sempre, com a exceção do caso da representação do PFL em 1996 na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, nos partidos menos disciplinados e que mais sofrem com problemas de divisão interna: o PPB e o PMDB. É razoável supor que líderes de bancadas pouco disciplinadas terão maiores dificuldades para compor as comissões do que aqueles que lideram bancadas altamente coesas. Em segundo lugar, tal como a hipótese de trabalho sugeriu, realmente, os casos de índices médios inferiores aos da bancada ocorrem com mais frequência primeiro nas comissões sem foco específico, 12 vezes, em seguida nas comissões de especialização prévia, 10 vezes e, por último, nas comissões de proteção, 7 vezes. Este resultado fornece sustentação à proposição empírica de que os líderes tendem a demonstrar mais cuidado com as comissões de proteção e menor atenção para com as de foco difuso. Passemos à análise de cada tipo de comissão.

O que acontece com as comissões de foco específico? Percebe-se, claramente, que a comissão que mais contém membros pouco disciplinados é a Comissão de Seguridade Social e Família. Lembre-se que esta é justamente a que apresenta o maior grau de concentração ocupacional. Vale dizer, a CSSF apresenta significativa barreira à entrada em termos de especialização prévia, e isto se reflete nos índices médios de adesão partidária de seus componentes. Em todos anos, pelo menos um partido teve entre seus representantes, membros menos disciplinados do que a média de sua bancada. No PT, partido extremamente coeso, isto só ocorre três vezes, e uma delas justamente na CSSF. De sua parte, o caso da Comissão de Agricultura e Política Rural continua confirmando a hipótese de trabalho. O grau requerido de especialização prévia, significativamente inferior à CSSF, aliado à extrema visibilidade do *issue* agrário na agenda pública brasileira, permitem aos líderes uma escolha cuidadosa no que tange à disciplina esperada de seus membros. O exemplo do PPB ilustra bem o ponto. Na CAPR, e apenas na CAPR, o índice médio de seus representantes alcança a marca de 50 pontos. Em apenas duas comissões, na CAPR e CFFC, o índice de seus membros é, em toda a legislatura, superior à média de sua bancada como um todo.

O caso das comissões de proteção é igualmente revelador. A suposição de que tais comissões receberiam obrigatoriamente tratamento diferenciado das lideranças é apenas parcialmente correta. E isto porque, como reza meu argumento, a barreira de entrada imposta pelo critério da especialização prévia se faz sentir de maneira dramática na Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Especialmente entre os partidos que sofrem de alta divisão interna, como são os casos do PMDB e PPB, a exigência de saber jurídico para fazer parte da CCJR impõe limites severos à capacidade dos líderes organizarem uma bancada especialmente disciplinada. Mas o fenômeno não ocorre apenas entre os partidos pouco coesos. O PT em 1997 e 1998 tem representação na CCJR pouco representativa da bancada em geral. A comparação com a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle não poderia ser mais esclarecedora: é a única, com a exceção da bancada do PFL, em 1996, em que os índices médios de todos os partidos em todos os anos são superiores às médias das bancadas como um todo. E, como se viu, anteriormente, trata-se da comissão que apresenta a menor barreira à entrada em termos de especialização prévia. No caso da CFFC, os líderes puderam agir com mais rigor para compor os quadros que dela fariam parte.

Vejamos o que se passa nas comissões de foco difuso. Neste contexto, o caso do PFL é bastante ilustrativo. Trata-se de partido altamente disciplinado, principalmente em torno do apoio às reformas propostas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Não obstante, observa-se que tanto na Comissão de Viação e Transporte, quanto na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, sua representação demonstra comportamento relativamente pouco leal às diretrizes do partido como um todo. No PSDB, igualmente, nas três vezes em que o índice médio de seus membros nas comissões é inferior ao índice da bancada, duas ocorrem em comissões de foco difuso, na CDUI, em 1997, e na CVT, em 1998. O PT também não deixa de ser vítima da pouca atenção das lideranças com a *membership* neste tipo de comissão: em 1995, na CDUI a média de sua representação é inferior a da bancada. É de se notar, finalmente, que as médias na CDUI são quase sempre inferiores às médias na CVT, o que confirma a hipótese da maior dificuldade encontrada pelos líderes nos casos em que a especialização prévia representa alguma barreira à entrada: a concentração de

ocupações na CVT é a menor de todas e a da CDUI é comparável a da Comissão de Agricultura e Política Rural, uma comissão de especialização prévia.

Até que ponto os dados contribuem para o entendimento da interação entre partidos políticos e comissões permanentes na Câmara dos Deputados? Indubitavelmente, a política dos partidos para as comissões varia de forma significativa, variação que ocorre tanto entre os partidos, quanto entre as comissões. É relevante frisar que os dados não desmentem as hipóteses inicialmente estabelecidas. Tanto a especialização, quanto a disciplina partidária estão relacionados à *membership* das diferentes comissões. O resultado mais interessante, contudo, talvez seja a de que existe uma interação entre estes dois critérios no momento em que os líderes decidem distribuir postos nas comissões pelos membros de sua bancada.

Os partidos possuem uma política para as comissões, a qual interage com as exigências implícitas nos temas sob sua jurisdição, resultando em um complexo jogo cujo entendimento não depende de fatores exógenos à própria arena legislativa, tais como as preferências do Executivo e pressões eleitorais sobre os deputados. O entendimento do jogo deve fundamentalmente levar em consideração três elementos: as preferências dos deputados; as preferências das lideranças; e as exigências próprias de cada comissão. O fato de um deputado pertencer a uma comissão já indica algo sobre sua preferência. Os critérios da especialização prévia e da disciplina partidária, por sua vez, somente são observados após o exame comparativo entre partidos e comissões do comportamento dos deputados membros e sua inserção profissional prévia ao mandato representativo. Os partidos privilegiam determinadas comissões, como é o caso do PPB em relação ao CAPR, mas estas interpõem obstáculos informacionais aos seus potenciais membros. Assim sendo, e esta talvez seja a conclusão mais interessante do trabalho, nem a auto-seleção, nem as lideranças partidárias, nem a *expertise* podem exclusivamente dar conta da composição das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Conclusão

A política dos partidos para as comissões da Câmara dos Deputados pode servir de importante veículo de análise do sistema partidário brasileiro. Não apenas em sua dimensão eleitoral, isto é, seu relacionamento com os eleitores, mas também no que tange seu envolvimento no processo decisório da Câmara. Privilegiar esta ou aquela comissão permanente, indicando deputados mais ou menos leais ao programa partidário produz impactos relevantes não só no *outcome* esperado das políticas em tramitação, mas também na imagem pública que determinado partido pretende estabelecer. Este artigo fornece um primeiro mapeamento desse tipo de investigação. Notou-se variação substancial na estratégia dos vários partidos para a composição das diversas comissões analisadas. Em que pese a falta de testes mais rigorosos, pode-se concluir que nem todas as comissões são avaliadas da mesma forma pelos diferentes partidos.

A explicação oferecida atenta para o *trade-off* que os partidos enfrentam entre a importância da comissão para a preservação de sua imagem pública e a especialização requerida para dela fazer parte. Nem sempre estes atributos caminham juntos, de

onde origina um interessante problema de decisão para as lideranças. Até que ponto admitir a indisciplinas de sua bancada em determinada comissão em troca de maior conteúdo informacional das decisões ali tomadas? Até aonde insistir na lealdade ao partido quando das escolhas de indicar, manter, ou substituir membros das comissões permanentes? Estas questões, e certamente muitas outras relacionadas ao tema das instituições legislativas, podem ser respondidas com o desenvolvimento da pesquisa proposta pelo presente trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- Ames, Barry (1986): "O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil durante o Período Pluripartidário", *Dados*, vol. 29, n° 2, pp. 177-205.
- Ames, Barry (1987): *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Ames, Barry (1995a): "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, vol. 39, n° 2, pp. 406-33.
- Ames, Barry (1995b): "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", *The Journal of Politics*, vol. 57, n° 2, pp. 324-43.
- Baaklini, Abdo (1985): *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bernardes, Franco C. (1996): *Democracia Concentrada: A Estrutura do Poder Decisório na Câmara dos Deputados*, Dissertação de Mestrado, IUPERJ.
- Camara dos Deputados (1994): *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Gráfica do Senado.
- Cox, Gary e McCubbins, Mathew D. (1993): *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, University of California Press, Berkeley.
- Deering, Christopher J. y Smith, Steven S. (1997): *Committees in Congress (Third Edition)*, Congressional Quarterly, United State of America.
- Fenno JR., Richard F. (1987): "Congressmen and committees: a comparative analysis", en Terry Sullivan y Mathew D. McCubbins (eds.), *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1995): "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, no.29, pp. 175-200.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1995b): "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994", *Dados*, vol. 38, n° 3, pp. 497-524.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1996): "Congresso Nacional: organização, processo legislativo, e produção legal", São Paulo, CEBRAP, Cadernos de Pesquisa n.5.
- Fiorina, Morris P. (1977): *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, Yale University Press, New Haven.
- Geddes, Barbara (1994): *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Huber, John (1996): *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kiewiet, D. Roderick y McCubbins, Mathew D. (1991): *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Krehbiel, Keith (1990): *Information and Legislative Organization*, The University of Michigan Press, Ann Arbour.

- Lamounier, Bolivar (1991): "Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade", *Nova Economia, Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG*, vol. 2, nº 2, pp. 9-25.
- Lima, Maria Regina Soares de y Lima JR., Olavo Brasil de (1998): *Banco de Dados de Votações Nominais da Reforma Constitucional*, Rio de Janeiro, Iuperj.
- Mainwaring, Scott (1993): "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies* 26, 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott (1997): "Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil", in Mainwaring, S. y Shugart, M.S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (1994): "Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina", *Dados*, vol. 37, nº 1, pp. 43-80.
- Mayhew, David R. (1974): *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- Pereira, Carlos e Mueller, Bernardo (2000): "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões da Câmara dos Deputados", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 43, pp: 45-68.
- Santos, Fabiano (1997a): "Dinâmica congressional e regulação econômica: O caso da lei dos portos".
- Santos, Fabiano (1997b): "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*. Vol.40, no. 3, pp: 465-492.
- Silva, Igor Cervásio Gouvêa da (1998): *O Poder Legislativo Reage: A Importância das Comissões Permanentes no Processo Decisório da Câmara dos Deputados*, Dissertação de Mestrado, Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- Strom, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Strom, Kaare (1998): "Parliamentary Committees in European Democracies", en Lawrence D. Longley y Roger H. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass, London.
- Weingast, Barry e Marshall, William (1988): "The Industrial Organization of Congress", *Journal of Political Economy*, 96, pp. 132-63.

Abstract The legislative record of parliamentary committees in Brazil's lower house is heavily influenced by the degree of political relevance accorded them by political parties and by the criteria they use to assign members to them. This study of the Brazilian legislature from 1995 to 1998 shows that the party leadership assigns trusted party members, who toe the party line, to those committees regarded as strategic. Parliamentarians from specific professions or with particular expertise are designated as members of committees in which the subject matter dealt with requires a certain level of expert knowledge. And committees of minor political or institutional importance are unregulated by party guidelines, with membership being determined by a self-selection process. The different status accorded the committees and the criteria employed to assign members in turn result in differing levels of party discipline in their functioning. Those committees which are regarded as most important by the party leadership show greater levels of party discipline in comparison with both those that require professional knowledge, and whose membership is more limited, and with those that are regarded as less important or have very restricted agendas. The interaction between parties and legislative committees, determined by the interplay between the political leadership, party loyalty and the requirements of professional expertise, is shown to be a deciding factor in both legislative process and outputs.