

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**REPRESENTAÇÃO, INFORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO**  
**NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL**

**Marta Mendes da Rocha**

**Belo Horizonte**  
**2010**

**Marta Mendes da Rocha**

**REPRESENTAÇÃO, INFORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO  
NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Fátima Anastasia

Co-orientadora: Prof. Dra. Magna Inácio

**Belo Horizonte  
2010**

**FICHA CATALOGRÁFICA:** Deve ser elaborada por um bibliotecário (a), seguindo as o Código de Catalogação Anglo-Americano. A ficha deve ser impressa no verso da folha de rosto.

**Marta Mendes da Rocha**

**REPRESENTAÇÃO, INFORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO  
NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

---

Prof. Dra. Maria de Fátima Junho Anastasia (Orientadora) – UFMG

---

Prof. Dra. Magna Maria Inácio (Co-orientadora) – UFMG

---

Prof. Dra. Celina de Souza - UFBA

---

Prof. Dra. Leany Barreiro de Souza Lemos - Senado Federal

---

Prof. Dra. Mônica Mata Machado de Castro - UFMG

---

Prof. Dra. Claudia Feres Faria - UFMG

## AGRADECIMENTOS

Várias pessoas me acompanharam durante os últimos quatro anos e tiveram importância decisiva para que eu fosse capaz de avançar nesse empreendimento. A começar por aqueles que me acompanham há muito tempo e sempre depositaram imensa confiança em mim – minha mãe Delma, meu pai Adão e meu irmão Thiago: a vocês, minha gratidão eterna. Devo agradecer também às minhas duas pequenas – Ana e Manu – que trouxeram à minha vida uma alegria que eu jamais poderia antecipar. Um obrigado sincero à minha Tia Cida e ao meu Tio Hélio: vocês acreditam tanto em mim que quase me convencem!

Agradecimento especialíssimo devo à minha orientadora, amiga, mentora, Fátima, por quem tenho enorme gratidão pelos ensinamentos, pelo exemplo de entusiasmo e alegria, integridade intelectual e – por que não? – pelas gargalhadas. Também agradeço especialmente à minha co-orientadora e também cada vez mais amiga, Magna. Você é f\*!

Aos amigos queridos – Renata, Michele e Adrilles – jóia mais preciosa de todas, meu muito obrigado! É com vocês que eu me mostro da forma mais confusa, frágil, sentimental e tola e eu não posso passar sem isso. Um obrigado sincero ao Renato que me acompanhou durante todo esse processo, sempre acreditando e torcendo por mim.

À Vânia, minha eterna gratidão por sempre me lembrar das minhas escolhas e me resgatar dos devaneios mais sombrios...

Agradeço também aos queridos colegas do Departamento de Ciência Política e do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. Alguns se foram para outras universidades, mas, enquanto cá estiveram, me ensinaram muito e me proporcionaram um ambiente muito estimulante, especialmente Felipe, Fred, Raquel, Dani, Alessandra, Paulo, Chico, Manoel e “a parceira nova, amiga nova,” Marjorie.

O mesmo obrigado devo aos professores do Departamento, especialmente, Mônica, Ranulfo e Mitre. Graças a vocês, podemos afirmar (como disse certa vez o Frank) que “craque a gente faz em casa”. Acho que todos vocês, em algum momento, foram obrigados a ler partes deste trabalho e me deram contribuições inestimáveis.

Agradeço aos professores Fábio W. Reis (que leu uma versão muito preliminar deste trabalho e me incentivou a desenvolvê-lo) e ao Prof. Fabiano Santos pelos valiosos comentários feitos no exame de qualificação.

Meu abraço carinhoso à Adilsa e ao Alessandro, sempre prontos a nos ajudar (eu dei trabalho...).

Um obrigado muito especial devo ao Sabino (ALMG) e à sua prontidão a me fornecer informações, dados e me ajudar a começar a compreender o processo legislativo na sua face mais concreta (desculpe por ter te importunado tanto!). Na ALMG, também devo agradecimentos aos servidores que me auxiliaram no fornecimento de informações e esclarecimentos, especialmente Alaôr, Leda, Zé Geraldo, Aloísio e Flávia.

Na Assembléia da Bahia, um muito obrigado ao Flávio (a quem importunei tanto ou mais do que ao Sabino)! Espero que esse trabalho possa contribuir de alguma forma para o aperfeiçoamento da representação política tanto na ALMG quanto na Assembléia da Bahia.

Meu abraço carinhoso e agradecimentos à Duda e ao José.

Por último, agradeço à FAPEMIG e à CAPES pelo apoio dado ao longo dos 10 anos de UFMG, primeiro no Departamento de História, depois no Departamento de Ciência Política. Dez anos de intenso aprendizado pelos quais serei eternamente grata e orgulhosa.

Carlos parecia aniquilado: – Tudo isso é nojento! No fim talvez até se entendam ambos. Estou como tu dizias aqui há tempos:  
Caiu-me a alma a uma latrina, preciso um banho por dentro!

Ega murmurou melancolicamente: – Essa necessidade de banhos morais está se tornando, com efeito, tão freqüente... Devia haver na cidade um estabelecimento para eles.

(Os Maias, Eça de Queiroz)

## RESUMO

O tema central desta tese é a relação entre representação, deliberação e informação, mais especificamente, o espaço da deliberação no processo decisório no parlamento. O problema central da pesquisa remete a uma questão pouco investigada, seja no campo dos estudos legislativos, seja no âmbito da chamada teoria deliberativa da democracia: o espaço da deliberação no processo legislativo e as condições que favorecem um processo decisório com alto volume de deliberação informada. A negligência em relação a este aspecto tem deixado uma lacuna na teoria democrática contemporânea quando se considera que a deliberação é (ou deveria ser) uma dimensão componente do processo legislativo, ao lado de outras formas de interação política e de métodos de tomada de decisão. A hipótese central desta pesquisa é a de que há associação entre uma organização informacional do Legislativo e um processo legislativo caracterizado por maior volume de deliberação informada. Para verificação da hipótese foi feita uma análise comparada de processos decisórios realizados nas Assembléias Legislativas de Minas Gerais e da Bahia nos anos de 2007 e 2008. A pesquisa envolveu o emprego de técnicas quantitativas e qualitativas de pesquisa e a análise dos processos decisórios em todas as suas fases, privilegiando a etapa de apreciação pelas comissões de mérito. A partir de evidências que mostram que a Assembléia de Minas Gerais possui vários traços de uma organização informacional, o que não se verifica na Assembléia da Bahia, esperava-se que os processos decisórios analisados na primeira apresentassem um maior volume de deliberação informada em relação aos processos decisórios analisados na última. A pesquisa permitiu verificar os ganhos gerados, em termos de elaboração legislativa, pela existência e disponibilidade de recursos informacionais para a totalidade dos membros do Legislativo na ALMG. Entretanto, o estudo revelou que, embora uma organização informacional possa ser necessária a um alto volume de deliberação informada no processo decisório, ela não é suficiente. Outros fatores podem exercer influência sobre o padrão de interação entre os parlamentares e sua disposição em se engajarem no estudo e no debate dos projetos apreciados.

Palavras-chave: Representação. Deliberação. Informação. Processo decisório.

## ABSTRACT

The central theme of this thesis is the relationship between representation, deliberation and information, more specifically, the space of deliberation in decision-making process in parliament. The central problem of research refers to a subject little studied, either in the field of legislative studies, either within the theory of deliberative democracy: the space for deliberation in the legislative process and the conditions that favor a decision process with a high volume of informed deliberation. The neglect of this issue has left a gap in contemporary democratic theory when one considers that the deliberation is (or should be) a dimension component of the legislative process, along with other forms of political interaction and decision-making methods. The central hypothesis of this research suggests there is an association between an organization's informational Legislative and deliberative process characterized by a higher volume of informed deliberation. To verify the hypothesis was made a comparative analysis of decision processes in the Legislative Assemblies of Minas Gerais and Bahia in 2007 and 2008. The study involved the use of quantitative techniques and qualitative research and analysis on decision making in all its phases, focusing on the stage of consideration by committees of merit. From evidence to show that the Legislative Assemblies of Minas Gerais has many traits of an informational organization, which does not appear in the Assembly of Bahia, it was hoped that the decision process on the first involves a larger volume of deliberation and that this would more qualified in relation to the decision process in Bahia Assembly. The search allows perceive the gains in terms of legislative drafting in presence and availability of information resources for all members of the Legislature in the Legislative Assembly of Minas Gerais. However, the study revealed that although an informational organization may be necessary to a high volume of informed decision making process, it is not enough. Other factors may influence the pattern of interaction between parliamentarians and their willingness to engage in study and discussion of the projects assessed.

Keywords: Representation. Deliberation. Information. Decision-making.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Volume e qualidade da deliberação nas comissões parlamentares .....	78
Quadro 2: Esquema classificatório para a análise das peças legislativas e dos registros taquigráficos das reuniões das comissões .....	80
Quadro 3: Características organizacionais do sistema de comissões permanentes da ALBA e da ALMG .....	114
Quadro 4: Prerrogativas das comissões permanentes da ALBA e da ALMG .....	115
Quadro 5: Ordem de escolha das comissões para ocupação das presidências e vice-presidências das comissões permanentes – ALMG, 2007 .....	146
Quadro 6: Esquema classificatório para a análise das peças legislativas e dos registros taquigráficos das reuniões das comissões .....	191
Quadro 7: Características do processo decisório em torno dos PLs 1.416/2007 na ALMG e 4.470/2007 na ALBA .....	195
Quadro 8: Tramitação dos PLs 1.416/2007 na ALMG e 4.470/2007 na ALBA .....	195
Quadro 9: Análise das peças legislativas relacionadas aos PLs 1.416/2007 na ALMG e 4.470/2007 na ALBA .....	197
Quadro 10: Características do processo decisório em torno dos PLs 486/2007 na ALMG e 15.972/2007 na ALBA .....	209
Quadro 11: Tramitação dos PLs 486/2007 na ALMG e 15.972/2007 na ALBA .....	209
Quadro 12: Análise das peças legislativas relacionadas aos PLs 486/2007 na ALMG e 15.972/2007 na ALBA .....	211
Quadro 13: Características do processo decisório em torno dos PLs 1015/2007 na ALMG e 15954/2007 na ALBA .....	221
Quadro 14: Tramitação dos PLs 1015/2007 na ALMG e 15954/2007 na ALBA .....	221
Quadro 15: Análise das peças legislativas relacionadas aos PLs 486/2007 na ALMG e 15.972/2007 na ALBA .....	222
Quadro 16: Características do processo decisório em torno dos PLs N° 615/2007 na ALMG e PL N° 15973/2007 e PL N° 15959/2007 na ALBA .....	230

Quadro 17: Tramitação dos PLs N° 615/2007 na ALMG e PL N° 15973/2007 e PL N° 15959/2007 na ALBA .....	231
Quadro 18: Análise das peças legislativas relacionadas aos PLs N° 615/2007 na ALMG e PL N° 15973/2007 e PL N° 15959/2007 na ALBA .....	232
Quadro 19: Características do processo decisório em torno do PL N° 16670/2007 na ALBA .....	241
Quadro 20: Tramitação do PL N° 16670/2007 na ALBA .....	242
Quadro 21: Análise das peças legislativas relacionadas ao PL N° 16670/2007 na ALBA .....	242

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de projetos de lei distribuídos e que tiveram parecer votado nas comissões permanentes da ALMG, por comissão e por matéria (2007-2008) .....	123
Tabela 2: Audiências públicas realizadas pelas comissões da ALBA e da ALMG (2007-2008) .....	130
Tabela 3: Instância mais importante da Assembléia segundo os deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALBA e na ALMG.....	136
Tabela 4: Número de projetos que tramitaram sob regime de urgência na ALBA e na ALMG (2007-2008) .....	139
Tabela 5: Cálculo da proporcionalidade das bancadas e dos blocos partidários no âmbito das comissões de 7 membros na ALMG (2007).....	144
Tabela 6: Cálculo da proporcionalidade das vagas de presidentes e vice-presidentes das comissões na ALMG (2007) .....	145
Tabela 7: Peso dos partidos e blocos parlamentares na casa x presença nas comissões na ALMG (2007-2008) .....	148
Tabela 8: Peso dos partidos e blocos parlamentares na casa x presença nas comissões na ALBA (2007) .....	150
Tabela 9: Nível de escolaridade dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008).....	152
Tabela 10: Formação acadêmica mais comum dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008) .....	152
Tabela 11: Profissões mais comuns entre os deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008) .....	153
Tabela 12: Deputados em exercício na ALBA e na ALMG que tinham exercido cargos públicos não-eletivos (2007-2008).....	154
Tabela 13: Perfil dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008) (n).....	155
Tabela 14: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALBA e número de substituições (2007-2008) .....	157
Tabela 15: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALMG e número de substituições (2007-2008) .....	158

Tabela 16: Membros das comissões com alguma formação ou experiência na área temática da comissão, por partido, na ALBA (2007) .....	161
Tabela 17: Membros das comissões com alguma formação ou experiência na área temática da comissão, por partido, na ALMG (2007-2008) .....	162
Tabela 18: Atividades desenvolvidas pela Escola do Legislativo da ALMG (2007-2008) .....	180
Tabela 19: Avaliação dos deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA sobre os recursos da Assembléia.....	182
Tabela 20: Avaliação do desempenho da Consultoria Legislativa pelos deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA.....	182
Tabela 21: Principal fonte a que recorre para se posicionar sobre temas específicos segundo os deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA ..	184

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Reuniões das comissões permanentes na ALMG no ano de 2007 .....	116
Gráfico 2: Reuniões das comissões permanentes na ALMG no ano de 2008 .....	117
Gráfico 3: Reuniões das comissões permanentes na ALBA no ano de 2007 .....	119
Gráfico 4: Reuniões das comissões permanentes na ALBA no ano de 2008 .....	119

## **LISTA DE SIGLAS**

ALBA – Assembléia Legislativa da Bahia  
ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais  
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações  
BSD – Bloco social democrata  
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça  
CEL – Centro de Estudos Legislativos  
CE – Constituição Estadual  
CEAC – Centro de Apoio às Câmaras  
DCP – Departamento de Ciência Política  
DDRH – Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
IDB – Índice e dados básicos do Brasil  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
ONG – Organização Não Governamental  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PL – Projeto de Lei  
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental  
RI – Regimento Interno  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1: DELIBERAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E ESTUDOS LEGISLATIVOS .....	25
1.1 Deliberação: lacunas e insuficiências na Ciência Política contemporânea .....	25
1.2 Deliberação, Negociação e Agregação: uma aproximação conceitual.....	32
1.3 Por Que Deliberar? .....	36
1.4 Representação e Deliberação: excludentes ou complementares ?.....	40
1.5 Modelo Informacional de Organização Legislativa: nexos com o tema da deliberação	51
1.6 Estudos Legislativos no Brasil: há lugar para a deliberação? .....	58
CAPÍTULO 2: DESENHO DA PESQUISA.....	76
2.1 Tema, Problema e Objeto .....	76
2.2 Conceitos, Variáveis e Indicadores .....	76
2.2.1 Variável dependente: volume e qualidade da deliberação.....	76
2.2.2 Variável independente: organização informacional da Casa Legislativa.....	82
A. Comissões permanentes atuantes.....	83
B. Comissões representativas .....	84
C. Presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes.....	85
D. Existência de órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado.....	88
2.2.3 Variáveis de Controle .....	91
A. Matéria/Conteúdo da proposição.....	91
B. Fontes externas de informação: cidadãos, grupos organizados, autoridades do Poder Executivo.....	92
C. Regime de tramitação .....	93
D. Autoria do projeto.....	94
2.3.1 Escolha das Assembléias .....	95
2.3.2 Escolha dos Processos Decisórios .....	101
2.3.3 Metodologia, Técnicas e Fontes de pesquisa .....	103
2.3.4 Apontamentos Metodológicos.....	105
CAPÍTULO 3: ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NAS ASSEMBLÉIAS DE MINAS GERAIS E DA BAHIA .....	109
3.1 Comissões Permanentes Atuantes .....	109
3.1.1 Número de reuniões.....	115
3.1.2 Percentual de projetos, dentre os distribuídos às comissões, que tiveram parecer apreciado.....	121
3.1.3 Pareceres orais e escritos .....	126
3.1.4 Apreciação conclusiva de proposições .....	128
3.1.5 Realização de Audiências Públicas .....	129
3.1.6 Desempenho das comissões da ALBA e da ALMG.....	133
3.2 Comissões Representativas.....	140
3.3 Presença de Especialistas e sua alocação para as Comissões correspondentes.....	151
3.4. Existência de um assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado .....	164

CAPÍTULO 4: INFORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL .....	186
4.3 Análise dos processos decisórios.....	193
4.3.1 Projetos de lei de autoria do governador do Estado que criam conselhos estaduais de políticas públicas .....	193
4.3.2 Proposições de autoria de deputados que estabeleciam a proibição da chamada “consumação mínima” nos bares, boates e estabelecimentos congêneres .....	206
4.3.3 Proposições de autoria de deputados que propunham medidas para ampliar a transparência na administração pública estadual.....	218
4.3.4 Proposições de autoria de deputados que regulamentavam a prestação de serviços por empresas públicas e privadas .....	228
4.3.5 Projeto de lei de autoria do Poder Executivo na ALBA: a deliberação e seus obstáculos .....	240
4.3.6 Conclusões parciais sobre a análise dos processos decisórios.....	250
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	256
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	270

## INTRODUÇÃO

O tema central desta tese é a relação entre representação, deliberação e informação, mais especificamente, o espaço da deliberação no processo decisório no Parlamento. Parte-se da constatação de que, apesar de a deliberação vir recebendo grande atenção na teoria democrática contemporânea, ela tem sido negligenciada pelos estudiosos do Poder Legislativo, que têm priorizado o exame dos processos de negociação e de agregação de preferências, sem dar a devida atenção para as dimensões do debate e da discussão. Da mesma forma, os estudiosos contemporâneos da democracia deliberativa apenas secundariamente focam a dimensão da deliberação no contexto das instituições representativas clássicas, como os parlamentos, concentrando sua atenção sobre os processos comunicativos que ocorrem fora do sistema político no espaço denominado de esfera pública por tal vertente. Acredita-se que esse fato deixa uma lacuna na teoria democrática contemporânea quando se considera que a deliberação é (ou deveria ser) uma dimensão componente do processo legislativo, ao lado de outras formas de interação política e de métodos de tomada de decisão.

O objetivo desta tese é investigar como a deliberação toma parte do processo decisório no âmbito dos parlamentos e quais são as condições que favorecem a deliberação informada. Ao longo do trabalho, os conceitos de deliberação, discussão e debate foram empregados como termos intercambiáveis para designar o processo de argumentação e troca de informações entre indivíduos que, mediante o uso da linguagem, orientam-se para a mútua persuasão. No contexto específico do parlamento, a deliberação é entendida como um processo de argumentação em torno de políticas e resultados, pelo qual os legisladores visam formar e transformar as preferências uns dos outros e do público em geral. Como ficará claro ao longo do trabalho, tal conceito não pressupõe o compromisso com uma idéia qualquer de bem comum ou com a perseguição do interesse público e não se baseia em uma dicotomia entre, de um lado, uma concepção positiva da deliberação e, de outro, uma visão negativa dos interesses, do cálculo, da estratégia e da luta distributiva.

Propõe-se que a forma como os legisladores perseguem seus interesses pode variar de acordo com as circunstâncias e que, em determinados contextos e em presença de determinados incentivos institucionais, a interação política e o processo decisório podem vir a

envolver uma boa dose de deliberação. A propósito, outro objetivo da presente pesquisa é chamar a atenção para a importância de se distinguir as formas de interação e de tomada de decisões. Acredita-se que negociação e deliberação apresentam atributos bastante específicos e, em alguma medida, observáveis e passíveis de serem captados por esquemas analíticos adequados.

Propõe-se que a deliberação pode aperfeiçoar a representação quando induz os representantes a tomarem decisões mais informadas e mais conducentes aos fins desejados. Não é trivial, em se tratando de um regime democrático, saber como os parlamentos deliberam sobre políticas, quão bem informados são os parlamentares quando tomam suas decisões e quais são as condições que favorecem a deliberação informada (MUCIARONNI E QUIRK, 2006). Além disso, argumenta-se que a deliberação pode ser vista como uma estratégia interessante para os parlamentares em determinados contextos e mesmo como o curso de ação mais racional a depender dos incentivos institucionais.

Os parlamentares podem usar o debate como estratégia para persuadir seus pares dos méritos substantivos de uma proposta ou posição política, para mobilizar apoio e reduzir a oposição dos eleitores em torno de uma decisão, para reivindicar crédito político por suas posições e para fortalecer sua credibilidade e sua reputação como especialistas (MUCIARONNI E QUIRK, 2006). Esses diferentes usos, é claro, diferenciam os processos deliberativos e, neste trabalho, o foco recai sobre o primeiro tipo. Por meio da persuasão, as elites políticas podem desenvolver argumentos sobre a conexão entre determinadas políticas e resultados coletivamente almejados, reivindicar a atenção de seus pares para temas até então relegados à esfera privada e alterar a percepção de outros legisladores e dos cidadãos sobre a incidência de custos e benefícios relacionados à determinada decisão (ARNOLD, 1990).

Quando outros recursos não estão disponíveis para os atores políticos, a persuasão pode revelar-se uma estratégia interessante. Em contextos de grande disponibilidade e dispersão de informações, ela pode ser mesmo o recurso menos dispendioso. Além disso, supondo que haja uma associação entre a troca de informações e o processo deliberativo, é coerente afirmar que a preocupação com a crescente complexidade envolvendo a elaboração e a implementação de políticas públicas, e as incertezas que as cercam, possa incentivar os legisladores a se abrirem para um processo decisório onde a troca de informações e idéias via argumentação seja uma dimensão importante.

Argumenta-se que as teorias que se concentram na dimensão informacional do processo legislativo oferecem um interessante ponto de partida para a compreensão da deliberação parlamentar. Mais especificamente, aventa-se a hipótese de que a deliberação no processo legislativo será tanto mais presente e mais informada quanto mais a organização da casa legislativa se aproxime do propalado pelo modelo informacional de organização legislativa. A variável dependente é o volume e a qualidade da deliberação nas comissões permanentes e a variável independente é o grau em que a casa se aproxima de uma organização informacional.

Uma premissa importante deste trabalho é a de que se a deliberação ocupa algum espaço no processo legislativo, ela ocorre no âmbito das comissões permanentes. Embora os estudiosos que trabalham em uma perspectiva informacional não avancem na teorização dos nexos entre uma organizacional informacional do parlamento e a dimensão da deliberação, é possível afirmar que as comissões, como pensadas nesta abordagem, se constituem em espaços que oferecem interessantes oportunidades para a discussão e o debate. Nesta perspectiva, as comissões criariam um contexto decisório no qual, diferentemente do Plenário, tornam-se possíveis a interação face-a-face e a troca de informações e de argumentos entre os legisladores. Uma arena onde os representantes podem avaliar os diversos aspectos de uma proposta, levantando seus prós e contras, estimando seus custos e benefícios e seus possíveis efeitos colaterais, a partir de uma matriz plural de preferências e de informações e do saber especializado de membros e não membros. Resumindo, um espaço no qual os legisladores podem deliberar ao invés de simplesmente votar ou barganhar.

De modo geral, os adeptos da escolha racional e das teorias positivas de organização legislativa mostram-se céticos em relação à possibilidade de que a deliberação venha a se tornar uma dimensão importante no processo legislativo. Vários autores consideram que, mesmo na presença de incentivos adequados, é pouco provável que os indivíduos se disponham a resolver suas diferenças por meio de um processo deliberativo ou que este realmente tenha impactos significativos sobre os resultados políticos (PRZEWORSKI, 1998; McCUBBINS E RODRIGUEZ, 2006). Outros argumentam que as transformações ocorridas no formato do governo representativo e a estrutura atual dos parlamentos violam algumas das condições propaladas pela literatura como fundamentais à deliberação. O parlamento estaria organizado para servir a uma noção de representação que consagra a representação de

interesses, em uma chave mais pluralista, e não a deliberação como forma de interação e método de tomada de decisões (GARDNER, 2005).

De fato, desde seus primórdios até os dias atuais, o governo representativo sofreu várias transformações, entre as quais, a restrição dos espaços de discussão e de debate no interior dos parlamentos e mudanças quanto ao grau de independência dos parlamentares perante seus eleitores e seus partidos (MANIN, 1995). Apesar disso, muitas das regras e procedimentos atualmente em vigor, na maioria das casas legislativas, existem porque se concebe esse corpo como um órgão colegiado e deliberativo, no sentido aqui proposto. Além disso, há traços do governo representativo, comuns nos parlamentos pelo mundo, que o tornam compatível com a idéia de deliberação. Este seria o caso da rejeição do princípio do mandato imperativo a favor de uma compreensão da representação como uma atividade que se caracteriza pela independência parcial dos representantes perante os representados (PITKIN, 1967; MANIN, 2005). Dessa forma, não se pode afirmar categoricamente que o debate não desempenhe papel importante na política parlamentar ou que o Poder Legislativo não seja uma arena propícia à deliberação.

Para investigar a hipótese central deste trabalho foram analisados 5 (cinco) grupos de processos decisórios nas Assembléias Estaduais de Minas Gerais (ALMG) e da Bahia (ALBA), nos anos de 2007 e 2008, principalmente na fase de tramitação nas comissões permanentes. A opção por estudar o processo legislativo estadual, diferentemente, por exemplo, do nacional, onde se tomam as decisões de maior relevância para o país, justifica-se por duas razões. Primeiro, a comparação entre processos decisórios realizados em nível estadual permite manter constantes características do arranjo institucional comuns a todos os legislativos brasileiros, como o sistema de governo e de representação, e verificar o impacto de diferentes formas de organização legislativa sobre os padrões de interação dos parlamentares, o que seria mais difícil assegurar em uma comparação entre países. Por outro lado, pode-se afirmar que, devido ao baixo grau de desenvolvimento institucional observado na maioria das Assembléias Estaduais brasileiras, sobretudo no que se refere ao aspecto da informação, estas não seriam os espaços mais propícios a uma deliberação informada. Portanto, se nestas arenas for detectado algum volume relevante de deliberação, no sentido aqui proposto, será razoável esperar que este seja ainda maior ali onde há maior desenvolvimento institucional no tocante à informação e os deputados contam com uma melhor estrutura informacional como é o caso, por exemplo, da Câmara dos Deputados.

A escolha das citadas Assembléias justifica-se por ambas compartilharem semelhanças – as quais não são as mais relevantes para a investigação do problema central – e importantes diferenças, justamente no tocante à variável independente da pesquisa. Por isso, as duas casas efetivamente se prestam à comparação. Como ficará claro, a Assembléia de Minas Gerais apresenta vários traços organizacionais que a aproximam do propalado pelo modelo informacional, o mesmo não ocorrendo na Assembléia da Bahia. As características organizacionais da ALMG e outras evidências recolhidas neste trabalho sugerem que os deputados mineiros se encontram mais preparados para o debate em torno de *policies* do que seus pares na ALBA. Conseqüentemente, em consonância com a hipótese formulada, esperava-se que o processo legislativo na ALMG seria mais deliberativo e mais informado do que na ALBA, mantendo constantes outras variáveis.

Nas interpretações mais influentes sobre a dinâmica política em nível nacional tem-se assinalado várias dificuldades para se aplicar o modelo informacional para a compreensão do processo legislativo no Brasil (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). Destacam-se o alto nível de integração do Executivo ao processo legislativo, as assimetrias de poder e de informação entre Executivo e Legislativo e a fragilidade das comissões permanentes, vistas como arenas pouco institucionalizadas, frágeis, incapazes de fazerem valer suas posições perante os partidos e o Plenário. Dessa forma, tais abordagens dão pouca guarita à idéia de que a informação e a deliberação sejam elementos centrais da política parlamentar no nível nacional.

Por outro lado, alguns autores, sem deixar de reconhecer que no sistema brasileiro as comissões parlamentares certamente não possuem a importância que detêm no contexto norte-americano, apontam algumas evidências que sugerem que a dinâmica legislativa na Câmara dos Deputados, em alguns momentos, parece obedecer a uma lógica informacional (PEREIRA E MULLER, 2000; SANTOS, 2003; RICCI E LEMOS, 2004; NASCIMENTO, 2007; MULLER, 2010). Estes autores observam que as comissões parlamentares são elementos organizacionais persistentes na organização legislativa no Brasil em todas as esferas de governo e rota obrigatória de todas as proposições de lei. Além disso, verifica-se que a participação em comissões é algo valorizado pelo parlamentar e faz parte do exercício de seu mandato (LEMOS, 2006) e que considerações de natureza informacional são importantes para compreender a composição dessas instâncias. Logo, a questão estaria em investigar qual a relação de delegação que predomina na atuação das comissões e se elas

podem vir a desempenhar um papel informacional e contribuir para ampliar a deliberação no processo legislativo.

Os estudos sobre o processo legislativo no nível estadual são ainda pouco numerosos e pode-se dizer que apenas recentemente as assembleias estaduais e a relação entre Executivo e Legislativo nos estados despontaram como objetos de investigação atraentes para os cientistas políticos brasileiros. Uma análise dos principais estudos desenvolvidos sugere que a despeito da homogeneidade quanto a traços fundamentais do sistema político e às regras que regem o processo de elaboração de políticas públicas, a postura mais adequada em relação à política estadual é a de evitar afirmações generalizantes que desconsiderem as peculiaridades das condições socioeconômicas e culturais locais e as diferenças existentes entre os estados em termos de estruturação partidária e competição eleitoral (LIMA JÚNIOR, 1980).

A variedade institucional que caracteriza a organização legislativa nos estados e a grande diversidade no que se refere aos padrões de competição política tem levado vários autores a questionar explicações generalizantes, como a tese do governismo, e recomendar maior cuidado ao transplantar a lógica política observada na Câmara dos Deputados por Figueiredo e Limongi (1999) para a totalidade dos estados da federação brasileira (SANTOS, 2001; SOUZA E DANTAS NETO, 2006; TOMIO E RICCI, 2010; SOUZA, 2010). Essas conclusões abrem espaço para especular se, no nível estadual, em presença de determinados incentivos institucionais e condições políticas, não poderia haver um maior equilíbrio entre os poderes, uma atuação mais efetiva das comissões parlamentares e um maior volume de deliberação no processo decisório.

Esta tese pretende contribuir para o desenvolvimento dos estudos legislativos, ao chamar a atenção para uma dimensão pouco explorada nesse campo de estudos – a dimensão deliberativa da política parlamentar – e vista, por grande parte dos estudiosos, como uma dimensão empiricamente intratável (GARDNER, 1995; LASCHER, 1996). As interpretações dominantes, ao focar as variáveis macro do sistema político brasileiro, endógenas ou exógenas à organização legislativa, deixam lacunas quanto aos estágios do processo decisório que precedem o voto e envolvem a delimitação das alternativas em jogo, seu estudo e debate. Nesse sentido, a tese poderá contribuir para o debate mais amplo em torno da deliberação democrática, ao mostrar que, sob determinadas condições, a deliberação pode germinar e florescer também no âmbito do parlamento. Dado que o objeto de estudo são os legislativos

estaduais, a pesquisa poderá ampliar a compreensão sobre a política no nível estadual, que apenas recentemente passou a receber atenção da Ciência Política brasileira.

A tese está estruturada da seguinte maneira. No Capítulo 1 são discutidas as relações entre deliberação e representação, o conceito de deliberação adotado na pesquisa e a forma como esses temas vêm sendo tratados no âmbito da teoria democrática e, mais especificamente, no campo dos estudos legislativos. Destaca-se o fato de que nas concepções originais sobre o governo representativo, representação e deliberação eram dimensões estreitamente associadas e discutem-se algumas transformações ocorridas no governo representativo e suas implicações para a dimensão da deliberação. Argumenta-se que diferentes formas de se conceber a representação a aproximam ou a distanciam da deliberação, que esta última pode contribuir para aperfeiçoar a representação e que, sob determinadas condições e incentivos institucionais, a deliberação pode vir a desempenhar um papel importante no processo legislativo. Discute-se a hipótese central que propõe a existência de uma associação entre a organização informacional do legislativo e a deliberação. Por último, são apresentadas as principais conclusões da literatura sobre o funcionamento e o desempenho das comissões parlamentares nos legislativos brasileiros e suas implicações para se pensar em um processo legislativo com algum volume de deliberação informada.

No Capítulo 2 é apresentado o modelo analítico da pesquisa – os conceitos centrais, as variáveis dependentes e independentes e a forma como elas foram operacionalizadas – a justificativa sobre a escolha das Assembléias, sobre o recorte temporal e a escolha dos processos decisórios. Também são discutidas a metodologia da pesquisa, as técnicas e fontes mobilizadas. Além disso, discute-se a forma como se supõe que uma organização mais informacional do Legislativo conduz a um processo decisório com maior volume de deliberação informada e apresenta-se um esquema para a análise dos processos decisórios. Os estudos que focam a deliberação no contexto das casas legislativas são ainda pouco numerosos e recentes e, no caso do Brasil, quase inexistentes. Há um enorme debate em torno das opções metodológicas mais adequadas a esses estudos, tratando-se, portanto, de um campo a ser explorado e que apresenta muito mais perguntas do que respostas. Acredita-se que esta pesquisa poderá contribuir para o enriquecimento desse debate e mostrar que é possível e necessário que a deliberação seja investigada também no contexto dos órgãos representativos e não apenas no âmbito das instituições participativas.

O Capítulo 3 volta-se para a análise das características organizacionais das Assembléias de Minas e da Bahia com o objetivo de verificar em que medida cada casa aproxima-se do modelo informacional. Considera-se como informacionalmente organizada a casa legislativa: (a) que conta com comissões permanentes atuantes que efetivamente fazem uso de suas prerrogativas; (b) na qual as comissões são compostas de forma proporcional à força dos partidos na casa; (c) que possui, em boa medida, parlamentares que possam ser considerados especialistas (localizados em diferentes pontos do espectro político-ideológico) e que são alocados para as comissões correspondentes à sua especialização; e (d) que possui um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado voltado para subsidiar de informações substantivas o conjunto dos legisladores. Estes são os indicadores geralmente mobilizados nos estudos no campo das teorias informacionais. Não se incluiu a existência de mecanismos de mobilização de *expertise* externa por se considerar que estes nem sempre se encontram igualmente disponíveis para todos os parlamentares e implicam em maiores custos para os mesmos.

Finalmente, o Capítulo 4 foi dedicado à análise dos processos decisórios nas duas Assembléias, principalmente na fase de tramitação nas comissões de análise de mérito. A comparação entre os pares de processos decisórios foi feita mantendo-se constante, sempre que possível, o tema, a autoria do projeto, o regime de tramitação e a participação ou não de atores externos (representantes do Executivo, cidadãos e grupos organizados) de modo a investigar o efeito da organização legislativa sobre o volume e a qualidade da deliberação. Também foi analisado o processo de tramitação das matérias e o conteúdo das proposições, das emendas e dos pareceres das comissões como forma de verificar o aporte informacional das peças legislativas. Dessa forma buscou-se verificar em que medida a deliberação, no sentido proposto neste trabalho, desempenha um papel relevante no processo decisório e se, de fato, ele está associada à organização informacional do Legislativo.

Nas considerações finais foram discutidas as contribuições e limites do presente trabalho e esboçadas algumas hipóteses e problemas de pesquisa que podem vir a compor uma futura agenda no campo dos estudos legislativos.

## CAPÍTULO 1: DELIBERAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E ESTUDOS LEGISLATIVOS

### 1.1 Deliberação: lacunas e insuficiências na Ciência Política contemporânea

A presente tese tem como ponto de partida uma insatisfação com a forma como o tema da deliberação vem sendo tratado no seio do que se convencionou chamar de teoria deliberativa da democracia e no âmbito dos estudos legislativos. Apesar de a deliberação vir recebendo grande atenção na teoria democrática contemporânea, ela tem sido negligenciada pelos estudiosos do Poder Legislativo, que têm priorizado o exame dos processos de negociação e agregação de preferências, sem dar a devida atenção para as dimensões do debate e da discussão. Da mesma forma, os estudiosos contemporâneos da democracia deliberativa apenas secundariamente focam a dimensão da deliberação no contexto das instituições representativas clássicas, como os parlamentos, concentrando sua atenção sobre os processos comunicativos que ocorrem fora do sistema político no espaço denominado de esfera pública por tal vertente. Esse fato deixa uma lacuna na teoria democrática contemporânea quando se considera que a deliberação é (ou deveria ser) uma dimensão componente do processo legislativo, ao lado de outras formas de interação política e de métodos de tomada de decisão. Além disso, contribui para difundir a idéia de que os parlamentos, da forma como se estruturam nas democracias contemporâneas, não seriam uma arena propícia à deliberação.<sup>1</sup>

A narrativa política cotidiana evidencia a operação de diferentes lógicas de interação e métodos de tomada de decisão, entre as quais está o debate (ELSTER, 1998; GAMBETTA, 1998). Ao propor um projeto de lei, governos, partidos e legisladores individuais também apresentam as razões que justificam sua necessidade, importância e viabilidade. Não raro, esses atores vêm a público justificar suas posições perante a sociedade, quando, então, o debate extrapola os muros do Parlamento, alcança a grande mídia e, em alguns casos, os grupos de interesse e os cidadãos comuns. Se esta dimensão não é a única a caracterizar o

---

<sup>1</sup> Nesta tese os termos deliberação, debate e discussão são usados como intercambiáveis. Por se tratar de um conceito que traz consigo algumas ambigüidades, ele será discutido mais detidamente adiante.

processo legislativo, nem a principal, disso não decorre que não esteja presente e que não afete os resultados do jogo.<sup>2</sup>

Deve-se reconhecer que a negligência em relação à dimensão da deliberação não ocorreu apenas no âmbito da teoria. Desde seus primórdios até os dias atuais, o governo representativo sofreu várias transformações, entre as quais, a restrição dos espaços de discussão e de debate no interior dos parlamentos e mudanças quanto ao grau de independência dos parlamentares perante seus eleitores e seus partidos (MANIN, 1995). Apesar disso, muitas das regras e procedimentos atualmente em vigor, na maioria das casas legislativas, existem porque se concebe esse corpo como um órgão colegiado e deliberativo, no sentido aqui proposto. Dessa forma, não se pode afirmar categoricamente que o debate não desempenhe papel importante na política parlamentar ou que o Poder Legislativo não seja uma arena propícia à deliberação. Se o debate parlamentar não tem sido objeto de estudos sistemáticos que visem investigar os padrões de interação que o caracterizam, e as condições que o favorecem, isso não se deve à sua pouca relevância no processo político. Mas, sim, a alguns pressupostos assumidos pelos teóricos deliberativos e pelas teorias positivas que informam os estudos legislativos.

Se é certo que a deliberação foi primeiramente abordada no contexto do Parlamento pelos teóricos da representação dos séculos XVIII e XIX, contemporaneamente, o termo se difundiu com referência aos processos comunicativos que ocorrem na *esfera pública*, fora do sistema político, nas arenas de participação direta dos cidadãos. De fato, o tema da deliberação vem sendo exaustivamente tratado no âmbito da teoria deliberativa da democracia cujo desenvolvimento, em grande parte, é tributário dos esforços do pensador alemão Jürgen Habermas em aplicar sua teoria do discurso à análise da política democrática. Seus estudos, e os que se seguiram, conformaram uma vertente teórica que atribui centralidade ao elemento discursivo ou argumentativo no processo democrático. Os autores que se inserem na chamada vertente deliberativa da democracia entendem a deliberação não como um método de tomada de decisão, ao lado de outros, mas como a forma, por excelência, de justificação política nas sociedades contemporâneas e plurais (HABERMAS, 1997; COHEN, 1997; BOHMAN, 1997;

---

<sup>2</sup> A questão de se a deliberação, no sentido aqui proposto, tem papel relevante na explicação dos resultados políticos será explorada apenas tangencialmente nesta pesquisa. Trata-se de uma questão de grande relevância e, certamente, para alguns, a questão mais relevante. Pela complexidade do tema, porém, acredita-se ser necessário investigar, primeiro, como a deliberação toma parte do processo político, as condições que a favorecem, para, depois, examinar seus impactos sobre os resultados.

GUTMANN E THOMPSON, 1996; AVRITZER, 2000). Tais estudiosos argumentam que a deliberação foi um aspecto amplamente negligenciado tanto na teoria quanto na prática democrática (GUTMANN E THOMPSON, 1996). Segundo eles, a deliberação seria uma fonte de renovação teórica e prática para a democracia, capaz de oferecer respostas a vários problemas enfrentados pelas sociedades contemporâneas, sobretudo, ao que eles consideram ser um déficit de legitimidade (GUTMANN E THOMPSON, 1996; HABERMAS, 1997; COHEN, 1997; BOHMAN, 1997; YOUNG, 1997; AVRITZER, 2000).

Entretanto, a revalorização do elemento argumentativo não motivou, por parte dos teóricos da democracia deliberativa, o interesse em investigar a deliberação no contexto das instituições representativas formais, sobretudo nos parlamentos. Embora os autores não estabeleçam um vínculo necessário entre participação e deliberação e reconheçam a indispensabilidade da representação nas sociedades contemporâneas para a operação da democracia, na prática, a maioria dos estudos sobre a deliberação democrática concentra sua atenção e tem como objetos primordiais as instituições participativas, formais ou informais, da sociedade civil. As instituições formais com potencial de se constituírem em arenas deliberativas priorizadas por esses estudiosos não são aquelas acopladas ao Poder Legislativo, mas sim, ao Poder Executivo, como evidencia o grande volume de estudos desenvolvido no Brasil sobre o Orçamento Participativo e os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas (AVRITZER E NAVARRO, 2003; AZEVEDO E FERNANDES, 2005; DAGNINO E TATAGIBA, 2007; MARQUETTI, CAMPOS E PIRES, 2008).

Acredita-se poder afirmar corretamente que uma das razões para essa associação entre deliberação e participação relaciona-se ao diagnóstico habermasiano sobre a existência de um déficit de legitimidade nas sociedades contemporâneas associado ao crescente distanciamento entre as estruturas estatais e a esfera pública (HABERMAS, 1997; AVRITZER, 1996). A idéia de que o sistema político seria uma esfera caracterizada por relações verticais e hierarquizadas levaria os autores a crer que o Parlamento não seria uma arena propícia à deliberação. Restaria, então, às arenas de participação ampliada da esfera pública, o papel de produzir, via deliberação, um poder gerado comunicativamente, fonte de legitimidade das decisões tomadas pelos agentes públicos (HABERMAS, 1997). Ficaria em aberto a questão de se saber como as deliberações levadas a cabo na esfera pública orientariam o processo político nas instituições representativas que, como afirma o próprio Habermas (1997), são as únicas que tem autoridade para tomar decisões vinculantes.

A dimensão da deliberação também não tem atraído estudiosos do Poder Legislativo ou encontrado espaço nas teorias positivas de organização legislativa. Por teorias positivas se está referindo a um conjunto de estudos desenvolvidos a partir da década de 1960 com foco sobre o Congresso norte-americano que tomam como base de explicação do processo político tanto pressupostos comportamentalistas quanto institucionalistas. Essas teorias ou modelos, como costumam ser chamados, fazem parte de uma única matriz teórica, o novo institucionalismo da escolha racional, e se distinguem pela tentativa de se afastar de explicações deterministas da sociologia tradicional e por adotar uma série de premissas sobre o comportamento individual (SHEPSLE E WEINGAST, 1994; HALL E TAYLOR, 2003).

No âmbito dos estudos legislativos, diferentemente do que se observa na teoria deliberativa, privilegia-se a arena parlamentar como objeto de estudo, mas negligencia-se a dimensão da deliberação. Pode-se apontar pelo menos duas razões que auxiliam a explicar a persistência dessa lacuna. Em primeiro lugar, pode-se argumentar que alguns pressupostos da escolha racional – atores racionais movidos exclusiva ou primordialmente pelo auto-interesse e por preferências dadas e fixas – parecem não se coadunar com a noção de deliberação, na qual os participantes se abrem para a mútua persuasão. Nesse entendimento, a premissa do comportamento maximizador e o forte componente estratégico da escolha racional estariam em conflito com a idéia de um procedimento deliberativo por meio do qual os atores formam e transformam suas preferências com base na troca de argumentos razoáveis. Criar-se-ia, aqui, uma oposição entre uma perspectiva realista, que pretende abordar os problemas políticos da forma como eles se manifestam, e uma abordagem mais normativa comprometida, ao mesmo tempo, com a crítica dos processos políticos nos moldes em que ocorrem nas democracias contemporâneas e com a elaboração de prescrições sobre como esses processos deveriam ocorrer. De fato, grande parte dos adeptos da escolha racional mostra-se bastante cética em relação à possibilidade de que a deliberação venha a se tornar uma dimensão importante no processo político. Vários autores consideram que, mesmo na presença de incentivos adequados, é pouco provável que os indivíduos se disponham a resolver suas diferenças por meio de um processo deliberativo ou que este realmente tenha impactos significativos sobre os resultados políticos (PRZEWORSKI, 1998; MCCUBBINS E RODRIGUEZ, 2006).

Em segundo lugar, pode-se dizer que o instrumental metodológico característico da escolha racional limita sua capacidade de lidar com o aspecto dinâmico da política parlamentar, incluindo aí a dimensão deliberativa. Os estudos informados por essa

abordagem, em sua maioria, assumem como premissas que os indivíduos possuem preferências fixas, são capazes de hierarquizar essas preferências e agem, estrategicamente, no sentido de alcançar seus objetivos. Tal perspectiva se caracteriza por uma deliberada simplificação da realidade social, de modo que se possa abordar, na forma de dilemas e de métodos com alto nível de formalização (técnicas de modelagem, por exemplo), uma série de situações nas quais esteja presente algum problema de ação coletiva (MORROW, 1994). Se, de um lado, esses pressupostos e técnicas permitem ganhos em capacidade de generalização e maior rigor lógico, de outro, impõem uma série de restrições à apreensão da realidade, o que limita a capacidade dessa abordagem para a compreensão do processo legislativo em toda a sua dinâmica, sobretudo no que se refere à formação e à transformação endógena de preferências, que não resulte simples e unicamente de negociação, de cálculo ou de adaptação (TSEBELIS, 1998).

Tais colocações poderiam levar à conclusão de que a abordagem da escolha racional e as perspectivas analíticas dela derivadas não seriam referências profícuas para o estudo da deliberação. Neste trabalho, no entanto, sustenta-se posição diferente. Argumenta-se que as teorias que se concentram na dimensão informacional do processo legislativo oferecem um interessante ponto de partida para a compreensão da deliberação parlamentar. Ao longo desta tese, espera-se mostrar que a estratégia e o cálculo, de um lado, e os processos de debate e argumentação, do outro, não são necessariamente excludentes. Tudo depende da forma como se concebe a representação e a deliberação e do nível das expectativas colocadas sobre a última.

Nesse sentido, o presente trabalho apresenta um enfoque inovador do tema da deliberação parlamentar ao propor a existência de umnexo entre a deliberação e a organização informacional do legislativo. Não se trata de um *insight* original, uma vez que outros autores já haviam apontado a existência de pontos de encontro entre ambas as dimensões (KREHBIEL, 1991, LIMONGI, 1994). Entretanto, até o momento, poucos estudiosos do legislativo buscaram abordar essa relação de maneira sistemática. Como afirma Gardner (1995), mesmo no contexto do Congresso norte-americano, certamente a casa legislativa mais estudada do mundo, a dimensão da deliberação recebeu pouca atenção dos estudiosos. O autor afirma que:

Embora nós saibamos muito sobre o Congresso como uma instituição representativa (...) nós sabemos muito menos sobre sua dimensão deliberativa. A deliberação tem sido, na maioria das vezes, ignorada ou assumida como um emeneto amorfo ou intangível (e, portanto, não verificável) do processo de tomada de decisões congressuais (2005: mimeo, tradução nossa).<sup>3</sup>

Considerando a importância de ampliar a compreensão sobre os estágios do processo decisório que precedem o voto e envolvem a delimitação das alternativas em jogo, seu estudo e debate, alguns estudiosos do Congresso norte-americano passaram a investigar a dimensão da deliberação no processo legislativo. Trata-se de um campo de estudos ainda recente e pouco sistematizado, mas que tem contribuído para o desenvolvimento de métodos e abordagens para a investigação da dimensão deliberativa da política parlamentar.

Como afirma Lascher (1996), a base empírica para o estudo da deliberação parlamentar é fraca e o próprio conceito sofre de ambigüidades. Alguns autores adotam um conceito mais enxuto de deliberação como “cuidadosa consideração antes de decidir”, “processo para chegar a decisões informadas, instrumentalmente racionais e consistentes com os objetivos e/ou valores dos decisores” (MUCCIARONI E QUIRK, 2006) ou como uma forma de discussão em torno dos meios mais adequados para se atingir fins pré-definidos (PRZEWORSKI, 1998). Outros autores partem de uma concepção mais ampla vendo a deliberação como um processo que envolve avaliação racional dos méritos das políticas públicas, compromisso com a perseguição de alguma noção de bem público, uso de informações para a persuasão mútua, abertura dos legisladores para a persuasão e tomada das decisões finais vinculadas ao processo de julgamento racional (BESSETTE, 1994).

Nesse sentido, pode-se dizer que a investigação da deliberação parlamentar tem ocorrido sob perspectivas diferentes, em alguns casos, partindo-se de uma visão dos legisladores como comprometidos com a busca de alguma concepção de bem comum (BESSETTE, 1994), em outros, a partir de uma visão dos parlamentares como atores auto-interessados que atribuem importância à deliberação como forma de escolher entre diferentes alternativas de políticas (LASCHER, 1996).

---

<sup>3</sup> While we know much about Congress as a representative institution (...) we know far less about its deliberative dimension. Deliberation has been mostly ignored, or has been assumed to be an amorphous or intangible (and therefore unresearchable) element of congressional decision making (Gardner, 2005: mimeo).

É possível encontrar diferentes enfoques. Enquanto alguns buscam desenvolver esquemas analíticos inspirados na teoria do discurso de Habermas para o estudo da deliberação parlamentar (STEENBERGEN *et al.*, 2003), outros trabalham com uma noção mais simples de deliberação, qual seja, como processo de debate e discussão em torno de políticas (MUCCIARONI E QUIRK, 2006). Há, também, estudos baseados na realização de experimentos deliberativos que buscam reproduzir o contexto legislativo de modo a investigar em que medida a deliberação produz resultados mais positivos em termos de bem-estar (MCCUBBINS E RODRIGUEZ, 2006) ou sob que condições processos decisórios baseados em negociação podem se converter em processos deliberativos (MCLAVERTY E HALPIN, 2008).

Lascher (1996) chama a atenção para os enormes desafios metodológicos em torno do estudo da deliberação parlamentar e busca operacionalizar conceitos na forma de variáveis e indicadores que permitam desenvolver hipóteses testáveis sobre o volume e a qualidade da deliberação nos legislativos. Connor e Oppenheimer (1993) estudaram as mudanças no tempo dedicado à deliberação no Plenário do Congresso norte-americano e o número de participantes que falaram e propuseram emendas em processos decisórios levados a cabo entre 1920 e 1980. Steenbergen *et al.* (2003) analisaram o conteúdo dos debates ocorridos na Câmara dos Comuns britânica para criar um índice de qualidade do discurso derivado da teoria do discurso de Habermas e mensurar em que medida os participantes escutam uns aos outros, justificam suas posições em termos razoáveis, demonstram mútuo respeito e boa vontade para reavaliar suas posições. Landy, Roberts e Thomas (1990) examinaram várias deliberações sobre meio ambiente no Congresso norte-americano e na Agência de Proteção Ambiental nos anos de 1970.

Algumas das principais questões discutidas por esses estudiosos referem-se às condições que favorecem e motivam a deliberação parlamentar (CONNOR E OPPENHEIMER, 1993; MUCCIARONI E QUIRK, 2006); os tipos de arranjos institucionais mais conducentes à deliberação (BACHTIGER *et al.*, 2005); os efeitos da deliberação sobre o processo decisório e sobre a qualidade das políticas (MUCCIARONI E QUIRK, 2006), entre outros.

Há, também, um conjunto de estudos que analisa o aspecto da transmissão da informação nas casas legislativas. Em geral, seu foco está em saber como as legislaturas lidam

com o problema da incerteza, como provêm, internamente, os legisladores de informações relevantes para a tomada de decisão e como isso influencia a qualidade das políticas. Mas, em geral, os autores não vão além dessas dimensões, na tentativa de compreender os nexos entre a existência de uma organização informacional e a qualidade da deliberação parlamentar (AUSTEN-SMITH, 1990; KREHBIEL, 1991; SEBATIER E WHITEMAN, 1985).

## **1.2 Deliberação, Negociação e Agregação: uma aproximação conceitual**

Uma tarefa fundamental para investigar, de maneira sistemática, a deliberação no contexto do Parlamento refere-se à definição dos pressupostos que informam a investigação e o conceito de deliberação adotado, já que a forma como se define a deliberação tem conseqüências sobre as possibilidades de abordá-la empiricamente.

No presente trabalho, a deliberação é entendida como processo de argumentação e troca de informações entre indivíduos que, mediante o uso da linguagem, orientam-se para a mútua persuasão. No contexto específico do Parlamento, a deliberação é entendida como um processo de argumentação em torno de políticas e resultados, pelo qual os legisladores visam formar e transformar as preferências uns dos outros e do público em geral. Tal idéia não pressupõe que os legisladores estejam comprometidos com a busca do interesse público ou que a deliberação sempre irá resultar em consenso ou transformação de preferências. De acordo com a definição adotada, o foco recai sobre a dimensão substantiva do debate em torno de *policies*, o que não quer dizer que não se considere o debate em torno de procedimentos. Este será abordado sempre que ocupar um lugar central no processo, pois, sabe-se que a discussão em torno das regras e dos procedimentos de tomada de decisão tem impacto direto sobre os resultados e, inclusive, sobre volume e a qualidade de deliberação.

Como afirma Elster (1998), nas sociedades democráticas, a maioria dos processos de tomada de decisões políticas combina três métodos distintos: a argumentação, a barganha e o voto. Um dos maiores obstáculos para o estudo do tema da deliberação e que, certamente, tem desencorajado a sua abordagem no contexto do Parlamento, relaciona-se às dificuldades para se distinguir a negociação e a barganha da deliberação propriamente dita. No nível conceitual, essa distinção é mais clara.

Considera-se que no processo deliberativo os atores políticos objetivam convencer e persuadir os outros pelo emprego da fala e do uso de argumentos racionais e razoáveis. Racionais, no sentido em que a deliberação se caracteriza pela discussão em torno da adequação entre meios e fins. Razoáveis, porque os participantes da deliberação devem seguir pela necessidade de justificar suas posições uns perante os outros tendo em vista um amplo leque de interesses e uma matriz ampla de informações. A idéia de razoabilidade não pressupõe que os cidadãos sejam indiferentes aos seus valores, concepções morais e interesses, mas apenas que, em um contexto de democracia e de pluralismo político, eles terão que ir além de seus próprios interesses para justificar as suas propostas ou que eles serão constrangidos a coordenar seu interesse ou desejo particular com os de um número maior de pessoas.<sup>4</sup> Nesse sentido, a deliberação é entendida como uma forma de interação que tem como traços fundamentais os objetivos de persuadir, convencer, formar e transformar preferências e justificar decisões por meio de discussão, debate, argumentação e troca de informações. A noção de razoabilidade não necessariamente vincula o conceito de deliberação aqui exposto à idéia de bem comum. Isso porque o conceito de razoabilidade aqui adotado se insere mais numa chave pluralista que reconhece a política como a interação entre indivíduos e grupos com interesses concretos e igualmente legítimos do que numa chave republicana, orientada para uma idéia mais abstrata de bem comum como algo que transcende os interesses particulares.

Já a negociação e a barganha nem sempre têm como objetivo o convencimento, a formação e a transformação de preferências. A negociação, na maioria das vezes, se resume a acordos por meio dos quais nenhuma das partes se dispõe a alterar verdadeiramente seus pontos de vista ou objetiva alterar a opinião de outros. O acordo, neste caso, resulta mais de cálculos em que se avaliam os custos e benefícios de se fazer concessões a respeito de uma matéria. Uma dimensão importante dos processos decisórios caracterizados pela negociação é, como afirma Sartori (1994), o fator intertemporal. Negociações só se tornam críveis se tomadas em um contexto decisório contínuo, no qual as concessões feitas hoje possam ser retribuídas amanhã. Mais importante, o resultado do processo de negociação é influenciado pelo poder de barganha de cada uma das partes, isto é, pelos recursos que cada um controla, e

---

<sup>4</sup> Aqui, a noção de razoabilidade é empregada com sentido semelhante ao de Cohen (1997) e Rawls (2002), para quem o pluralismo que caracteriza grande parte das sociedades contemporâneas implica a necessidade de sustentar posições e pontos de vista de forma que possa ser compreendida e aceita pelos outros, mesmo que estes não concordem quanto à dimensão substantiva do argumento.

torna-se possível devido ao fato de que os indivíduos diferem em relação à intensidade de suas preferências. O mais importante a considerar, para os propósitos do presente trabalho, é que uma decisão tomada exclusivamente via negociação e barganha não resulta de um processo de troca de argumentos que revelou ser a decisão tomada a mais adequada tendo em vista os interesses em disputa e as informações disponíveis.

A deliberação também se distingue da agregação de preferências porque se, na primeira, o que conta são as razões apresentadas em sustentação às propostas e a razoabilidade dos argumentos, na segunda, o que vale é o número dos que apóiam ou rejeitam uma proposta. Enquanto na agregação o foco está no processamento numérico de preferências e vontades dadas e fixas, na deliberação, a atenção volta-se para a forma como as preferências são formadas e transformadas e para o processo pelo qual uma vontade se torna majoritária.

Na prática, porém, não é tão simples distinguir essas três formas de interação, principalmente negociação e deliberação. No dicionário Aurélio aparecem como significados de deliberar “Resolver ou decidir mediante discussão e exame”, “Refletir sobre decisão a tomar”, “Tomar decisão”, “Premeditar”. É comum que o termo “deliberação” seja empregado como sinônimo de “decisão”, de modo geral, e não de uma forma particular de interação ou de tomada de decisões. A avaliação dos ganhos analíticos da distinção entre deliberação e outras formas de tomada de decisões depende de intensa reflexão teórica e teste empírico. Acredita-se que negociação e deliberação apresentam atributos bastante específicos e, em alguma medida, observáveis e passíveis de serem captados por esquemas analíticos adequados.

Para além desta discussão conceitual, esta tese pretende contribuir para o desenvolvimento dos estudos legislativos, ao chamar a atenção para uma dimensão pouco explorada nesse campo de estudos e ao se propor a desenvolver um modelo analítico para apreender a deliberação parlamentar que, até então, tem sido vista, por grande parte dos estudiosos, como uma dimensão empiricamente intratável (GARDNER, 1995; LASCHER, 1996). Também poderá contribuir para o debate mais amplo em torno da deliberação democrática, ao mostrar que, sob determinadas condições, a deliberação pode germinar e florescer também no âmbito do Parlamento.

Dado que o objeto de estudo são os legislativos estaduais, a pesquisa poderá ampliar a compreensão sobre a política no nível estadual, que apenas recentemente passou a receber

atenção da Ciência Política brasileira. A opção por estudar o processo legislativo estadual, diferentemente, por exemplo, do nacional, onde se tomam as decisões de maior relevância para o país, justifica-se por duas razões. Primeiro, a comparação entre processos decisórios realizados em nível estadual permite manter constantes características do arranjo institucional comuns a todos os legislativos brasileiros, como o sistema de governo e de representação, e verificar o impacto de diferentes formas de organização legislativa sobre os padrões de interação dos parlamentares, o que seria mais difícil assegurar em uma comparação entre países. Por outro lado, pode-se afirmar que, devido ao baixo grau de desenvolvimento institucional observado na maioria das Assembléias Estaduais brasileiras, sobretudo no que se refere ao aspecto da informação, estas não seriam os espaços mais propícios a uma deliberação informada. Portanto, se nestas arenas for detectado algum volume relevante de deliberação, no sentido aqui proposto, será razoável esperar que este seja ainda maior ali onde há maior desenvolvimento institucional no tocante à informação e os deputados contam com uma melhor estrutura informacional como é o caso, por exemplo, da Câmara dos Deputados.

É importante assinalar que este trabalho não compartilha de alguns pressupostos defendidos pelos teóricos deliberativos (HABERMAS, 1997; COHEN, 1997; GUTMANN E THOMPSON, 1996; AVRITZER, 2004), entre eles, o de que a deliberação seria a única forma de justificação política nas sociedades democráticas ou de que os resultados de decisões tomadas por meio da deliberação seriam sempre superiores, mais racionais ou mais legítimos do que os resultados originados de outras formas de decisão.<sup>5</sup> Não se ignora que o processo deliberativo possa ser dificultado por obstáculos tais como a pressão do tempo e a necessidade de tomar decisões de forma rápida, a desigualdade entre os atores que participam do processo, em relação a vários aspectos, o uso da hipocrisia por parte daqueles que, reconhecendo não ser suficiente sustentar uma proposta com base em razões pessoais ou estreitas, buscam travestir de interesse geral seus interesses particulares (PRZEWORSKI, 1988; ELSTER, 1997). Deve-se considerar, ainda, que a deliberação, da mesma forma que pode favorecer a construção de consensos e acordos, também pode levar a uma exacerbação do conflito e ao agravamento do dissenso (JOHNSON, 1998).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> É importante assinalar que, embora esteja sendo tratada como uma única vertente teórica e analítica, a vertente deliberativa da democracia caracteriza-se por um rico e produtivo debate interno e seus autores encontram-se cientes da maioria das críticas aqui apresentadas.

<sup>6</sup> A associação entre deliberação e consenso tem sido problematizada mesmo entre os teóricos deliberativos. Para uma discussão a respeito ver Cohen (1997) e Araújo (2004). Uma discussão sobre como a deliberação pode levar à hipocrisia política pode ser encontrada em Elster (1998) e Przeworski (1998).

Também vale enfatizar que a noção de interesses, quando aqui utilizada, não possui conotação negativa. Não se parte da idéia de que os interesses sempre representam pontos de vista estreitos ou uma motivação egoística. Toma-se o termo interesse em sua acepção mais simples que denota as preferências, os desejos e os objetivos de um ator. Assim como a perspectiva da escolha racional, reconhece-se que os benefícios políticos são limitados e os atores possuem preferências diversas, às vezes, irreconciliáveis. Nesse sentido, a dimensão distributiva e competitiva sempre será um aspecto relevante do processo político.

O foco na dimensão da deliberação, portanto, não repousa sobre uma dicotomia entre, de um lado, uma concepção positiva de deliberação e, de outro, uma visão negativa dos interesses e da luta distributiva. Reconhece-se, entretanto, que a forma como os legisladores perseguem seus interesses pode variar de contexto para contexto. Vislumbra-se a possibilidade de que, em determinados contextos, a interação política possa ocorrer não apenas em torno dos interesses de determinados indivíduos e grupos, mas orientada para a identificação e a busca do “melhor interesse” dos cidadãos. Este, como propõe Reis (2000), seria resultado de uma avaliação ponderada e informada por parte do ator de seus interesses e objetivos.

### **1.3 Por Que Deliberar?**

Acredita-se haver várias razões que tornam a deliberação um elemento importante do processo legislativo a ser investigado e compreendido. Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que a democracia e o governo representativo mantiveram, em vários momentos da história e na concepção de diferentes pensadores políticos, uma relação estreita com a idéia do debate. Dependendo da forma como se concebe o governo representativo, a deliberação passa a exercer um papel central como critério de avaliação da qualidade da representação (PITKIN, 1967; MANIN, 1995; GARDNER, 2005). Nesse sentido, pode-se considerar que a deliberação, ao permitir que cidadãos e representantes troquem idéias e informações, que interesses e pontos de vista sejam confrontados, funciona como uma ferramenta que pode

---

aperfeiçoar a representação.<sup>7</sup> Nesse sentido argumenta Elster, ao afirmar que “It is far from obvious that the goals of optimizing representation and optimizing deliberation always work in tandem” (ELSTER, 1998, p. 13).

A deliberação pode aperfeiçoar a representação quando induz os representantes a tomarem decisões mais informadas e mais conducentes aos fins desejados. Não é trivial, em se tratando de um regime democrático, saber como o Parlamento delibera sobre políticas, quão bem informados são os parlamentares quando tomam suas decisões e quais são as condições que favorecem a deliberação informada (MUCCIARONI E QUIRK, 2006). Trata-se de questões fundamentais porque, quando os congressistas falham em antecipar os resultados e conseqüências de suas decisões sobre políticas, muitos danos podem ser causados aos cidadãos. Quando essas falhas se tornam freqüentes, isso pode afetar, inclusive, a confiança dos cidadãos nas instituições e em seus representantes (MUCCIARONI E QUIRK, 2006).

Mas, por que os parlamentares atribuiriam importância à deliberação? Por que, ao invés de simplesmente se dedicarem a um jogo de construção de acordos por meio de trocas intertemporais de apoio, eles se dedicariam a resolver o desacordo mediante a discussão? Partindo-se da premissa de que os indivíduos são racionais e que os parlamentares almejam, antes de tudo, assegurar sua reeleição, ou seu futuro sucesso eleitoral, ficaria a questão de mostrar como a deliberação poderia contribuir para o alcance desses objetivos.

Como argumentam Mucciaroni e Quirk (2006), os parlamentares podem usar o debate como estratégia para persuadir seus pares dos méritos substantivos de uma proposta ou posição política, para mobilizar apoio e reduzir a oposição dos eleitores em torno de uma decisão, para reivindicar crédito político por suas posições e para fortalecer sua credibilidade e sua reputação como especialistas. Esses diferentes usos, é claro, diferenciam os processos deliberativos e, neste trabalho, o foco recai sobre o primeiro tipo. Arnold (1990) também destaca a importância das estratégias de persuasão no processo decisório. Em seu entendimento, a persuasão envolve a criação, ativação ou mudança das preferências políticas

---

<sup>7</sup> Não se afirma que a deliberação sempre, em qualquer contexto, funcionará como uma ferramenta que aperfeiçoa a representação. Reconhece-se que, em alguns casos, nos quais, por exemplo, haja grande nível de desigualdade entre os participantes, a deliberação possa, ao contrário, levar os atores políticos a sustentar idéias equivocadas a respeito da conexão entre meios e fins e a defenderem posições que, no médio prazo, se mostram contrárias a consecução de seus próprios interesses (PRZEWORSKI, 1998).

de legisladores e cidadãos. Por meio de estratégias de persuasão, as elites políticas podem desenvolver argumentos sobre a conexão entre determinadas políticas e resultados coletivamente almejados, reivindicar a atenção dos agentes públicos para temas até então relegados à esfera privada e alterar a percepção de seus pares e dos cidadãos sobre a incidência de custos e benefícios relacionados a determinada decisão.

Como nem sempre os dois outros tipos de estratégias de que fala Arnold (1990) – procedimentais e de modificação – estão disponíveis para o conjunto dos agentes políticos, a persuasão pode revelar-se um recurso interessante. Em contextos de grande disponibilidade e dispersão de informações, ela pode ser mesmo o recurso menos dispendioso.<sup>8</sup> Arnold (1990) afirma também que, em circunstâncias ordinárias, as estratégias de persuasão são as melhores porque são mais efetivas no tocante à construção de “coalizões” duradouras.

Entretanto, no contexto específico do Parlamento, tem sido comum encarar as deliberações ocorridas no Plenário e nas comissões mais como um jogo de cena, um “jogar para a platéia” sem sentido prático, uma vez que as decisões já estariam pré-determinadas por acordos feitos entre os partidos, por compromissos assumidos com o governo ou pelo encaminhamento das lideranças partidárias. Porém, sabe-se que os níveis de disciplina partidária e o grau de apoio ao governo, no Brasil e em outros países, variam de partido para partido, de temas para temas e ao longo do tempo. Isso sugere que, durante o processo político, e devido a uma série de razões, os atores alteram seu posicionamento. Entretanto, em geral, considera-se que essa alteração é resultado de negociações realizadas entre os legisladores. Elas não poderiam, também, resultar de uma genuína transformação de suas preferências? Afinal, a persuasão é uma estratégia disponível para os atores políticos e pode ser a menos dispendiosa nos casos em que o parlamentar possui informação ou tem fácil acesso a ela. É razoável supor que os parlamentares lancem mão desse recurso quando observam a possibilidade de sucesso. A tendência em considerar que os parlamentares se restringem ou priorizam a negociação e a barganha é um resultado da premissa questionável de que suas preferências são dadas e fixas e de que os parlamentares, em sua grande maioria, não se mostram dispostos a serem persuadidos. A necessidade de tomar decisões com

---

<sup>8</sup> Esse ponto não é compartilhado pelo autor que não explora as implicações para o processo político de uma organização informacional do Legislativo. Segundo Arnold (1990), as estratégias de persuasão requerem esforço e tempo e não podem ser mobilizadas em contextos onde os interesses se mostram muito irreconciliáveis.

agilidade também é um aspecto destacado por aqueles que acreditam que a deliberação não desempenha ou não possa vir a desempenhar um papel importante no processo decisório.

Deve-se considerar que a consolidação dos procedimentos democráticos é um processo que, em seu desenrolar, exige que os agentes públicos sinalizem para a sociedade as razões porque determinadas decisões são tomadas e outras não o são. No Brasil, ao se abrir as portas para a participação da sociedade civil organizada a partir da Constituição de 1988 e ao se restabelecer a liberdade de imprensa quando da redemocratização, possibilitou-se espaço para um maior acompanhamento por parte da sociedade da atuação dos agentes políticos. Nesse sentido, o processo de justificação das decisões tornou-se um ingrediente fundamental, por meio do qual, muitas vezes, os representantes visam mobilizar a sociedade e influenciar o processo de formação de opiniões sobre quais seriam os melhores interesses dos cidadãos e dos diversos grupos sociais e as melhores políticas para alcançá-los. E claro, não se trata de uma mão única. Os atores políticos não forjam simplesmente as opiniões dos cidadãos, eles são também influenciados pelos valores, identidades, opiniões e pelas preferências dos diferentes grupos da sociedade.

Afirmar que determinada decisão foi tomada devido a acordos feitos com o governo ou entre os partidos nem sempre é suficiente como critério de justificação perante a sociedade. Para os céticos quanto à capacidade dos cidadãos de se informarem a respeito dos assuntos políticos e avaliarem os agentes públicos com base nesses julgamentos, é importante lembrar que não se pode menosprezar o papel da mídia e dos grupos de pressão – ou, no sentido proposto por Arnold (1990), dos instigadores – em dar visibilidade aos acontecimentos políticos relevantes e mobilizar a sociedade a favor ou contra uma determinada questão. Vários exemplos de processos decisórios no Brasil atestam esse fato. Ainda que, no limite, a autorização democrática repouse no princípio numérico (PRZEWORSKI, 1998; ARAÚJO, 2004), cumpre saber por que determinada decisão foi tomada e outra não o foi, o que se torna possível através do exame dos processos de deliberação e negociação que antecedem o voto.

Além disso, supondo que haja uma associação entre a troca de informações e o processo deliberativo, é coerente afirmar que a preocupação com a crescente complexidade envolvendo a elaboração e a implementação de políticas públicas, e as incertezas que as cercam, incentiva os legisladores a se abrirem para um processo decisório onde a troca de informações e idéias via argumentação seja uma dimensão central. Aos governos interessa

uma avaliação positiva, o que se torna mais provável quanto mais as políticas implementadas sejam conducentes aos fins a que se destinam. Para as minorias e para as oposições a deliberação pode ser uma ferramenta central a ser utilizada para contrabalancear a força numérica das maiorias.

#### **1.4 Representação e Deliberação: excludentes ou complementares ?**

Na seção anterior afirmou-se que a importância da deliberação no processo legislativo é, em grande parte, dependente da forma como se concebe o governo representativo. De fato, observa-se que diferentes visões em torno da deliberação e diferentes arranjos e práticas representativas têm implicações diretas sobre o volume e a qualidade da deliberação que se pode esperar encontrar no órgão representativo.

Nas concepções originais sobre a democracia representativa e o Parlamento, deliberação e representação eram dimensões estreitamente associadas. O governo representativo não era compreendido unicamente como uma maneira de operacionalizar a democracia nas sociedades complexas e nem como uma forma indireta de democracia, mas como uma forma superior de governo popular. Para os contemporâneos do advento do governo representativo, a representação funcionaria como um filtro através do qual seria possível refinar e ampliar as perspectivas do público permitindo aos legisladores o distanciamento necessário para fugir das tentações imediatistas e buscar as melhores soluções para os problemas da sociedade. (HAMILTON ET AL, 1979; MILL, 1981; MANIN, 1995; GARDNER, 2005). Esta posição foi sustentada com vigor principalmente por John Stuart Mill (1981) que afirmava que o Parlamento, constituído a partir da representação proporcional, criaria um contexto no qual todas as posições e pontos de vista relevantes da sociedade poderiam se expressar e serem ouvidos. Por isso, para ele, o que poderia ser feito melhor por um corpo coletivo do que por qualquer indivíduo é a deliberação. Segundo o autor, “quando for necessário ou importante que várias opiniões conflitantes sejam ouvidas e consideradas, um corpo deliberativo será indispensável” (MILL, 1981, p. 49). Nesse contexto, a decisiva superioridade do Parlamento no que tange à deliberação repousa sobre a natureza do contexto legislativo que, como afirma Mill, favorece e força a autocorreção (MILL, 1981; ELSTER, 1998).

No século XIX, considerava-se que o governo representativo significava a aplicação da divisão do trabalho ao universo da política, sendo mais compatível com o modo de vida do homem moderno, que reserva grande parte do seu tempo à realização de atividades produtivas e à fruição de sua vida privada. Por não possuírem tempo livre para se dedicar à política, e sendo necessário assegurar o progresso social, os cidadãos delegam a outros a tarefa de se dedicar aos negócios públicos, no interesse dos representados. Pensadores da época como Madison, Siéyès e Burke consideravam que, a despeito de serem escolhidos em áreas geográficas bem delimitadas, os legisladores eram representantes da nação e, como tal, não deveriam se comportar como simples transmissores das vontades dos eleitores. Ao invés disso, eles deveriam deliberar e votar livremente, de acordo com o seu próprio julgamento (MANIN, 1995).

Os teóricos do governo representativo não devem, no entanto, serem interpretados de forma idealizada, pois em sua grande maioria defendiam o sufrágio restrito e tinham uma visão elitista da política. De fato, a ênfase sobre a dimensão deliberativa esteve mais tradicionalmente associada ao pensamento conservador do que à tradição democrática. Em geral, os pensadores da época acreditavam que o Parlamento deveria ser composto por homens notáveis e patrióticos cuja educação e origem os tornavam mais aptos a julgar com maior distanciamento e moderação.

Como argumenta Gardner (2005), contemporaneamente, uma noção de representação compatível com a idéia de deliberação pode ser encontrada em Pitkin (1967) e Manin (1995). Pitkin (1967) nega um conceito de representação baseado na identificação simbólica ou descritiva entre legisladores e cidadãos. Para ela a representação deve ser entendida como uma atividade que se caracteriza pela independência parcial dos representantes perante os representados. Isso significa a rejeição do princípio do mandato imperativo, isto é, da idéia de que os eleitores podem dar instruções com força legal para os representantes. E, também, a negação da idéia de que a representação consista simplesmente na perseguição cega por parte dos eleitos dos interesses daqueles que os elegeram. Nesse caso, segundo a autora, não haveria representação e seria como se os próprios cidadãos tomassem as decisões.

Pitkin (1967) afirma que os representantes possuem independência parcial para fazerem seus próprios julgamentos. Parcial, porque parlamentares que agem sistematicamente

contra as vontades dos representados não podem ser considerados representativos. Nesse sentido, a representação pode ser entendida como uma atividade na qual os representantes selecionados, por algum mecanismo formal de autorização pelos eleitores, possuem independência para escolherem o melhor posicionamento e as melhores decisões a tomar. A noção defendida pela autora compatibiliza as dimensões da representação e da deliberação na medida em que reserva aos legisladores uma importante parcela de independência para fazerem seus julgamentos e tomarem decisões ao invés de concebê-los como simples vetores de vontades formuladas fora da arena parlamentar.

Nesse sentido, como assinala Przeworski, ao escolherem seus representantes, os cidadãos não estão optando por políticas específicas, mas por pessoas que irão fazer estas escolhas, na expectativa de que elas o façam em consonância com seus interesses (PRZEWORSKI, 1995, 1998). Afinal, se os cidadãos não estão suficientemente informados sobre os aspectos relevantes do mundo que os cerca, como eles serão capazes de identificar seu melhor interesse? Se eles não dispõem de informações suficientes e das capacidades requeridas para estabelecer a conexão entre resultados e políticas, como eles poderão instruir adequadamente seus representantes sobre o que desejam que seja feito? Sendo as eleições mecanismos insuficientes para informar os representantes sobre o conjunto de políticas que eles devem perseguir (PRZEWORSKI, STOKES E MANIN, 1999), faz-se necessário criar outras formas pelas quais os cidadãos possam instruir adequadamente seus representantes acerca de suas preferências. Ou, nos termos propostos por Anastasia e Inácio (2006), faz-se necessário alterar as condições que caracterizam a formação e a transformação de preferências.

Daí, a crescente importância atribuída por alguns autores aos mecanismos que permitem uma maior interlocução entre representantes e representados e que permitem aos primeiros deliberar, ao mesmo tempo, com independência e responsividade em relação ao conjunto dos cidadãos.<sup>9</sup> O objetivo de tais mecanismos, como destaca Anastasia (2001):

---

<sup>9</sup> No Brasil, os orçamentos participativos, os conselhos setoriais de políticas públicas e as audiências públicas realizadas pelas comissões parlamentares são os casos mais conhecidos e estudados de espaços institucionalizados de participação ampliada dos cidadãos. Seu surgimento insere-se no marco regulatório criado pela Constituição Federal de 1988 que afirmou o princípio da participação cidadã.

Não é obrigar os representantes a cumprir os mandatos expressos no momento eleitoral – uma vez que as condições podem mudar e os agentes necessitam de certos graus de autonomia para o exercício efetivo da representação política – mas de institucionalizar procedimentos pelos quais, no período entre as eleições, os *principals* [cidadãos] possam expressar preferências relativas aos *issues* mais salientes para cada *constituency* e possam monitorar o que se passa na arena parlamentar” (ANASTASIA, 2001, p. 50-51).

A polêmica em torno do mandato imperativo *versus* a independência dos representantes também foi abordada por Bernard Manin (1995). Segundo o autor, a idéia de que as decisões são tomadas após debate foi um dos elementos constituintes do governo representativo nos diferentes momentos de sua história. Para o autor, uma evidência da associação original entre o Parlamento e o debate é o fato de a idéia do mandato imperativo nunca ter sido colocada em prática. A maior parte das democracias representativas que se consolidaram ao redor do mundo, embora assegurasse aos representados o direito de instruírem livremente os representantes e o governo, sobretudo através dos direitos de livre expressão, nunca deu a essas instruções um caráter de obrigação legal. Isso, porque, se acreditava que os legisladores teriam melhores condições para tomar decisões, senão pelos conhecimentos e experiências acumulados ao longo de sua trajetória política, pelas próprias oportunidades oferecidas pelo colegiado.

O autor argumenta que a associação do governo representativo à idéia de governo do debate foi algo que se deu mais na prática do que na teoria. Para os fundadores do governo representativo, dado que não fazia sentido que a representação fosse realizada por um único indivíduo, o surgimento de um corpo coletivo era natural e, por conseguinte, do debate. O elo que levava do Parlamento ao governo deliberativo era o princípio da igualdade política que, naquele momento, começava a se impor sobre a origem, a riqueza e o status. Dada a igualdade existente entre os representantes, a discussão, o debate, a busca de convencimento e de persuasão mostravam-se como os caminhos lógicos e legítimos para a construção de consensos e acordos.

As abordagens de Pitkin (1967) e de Manin (1995) convergem para uma mesma constatação: a de que a representação não se materializa nas características dos representantes, mas em seu comportamento e que, seja pelo contexto em que se realiza, seja pelo princípio da

independência parcial dos representantes, a representação é perfeitamente compatível com a noção de deliberação (GARDNER, 2005).<sup>10</sup>

Entretanto, como afirma Gardner (2005), essa não é a única forma pela qual o governo representativo tem sido compreendido contemporaneamente. Uma visão amplamente distinta pode ser encontrada nas teorias positivas de organização legislativa que, embora não tenham se dedicado como os autores acima sobre as questões teóricas envolvidas no conceito de representação, implicitamente adotam uma visão que tende a separar deliberação e representação. Tendo como parâmetro o Congresso norte-americano, Gardner (2005) afirma que o órgão legislativo está estruturado para servir a uma noção de representação que consagra a representação de interesses, em uma chave mais pluralista, e não a deliberação como forma de interação e método de tomada de decisões. Segundo o autor, seria o próprio caráter representativo do Congresso que limitaria a sua dimensão deliberativa.

Gardner (2005) argumenta que a forma como o Congresso norte-americano está organizado viola algumas das condições propaladas pela literatura como fundamentais à deliberação. Uma dessas condições seria a da independência dos legisladores perante os representados. Se é fato que o Congresso não prevê um mecanismo de mandato, também é fato que a conexão eleitoral, assim como a pressão dos partidos e grupos de interesse, limitam a independência dos representantes para transformar suas preferências. Segundo o autor, porque os parlamentares estão fortemente constrangidos pela necessidade de agradar seus eleitores, restaria pouco espaço para a deliberação. A forma como o Congresso se organiza faria dos parlamentares simples vetores de vontades e interesses formados exogenamente à arena parlamentar. Consagrando uma visão do representante como delegado de sua *constituency* não haveria incentivo ou abertura para a persuasão mútua e o problema estaria em agregar vontades pré-definidas.

Gardner (2005) também afirma que a própria noção de interesses que informa a organização do Congresso é incompatível com a idéia de deliberação. Segundo o autor, por trás da organização do Congresso norte-americano estaria uma visão da representação como defesa de interesses locais ou paroquiais e do representante como advogado de um

---

<sup>10</sup> Um reflexo disso, segundo Manin (1995), é o fato de a deliberação parlamentar ter se esvaziado ou se deslocado para o âmbito do partido no período que ele denomina como Democracia de Partidos, quando os partidos de massa eram os principais atores da representação e era baixa ou quase nula a independência dos parlamentares para mudar seu posicionamento no processo decisório.

determinado grupo de eleitores. Muito diferente de uma concepção do parlamento como arena deliberativa na qual se considera que as decisões devem ser tomadas em presença de uma multiplicidade de interesses em busca de decisões que possam ser consideradas as mais racionais e razoáveis aos olhos dos participantes.

O autor destaca que as regras e procedimentos de organização legislativa ferem o princípio da igualdade que também seria crucial em uma arena deliberativa. A necessidade de dividir e coordenar o trabalho em uma casa legislativa da proporção da norte-americana teria gerado uma forte hierarquia pautada em uma divisão desigual de recursos e prerrogativas entre líderes e liderados, Plenário e comissões. Os representantes seriam iguais somente no tocante ao voto, mas desiguais em relação a uma série de recursos, entre eles, a informação, tão crucial em um processo deliberativo. Além disso, Gardner (2005) assinala que, se a divisão do trabalho é indispensável em casas legislativas de grandes números, a compartimentalização da tomada de decisão pode dificultar que se mantenha um vínculo entre a deliberação, quando ela ocorre, e o resultado final.

Segundo Gardner (2005), embora os idealizadores das instituições representativas norte-americanas atribuíssem grande importância à deliberação, a forma como o órgão representativo se desenvolveu ao longo do tempo privilegiou seu aspecto representativo e não o deliberativo. Ter-se-ia consolidado uma concepção pluralista da representação de interesses que consagra a visão dos representantes como delegados de interesses específicos. Para servir aos seus propósitos democráticos e representativos, ter-se-ia comprometido a dimensão deliberativa do Congresso.

(...) os representantes freqüentemente serão constrangidos por um senso de mandato, incapazes de se engajarem em algum tipo de diálogo que é central à deliberação. Eles serão constrangidos em termos das posições que poderão tomar e dos argumentos que poderão utilizar. O mais importante, eles estão menos abertos para a transformação de suas próprias preferências, menos dispostos a arcar com o risco de alterar suas preferências em um sentido que desagrade sua *constituency*. (...) Outras possíveis tensões entre deliberação e representação surgem das características institucionais da representação. O processo deliberativo envolve argumentação ou reflexão sobre méritos. Mas, tal processo se baseia na ausência de preferências fixas. E ele depende de que os participantes sejam livres para apresentar qualquer argumento. Na ausência dessas condições, a argumentação perde sua instrumentalidade e se torna teatro (GARDNER, 2005, mimeo, tradução nossa).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Do original: (...) representatives will often be constrained by a sense of a constituent mandates, unable to engage in the sort of open dialog that is central to deliberation. They will be constrained in terms of the positions they can take and the arguments they can utilize. Just as importantly, they will be less open to the transformation of their own preferences, unwilling to risk altering preferences in a way that would displease constituents. (...)

Como já afirmado, embora algumas das transformações ocorridas no formato da democracia representativa tenham contribuído para a restrição dos espaços de discussão no interior do Parlamento, não se pode afirmar categoricamente que o debate não desempenhe papel importante na política parlamentar ou que o Poder Legislativo não seja uma arena propícia à deliberação. As teorias que pressupunham que as preferências individuais fossem dadas e, portanto, que o processo político consistiria em sua simples agregação, como é o caso dos modelos econômicos de democracia (DOWNS, 1999), há muito foram questionadas e de forma bastante eloqüente. Essa premissa, herdada da economia, mostrou-se insustentável na Ciência Política (JONES, 1994) e sofreu críticas mesmo no interior da teoria da escolha racional.

Mayhew (2006), em trabalho recente, reformulou seu ponto de vista original reconhecendo que o exercício da representação no Parlamento possui feições bem mais complexas, não podendo ser reduzido à simples perseguição de vontades formuladas fora da arena política. Este ponto também é sustentado por March (1986), Arnold (1990), Jones (1994), Przeworski (1995) e Elster (1994, 1997) que compartilham da visão de que “é razoável que os indivíduos mudem suas preferências como resultado de sua mútua comunicação” (PRZEWORSKI, 1995, p. 25). Afirma-se que as “preferências políticas não podem ser tomadas como fixas, porque muito do processo político consiste na persuasão sobre cursos de ação preferidos” (JONES, 1994, p. 33, tradução nossa)<sup>12</sup> e que os interesses e objetivos dos atores não podem ser vistos como dimensões independentes do processo político, rígidas e estáticas e sim como aspectos dinâmicos, que se formam e se transformam durante o processo político, por meio das interações que ele engendra e pela mediação das instituições.

Observa-se um intenso interesse em compreender como se formam as preferências e os valores dos cidadãos no campo dos estudos sobre comportamento eleitoral e sobre como

---

Recall that another possible tension between deliberation and representation arises from the institutional features of representation. The deliberative process involves argument or reasoning on the merits. But such processes are predicated on the absence of fixed preferences. And they depend on participants being free to make whatever argument they like. Lacking these conditions, argumentation loses instrumentality and becomes theater (GARDNER, 2005, mimeo).

<sup>12</sup> Uma questão implícita a esse debate e explorada por Przeworski (1998) diz respeito a se os indivíduos transformam suas preferências em relação aos fins ou apenas aos meios mais adequados para alcançá-los. Os adeptos da Escolha Racional tendem a se inclinar para a primeira posição.

suas preferências são afetadas pela exposição a novas informações e experiências (JONES, 1994). No campo dos estudos legislativos, entretanto, pouca atenção tem sido dada à forma como as preferências políticas dos legisladores se formam e se transformam ao longo do processo político. Assim, o tema da deliberação parlamentar, que diz respeito justamente a como isso ocorre, tem sido relegado a um segundo plano, o que leva a pensar que exista uma disjunção entre as idéias de deliberação e representação ou entre deliberação, negociação e agregação.

Os três modelos de organização legislativa – distributivista, informacional e partidário – apesar de suas diferenças, compartilham a premissa de que os legisladores buscam atingir seus objetivos – primordialmente a sua reeleição<sup>13</sup> – ao menor custo possível (SHEPSLE E WEINGAST, 1987; WEINGAST E MARSHALL, 1988; GILLIGAN E KREHBIEL, 1987; KREHBIEL, 1991; COX E MCCUBINS, 1993). No contexto norte-americano, onde há uma forte identificação entre o representante e seus eleitores, geograficamente concentrados em distritos uninominais, perseguir a reeleição pode significar perseguir benefícios concentrados para suas respectivas bases eleitorais (SHEPSLE E WEINGAST, 1987; WEINGAST E MARSHALL, 1988). Nas três abordagens, considera-se que, deixados à própria sorte, os parlamentares empenhar-se-ão na busca de ganhos distributivos que os beneficiem individualmente. Entretanto, considerando-se o papel das instituições na produção de incentivos e na formatação das estratégias individuais, afirma-se que será a organização legislativa que definirá a forma como os legisladores perseguirão aquele objetivo.<sup>14</sup>

Na abordagem distributivista, em geral, as preferências são vistas como formatadas exogenamente ao processo político e os parlamentares, como seus simples vetores. Não se leva a sério a possibilidade de que, no contexto de um órgão colegiado, os parlamentares possam transformar suas preferências, por meio da deliberação, e chegar a novas conclusões sobre quais seriam os melhores interesses dos cidadãos. Nessa vertente, atribui-se papel central às comissões. Entretanto, essa importância não decorre do fato de que, sendo colegiados menores, nos quais é possível a interação face a face, as comissões seriam mais

---

<sup>13</sup> Alguns autores destacam que, no caso brasileiro, é mais adequado assumir que a meta principal dos parlamentares, menos que assegurar sua reeleição, é obter sucesso político e/ou eleitoral futuro já que, no Brasil, os parlamentares apenas excepcionalmente objetivam fazer uma carreira no Legislativo e, na maioria das vezes, o vêem como trampolim para cargos no Executivo (SAMUELS, 2003).

<sup>14</sup> Essa visão passou a predominar a partir dos estudos de Arrow (1963) e McKelvey (1976), que chamaram a atenção para o caráter cíclico da regra majoritária e para a importância das instituições no sentido de estabilizar o processo de barganha coletiva.

propensas à deliberação. Diferentemente, as comissões são vistas como espaços de aquisição de ganhos de troca pelos parlamentares (SHEPSON E WEINGAST, 1987; WEINGAST E MARSHALL, 1988). Funcionando como espécies de comitês (SARTORI, 1994), as comissões possibilitariam aos legisladores realizarem acordos intertemporais, nos quais todos teriam a expectativa de ganhos em algum momento.

Segundo as teorias partidárias (COX E MCCUBBINS, 1993), mesmo diante de uma estrutura descentralizada como a da House norte-americana, a influência dos líderes partidários sobre o recrutamento de membros para as comissões e sobre o destino e a sobrevivência política dos parlamentares de suas bancadas lhes assegurariam grande influência sobre o processo legislativo. A organização legislativa daria aos partidos prerrogativas e recursos com os quais eles obteriam cooperação e disciplina junto a seus membros, agindo como estabilizadores do processo decisório. As comissões continuariam desempenhando papel importante, mas apenas enquanto meios pelos quais o partido majoritário pode exercer controle sobre a agenda legislativa e aprovar políticas coerentes com suas preferências (COX E MCCUBBINS, 1993).

Obviamente, as teorias positivas de organização legislativa são bem mais complexas do que pode parecer aqui. O que interessa notar é que, tanto para a visão distributivista como para a partidária, a deliberação parece não desempenhar um papel relevante no processo legislativo. Os métodos de tomada de decisão aqui considerados são a barganha (entre parlamentares individuais e lideranças e entre os líderes e os liderados) e o voto.

Os estudiosos do Legislativo que trabalham nesta perspectiva são extremamente céticos quanto à possibilidade de que a deliberação seja, ou possa vir a ser, um elemento importante no processo legislativo. Segundo eles, as premissas sobre o comportamento dos indivíduos combinadas aos incentivos produzidos pela organização legislativa não favorecem a deliberação. Alguns têm questionado mesmo as vantagens de se tornar os órgãos representativos mais deliberativos, argumentando que “na prática, é pouco provável que a deliberação incremente o bem estar social porque é improvável que grupos de pessoas se

disponham a falar, ouvir e aprender umas com as outras” (MCCUBBINS E RODRIGUEZ, 2006, p. 12).<sup>15</sup>

Não se pode negar que muitas das características institucionais dos parlamentos apresentam obstáculos à deliberação. De fato, os parlamentos contemporâneos não são reproduções das arenas deliberativas idealizadas pelos teóricos deliberativos nas quais prevalece a completa liberdade, independência e autonomia dos legisladores para assumir posições e defenderem os argumentos que bem desejarem, desde que respeitando o princípio da razoabilidade; nas quais os participantes se comprometem com a solução deliberativa de suas diferenças e com a perseguição de alguma concepção de bem comum em um ambiente onde todos têm chances iguais de incluir temas na agenda de debates, argumentar, defender posições e ouvir.

Os parlamentares, em geral, atuam sob a pressão do tempo, em um ambiente no qual prerrogativas e recursos são distribuídos desigualmente; a informação é um recurso estratégico e, ao mesmo tempo, escasso. Eles atuam orientados pelo imperativo de garantir o sucesso nos passos posteriores de sua carreira, sob a pressão de seus eleitores, dos partidos e do governo. Disso, entretanto, não se segue que o Parlamento tenha sido totalmente subtraído de seu caráter deliberativo. Para cada um dos argumentos apresentados por Gardner (2005) pode-se apresentar um contra-argumento, a começar pelo fato de que as casas legislativas ao redor do mundo não são meras reproduções do Congresso norte-americano e que, mesmo neste, há diferentes interpretações sobre a dinâmica do processo legislativo.

A necessidade de coordenação, organização e divisão dos trabalhos legislativos, fundamentais para tornar mais dinâmico e racional o processo, de fato, inserem um elemento a mais de desigualdade entre os representantes. Entretanto, isso não anula a possibilidade de se encontrar em determinadas arenas e fases do processo legislativo condições mais favoráveis à deliberação, como, por exemplo, nas comissões parlamentares. Nesse sentido, a divisão do trabalho seria um fator a favorecer e não a dificultar a deliberação, considerando-se que esta depende de contextos nos quais os participantes possam se engajar em uma interação face-a-face.

---

<sup>15</sup> Do original: “Deliberation in practice is unlikely to improve social welfare because it is improbable that groups of people will be willing to speak, listen, and learn from one another” (MCCUBBINS E RODRIGUEZ, 2006, p. 12).

A conexão eleitoral pode restringir o comportamento dos parlamentares – e, de fato, deve restringir considerando-se que a independência dos parlamentares é parcial e que eles devem ter sempre em mente as vontades e interesses dos cidadãos – mas não anula sua independência para defender posições e tomar decisões. Seus vínculos eleitorais podem restringir seu posicionamento em torno de determinados fins, mas não excluem a possibilidade de que eles se engajem em um processo de discussão informada em torno dos méritos de diferentes alternativas de políticas. É simplificador e ingênuo supor que os representantes atuem como simples vetores de seus eleitores como se houvesse uma correspondência perfeita entre o que querem os eleitores e o que fazem seus representantes. Estes mantêm vínculos com uma série de atores e atuam em um ambiente privilegiado no que se refere ao acesso à informação comparativamente aos cidadãos. A questão, portanto, parece ser a de saber como o parlamentar busca harmonizar e compatibilizar, no processo de tomada de decisões, seus diferentes vínculos.

Admitindo que os representantes não são simples vetores dos interesses de seus eleitores e que eles formam e transformam suas preferências ao longo do processo de tomada de decisões, o passo seguinte é buscar compreender como isso ocorre e qual o papel exercido pela deliberação, entendida como troca de argumentos e esforço de persuasão mútua.

Acredita-se ser possível e desejável recuperar alguns elementos defendidos pelos contemporâneos do advento do governo representativo – sobretudo a estreita relação entre representação e deliberação – em um marco de pluralismo e igualdade política. Para aqueles pensadores, a deliberação era indispensável porque permitia o distanciamento em relação às demandas e ao juízo popular e um julgamento mais sóbrio dos interesses dos cidadãos pelos representantes, vistos como homens patrióticos e de educação aristocrática. No contexto das democracias contemporâneas, a importância da deliberação repousa, não sobre os atributos pessoais daqueles que deliberam, mas sobre o contexto do órgão colegiado que oferece aos representantes melhores condições do que as que são oferecidas aos cidadãos para identificar seu melhor interesse e os meios mais adequados para a sua consecução. Se os atributos pessoais dos legisladores contam, em alguma medida, isso decorre, em grande parte, de sua própria trajetória como agentes públicos. Nesse sentido, a superioridade dos parlamentares como agentes deliberativos não repousa sobre sua origem, mas nas oportunidades que o contexto parlamentar oferece aos representantes.

A questão a ser investigada, portanto, é quais características organizacionais das casas legislativas as tornam espaços mais favoráveis à deliberação. O argumento defendido aqui é o de que, embora os parlamentos nas democracias liberais tenham sido erigidos sobre pilares comuns, é possível encontrar grande variação no tocante à sua organização. E que, alguns arranjos organizacionais podem, comparativamente a outros, serem mais conducentes à deliberação do que outros. Tudo depende da forma como se concebe a representação e a deliberação.

### **1.5 Modelo Informacional de Organização Legislativa: nexos com o tema da deliberação**

O modelo informacional que tem como referência principal os trabalhos de Thomas Gilligan e Keith Krehbiel (GILLIGAN E KREHBIEL, 1987; KREHBIEL, 1991) desenvolveu-se em diálogo direto com a teoria distributivista com a qual compartilha alguns pressupostos básicos. Assim como as teorias distributivistas, o modelo considera que as comissões desempenham um papel-chave na estabilização das interações entre os legisladores, mas por mecanismos distintos. Um de seus postulados básicos é o da incerteza. Como afirma Krehbiel (1991), a importância da informação no processo legislativo tornou-se evidente à medida que se constatou o problema da incerteza inerente às decisões políticas nas sociedades complexas. Uma vez eleitos, os legisladores se vêem num ambiente onde a informação é um recurso escasso e desigualmente distribuído e, para adquiri-lo, é necessário empregar tempo e esforço que poderiam ser empregados na perseguição de outros fins. Desse modo os legisladores se encontram numa situação de assimetria informacional e de incerteza quanto à relação entre as políticas e seus prováveis resultados.

Por essa razão, Krehbiel (1991) descreve o problema central das legislaturas como a necessidade de incentivar a especialização dos legisladores e o compartilhamento de informação entre eles (isto é, o uso não estratégico da informação) para benefício da legislatura como um todo, sendo esta uma condição para conferir maior racionalidade às decisões. Segundo o autor, dado que os legisladores têm aversão a riscos, interessaria a todos compatibilizar sua busca por ganhos distributivos com o objetivo de tornar as casas legislativas mais informacionais. Dessa forma, os legisladores poderiam tomar suas decisões com base no maior volume possível de informações, oriundas de fontes diversas, sendo

capazes de avaliar os diferentes aspectos de uma proposta. A decisão informada, segundo essa perspectiva, decorre, além de outros fatores, da presença de especialistas na casa legislativa e do compartilhamento da informação entre eles e não de uma pretensa superioridade dos legisladores.

Como assinala Krehbiel (1991), a principal resposta ao problema da incerteza no âmbito da representação política foi a divisão do trabalho em seções ou comissões. Essa visão sobre a origem das comissões é compartilhada por outros autores que mostram que, em princípio, concentrados em um único órgão, os trabalhos legislativos mostravam-se lentos e superficiais. O aumento no volume das atividades legislativas e do grau de incerteza no ambiente político exigiu dos legisladores a criação de um novo formato para o processo legislativo. O surgimento das comissões visou, então, dotar de maior funcionalidade, agilidade e qualidade os trabalhos legislativos (POLSBY, 1968; GILLIGAN E KREHBIEL, 1987; MONTERO E LÓPEZ, 2002; LEMOS, 2006). Esse fato corrobora o argumento de Krehbiel de que ao desenhar as legislaturas, os legisladores preocupam-se não apenas com a produção de ganhos distributivos, mas também, com a produção de ganhos informacionais.<sup>16</sup>

Esse ponto também é defendido por Polsby (1968). O autor mostra que, durante o século XIX, havia, entre alguns legisladores norte-americanos, uma grande resistência em atribuir tarefas relevantes às comissões parlamentares, justificada pelo temor de transferir a responsabilidade por decisões importantes para as mãos de poucos. Essa resistência e os embates entre federalistas e republicanos impediram o desenvolvimento de um sistema de comissões robusto até a segunda metade do século XX. A partir de então, o sistema de comissões na *House* americana começou a se desenvolver lentamente até adquirir os moldes que possui hoje. Um fator decisivo, segundo Polsby (1968), foi o aumento no volume das atividades legislativas e a ampliação da incerteza no ambiente político que passou a exigir dos legisladores a criação de um novo formato para o processo legislativo que permitisse dar mais agilidade aos trabalhos. No mesmo sentido argumentam Gilligan e Krehbiel (1987) ao mostrar que a adoção de regras restritivas (*restrictive procedures*) no Congresso norte-

---

<sup>16</sup> Montero e López (2002) afirmam que as comissões parlamentares apareceram pela primeira vez no contexto da Revolução Inglesa, como órgãos compostos por um número reduzido de pessoas, criados eventualmente pela Câmara para obter informação sobre algum assunto concernente aos trabalhos parlamentares de modo a facilitar o trabalho legislativo e permitir maior controle sobre o Executivo. A prática de submeter os projetos ao debate das comissões antes de ir ao Plenário foi instituída nos EUA em meados do século XIX como uma resposta ao aumento no volume de atividades do parlamento.

americano no século XIX, que davam às comissões vantagens especiais no processo legislativo, coincidiu com momentos de inovação e mudanças. Em tal contexto, a necessidade de atuar em um ambiente com grande grau de incerteza tornou interessante para a totalidade dos membros da casa abrir mão de alguns direitos em favor de colegiados menores em troca da produção de ganhos informacionais.

Outro objetivo da divisão do trabalho legislativo em comissões teria sido reduzir a dependência do Legislativo em relação ao Executivo no tocante aos recursos informacionais e, dessa forma, ampliar a importância do Poder Legislativo no sistema como um todo. As legislaturas, historicamente, lidam com o problema de obter fontes independentes de informação e *expertise*. Como afirma Krehbiel (1991), a divisão do trabalho com a conseqüente atribuição de cargos e prerrogativas a grupos menores de parlamentares impacta, não apenas a efetividade com a qual políticas são implementadas, mas também a importância da legislatura no processo político.<sup>17</sup>

Outro postulado da abordagem informacional é o majoritário: a idéia de que as decisões tomadas em uma democracia, para serem coerentes com seus princípios balizadores – soberania popular e igualdade política – devem ser coerentes com a preferência do legislador mediano. Segundo Krehbiel (1991), não seria razoável esperar que a legislatura concedesse importantes prerrogativas legislativas às comissões se as preferências de seus membros se distanciassem das do parlamentar mediano, como propõem os distributivistas. Nesse caso se estaria diante do governo das minorias concentradas nas comissões parlamentares tirando-se da maioria, reunida em Plenário, a possibilidade de interferir no processo legislativo.

Segundo Krehbiel (1991), vários procedimentos adotados no Congresso norte-americano dão guarita ao princípio majoritário de modo que os resultados do processo decisório sejam dependentes do consentimento da maioria. Para ele, as comissões não são compostas por meio de auto-seleção por legisladores com preferências extremas na área da

---

<sup>17</sup> Apesar das inúmeras evidências que associam o surgimento do sistema de comissões ao aumento da incerteza política e do volume do trabalho legislativo, há autores que entendem a origem da divisão do trabalho no parlamento de outra forma. Os teóricos distributivistas acreditam que a organização do Congresso é perfeitamente compatível com as necessidades eleitorais de seus membros e serve ao propósito de permitir o processo de barganha em bases estáveis. O argumento desenvolvido é o mesmo encontrado em Mayhew (1974), principal expoente da perspectiva da “conexão eleitoral”.

comissão como propõem os distributivistas. Elas são constituídas de modo proporcional, como microcosmos do Plenário, de modo que a distribuição de preferências nas comissões reflita a distribuição de preferências na casa legislativa.<sup>18</sup> As comissões seriam heterogêneas e contariam com a presença de membros de diferentes pontos do espectro político-ideológico – condição para que operem sobre uma base informacional plural. Somente assim poder-se-ia esperar que o Plenário concedesse vantagens legislativas às comissões. Isso porque, qualquer consenso alcançado na comissão poderia ser visto como representativo de um consenso possível no Plenário – e como representativo das preferências do legislador mediano – e também porque os legisladores estariam certos de que as decisões tomadas nas comissões não se distanciariam muito das preferências dos membros da casa como um todo. O principal critério para a escolha de membros para as comissões seria a *expertise*, ou seja, a capacitação prévia resultante de seu *background* profissional e não a auto-seleção.

Assim, diferentemente da abordagem distributivista que enfatiza o papel das comissões como arenas que permitem a obtenção de ganhos de troca, na visão informacional, as comissões são vistas como espaços que permitem compatibilizar a busca dos legisladores por benefícios concentrados para suas bases eleitorais com o interesse coletivo da legislatura em reduzir a incerteza sobre a relação entre políticas e resultados. O resultado agregado da organização legislativa, segundo o modelo informacional, seria o fortalecimento do Poder Legislativo. Este se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas. Por conseguinte, o resultado seria um maior equilíbrio entre os poderes. Seria razoável esperar, ainda, a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas coerentes, simultaneamente com a realização de objetivos individuais e coletivos (KREHBIEL, 1991; LEMOS, 2006).

Aos propósitos da presente pesquisa, interessa notar que dos três modelos de organização legislativa – distributivista, informacional e partidário – o que oferece melhores subsídios para se pensar a dimensão da deliberação no processo legislativo é o modelo

---

<sup>18</sup> O mesmo padrão de recrutamento de membros foi observado por Cox e McCubbins (1993) na grande maioria das comissões do Congresso norte-americano na segunda metade do século XX.

informacional.<sup>19</sup> Como já afirmado, o próprio Krehbiel (1991) reconhece a existência de nexos entre o modelo informacional e a dimensão do debate, mas não avança na sua teorização. Segundo ele:

As teorias informacionais tomam o cuidado de não tomar como garantido que uma significativa deliberação e discussão ocorrem (ou, igualmente, que a incerteza é reduzida via especialização e compartilhamento de informação). Elas apenas caracterizam a escolha de maneira tal que o jogo político tenha um componente de bem comum que, por definição, todos os atores valorizam (KREHBIEL, 1991, p. 73, tradução nossa).<sup>20</sup>

Krehbiel (1991), apesar de reconhecer a existência de nexos entre este modelo e a dimensão da deliberação, é resistente em explorar a fundo essa relação por considerar que as teorias que tratam da deliberação trazem embutida uma idéia de “bem comum” próxima à propalada por Rousseau (1991). O problema principal, para Krehbiel (1991), é o forte componente normativo embutido nas teorias que tratam da deliberação e que, segundo ele, se contrapõe ao caráter positivo do modelo informacional. Para ele, o grau em que o processo legislativo se caracterizará, seja pela deliberação, seja pela redução da incerteza, dependerá da forma como as legislaturas são desenhadas.

Embora os estudiosos que trabalham em uma perspectiva informacional não avancem na teorização dos nexos entre uma organizacional informacional do Parlamento e a dimensão da deliberação, é possível afirmar que as comissões, como pensadas nesta abordagem, se constituem em espaços que oferecem interessantes oportunidades para a discussão e o debate. Nesta perspectiva, as comissões criariam um contexto decisório no qual, diferentemente do Plenário, seriam possíveis a interação face-a-face e a troca de informações e argumentos entre os legisladores. Uma arena onde os representantes poderiam avaliar os diversos aspectos de uma proposta, levantando seus prós e contras, estimando seus custos e benefícios e seus possíveis efeitos colaterais a partir de uma matriz plural de preferências e informações e do

---

<sup>19</sup> A discussão desenvolvida até aqui não enfatizou o modelo partidário. Este será tratado mais adiante quando se discutirá as principais conclusões da literatura sobre a dinâmica legislativa no Brasil e as relações entre Executivo e Legislativo no nível nacional.

<sup>20</sup> Do original: Informational theories are careful not to take for granted that meaningful deliberation and discussions occur (or, equivalently, that uncertainty is reduced via specialization and information sharing). They only characterize choice via process in a manner such that the political game has a common-good component that, by definition, political actors all value (KREHBIEL, 1991, p.73).

saber especializado de membros e não membros. Resumindo, um espaço no qual os legisladores poderiam deliberar ao invés de simplesmente votar ou barganhar.<sup>21</sup>

Um argumento central da presente pesquisa é o de que o processo político no contexto de um Parlamento organizado informacionalmente é perfeitamente compatível com o conceito de deliberação aqui exposto. Esse ponto de vista é compartilhado por Limongi, que afirma:

Em boa medida, Krehbiel recupera muito das antigas preocupações com o bom funcionamento do Poder Legislativo (...). Se substituirmos informação e as técnicas próprias à teoria dos jogos por deliberação, veremos que o que Krehbiel está a falar não é assim tão novo. Tomar decisões a partir da deliberação pública de seus membros é uma das características que define o Poder Legislativo. Para a perspectiva distributivista não há deliberação no sentido preciso do termo. Congressistas sabem o que querem e as relações que mantêm uns com os outros limitam-se ao estritamente necessário para a obtenção de objetivos exogenamente determinados. Para a perspectiva informacional, congressistas têm incertezas e alteram suas crenças a partir da troca de informações. Quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão. A decisão é endogenamente determinada a partir da interação entre os membros da legislatura. Quanto melhor essa interação, melhor a política pública a ser adotada (LIMONGI, 1994, p.22).

Há um conjunto de estudos que explora o aspecto da transmissão da informação nas casas legislativas, em grande parte influenciados pelas teorias informacionais (SEBATICR E WHITEMAN, 1985).<sup>22</sup> São estudos que buscam avaliar os méritos relativos dos diferentes modelos de transmissão de informação sobre o processo e a produção legislativa (a forma pela qual ocorre a coleta, armazenamento, processamento e circulação da informação e os atores relevantes nesse processo). Mas, em geral, os autores não exploram as convergências entre as teorias informacionais e o processo deliberativo. Limitam-se ao teste de predições sobre como a estrutura informacional impacta as estruturas institucionais (como a composição das comissões, por exemplo) (RIKER E AUSTEN-SMITH, 1987; KREHBIEL, 1992).

---

<sup>21</sup> Ademais, afirma-se que as comissões constituem-se em arenas que possibilitam às minorias ampliar sua influência sobre o processo legislativo. Como afirmam Ricci e Lemos, as comissões “favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias e propiciam ambiente de negociação e consenso” (RICCI E LEMOS, 2004, p. 1).

<sup>22</sup> Sebatier e Whiteman (1985) citam, pelo menos, uma dezena de estudos sobre transmissão de informação no contexto das casas legislativas norte-americanas, em nível nacional e estadual. No Brasil, ainda são poucos os esforços nesse sentido valendo destacar o trabalho de Machado (2008) que aborda comparativamente a circulação política nas Assembléias Estaduais de Pernambuco e da Paraíba e do de Baldwin (1999) que tem como objeto de estudo a Assembléia da Bahia.

Uma exceção é o trabalho de Mucciaroni e Quirk (2006) em relação ao qual esta tese guarda semelhanças e diferenças, essas últimas especialmente no que se refere a seus objetivos. Os autores oferecem uma interessante contribuição para se pensar como a informação pode fomentar a deliberação ao analisar a qualidade da deliberação em torno de alguns processos decisórios levados a cabo no Congresso norte-americano no que se refere à discussão em torno dos efeitos das políticas. Seu foco analítico é bem delimitado: eles analisam o conteúdo do debate, e não apenas os procedimentos, comparando os argumentos apresentados por participantes situados em lados opostos com o objetivo de verificar quando a deliberação provê a todos os membros do Congresso e a outros públicos, visões apuradas, realísticas e defensíveis dos efeitos das políticas. Eles diferenciam os argumentos utilizados entre aqueles que se sustentam em sua força e impacto imediatos com pouca fundamentação empírica e aqueles que se sustentam em estudos e evidências empíricas e, por isso, têm mais chances de resistir a possíveis contestações.

Em seu modelo analítico, os autores privilegiam a informação, considerando que a variável central para explicar a qualidade do debate é a expectativa dos participantes quanto ao volume de crítica e escrutínio ao qual seus argumentos estarão sujeitos, o que, por sua vez, varia de acordo com a presença de especialistas e com a facilidade com que os legisladores podem obter informações relevantes. Esse estudo oferece uma importante contribuição à compreensão do processo legislativo porque combina premissas das teorias positivas como a racionalidade dos atores e a ação estratégica, com uma abordagem qualitativa do processo decisório em toda a sua dinâmica.

Uma diferença entre o estudo de Mucciaroni e Quirk (2006) e o presente trabalho consiste no fato de que os autores estão preocupados, antes de tudo, em avaliar a “inteligência do debate” e para isso confrontam os argumentos mobilizados pelos parlamentares no debate com a opinião de especialistas sobre o tema, classificando os argumentos como sustentáveis, insustentáveis e parcialmente sustentáveis.<sup>23</sup> Outra diferença é que os autores concentram sua atenção sobre o debate em Plenário, enquanto neste trabalho, o foco da análise, como ficará claro, está no processo legislativo nas comissões.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Do original: supported, unsupported, partially supported.

<sup>24</sup> O interesse dos autores está em saber “how congress deliberates at the final decision-making stage of the legislative process rather than the stages of agenda setting or policy formulation” (MUCCIARONI E QUIRK, 2006, p. 4).

Uma fraqueza do estudo de Mucciaroni e Quirk (2006) é o fato de que os autores parecem reduzir o processo deliberativo a uma questão inteiramente técnica mediante a idéia de “inteligência do debate”. Se, para os autores, os argumentos baseados na melhor informação disponível produzem um debate inteligente, na presente tese, considera-se que a qualidade da deliberação depende não apenas da mobilização de evidências técnicas, mas também, do confronto de interesses e valores o que remete à dimensão propriamente política do processo. Um debate de alta qualidade envolve a participação de pessoas com posições diferentes que comporta diferentes visões baseadas não apenas em considerações técnicas, mas, também, políticas. Em outras palavras, não cabe saber apenas quais alternativas são as melhores em termos técnicos, mas, também, se essas alternativas são factíveis e sustentáveis em face dos interesses e valores dos participantes do processo.

### **1.6 Estudos Legislativos no Brasil: há lugar para a deliberação?**

Em se tratando dos legislativos brasileiros, sobretudo, das Assembléias Estaduais, que são objeto da presente pesquisa, é possível esperar que a deliberação desempenhe um papel importante no processo decisório? Pode-se dizer que os legislativos brasileiros apresentam traços que os aproximam do modelo informacional? Se positivo, uma organização informacional do Legislativo de fato está associada a um maior nível de deliberação informada diferentemente dos contextos onde ela não é observada? Como uma das premissas deste trabalho é o de que a deliberação, no sentido aqui proposto, ocorre primordialmente no âmbito das comissões parlamentares, será dada especial atenção às conclusões da literatura sobre o funcionamento dessas instâncias.

Nas últimas décadas os estudos legislativos no Brasil experimentaram um importante desenvolvimento. Tais estudos, em sua maioria, tomam como objeto de investigação a Câmara dos Deputados, buscando compreender a dinâmica do processo político e das relações entre Executivo e Legislativo, os padrões que informam o comportamento dos legisladores e a produção legal no país. As pesquisas sobre o processo legislativo no nível estadual são ainda pouco numerosas e pode-se dizer que apenas recentemente as assembléias estaduais e a relação entre Executivo e Legislativo nos estados despontaram como objetos de investigação

atraentes para os cientistas políticos brasileiros. Por isso, antes de examinar o debate sobre o processo legislativo estadual, cabe discutir o que afirmam os estudiosos da política nacional sobre a organização legislativa e a dinâmica política no Parlamento, no Brasil pós Constituição de 1988.

Os estudiosos que tomam como foco a Câmara dos Deputados e as relações entre Executivo e Legislativo no nível nacional têm sido quase unânimes em apontar as dificuldades de se aplicar o modelo informacional para a compreensão do processo legislativo. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), duas diferenças fundamentais entre o sistema norte-americano e o brasileiro dificultariam a aplicação da teoria informacional (e, também, da distributivista) á compreensão do processo legislativo no Brasil. Em primeiro lugar, não se vê no sistema político brasileiro o padrão altamente descentralizado que se observa na House norte-americana onde as comissões constituem-se como elementos centrais no processo legislativo. Segundo, os presidentes brasileiros contam com uma série de prerrogativas não possuídas pelos presidentes norte-americanos.

Os autores argumentam que as prerrogativas asseguradas ao Executivo pela Constituição de 1988, combinadas aos direitos garantidos aos líderes partidários pelo Regimento Interno da Câmara, resultariam em um processo decisório altamente centralizado. A ocorrência de decisões estáveis, no caso brasileiro, não se explicaria pela atuação das comissões parlamentares, mas sim pela ação dos partidos políticos. Segundo os autores, nem o modelo distributivista, nem o modelo informacional, seriam adequados para explicar a lógica decisória do Congresso brasileiro. Isso porque, são os partidos, através das lideranças partidárias e do Colégio de Líderes, e não as comissões, que estruturam o processo decisório e emprestam estabilidade ao processo de barganha coletiva (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 45). Estabelece-se aqui, claramente, uma oposição entre a força dos partidos e a centralização do processo decisório, por um lado, e a importância das comissões e a possibilidade de que elas venham a desempenhar um papel central, por outro.

Nas interpretações mais influentes, os estudiosos mostram-se bastante céticos quanto à possibilidade de que o processo legislativo seja guiado por alguma lógica informacional e de que as comissões parlamentares desempenhem algum papel nesse sentido. As principais razões para esse fato seriam a centralização do processo decisório em torno do Executivo e das lideranças partidárias reunidas no Colégio de Líderes; o freqüente uso do pedido de

urgência, sobretudo para os projetos do Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999), a alta rotatividade dos membros das comissões, possibilitada pela prerrogativa dos líderes de indicar e substituir a qualquer momento os parlamentares (PEREIRA E MUELLER, 2000; MULLER, 2010); e a inexistência de regras e mecanismos que dêem vantagens legislativas às comissões vis-à-vis o Plenário, como se observa no Congresso norte-americano (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

O uso freqüente do pedido de urgência pelos líderes partidários é um dos obstáculos mais destacados ao trabalho das comissões. Através dessa prerrogativa os líderes partidários alteram o fluxo ordinário das matérias podendo, a qualquer momento, retirar as proposições das comissões, mesmo que aquelas não tenham sido devidamente estudadas e debatidas, e transferi-las para a decisão em Plenário (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; PEREIRA E MULLER, 2000).

Tal perspectiva é uma resposta a interpretações anteriores que tendiam a associar o arranjo institucional brasileiro – que combina presidencialismo, representação proporcional e multipartidarismo – com problemas de governabilidade e paralisia decisória. Acreditava-se que a grande fragmentação dos partidos na arena parlamentar ampliava enormemente os custos de coordenação gerando problemas para a aprovação da agenda do Executivo (LINZ E VALENZUELA, 1994; MAINWARING, 1997). Além disso, de olho nos incentivos gerados pelo sistema eleitoral, postulava-se o predomínio de uma lógica individualista e paroquialista no comportamento dos parlamentares (AMES, 1986; SAMUELS, 2003). Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) e outros que se seguiram (AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO E SANTOS, 2001, 2003) ampliaram as possibilidades de compreensão da dinâmica política nacional ao incluir na análise as variáveis endógenas relativas à organização legislativa e aos poderes de agenda e de veto do Executivo.

Observa-se, portanto, que nas abordagens com maior influência nos estudos legislativos no Brasil, a atividade representativa ora é vista como a expressão dos vínculos do parlamentar com grupos setorial e geograficamente concentrados (AMES, 1986; MAINWARING, 1997), ora como expressão dos interesses dos partidos políticos, de suas plataformas e dos interesses do Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO E SANTOS, 2001, 2003). Vê-se um comportamento em grande parte pré-determinado por preferências que são anteriores ao processo político e pelos

incentivos do sistema, ora orientado pelos vínculos eleitorais, ora pelos vínculos partidários, sob grande influência do Poder Executivo. Parte-se da premissa de que o objetivo prioritário dos parlamentares é assegurar seu sucesso eleitoral.<sup>25</sup> Em cada abordagem prevê-se um caminho diferente para assegurar esse objetivo: em uma será agir individualmente no sentido de alocar benefícios para sua *constituency*, na outra, seguir as orientações de seu partido político e aliar-se ao Executivo para usufruir dos recursos controlados por ele.

Além disso, as comissões são vistas como arenas pouco institucionalizadas, frágeis, incapazes de fazerem valer suas posições perante os partidos e o Plenário. Dessa forma, tais abordagens dão pouca guarita à idéia de que a informação e a deliberação sejam elementos centrais da política parlamentar no nível nacional. Propõe-se que, no contexto brasileiro, no qual o Executivo está fortemente integrado ao processo legislativo graças às suas prerrogativas legislativas, este seria o principal agente informacional do Legislativo, e não as comissões. Verificar-se-ia uma assimetria informacional entre Executivo e Legislativo, a favor do primeiro. Com o controle de informações estratégicas, sobretudo no tocante ao processo de implementação de políticas, o Executivo estaria em posição de vantagem para a implementação de sua agenda, sobretudo, pela possibilidade de usar a informação de modo estratégico a seu favor.

É possível, porém, encontrar estudos que buscam identificar a operação de alguma lógica informacional nos trabalhos das comissões. Parte-se da premissa de que se essas instâncias são elementos organizacionais persistentes e rota obrigatória de todas as proposições de lei elas devem desempenhar algum papel importante (NASCIMENTO, 2007). De fato, as comissões são elementos institucionais presentes na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e em todas as Assembléias Legislativas. Verifica-se que a participação em comissões é algo valorizado pelo parlamentar e faz parte do exercício de seu mandato (LEMOS, 2006). A questão estaria em descobrir qual relação de delegação predomina na atuação das comissões e a quais finalidades elas servem. Em busca dessa resposta, alguns estudos investigam os critérios para seleção de parlamentares para as comissões – auto-seleção, *expertise* ou lealdade partidária – e o perfil resultante das comissões – se

---

<sup>25</sup> Ver Nota 12.

homogêneas, compostas por membros com preferências extremadas e distantes das do legislador mediano (*preference outliers*) ou se heterogêneas e representativas do Plenário, compostas por membros de diferentes pontos do espectro político-ideológico cujas preferências se assemelham às do legislador mediano (PEREIRA E MUELLER, 2000; SANTOS, 2003; RICCI E LEMOS, 2004).

Os regimentos internos da Câmara, do Senado e das Assembléias Estaduais determinam que a prerrogativa de indicar membros para as comissões é dos líderes partidários. O critério a ser adotado pelos líderes, no entanto, não é fixado. Determina-se apenas que a composição das comissões seja o mais proporcional possível à distribuição partidária da casa. Desse modo, assegura-se que a composição das comissões não se distancie muito da composição da casa.

Alguns estudiosos do sistema de comissões da Câmara dos Deputados concluem que a especialização do parlamentar parece ser um critério importante na alocação de membros para as comissões permanentes e para explicar sua permanência nas mesmas (SANTOS, 2003; RICCI E LEMOS, 2004). Nessa acepção, a especialização é entendida como a aptidão do legislador para produzir políticas públicas bem fundamentadas – comprovada pelo domínio de conhecimentos especializados em áreas de políticas que lhe permitiria maior capacidade para processar informações e aprender uma informação nova (SEBATIER E WHITEMAN, 1985; ARNOLD, 1990; SANTOS, 2003; RICCI E LEMOS, 2004; SANTOS E ALMEIDA, 2005). Segundo Santos (2003), o melhor indicador de especialização seria a experiência profissional do parlamentar. Nos casos, em que esta não pudesse ser verificada, o exercício de cargos Executivos, eletivos ou não, funcionaria como uma *proxie* de experiência profissional prévia. No estudo de Ricci e Lemos (2004) em que os autores estudam a política de nomeações para a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, adota-se como indicadores de especialização ter profissão relacionada à área agrícola e ligações com o mundo rural antes de adentrar no Parlamento, ter ocupado cargos públicos anteriormente e militância sindical na área.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Para verificar se a composição das comissões ocorre por meio de auto-seleção, como propala o modelo distributivista, os autores analisam em que medida o pertencimento à comissão permite ao parlamentar proporcionar benefícios para a sua base eleitoral e estreitar seus vínculos com seus eleitores. O tipo de base eleitoral é identificado pela análise da distribuição dos votos do legislador, podendo ser concentrada ou dispersa (RICCI E LEMOS, 2004).

Ainda assim, as conclusões são contrastantes. Alguns autores concluem que, apesar do caráter centralizado da organização legislativa na Câmara e das prerrogativas controladas pelo Executivo, as comissões desempenham, sim, algum papel informacional, pois a sua composição com especialistas e as preferências heterogêneas no seu interior possibilitam a elas cumprir o papel de coletar e disseminar informação, em especial para o Executivo e para o Plenário (PEREIRA E MUELLER, 2000; SANTOS E ALMEIDA, 2005; RICCI E LEMOS, 2004). Muller (2010), por seu turno, estudando as nomeações para as comissões permanentes da Câmara dos Deputados no período de 1991-1999 conclui que, embora os critérios de especialização sejam observados pelos partidos no recrutamento para as comissões, “tal especialização não se traduz no que poderíamos considerar como o desempenho do papel informacional pelas mesmas” (MULLER, 2010, p. 29).

Mais recentemente se viu o interesse em dimensionar com maior precisão os impactos da prerrogativa do pedido de urgência sobre o trabalho das comissões (PEREIRA E MUELLER, 2000; SANTOS E ALMEIDA, 2008). Para Pereira e Mueller (2000) as comissões podem vir a desempenhar algum papel informacional, mas apenas quando suas preferências não estiverem muito distantes das do Executivo; em caso contrário este optaria por pedir urgência na tramitação das propostas, por meio dos líderes dos partidos aliados, retirando as matérias da comissão antes que elas fossem estudadas e fosse elaborado parecer. Os autores chamam a atenção para a variação no grau de incerteza entre diferentes proposições. Eles afirmam que nem todas as propostas são igualmente suscetíveis à incerteza, que muitas delas “têm conseqüências claras e previsíveis, de modo que há pouco potencial para ganhos informacionais. Nestes casos, considerações distributivas serão mais importantes e a urgência tenderá a ser preferida, *ceteris paribus*, para reduzir os custos de espera” (PEREIRA E MUELLER, 2000, p. 56).<sup>27</sup>

Em estudo recente, Santos e Almeida (2008) analisam a decisão dos líderes partidários de pedir urgência sob a ótica informacional. Os autores desafiam a interpretação de que o pedido de urgência seria um mecanismo utilizado por uma maioria legislativa para impor sobre o Congresso a agenda do Executivo. Eles mostram que, com exceção do primeiro

---

<sup>27</sup> Alguns autores afirmam, também, que diferentes comissões podem apresentar lógicas distintas de funcionamento e que algumas se mostram mais estratégicas do que outras para os partidos políticos e para o governo e mais ativas e produtivas como seria o caso da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara (RIBEIRAL, 1998) e das Comissões de Constituição de Justiça e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (LEMOS, 2006).

governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), quando, então, estaria em funcionamento um cartel legislativo, de 1998 a 2006, a grande maioria dos pedidos de urgência foi aprovada com consenso. Além disso, na maioria dos casos a urgência foi solicitada apenas depois de a comissão ter iniciado o estudo da matéria. Os autores vêem uma lógica informacional por detrás do comportamento dos líderes, lógica esta que explicaria a forma e o momento em que a urgência é solicitada. Por verem as comissões como importantes para a redução da incerteza e, ao mesmo tempo, temerem que elas se distanciem das preferências do Executivo, os líderes governistas optariam por pedir urgência em um momento estratégico: após as comissões já terem iniciado o estudo das matérias, mas antes que elas tenham emitido um parecer.<sup>28</sup>

Os mesmos autores estudaram o papel dos relatores das comissões designadas para apreciar matérias do Executivo no período entre 1995 e 1998, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Tomando como parâmetro a abordagem informacional, eles buscaram demonstrar que, a despeito de não possuir poder formal de agenda, o relator pode desempenhar a função de agente informacional da comissão, coletando e compartilhando com os demais membros, informação a respeito das conseqüências de uma política pública específica podendo, inclusive, através do uso estratégico das mesmas, influenciar a decisão final da comissão (SANTOS E ALMEIDA, 2005).

É certo que no sistema brasileiro as comissões parlamentares não possuem a importância que detêm no contexto norte-americano. Devido ao fato de as comissões não possuírem poderes formais para se impor perante o Plenário<sup>29</sup> e não contarem com incentivos endógenos para os parlamentares se especializarem, o modelo informacional não poderia ser aplicado ao caso brasileiro sem algumas adaptações que incorporassem as peculiaridades do arranjo político aqui vigente. Por outro lado, algumas evidências sugerem que a dinâmica legislativa na Câmara dos Deputados obedece a uma lógica informacional. Entre elas,

---

<sup>28</sup> As variáveis críticas, segundo os autores, que constroem a decisão dos líderes em pedir urgência e o momento de fazê-lo seriam: a impaciência dos partidos governistas em obterem retornos eleitorais, a expectativa em relação à quantidade e à qualidade de informação a ser produzida pelas comissões, as preferências do Executivo e as preferências dos membros da comissão (SANTOS E ALMEIDA, 2008).

<sup>29</sup> Segundo os estudiosos, o poder das comissões no Congresso norte-americano se explicaria pelas prerrogativas controladas por elas e pela seqüência do processo legislativo. Entre as primeiras destacam-se os *gate-keeping power*, ou poder de barrar legislação, e o *veto ex-post*, autoridade para preservar o *status quo* inicial frustrando qualquer proposta, mesmo depois de ela ter sido apreciada e modificada pelo Plenário. Este último deve-se, principalmente, à seqüência do processo e à existência da Comissão de Conferência (*conference committee*) que tem a função de compatibilizar as propostas do Senado e da Câmara (WEINGAST E MARSHALL, 1988).

destacam-se a composição das comissões proporcionalmente à força dos partidos, a importância da especialização para a alocação de membros e a frequente opção dos líderes partidários em solicitar a urgência apenas depois das comissões terem iniciado o estudo das matérias (RICCI E LEMOS, 2004; SANTOS E ALMEIDA, 2005, 2008). Considera-se, também, que as comissões, sendo colegiados menores nos quais é possível a interação face-a-face entre os legisladores, poderiam vir a funcionar sob uma lógica informacional.

O que dizer do processo legislativo subnacional, mais especificamente, na esfera estadual? Os estudos sobre o processo legislativo estadual ainda são pouco numerosos, sobretudo as abordagens comparativas. Sabe-se que no Brasil existe uma grande homogeneidade em relação a alguns traços fundamentais do sistema político, presentes tanto em nível nacional como subnacional. Este seria o caso, principalmente, do presidencialismo, do multipartidarismo e do sistema de representação proporcional, além das regras que regem a produção de políticas públicas, em grande parte, muito similares. Nesse sentido, não seria surpresa se alguns padrões observados no processo político em nível nacional se reproduzissem na política estadual.

Pode-se dizer que o estudo da política estadual no Brasil recebeu seu primeiro impulso com a tese de doutoramento de Olavo Brasil de Lima Júnior (1980). Nesse trabalho, Lima Júnior (1980) questiona influentes explicações sobre a dinâmica da competição político-partidária no Brasil e propõe uma explicação alternativa na qual o autor destaca as particularidades dos sistemas partidários e da lógica de construção de alianças nos estados. Estudando o funcionamento dos partidos políticos brasileiros no período de 1945-1962, o autor propõe que a dinâmica da competição político-partidária no nível subnacional assim como o comportamento e as estratégias dos partidos políticos somente podem ser adequadamente compreendidos com recurso ao que ele denomina de “racionalidade contextualizada”. Em outras palavras, Lima Júnior (1980) propõe que as escolhas feitas pelos partidos na competição político-eleitoral nos estados não se orientam por uma estratégia nacional, mas pelo tamanho e pela força relativa dos partidos dentro do contexto local.

A principal contribuição do autor foi mostrar que, a despeito da homogeneidade institucional brasileira, o comportamento dos partidos políticos varia de estado para estado e ao longo do tempo em função de seu tamanho, força e do grau de competição política. Além disso, o autor mostra que as profundas clivagens existentes entre os estados brasileiros, as

características contextuais da disputa eleitoral e a distribuição das preferências políticas em nível local levaram ao estabelecimento de diferentes estruturas partidárias ou, nos termos propostos por ele, de subsistemas partidários. Este argumento, central no trabalho de Lima Júnior (1980), contribuiu para destacar a importância de se considerar a variabilidade nos padrões de competição política entre os estados brasileiros e desencorajar abordagens que pretendam transplantar para os estados lógicas e padrões observados em nível nacional.

Um segundo trabalho que contribuiu para avançar a compreensão sobre a dinâmica política estadual e sobre as relações entre Executivo e Legislativo nos estados foi a coletânea de artigos organizada por Fabiano Santos, publicada em 2001, intitulada “O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência”. Nesse trabalho, vários autores buscam identificar os traços da política estadual que permitiram aproximá-la dos padrões observados por Figueiredo e Limongi (1999) no nível nacional e os traços que a diferenciam do proposto por aqueles autores. Enfatizando, ora variáveis exógenas à organização legislativa, como a estrutura partidária, o grau de competição política local e a forma como são distribuídos os poderes de agenda entre o Executivo e o Legislativo, ora as características endógenas, como as regras de tomada de decisão e a distribuição de atribuições, direitos e deveres entre os legisladores, o livro mostra a existência de “uma variedade significativa de experiências políticas em nível estadual no que tange às relações Executivo-Legislativo, à produção legal das assembleias, bem como à organização interna desses órgãos representativos” (SANTOS, 2001, p. 289).

Este trabalho também contribuiu para problematizar as colocações feitas por Abrúcio (1998), poucos anos antes de sua publicação, a respeito da dinâmica política estadual. Abrúcio (1998), estudando as relações entre Executivo e Legislativo no nível estadual constatou a existência de um franco desequilíbrio a favor do primeiro. Segundo o autor isso se explicaria pelos poderes e recursos controlados pelos governadores a partir da redemocratização brasileira, somados à fraqueza dos partidos no nível subnacional e à fragilidade dos legislativos estaduais. O quadro resultante seria a anuência do Legislativo em relação às proposições de lei do Executivo e a ausência de fiscalização sobre o governo. Por necessitarem do apoio do governo para os passos posteriores de sua carreira, dada a influência do governador sobre os municípios e as lideranças locais, os legisladores se contentariam com uma posição secundária no processo legislativo (ABRÚCIO, 1998).

Com base nesse estudo poder-se-ia concluir que, no nível estadual, a centralização do processo decisório em torno do Poder Executivo seria ainda maior do que no nível nacional. Seria de se esperar, por conseguinte, que as comissões das Assembléias Estaduais seriam ainda mais frágeis institucionalmente do que as da Câmara dos Deputados. Entretanto, devido à ausência de pesquisas sobre o funcionamento das comissões nas Assembléias torna-se difícil fazer afirmações categóricas. Algumas semelhanças importantes entre as Assembléias Estaduais e a Câmara dos Deputados são o critério da proporcionalidade partidária para a composição das comissões, a ausência de critério fixo para a escolha de membros e a prerrogativa do pedido de urgência controlada por alguns governadores e pelas lideranças partidárias. Para além disso, é possível encontrar importantes variações, inclusive, entre as Assembléias.

No que tange às prerrogativas do Poder Executivo, a principal diferença entre os poderes do presidente e os dos governadores fica por conta das medidas provisórias. Diferentemente do presidente, a maioria dos governadores brasileiros não contam com esse recurso.<sup>30</sup> E onde ele está presente, o poder dos governadores é bem mais restrito do que o garantido ao presidente (TOMIO, 2006). Deve-se considerar também que o Executivo estadual, apesar de suas prerrogativas constitucionais, não possui uma força comparável à do Executivo nacional dadas as próprias características do arranjo federativo que limitam bastante o escopo das competências dos estados. Além disso, o alcance de tais prerrogativas pode ser diferente entre os estados em virtude das características da estruturação do sistema partidário, dos padrões de competição política, do nível de desenvolvimento institucional do Legislativo, entre outros.

Os Regimentos Internos das Assembléias Estaduais, embora bastante semelhantes em seu formato, apresentam diferenças no tocante às prerrogativas reservadas às lideranças partidárias. Nem todas as Assembléias Estaduais possuem colegiado de lideranças e onde ele existe, suas prerrogativas variam de casa para casa. Certamente, líderes e liderados não se encontram em pé de igualdade no processo legislativo e os primeiros continuam sendo importantes na coordenação dos trabalhos legislativos. Entretanto, deve se questionar até que ponto o poder dos líderes explica-se por suas atribuições regimentais ou por outros aspectos

---

<sup>30</sup> Apenas os governadores de Santa Catarina, Tocantins, Acre e Piauí podem editar medidas provisórias.

como sua expertise, a credibilidade acumulada em muitos anos de exercício de mandato e o poder de influenciar as chances eleitorais de seus colegas de partido.

Essa variedade institucional tem levado alguns autores a questionar a tese do governismo e recomendar maior cuidado ao transplantar a lógica política observada na Câmara dos Deputados por Figueiredo e Limongi (1999), ou no estado de São Paulo por Abrúcio (1998), para a totalidade dos estados da federação brasileira (SANTOS, 2001; SOUZA E DANTAS NETO, 2006; TOMIO E RICCI, 2010). Os estudos de caso sobre o processo legislativo estadual da coletânea organizada por Santos (2001) sugerem que há diferentes padrões de produção legislativa e de relação entre os Poderes em diferentes estados (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001; GROHMAN, 2001) e mostram que o processo legislativo, as relações entre Executivo e Legislativo e o papel e desempenho deste último no controle do governo são temas ainda a espera de estudos mais sistemáticos, em perspectiva comparada, que possam contribuir para uma maior compreensão da dinâmica política estadual.

Souza e Dantas Neto (2006) argumentam que o estágio atual das pesquisas sobre a política no nível estadual não permite compreender porque, apesar de compartilharem uma base institucional muito semelhante, os estados apresentam resultados tão diversos em termos de políticas públicas. Os autores enfatizam que “a política estadual e suas políticas públicas não são meras reproduções do que ocorre na esfera nacional, apesar de ambas serem regidas por regras relativamente uniformes” (SOUZA E DANTAS NETO, 2006, p. 10) e que o que se tem é “um mosaico de percepções, arranjos e formatos de competição política que problematiza generalizações tendentes a consagrar este ou aqueles aspecto da política estadual que dê conta de explicar o que ocorre em todos os estados brasileiros” (SOUZA E DANTAS NETO, 2006, p. 13).

Recentemente, o estudo da política estadual recebeu outro impulso com a pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP) “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”. Trata-se de um *survey* realizado com a quase totalidade dos

deputados estaduais de doze unidades da federação<sup>31</sup> no qual buscou-se investigar as percepções, atitudes e comportamento dos parlamentares em relação a uma série de temas. Além das informações de *background* (sexo, idade, local de nascimento e de moradia, escolaridade, formação, profissão, religião) foram coletadas informações sobre a socialização e a trajetória política dos deputados. Objetivou-se saber a forma como os mesmos buscam equilibrar, em sua atividade parlamentar, os vínculos com seus eleitores, com o partido político pelo qual se elegeram e com o governo, para aqueles que se encontram alinhados a ele. Os deputados foram indagados sobre suas percepções sobre traços do arranjo institucional brasileiro (em grande parte comum no nível nacional e estadual) como o sistema de representação, o tipo de lista e o padrão de distribuição de prerrogativas entre os poderes Executivo e Legislativo e no interior do Legislativo, assim como sobre instituições centrais à democracia como os partidos políticos, a mídia, o Poder Judiciário, entre outros. Além disso, baseado no comportamento passado (“como costuma agir”) e futuro (“como agiria se”) do deputado em sua atividade como parlamentar, buscou-se conhecer melhor como traços do arranjo institucional combinados à distribuição das forças políticas incidem sobre seu comportamento.

Dessa maneira, a pesquisa teve como resultado um amplo e rico banco de dados por meio do qual se abre uma grande oportunidade para se aprofundar a compreensão sobre temas caros à Ciência Política contemporânea e, mais particularmente, aos estudos legislativos no Brasil. Por exemplo, a questão tão central à Ciência Política sobre a forma complexa como as instituições afetam o comportamento político, mais especificamente, como os traços exógenos (sistema de representação, partidário e eleitoral) e os endógenos (regras e procedimentos legislativos) ao sistema político, no nível estadual, afetam o comportamento dos parlamentares. E sobre como as características institucionais combinadas à distribuição de preferências e aos recursos dos membros da elite parlamentar produzem diferentes conjuntos de incentivos e padrões de comportamento.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> De um total de 624 foram entrevistados 513 deputados das Assembléias da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. A pesquisa contou com apoio da FAPEMIG, CNPq e CAPES.

<sup>32</sup> A realização da pesquisa foi um incentivo para uma série de estudos, em perspectiva comparada, que buscaram contribuir para ampliar a compreensão sobre a dinâmica política nos estados brasileiros. Entre eles destacam-se Castro, Anastasia e Nunes (2009); Nunes (2009); Silame (2009); Melo (2011; no prelo).

Ainda como parte dos esforços para se compreender a política estadual deve-se destacar os trabalhos de Tomio e Ricci (2008, 2010) sobre a produção legal e a relação entre Executivo e Legislativo nos estados. Estudando a produção legal nos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo no período de 1999-2002, os autores mostram que, assim como no nível nacional (AMORIM NETO E SANTOS, 2002), no nível estadual observa-se uma clara divisão de trabalho entre o Executivo e o Legislativo. Enquanto o primeiro concentra-se sobre os assuntos relativos à administração pública e ao orçamento do Estado, com alta taxa de aprovação de suas iniciativas de lei, o Legislativo seria responsável, fundamentalmente, pela proposição de leis com baixo efeito distributivo como declarações de utilidade pública, atribuição de títulos e homenagens, denominação de prédios públicos e instituição de datas comemorativas (TOMIO E RICCI, 2008).

Segundo os autores, os deputados estaduais têm poucas chances de sucesso nas proposições que se referem à máquina administrativa do Estado, dado o papel preponderante do Executivo, assegurado por dispositivos constitucionais. Em outro tipo de lei, que corresponde à definição das normas e diretrizes das políticas públicas estaduais, haveria maior equilíbrio entre Executivo e Legislativo e a predominância do primeiro seria fortemente dependente da construção de sólidas coalizões de apoio. Ao Legislativo competiria, também, a aprovação do orçamento estadual, negociação que poderia ter maiores impactos distributivos se o Executivo não detivesse tanto controle. Desse quadro resulta a imagem de um Legislativo com pouca capacidade de legislar devido ao arranjo institucional que confere ao Executivo um espaço muito maior de atuação (TOMIO E RICCI, 2008).

Em estudo recente no qual analisam a produção legislativa em 22 estados brasileiros, os mesmos autores concluem que, em geral, o Poder Executivo é bem sucedido na aprovação de suas propostas independentemente do conteúdo, mas há variações importantes entre os estados quanto às taxas de sucesso do Executivo e ao número de vetos apresentados e derrubados. Tomio e Ricci (2010) destacam, ainda, a existência de importantes variações quanto ao número de projetos apresentados por legisladores. Além disso, observam-se variações quanto ao tipo dos projetos iniciados e aprovados pelos deputados: enquanto em algumas Assembléias há predominância de projeto de leis de baixo impacto normativo (declaração de utilidade pública, homenagens, etc.) e de cunho particularista, em outras há

presença significativa de legislação que regulamenta políticas públicas. Com base nessas evidências, os autores argumentam que

... não podemos de imediato concluir que a lógica da relação executivo-legislativo nos estados seja, necessariamente, a de subordinação da Assembléia ao governador. Afinal, se a maior parte do arranjo institucional brasileiro segue as mesmas diretrizes, fica difícil explicar a variação encontrada nos estados apenas pela variação institucional (TOMIO E RICCI, 2010, p. 13).

Com base nos estudos apresentados, observa-se que a postura mais adequada em se tratando de investigar a política e o Poder Legislativo na esfera estadual é aquela aconselhada por Lima Júnior ainda no início da década de 1980: evitar afirmações generalizantes que desconsiderem as peculiaridades das condições socioeconômicas e culturais locais e as diferenças existentes entre os estados em termos de estruturação partidária e competição eleitoral.

Os estudos sobre a política estadual permitem afirmar que os governadores desempenham um papel importante, seja na disputa eleitoral, seja no processo decisório, dadas as prerrogativas e recursos constitucionalmente reservados a eles. Por outro lado, os trabalhos que destacam a preponderância do Executivo o fazem com base nas taxas de aprovação dos projetos de sua autoria e nas matérias predominantes em comparação com as taxas de aprovação do Legislativo. Não se investiga, por exemplo, a capacidade transformativa do Legislativo, o que poderia revelar em que medida o Executivo aprova as políticas coerentes com suas preferências ou é obrigado a fazer concessões.

Deve-se considerar também que, se como afirma Abrúcio (1998), uma das origens do poder dos governadores no período de 1991-1994 era a fragilidade institucional dos legislativos estaduais, é razoável esperar que o esforço de modernização realizado em algumas assembleias estaduais após esse período tenha contribuído para alterar o quadro descrito pelo autor dotando os legislativos estaduais de maiores capacidades para o exercício de sua função. Essa afirmação pode ser corroborada por alguns estudos sobre o processo legislativo estadual que apontam para a diversidade de padrões de produção legislativa e de relação entre os Poderes (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001; GROHMANN, 2001). Essas conclusões abrem espaço para especular se, no nível estadual, não haveria um maior equilíbrio entre os poderes, uma atuação mais efetiva das comissões parlamentares e um maior grau de deliberação no processo decisório.

Anastasia (2001), por exemplo, estudando o processo de modernização institucional que teve lugar na Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a partir da década de 1980, mostra como a mudança institucional com a definição clara de regras e procedimentos, a redistribuição de poder entre os atores legislativos, mas, sobretudo, a criação de um quadro técnico permanente e qualificado e a introdução de vários mecanismos de interlocução com a sociedade civil, contribuiu para que os trabalhos legislativos na ALMG ocorressem em moldes mais informacionais, comparativamente ao que ocorria antes e ao que se vê em outros estados. Segundo a autora (2001) a adoção das novas regras e procedimentos na ALMG no final dos anos de 1980 parecia evidenciar “a escolha de um perfil institucional consistente com os pressupostos da teoria informacional de organização legislativa” (ANASTASIA, 2001, p. 36).

Quando se volta o foco para os legislativos estaduais, três aspectos merecem ser destacados.<sup>33</sup> Em primeiro lugar, é necessário considerar as implicações do arranjo federativo brasileiro sobre a dinâmica política estadual. A literatura tem sido enfática em afirmar que a distribuição de competências entre os entes federativos estabelecida pela Carta Constitucional de 1988 “reserva pouco espaço de autonomia aos Estados-membros, haja vista o reduzido número e escopo de suas competências exclusivas” (ANASTASIA, 2004 ; COSTA, 2004; TOMIO E RICCI, 2008). Os estados estão autorizados a legislar sobre qualquer assunto que não seja de competência exclusiva da União ou dos municípios. Em tese os estados poderiam legislar de forma “comum” ou “concorrente” com a União em assuntos tributários, relativos a diferentes áreas de políticas públicas e de administração pública. Entretanto, como assinala Costa (2004), os artigos 20 a 22 da Constituição Federal limitam bastante o espaço de atuação dos estados ao definirem detalhadamente quais são as competências exclusivas da União, mas também as comuns, que todos os membros da Federação, inclusive os municípios, podem exercer, e as concorrentes, sobre as quais tanto a União quanto os estados podem legislar. Além disso, com a elevação dos municípios a entes federativos, todos os “assuntos de interesse local” passaram a ser objeto de decisão dos governos municipais. Como a União possui competência normativa exclusiva abrangente resta aos estados o papel de produzir

---

<sup>33</sup> A consideração das características do arranjo federativo brasileiro, dos subsistemas partidários estaduais e do unicameralismo como peculiaridades que marcam a política no nível estadual foi aspecto amplamente discutido pelo grupo de pesquisa do Centro de Estudos Legislativos no contexto da pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação* (CEL-DCP-UFMG). Durante esse processo foi feito um esforço analítico no sentido de avaliar os possíveis impactos dessas variáveis. Participaram desse processo os professores e alunos da pós-graduação em Ciência Política associados ao CEL, tratando-se, portanto, de um trabalho coletivo.

norma jurídica muito limitada (TOMIO E RICCI, 2008, 2010). Além disso, as poucas competências dos estados estariam concentradas nas mãos dos governadores.

Para alguns autores é a divisão de competências entre os entes federados que explica grande parte das limitações dos legislativos estaduais no tocante à produção de norma jurídica. A produção legislativa estadual relevante “teria caráter de decreto administrativo ou de regulamentação específica de políticas públicas amplamente normatizadas por legislação federal” (TOMIO E RICCI, 2010, p. 20). A força dos Executivos estaduais não decorreria da fraqueza dos legislativos, mas das próprias características do arranjo institucional brasileiro. Nesse contexto, o governador seria uma espécie de “administrador local” responsável pela produção de normas legais que criam capacidade de administração da máquina pública e de implementação das políticas públicas (TOMIO E RICCI, 2010, p. 24).

Esse aspecto é importante e deve ser enfrentado pelos estudiosos do processo legislativo estadual porque remete à questão de saber qual é, de fato, a importância e o impacto da legislação que se produz nos legislativos estaduais. Um aspecto importante a se considerar é que a despeito das semelhanças institucionais e da homogeneidade das regras que orientam a produção de políticas públicas, os estados brasileiros apresentam resultados muito distintos em termos de desenvolvimento socioeconômico e no que se refere a indicadores nas áreas de saúde, segurança e educação, por exemplo (SOUZA E DANTAS NETO, 2006). Enquanto em alguns estados e governos vê-se a presença marcante de uma lógica clientelista e patrimonialista, outros se mostram mais capazes de compatibilizar tal lógica com ações de cunho mais universal voltadas para a provisão de bens públicos. O Brasil é um dos países mais descentralizados do ponto de vista tributário em comparação com outros países em desenvolvimento o que torna os governos estaduais importantes na implementação de políticas públicas (SOUZA E DANTAS NETO, 2006). Estes fatos sugerem, portanto, que o que se decide em nível estadual é fundamental para os cidadãos e têm impactos diretos sobre sua qualidade de vida, ainda que a maior parte da norma jurídica relevante no país tenha origem no nível federal.

Em segundo lugar, um fator importante a se considerar é a configuração do sistema de partidos no nível estadual que, como se sabe, não replica o existente no nível nacional. Esse foi um ponto enfatizado primeiramente por Lima Júnior (1983) que mostrou que o estudo da política estadual deve considerar que a organização dos partidos e sua evolução histórica

variaram de estado para estado e ao longo do tempo. Segundo Cintra (2004), essa situação ainda se verificaria nos dias atuais. Devido à existência do que se convencionou chamar dos subsistemas partidários, o autor afirma a necessidade de levar em conta esses fatores “quando da análise da operação do governo e das relações entre o Executivo e o Legislativo nos três planos” (CINTRA, 2004, p. 75). Sabe-se que nas Assembléias estaduais há grande variação entre os partidos com melhor desempenho eleitoral nos diferentes estados o que, segundo Anastasia, mostra que “o sistema partidário brasileiro ainda está em processo de nacionalização” (ANASTASIA, 2004, p. 194). Por isso, é correto supor que a compreensão das variações observadas na dinâmica política entre os estados deve necessariamente considerar os padrões de competição política, construção de alianças e coalizões e das interações entre governo e oposição no nível local.

Por último, há que se considerar que diferentemente do legislativo nacional composto por duas câmaras, nos estados, adota-se o unicameralismo. O bicameralismo, além de duplicar os controles do Legislativo sobre o Poder Executivo, implica em maiores custos para a construção de maiorias governativas e para a coordenação da ação legislativa. Sob a presença de duas Câmaras o processo legislativo adquire maior complexidade porque há maior dispersão de poderes e é maior o número de atores e interesses em jogo, o que implica a necessidade de investir mais tempo e esforço na construção de consensos e acordos. Nesse sentido, sob o bicameralismo é mais difícil e custoso alterar o *status quo* e mudanças de maior envergadura levam mais tempo. Já sob o unicameralismo, o processo legislativo é mais simplificado e o Executivo precisa superar menos obstáculos para construir maiorias de apoio e aprovar sua agenda. A adoção do unicameralismo torna as Assembléias Estaduais ainda mais importantes como instâncias decisórias e de negociação com o Poder Executivo já que nelas se concentra o Poder Legislativo e nelas se faz a representação, ao mesmo tempo, dos cidadãos, dos grupos e das regiões do estado.

Neste capítulo foram discutidas as relações entre deliberação e representação e a forma como esses temas vem sendo tratados no âmbito da teoria democrática e, mais especificamente, no campo dos estudos legislativos. Discutiu-se o conceito de deliberação que informa esta pesquisa e a hipótese central de que há uma associação entre a organização informacional do legislativo e um processo legislativo com maior volume de deliberação informada. Por último, foram apresentadas as principais conclusões da literatura sobre o funcionamento e o desempenho das comissões parlamentares nos legislativos brasileiros. No

próximo capítulo será apresentado o desenho da pesquisa e explicada a forma como se pretende abordar a deliberação parlamentar tendo como objeto de estudo processos decisórios levados à cabo em duas Assembleias Legislativas brasileiras.

## **CAPÍTULO 2: DESENHO DA PESQUISA**

### **2.1 Tema, Problema e Objeto**

Como esclarecido no Capítulo 1, a presente pesquisa busca contribuir para preencher uma lacuna na Ciência Política contemporânea relacionada à dimensão deliberativa da política parlamentar. O problema central consiste na questão de *como* a deliberação toma parte do processo decisório no âmbito dos parlamentos e quais são as *condições* que favorecem a deliberação informada. A hipótese central é a de que existe uma relação positiva entre a organização informacional do Legislativo e um processo decisório mais deliberativo e mais bem informado. Em outras palavras, supõe-se que a deliberação será um elemento tanto mais presente e será tanto mais informada, quanto mais a organização das legislaturas se aproxime do propalado pelo modelo informacional.

O objeto de estudo serão processos decisórios levados a cabo em duas Assembléias Estaduais brasileiras nos anos de 2007 e 2008. A escolha das Assembléias, o recorte temporal e a escolha dos processos a serem estudados serão devidamente justificados em outra seção deste capítulo. Por agora, cabe apresentar os conceitos e variáveis centrais do estudo e a forma como se supõe que elas se relacionam entre si. Ainda neste capítulo serão discutidos os métodos de pesquisa e as técnicas de análise.

### **2.2 Conceitos, Variáveis e Indicadores**

#### ***2.2.1 Variável dependente: volume e qualidade da deliberação***

Há dois aspectos centrais para se investigar a deliberação parlamentar. O primeiro refere-se ao volume de deliberação considerando-se que a dimensão temporal é um aspecto crítico para se avaliar a extensão da deliberação. O tempo será tomado como um indicador da capacidade dos parlamentares de estudarem e debaterem uma proposta antes que ela seja

encaminhada ao Plenário para votação. Daí a importância de se considerar o regime de tramitação das matérias e a utilização ou não, pelos parlamentares, de todo o tempo de que dispõem para o estudo e o debate dos projetos. Para mensuração deste aspecto serão considerados: o tempo total (em dias) de tramitação do projeto de lei; o período transcorrido (em dias) na fase de discussão nas comissões; o tempo (em dias) de que dispôs o relator para elaboração de seu parecer; e o tempo (em minutos) utilizado nas reuniões das comissões de mérito para o debate em torno do projeto. Serão contrastados os prazos regimentais e o tempo efetivamente utilizado, considerando-se que a dimensão temporal é moldada pelas estratégias procedimentais dos atores.

Estudando a deliberação no Plenário do Congresso norte-americano entre 1920 e 1980, Connor e Oppenheimer (1993) utilizaram como indicadores as horas dedicadas ao debate e o número de legisladores que fizeram uso da palavra. O indicador utilizado pelos autores, entretanto, é insuficiente para analisar o volume de deliberação porque o tempo pode ser preenchido de diferentes maneiras pelos parlamentares. Por isso a necessidade de distinguir os diferentes elementos presentes no debate e aprofundar na análise dos argumentos apresentados pelos participantes. Ou seja, para saber o quanto do tempo do processo decisório foi dedicado à deliberação deve-se considerar também o conteúdo do debate. A interação entre os legisladores será classificada como deliberação/debate/discussão quando se tratar de genuína troca de argumentos entre eles.

O segundo aspecto importante refere-se à qualidade da deliberação. Para operacionalizar essa dimensão tomou-se como referência o trabalho de Mucciaroni e Quirk (2006). Segundo os autores, a qualidade da deliberação refere-se a quão bem fundamentados são os argumentos apresentados pelos participantes, o que remete ao volume e aos tipos de informações mobilizados por eles. Os autores afirmam que a deliberação será tanto mais informada quanto mais os legisladores busquem sustentar seus pontos de vista por meio de uma argumentação baseada em informações técnicas e/ou políticas verificáveis e/ou razoáveis, capazes de resistir à contestação. Ela será tanto menos informada quanto mais os parlamentares façam uso de argumentos de impacto destinados a desqualificar os oponentes ou impressionar a audiência, baseados em informações pouco claras e precisas. Ou ainda, quando buscam sustentar seus pontos de vista com visões superficiais e pouco fundamentadas do assunto, dados distorcidos, relações espúrias de causalidade e argumentos pouco realistas.

Combinando-se o volume e a qualidade da deliberação, seriam possíveis quatro cenários diferentes. Embora se suponha que haja uma associação entre o volume e a qualidade da deliberação, acredita-se ser possível encontrar situações em que estes não estejam combinados.

**Quadro 1: Volume e qualidade da deliberação nas comissões parlamentares**

		Qualidade	
		Alto	Baixo
Volume	Alto	As comissões dispõem de tempo para a análise das matérias e este é efetivamente utilizado pelos parlamentares e empregado, predominantemente, para o debate e o estudo dos projetos de lei. O debate se caracteriza pela apresentação de argumentos bem fundamentados; informações diversas são mobilizadas pelos parlamentares; e participam da discussão atores com posições diferentes em relação à matéria.	As comissões dispõem de tempo para a análise das matérias e este é efetivamente utilizado pelos parlamentares e empregado, predominantemente, para o debate e o estudo do projeto. Mas, o debate se caracteriza pelo uso de argumentos superficiais, pouco fundamentados ou embasados no senso comum. Poucas informações são mobilizadas pelos parlamentares e o debate é monopolizado por apenas um dos lados (contrário ou favorável).
	Baixo	O debate em torno do projeto ocupa um espaço reduzido no processo decisório ou porque os parlamentares não dispõem de tempo suficiente ou porque eles não utilizam todo o tempo disponível. Mas, ainda assim, o debate se caracteriza pela apresentação de argumentos bem fundamentados, informações de qualidade são mobilizadas pelos parlamentares e participam da discussão atores com posições diferentes em relação à matéria.	O debate em torno do projeto ocupa um espaço reduzido no processo decisório ou porque as comissões não dispõem de tempo suficiente ou porque elas não utilizam todo o tempo disponível. Os poucos argumentos apresentados se caracterizam por visões superficiais, pouco fundamentadas ou embasados no senso comum. Poucas informações são mobilizadas pelos parlamentares e o debate é monopolizado por apenas um dos lados (contrário ou favorável).

Fonte: Elaboração própria.

A célula do alto à esquerda corresponde à melhor situação de deliberação na qual os parlamentares dispõem de tempo para discutir e estudar o projeto e se engajam em uma genuína troca de argumentos. Estes são fundamentados em estudos, informações e em visões mais sofisticadas do assunto. Além disso, é possível verificar a apresentação de diferentes pontos de vista.

A célula de baixo à direita corresponde à situação mais distante do ideal. Os deputados não possuem tempo para discutir e estudar o projeto ou, se o possuem, não o utilizam para fins de debate. O uso da palavra não é feito para a argumentação. Mesmo quando há algum debate este é feito com base em poucas informações e visões distorcidas e superficiais do tema. Além disso, a palavra tende a ser monopolizada por apenas um dos lados (contrário ou favorável).

A célula de baixo à esquerda corresponde a uma situação na qual, embora haja pouco tempo para o estudo e o debate da matéria ou os parlamentares não utilizem todo o tempo disponível para a sua discussão, a deliberação, ainda assim, pode ser considerada informada. Esse cenário seria possível, por exemplo, no caso de projetos de lei que tem tramitação abreviada, mas, ainda assim, o debate é informado porque os parlamentares já possuem informações sobre a matéria ou porque a mesma apresenta baixo grau de incerteza.

Por último, a célula do alto à direita corresponde a uma situação na qual, embora seja alto o volume de deliberação (os atores possuem tempo para o debate e utilizam-no predominantemente para o estudo e a discussão da matéria) o debate não se apóia em informações e em argumentos ou é monopolizado por apenas um dos lados. Tal situação seria possível em contextos de baixa disponibilidade de recursos informacionais e de especialistas ou em um contexto de grande assimetria informacional entre os atores no qual alguns participam mais ativamente do que outros.

A análise do debate em torno dos projetos de lei privilegiará a fase de apreciação da matéria pelas comissões permanentes. Apesar disso, será considerado o aporte informacional das peças legislativas relacionadas ao projeto tais como o próprio projeto de lei, as emendas apresentadas a ele, os pareceres das comissões e os substitutivos, quando houver. Um esquema classificatório guiará a análise das peças legislativas e dos registros taquigráficos das reuniões das comissões (Quadro 2).

**Quadro 2: Esquema classificatório para a análise das peças legislativas e dos registros taquigráficos das reuniões das comissões**

Indicadores	Categorias	Subcategorias	Aspecto analisado
Argumentos	Concentrados em aspectos procedimentais/regras de tomada de decisão	Procedimentais: questão de ordem, interpretação do regimento, requerimentos, discussão em torno de regras.	O quanto do debate é focado na discussão das regras do jogo e de suas implicações sobre o volume e a qualidade da deliberação
	Concentrados em aspectos jurídicos	Aspectos jurídicos/constitucionais: antecedentes legais da proposição/ constitucionalidade, impactos sobre a ordem jurídica.	O quanto do debate é focado nos aspectos jurídicos relacionados ao projeto
	Concentrados em aspectos substantivos	<p>Caracterização do contexto: informações e dados sobre o contexto sobre o qual se pretende atuar</p> <p>Caracterização do problema: informações e dados sobre o problema que se pretende enfrentar</p> <p>Importância do projeto/objetivos</p> <p>Resultados positivos: resultados prováveis da aprovação do projeto</p> <p>Aspectos operacionais: como o projeto contribui para o alcance dos objetivos e produção dos resultados; formas de operacionalizar e aperfeiçoar o projeto</p> <p>Interesses: cidadãos e grupos afetados</p> <p>Aspectos distributivos: ênfase na distribuição de custos e benefícios (quem ganha e quem perde o quê e quando)</p> <p>Defesa de princípios: defesa de princípios que podem ser materializados por meio do projeto</p> <p>Defesa de direitos: impacto sobre direitos adquiridos; direitos de minorias; como o projeto pode contribuir para o exercício de direitos.</p> <p>Experiências semelhantes: boas práticas/experiências semelhantes levadas a cabo em outras localidades e momentos</p> <p>Prioridades: discussão em torno de prioridades</p> <p>Impactos financeiros: repercussões sobre as finanças públicas</p>	O quanto do processo decisório é reservado à discussão dos aspectos substantivos do projeto de lei x o quanto é utilizado em considerações com pouco impacto ou relação sobre o processo decisório e o projeto apreciado
	Outros	<p>Aspectos formais: técnica legislativa</p> <p>Protocolares: parabenização, congratulação, homenagem</p> <p><i>Take stands</i>: apoio a causas, políticas, grupos e localidades; inclusão de questões na agenda; reivindicação de crédito<sup>34</sup></p> <p>Partidário: posições do partido</p> <p>Outros: assuntos estranhos ao processo decisório</p>	

<sup>34</sup> Ações de congressistas podem ser classificadas como “take stands” quando os parlamentares visam marcar posições e enviar sinais para seus eleitores sem, necessariamente, objetivar ou se empenhar na produção de resultados concretos (Mayhew, 2006).

Direção do argumento	Favorável à proposição	Apresentação de argumentos favoráveis	O quanto a discussão se caracteriza pela apresentação de diferentes pontos de vista, argumentos e refutações x em que medida o debate é monopolizado
	Contrário à proposição	Apresentação de argumentos contrários	
	Indiferente	Apresentação de argumentos nem favoráveis, nem contrários	
Tipos e fontes das informações mobilizadas	Técnicas, obtidas junto aos órgãos de assessoramento técnico da casa, junto a especialistas externos, a órgãos e instituições públicas e privadas; legislação, comunidade científica e acadêmica.	Concentradas nos aspectos técnicos envolvidos: relação entre meios e fins, operacionalização, efeitos da política, antecedentes históricos e legais.  Referência a estudos, diagnósticos, relatórios técnicos, pesquisas científicas, bancos de dados, opinião de especialistas.	O quanto do debate é apoiado em argumentos embasados em evidências empíricas e informações verificáveis  Grau de diversificação das fontes de informação
	Políticas, obtidas nos eventos participativos junto aos cidadãos e grupos	Concentradas no impacto sobre cidadãos e grupos e em informações obtidas junto aos segmentos direta ou potencialmente afetados.  Referência a informações obtidas junto aos cidadãos e grupos de interesse em audiências públicas, fóruns técnicos, seminários, etc.	
	Informações apresentadas por autoridades do Executivo quando convocadas por comissão	Concentradas em aspectos técnicos ou políticos da proposição enfatizados pelas agências do Poder Executivo.  Referência a informações obtidas junto a agências e membros do Poder Executivo.	
	Informações e conhecimentos acumulados pelo parlamentar ao longo da trajetória profissional e política	Concentradas em aspectos técnicos ou políticos da proposição com base em conhecimentos e informações acumulados pelos parlamentares.  Referência aos próprios conhecimentos e trajetória acadêmica e profissional.	
	Senso comum/cultura popular	Concentradas na “sabedoria popular”, em conexões causais sem fundamentação empírica.	
	Outras fontes (mídia, “opinião pública”).	Concentradas em pesquisas de opinião, matérias veiculadas nos meios de comunicação (TV, rádio, internet, jornais).	

Fonte: Elaboração própria.

### ***2.2.2 Variável independente: organização informacional da Casa Legislativa***

Como já afirmado, esta pesquisa parte da premissa de que os parlamentares são atores racionais que agem estrategicamente. Nesse sentido, eles adotarão diferentes estratégias argumentativas em face de diferentes condições. Mucciaroni e Quirk (2006) consideram que a qualidade da deliberação resulta da expectativa dos atores no que se refere a quanta crítica poderão esperar sobre seus argumentos. Esta, por sua vez, varia em função da disponibilidade de recursos informacionais. Diante da presença de atores informados e de um ambiente que oferece informação de qualidade a baixo custo a todos os participantes, os parlamentares terão maiores incentivos para sustentar seus pontos de vista por meio de uma argumentação baseada em informações verificáveis e/ou razoáveis, em outras palavras, o processo deliberativo será mais informado.

Nesta pesquisa, aventa-se a hipótese de que o processo decisório será tanto mais deliberativo e a deliberação será tanto mais informada, quanto mais a casa legislativa se aproxime do propalado pelo modelo informacional de organização legislativa.

Como já assinalado no Capítulo 1, algumas características do arranjo institucional brasileiro como a forte integração do Poder Executivo ao processo legislativo e a ausência de prerrogativas que dêem às comissões vantagens legislativas vis-à-vis o Plenário, não permitem aplicar a teoria informacional, tal qual formulada por Krehbiel (1991), aos legislativos brasileiros. Por isso, para a operacionalização da variável independente “organização informacional” foi feita uma adaptação da teoria informacional ao caso brasileiro.

Considerou-se como informacionalmente organizada a Casa Legislativa: (a) que conta com comissões permanentes atuantes que efetivamente fazem uso de suas prerrogativas; (b) na qual as comissões são compostas de forma proporcional à força dos partidos na casa; (c) que possui, em boa medida, parlamentares que possam ser considerados especialistas (localizados em diferentes pontos do espectro político-ideológico) e que são alocados para as comissões correspondentes à sua especialização; e (d) que possui um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado voltado para subsidiar de informações substantivas o conjunto dos legisladores. A introdução do primeiro indicador deve-se ao fato

de, no Brasil, não se poder adotar como premissa que as comissões parlamentares desempenhem um papel importante no processo decisório. Os demais são indicadores geralmente mobilizados nos estudos no campo das teorias informacionais. Não se incluiu a existência de mecanismos de mobilização de *expertise* externa por considerar que estes nem sempre se encontram igualmente disponíveis para todos os parlamentares e implicam em maiores custos para os mesmos.

A seguir são discutidos os indicadores que operacionalizam a variável “organização informacional” e a forma como se supõe que cada um deles contribui para um processo deliberativo mais informado.

#### **A. Comissões permanentes atuantes**

Um pressuposto da presente pesquisa é o de que a deliberação, se é de fato um componente do processo decisório, ocorre, primordialmente, no âmbito das comissões parlamentares e não do Plenário. Alguns estudiosos adotam posição diferente concentrando sua atenção sobre o processo decisório no Plenário (CONNOR E OPPENHEIMER, 1993; SOLOMON E WOLFENBERGER, 1994; MUCCIARONI E QUIRK, 2006). Outros, no entanto, compartilham da premissa aqui sustentada ao considerar que as comissões, por serem grupos menores, oferecem oportunidades singulares para a deliberação e também, porque na fase de discussão no Plenário, vários aspectos já foram decididos. Portanto, seria nas etapas preliminares da tramitação dos projetos, em colegiados menores, que realmente haveria espaço para o debate (BESSETE, 1994; LASCHER, 1996). Além disso, deliberação pressupõe interação e esta não é muito comum no Plenário. Em geral, nessa fase de tramitação, o uso da palavra é utilizado mais para marcar posição diante do público e dos meios de comunicação das casas legislativas, encaminhar votação ou fazer comunicações. A troca de argumentos propriamente dita pode ocorrer, mas não é a regra.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> É razoável supor que em casas legislativas compostas por um reduzido número de membros, o próprio Plenário possa se converter em um espaço propício à deliberação. Este não é, entretanto, o caso das duas Assembléias Legislativas estudadas nesta tese.

Em um *survey*<sup>36</sup> realizado com os deputados estaduais brasileiros no ano de 2007, observou-se que, para 58,4% dos deputados é comum que, nas comissões, os parlamentares mudem suas posições em função da discussão e da apresentação de novas informações. No tocante ao processo decisório no Plenário, apenas 27,9% dos deputados sustentam ser comum a mudança de posicionamento. A forma como a questão foi formulada, todavia, não permite saber se a mudança de posicionamento é um resultado do processo de negociação e de acomodação dos diferentes interesses, ou da deliberação nos termos aqui propostos.<sup>37</sup> De toda forma, os dados sugerem que é no âmbito das comissões que o processo de formação e transformação de preferências pode ocorrer, restando ao Plenário, em muitos casos, a validação ou não dos consensos e dos acordos construídos nas etapas anteriores do processo. Trata-se, portanto, de mais uma evidência a embasar a escolha de priorizar a análise do processo decisório nas comissões.

O desempenho das comissões das Assembléias da Bahia e de Minas Gerais será avaliado com base no número e na regularidade das reuniões realizadas no período estudado; no número de projetos, dentre os distribuídos, que receberam pareceres nas comissões; na quantidade de vezes em que as comissões fizeram uso de suas prerrogativas de decidir proposições conclusivamente, convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e convocar audiências públicas.

## **B. Comissões representativas**

Comissões representativas são aquelas que refletem, em sua composição, a distribuição dos partidos na casa e, por isso mesmo, traduzem a heterogeneidade e a

---

<sup>36</sup> A pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação” foi realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007-2008. De um total de 624 foram entrevistados 513 deputados das Assembléias da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

<sup>37</sup> Perguntou-se aos deputados: No que se refere à posição dos parlamentares, relativas às matérias em apreciação NO PLENÁRIO, com qual das afirmações o senhor CONCORDA MAIS: a) Em geral, os parlamentares já possuem uma posição em relação à matéria apreciada e raramente a mudam devido ao processo de discussão; OU b) É comum os parlamentares mudarem de posição devido à discussão e à apresentação de novas informações. Em seguida foi feita a mesma pergunta em relação às matérias em apreciação NAS COMISSÕES.

pluralidade dos pontos de vista representados. Segundo o modelo informacional, em presença de comissões representativas, é mais provável que o consenso alcançado na comissão se aproxime do consenso que seria alcançado se todos os parlamentares deliberassem a respeito do mesmo assunto (KREHBIEL, 1991). Supõe-se que, na expectativa de que as decisões tomadas pelas comissões sejam mantidas pelo Plenário, porque são representativas das preferências do legislador mediano, os membros das comissões tenham mais incentivos para se dedicarem ao estudo e ao debate das proposições. Nesse sentido, as comissões representativas seriam mais conducentes à deliberação do que as não-representativas.<sup>38</sup> Gilligan e Krehbiel (1987) afirmam, inclusive, que a representatividade das comissões pode ajudar a explicar a deferência do Plenário para com suas decisões em contextos onde as comissões não contam com prerrogativas que lhes dêem vantagens no processo decisório.

No Brasil, tanto na Câmara dos Deputados, quanto nas Assembleias Estaduais estabeleceu-se que a composição das comissões deve obedecer ao critério da proporcionalidade partidária.<sup>39</sup> Considerando apenas a regra formal, as comissões de todas as Assembleias se assemelhavam quanto a este aspecto. Objetiva-se analisar se tal regra foi efetivamente seguida nas Assembleias de Minas Gerais e da Bahia no período estudado.

### **C. Presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes**

Parlamentares especialistas são aqueles que em sua trajetória escolar, profissional e política acumularam informações e conhecimentos em um número delimitado de áreas tornado-se, dessa forma, indivíduos com maior capacidade de processar informações em sua área de conhecimento, de associar de modo mais seguro decisões, políticas e resultados e de aprender informações novas relacionadas a outras áreas (SEBATIER E WHITEMAN, 1985; ARNOLD, 1990; SANTOS, 2003; SANTOS E ALMEIDA, 2005; RICCI E LEMOS, 2004).

---

<sup>38</sup> Alguns autores vão além da análise da composição das comissões e consideram o comportamento dos legisladores em votações nominais para avaliar o quanto as preferências dos membros das comissões espelham a preferência dos membros do Plenário (WHITAKER, 2009).

<sup>39</sup> Em um estudo recente Bachtiger et al (2005) propõem que os arranjos políticos consensuais que permitem a representação proporcional dos diferentes grupos e forças sociais são mais compatíveis com um modelo deliberativo de democracia por assegurarem maior inclusividade nos espaços de decisão.

Os especialistas se distinguem dos generalistas (que não se dedicam ao estudo de problemas em áreas delimitadas) e dos cidadãos (que extraem seus conhecimentos de uma série de fontes, não necessariamente de forma sistemática) (ARNOLD, 1990). Devido ao seu grau de conhecimento e informação sobre os aspectos aos quais se dedicam, considera-se que os especialistas possuem uma visão mais sofisticada dos problemas políticos.

Para que uma Casa Legislativa se aproxime do modelo informacional, ela precisa contar com a presença de especialistas, estes devem ser alocados às comissões correspondentes à sua especialização e os especialistas devem estar presentes em diferentes pontos do espectro político-ideológico (KREHBIEL, 1991).

Para classificar os deputados como especialistas a proposta original era elaborar um índice de especialização inspirado em Ricci e Lemos (2004) composto pela formação acadêmica do deputado, sua profissão, a ocupação de cargos públicos não-eletivos e a atuação política do parlamentar (em movimentos sociais, sindicatos, associações, etc.). A idéia era verificar em que medida os deputados, em sua trajetória acadêmica, profissional e política, priorizavam apenas uma área de formação podendo, por isso, serem considerados especialistas. Uma pesquisa preliminar do repertório biográfico dos deputados das Assembléias de Minas Gerais e da Bahia induziu a duas modificações na forma de mensurar a especialização e de verificar em que medida esta era um critério importante para a alocação de membros para as comissões. Primeiro, verificou-se que apenas uma minoria dos deputados, em ambas as casas, priorizaram apenas uma área de atuação ao longo de sua carreira. Também apenas uma minoria havia ocupado cargos não-eletivos e nem sempre na área de sua formação acadêmica ou profissional. A maioria dos deputados, em ambas as casas, teve uma trajetória errática com formação e experiências em mais de uma ou duas áreas. Diante disso, ter-se-ia um pequeno número de deputados que poderiam ser considerados especialistas no sentido aqui proposto e um índice com pouca variação.

A partir dessa constatação, para verificar a operação de alguma lógica informacional na alocação de membros para as comissões, buscou-se observar se os deputados indicados para participar das comissões permanentes nas Assembléias estudadas, no período delimitado, possuíam alguma formação ou experiência em suas respectivas áreas temáticas, com base na formação acadêmica e experiência profissional do deputado, incluindo a ocupação de cargos não-eletivos. Dessa forma, tentou-se verificar se ao alocar deputados para as comissões, os

líderes partidários buscavam reduzir os custos informacionais do processo legislativo optando por parlamentares que, pelas peculiaridades de sua trajetória, sofreram algum grau de exposição aos problemas e temas tratados nas diferentes comissões.<sup>40</sup> Buscou-se observar, também, se entre os deputados que possuíam alguma formação ou experiência na área temática da comissão para a qual foram alocados, havia legisladores posicionados em diferentes pontos do espectro político-ideológico.

Optou-se também por não considerar a atuação do deputado junto a movimentos sociais, entidades de classe e segmentos sociais como fizeram Ricci e Lemos (2004). A inclusão dessa dimensão permitiria apreender, além das experiências que resultam em acúmulo de conhecimento técnico em uma área de política (*policy information*), também as experiências que possibilitam aos legisladores ter acesso a informações políticas (*political information*). Enquanto as primeiras referem-se prioritariamente às dimensões científicas e técnicas de uma decisão remontando ao saber formal, as segundas dizem mais respeito às preferências dos diferentes atores, sendo resultado de sua atuação junto aos cidadãos e grupos organizados. Entretanto, a incorporação da dimensão política dificultaria discernir o critério utilizado para alocar membros para as comissões. Em outras palavras, a alocação de um deputado para uma comissão com base em sua atuação política junto a determinados segmentos e interesses poderia obedecer muito mais a uma lógica distributivista, no sentido de defesa de interesses – *advocacy* – do que a uma lógica informacional. Para evitar esse tipo de problema essa dimensão foi excluída da análise.<sup>41</sup>

A presença de especialistas ou de deputados com conhecimentos acumulados nas jurisdições das comissões contribui de duas formas para ampliar o volume e a qualidade da deliberação. Primeiro, porque os próprios especialistas tendem a embasar seus pontos de vista em argumentos verificáveis e sustentáveis. Segundo, porque, em presença de especialistas, os parlamentares que participam de um processo deliberativo esperam encontrar mais crítica e escrutínio e, por isso, terão maiores incentivos para sustentar seus argumentos de maneira

---

<sup>40</sup> É importante esclarecer que, por esse método, não se poderá afirmar que questões de natureza distributiva ou partidária não foram levadas em consideração pelos líderes partidários ao alocar membros para as comissões. O objetivo é verificar em que medida o perfil das comissões evidencia a operação de alguma lógica informacional no processo de alocação de membros para as mesmas e não descartar hipóteses concorrentes.

<sup>41</sup> Essa escolha tem o inconveniente de não permitir identificar a utilização de outros critérios para a alocação de membros para as comissões, mas foi mantida por se considerar que tal tarefa foge ao escopo da presente pesquisa.

mais fundamentada. Por conseguinte, a deliberação será mais informada. Mas, para que a especialização seja conducente á deliberação, é importante que as diferentes forças políticas possuam especialistas em suas fileiras. Apenas assim os atores posicionados em diferentes pontos do espectro político-ideológico e com diferentes posições em relação à matéria poderão participar de maneira mais equitativa da discussão.<sup>42</sup>

#### **D. Existência de órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado**

A presença de um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado consta como uma das características de um Legislativo informacionalmente organizado no modelo de Krehbiel (1991). Entretanto, essa dimensão vem sendo pouco explorada pelos autores que trabalham com a abordagem informacional no Brasil, que têm privilegiado mais o padrão de recrutamento para as comissões, as prerrogativas e recursos reservados a elas, o fluxo e a seqüência das jogadas e o impacto do uso da prerrogativa de urgência (RICCI E LEMOS, 2004; PEREIRA E MULLER, 2000; SANTOS E ALMEIDA, 2008; MULLER, 2010).

A preocupação em dotar as casas legislativas de uma infra-estrutura de informação mais sólida tem motivado ações e reformas no sentido da modernização dos parlamentos brasileiros. Em geral, pode-se considerar, como Krehbiel (1991), que os legisladores têm aversão a riscos e que, por isso, desejam reduzir a incerteza que cerca a relação entre políticas e resultados. Evidências sugerem, porém, que a ampliação da base informacional dos Legislativos pode ser vista como uma resposta a problemas muito concretos. Esse processo pode ser visto como: (a) resultante do aumento das atribuições do Estado que se deu ao longo do século XX e ampliou o numero e a variedade de temas e problemas a serem tratados no

---

<sup>42</sup> Não é objetivo aprofundar no debate, bastante relevante, em torno dos aspectos cognitivos e psicológicos e das características individuais que dispõem os indivíduos ao processo argumentativo e a uma maior abertura para a persuasão mútua. Sendo esta pesquisa centrada no processo decisório e não em seus resultados, sustenta-se que indivíduos mais informados ou em um ambiente com maior disponibilidade de informações tenderiam a se engajar em um processo argumentativo mais rico. Não se pressupõe que esses indivíduos estariam mais dispostos a transformar as suas preferências, embora se acredite que esse seria um resultado possível de um debate mais qualificado.

âmbito do sistema político (POLSBY, 1968; GILLIGAN E KREHBIEL, 1987; LEMOS, 2006); (b) uma resposta à necessidade do Legislativo de se contrapor tecnicamente ao Executivo tornando-se menos dependente da informação oriunda do segundo (ANASTASIA, 2001; LEMOS, 2006; SQUIRE, 1993, 2007); (c) como uma maneira de restaurar a credibilidade do Legislativo perante a sociedade (ANASTASIA, 2001); e (d) como uma tendência mais geral que caracteriza as sociedades contemporâneas nas quais a informação passou a ser vista como recurso central para a elaboração de políticas públicas eficientes. Nesse sentido, a decisão em prover os legislativos de maior capacidade informacional deve ser vista como fruto da escolha racional dos legisladores resultante de sua avaliação sobre o contexto em que atuam e sobre os problemas que enfrentam ou terão que enfrentar.

Como, no Brasil, a maioria dos legisladores não prioriza a construção de uma carreira exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo (SAMUELS, 2003) e as comissões parlamentares, em geral, apresentam alta rotatividade (PEREIRA E MULLER, 2000; RICCI E LEMOS, 2004; MULLER, 2010), a existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo qualificado e institucionalizado seria uma espécie de solução de continuidade para o recorrente “entra-e-sai” de parlamentares. Além disso, a existência de tal órgão contribuiria para reduzir a assimetria informacional entre líderes e legisladores, disponibilizando para a totalidade dos parlamentares informações de qualidade a um custo reduzido.

Nos Estados Unidos, medidas de profissionalização legislativa vêm sendo desenvolvidas desde a década de 1970 com o objetivo de apreender a capacidade dos membros e da instituição como um todo para gerar e processar informações no processo legislativo. Em geral, a profissionalização está associada ao tempo dedicado às sessões legislativas, à existência de um *staff* à disposição dos congressistas e a uma remuneração adequada dos legisladores (SQUIRE, 2007). Supõe-se que esses três elementos influenciam o grau de dedicação dos legisladores ao exercício do mandato, seu nível de socialização em relação às regras do processo legislativo e sua capacidade de acessar informações e ter um papel mais ativo no processo decisório (SQUIRE, 2007). O tempo dedicado pelos deputados brasileiros ao exercício do mandato, assim como a sua remuneração, não tem sido aspectos privilegiados nos estudos legislativos no Brasil. Dadas as peculiaridades do arranjo político brasileiro, da trajetória, perfil e padrão de carreira dos parlamentares brasileiros, seriam necessários mais estudos comparativos para se compreender o impacto, seja da remuneração, seja do tempo dedicado à atividade parlamentar, sobre a profissionalização do Legislativo e a

qualidade da representação. Por essa razão, optou-se, nesta pesquisa, por trabalhar apenas com a existência ou não de um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado como um dos indicadores da organização informacional da Assembléia.

Sabe-se que as assembleias estaduais brasileiras apresentam variados graus de desenvolvimento e institucionalização de órgãos de assessoramento parlamentar. Em geral, há duas modalidades de assessoramento. Uma delas envolve o trabalho de servidores não-estáveis, livremente contratados pelos deputados e lotados em seus gabinetes; a outra é feita por um corpo técnico composto por funcionários efetivos da casa. Os servidores de gabinetes dedicam-se ao acompanhamento processual dos projetos, principalmente os de interesse e/ou autoria do deputado que os emprega, de cuidar da agenda pessoal do legislador e realizar ações que visam ampliar a visibilidade e estreitar os laços do deputado junto aos seus eleitores e à sua região. Esses servidores, apenas raramente ocupam-se da realização de estudos sobre matérias substantivas para subsidiar de informações o parlamentar. Essa função é atribuída principalmente ao corpo técnico da casa, formado por profissionais efetivos que servem à totalidade dos deputados. Algumas assembleias apresentam também, órgãos voltados especificamente para o assessoramento às comissões. Porém, a forma como se estruturam os órgãos de assessoramento nos legislativos estaduais ainda é bastante desconhecida.

Pretende-se verificar se as Assembleias da Bahia e de Minas Gerais contam com órgãos de assessoramento desenvolvidos e institucionalizados, centralizados ou voltados especificamente para atender às comissões. Esses órgãos serão mais desenvolvidos quanto mais diversificadas forem as áreas de especialização de seus membros e sua capacidade de responder às demandas dos parlamentares. A institucionalização dos órgãos de assessoramento será maior quanto melhor for a avaliação dos parlamentares a seu respeito e quanto maior for a frequência com que eles os acionam. Como se trata de uma pesquisa que privilegia a dimensão qualitativa interessa, também, observar os tipos de demandas feitas ao órgão de assessoramento (elaboração de minutas de proposição, relatórios técnicos) e os tipos de trabalhos desenvolvidos por ele.

A suposição é a de que nas assembleias onde exista um órgão composto por servidores estáveis, qualificados em diversas áreas, com alta capacidade de responder às demandas dos parlamentares, e nas quais esse órgão seja efetivamente utilizado pelos legisladores para informar suas decisões, seja maior o volume de deliberação e esta seja mais informada, pois tornará menos custoso para os legisladores obter e processar informações sobre várias áreas

de políticas. Pretende-se verificar se tal órgão está ou não presente na casa legislativa, como ele está estruturado em termos do perfil da equipe e das áreas de qualificação e como é seu funcionamento concreto, isto é, no período estudado, qual foi o volume e os tipos de demandas recebidas e atendidas.

### **2.2.3 Variáveis de Controle**

Na seção anterior mostrou-se como foi operacionalizada a variável dependente “volume e qualidade da deliberação” e a variável independente “organização informacional da Casa Legislativa”. Na próxima seção serão consideradas outras variáveis que podem impactar o volume e a qualidade do processo deliberativo e, por essa razão, deverão, sempre que possível, ser controladas na análise dos casos. Trata-se de fatores que podem ajudar a compreender variações observadas dentro de uma mesma casa legislativa. As variáveis aqui consideradas são: matéria/conteúdo da proposição; acesso a fontes externas de informação mediante a participação dos cidadãos e grupos organizados no processo legislativo e a convocação de autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e informações; autoria da proposição; e regime de tramitação.

#### **A. Matéria/Conteúdo da proposição**

Como destaca Lascher (1996), o volume de deliberação varia não somente entre as legislaturas, devido às características do desenho institucional e ao perfil dos legisladores, mas, também, dentro das casas legislativas entre as diferentes decisões. Devido às restrições de tempo, os parlamentares não podem deliberar extensivamente sobre todos os assuntos e é razoável esperar que eles deliberem mais sobre alguns temas do que sobre outros. É possível supor, por exemplo, que haja mais deliberação quando se trata de assunto mais saliente para os legisladores (e para sua *constituency*), quando possui maior visibilidade nos meios de comunicação, quando o projeto tem grande impacto sobre a ordem jurídica e maiores conseqüências distributivas e quando o tema em questão é cercado por maior grau de incerteza. Uma premissa forte da abordagem da escolha racional é a de que os atores investem

mais recursos na obtenção de informações ou aceitam delegar a decisão para grupos menores compostos por especialistas quando possuem forte interesse no resultado a ser obtido. Assim, o grau de interesse dos atores em torno de uma matéria e o grau de incerteza que a cerca são variáveis importantes que tem implicações sobre a disposição dos parlamentares em se informar. Entretanto, trata-se de aspecto de difícil mensuração que exigiria um grande esforço para além do que já está sendo proposto no modelo analítico desta pesquisa. Consciente das conseqüências que essa escolha pode acarretar optou-se por não incorporar essas dimensões como variáveis, mas tentar, sempre que possível, mantê-las constantes na escolha dos processos decisórios a serem analisados, por exemplo, comparando processos decisórios em torno de projetos de uma mesma área temática ou com nível de impacto semelhante.

### **B. Fontes externas de informação: cidadãos, grupos organizados, autoridades do Poder Executivo**

Ao considerar os especialistas e os órgãos de assessoramento como os principais recursos informacionais à disposição dos parlamentares, perde-se de vista uma grande variedade de fontes externas de informação, também importantes para os parlamentares, como os grupos de interesse, o Poder Executivo e suas agências burocráticas e os cidadãos e eleitores, em geral. Por essa razão, foi incorporada ao modelo, como variável a ser controlada, a participação institucionalizada dos cidadãos e grupos de interesse. Trata-se de um aspecto que permitirá apreender ou controlar o impacto de fontes externas de informação e, mais importante, de informações políticas (*political information*), que dizem respeito, menos aos aspectos técnicos dos projetos de lei, e mais, ao seu aspecto político, isto é, aos diferentes interesses em jogo.

A literatura tem enfatizado sobremaneira a importância da existência de canais institucionalizados de participação como forma de melhorar as condições para a vocalização de preferências pelos cidadãos junto aos seus representantes, como fonte de informações estratégicas para os parlamentares que lhes permitem dimensionar melhor os diferentes interesses em jogo, a incidência de custos e benefícios e a repercussão de suas ações junto à sociedade (ANASTASIA, 2001; ANASTASIA E INÁCIO, 2006).

A Constituição de 1988 abriu possibilidades para que os cidadãos participassem diretamente das decisões políticas em várias esferas de governo por meio de diferentes mecanismos. No caso das Assembleias Estaduais o instrumento mais comum é a audiência pública que pode ser convocada pelas comissões parlamentares para ouvir a opinião e coletar informações junto a associações, grupos ocupacionais, etc. Outros mecanismos são a consulta pública, os seminários e os fóruns legislativos instituídos na ALMG, por exemplo, como parte do processo de modernização institucional iniciado na década de 1980 (ANASTASIA, 2001).

As constituições estaduais e os regimentos internos das Assembleias prevêem também a possibilidade de as comissões convocarem autoridades do Poder Executivo, incluindo aí secretários de estado, para prestar esclarecimentos. Essa estratégia pode resultar em um processo decisório mais informado por ampliar ainda mais a base informacional da tomada de decisões.

Supõe-se que a participação institucionalizada dos cidadãos e dos grupos organizados nos processos decisórios, assim como a participação de autoridades do Poder Executivo, amplia a base informacional dos legisladores e a expectativa de crítica sobre seus argumentos gerando incentivos para uma deliberação mais informada.<sup>43</sup>

### **C. Regime de tramitação**

Como afirmado no Capítulo 1, um dos principais obstáculos ao trabalho das comissões, segundo os estudiosos do Legislativo brasileiro, é o pedido de urgência que permite abreviar a tramitação das matérias, retirando os projetos das comissões e transferindo-os para o Plenário antes que eles tenham sido amplamente debatidos e estudados. Por essa razão, buscar-se-á, sempre que possível, manter constante o regime de tramitação dos projetos estudados. No caso do processo legislativo estadual no Brasil, as proposições podem cumprir

---

<sup>43</sup> O modelo desconsidera a ação dos *lobbies* em tornar claros para os legisladores os interesses dos diferentes grupos organizados e as repercussões eleitorais de suas ações, assim como as comunicações informais entre membros do partido e líderes partidários. Essa opção decorre do fato de que, no Brasil, a ação dos *lobbies* não se dá de maneira institucionalizada e regulamentada, sendo, portanto, uma variável de difícil apreensão (LASCHER, 1996).

os trâmites ordinários, caso em que os legisladores têm mais tempo para estudar e discutir a proposição. Ou, pode-se abreviar a tramitação das proposições mediante o regime de urgência e o regime de prioridade. Considerando-se que a urgência pode ser solicitada em diferentes momentos da tramitação de um projeto (SANTOS E ALMEIDA, 2008) e que isso tem diferentes impactos sobre o volume e a qualidade da deliberação, pretende-se verificar também o momento em que a urgência e/ou a prioridade foram solicitadas.

Supõe-se que, de modo geral, nos processos decisórios onde os projetos tramitam sob regime ordinário, haja maior volume de deliberação do que nos processos onde as proposições tramitam sob regime de urgência e/ou prioridade. E que, nos processos decisórios onde a tramitação é acelerada nos estágios finais o volume de deliberação seja maior do que nos processos nos quais ela ocorre logo no início do processo. Entretanto, como já afirmando, considera-se a possibilidade de que, sob algumas condições, o pedido de urgência e/ou de prioridade não inviabilize por completo a deliberação, embora reduza o tempo disponível ao estudo das matérias pelas comissões. Considera-se também, que mesmo em um processo com tramitação ordinária, os relatores possam fazer uso de outras estratégias procedimentais de modo a obstruir o processo. Daí a importância de examinar, além do regime de tramitação, a observância dos prazos regimentais e o fluxo do processo.

#### **D. Autoria do projeto**

Considerando que, no sistema político brasileiro, o Poder Executivo encontra-se fortemente integrado ao processo legislativo em virtude das prerrogativas e recursos que controla, é importante considerar o efeito da autoria do projeto sobre o volume e a qualidade da deliberação. Sabe-se que projetos que têm origem no Executivo e no Legislativo podem apresentar diferentes graus de aporte informacional e dar origem a diferentes dinâmicas de decisão. Pode-se supor, por exemplo, como destacam alguns autores, que em contextos onde é pequena a distância entre as preferências do Executivo e a dos membros das comissões, os últimos optem por tratar o primeiro como seu ator informacional, abstendo-se de estudar ou propor modificações substantivas ao projeto, caso em que se teria um volume mais baixo de deliberação. Não se pode, porém, pressupor que o processo decisório em torno de projetos de

autoria do Executivo terá sempre um menor volume de deliberação porque, além da distância entre as preferências dos atores, outros fatores como o grau de interesse do Executivo e sua urgência em ver seu projeto aprovado podem ter impactos sobre o processo (PEREIRA E MUELLER, 2000; SANTOS E ALMEIDA, 2008). Trata-se, portanto, de um aspecto a ser investigado.

Um esclarecimento importante refere-se à ausência, no presente projeto, de variáveis que remontem ao papel dos partidos na coordenação dos trabalhos legislativos. Segundo o modelo informacional, uma vez que as comissões sejam representativas da casa, suas deliberações e decisões refletirão as preferências do legislador mediano, tornado a filiação partidária um aspecto secundário (Krehbiel, 1991). Por essa razão, nesta tese, os partidos serão relegados a um segundo plano, ainda que se reconheça que eles são atores importantes no processo legislativo e que várias estratégias dependem da ação coordenada dos líderes partidários.<sup>44</sup>

Não sendo possível exercer controle sobre todas as variáveis aqui elencadas serão privilegiadas a autoria do projeto e a matéria sobre qual ele versa, entendendo tratar-se das duas variáveis mais críticas e que podem ter maior impacto sobre a variável dependente. A autoria porque a dinâmica decisória em torno de projetos do Executivo e do Legislativo pode variar bastante, no primeiro caso a clivagem governo-oposição pode ter um papel que não possui no segundo. Será privilegiada a matéria, porque pode haver muita variação na importância, impacto e grau de incerteza entre projetos que versam sobre diferentes temas e assuntos.

### ***2.3.1 Escolha das Assembléias***

A escolha dos casos em uma pesquisa comparativa sempre pressupõe algum conhecimento prévio sobre os mesmos. Isso se torna mais problemático em se tratando de objetos e fenômenos pouco estudados, caso da presente pesquisa que tem como objeto o

---

<sup>44</sup> Uma perspectiva diferente é sustentada por Cox e McCubbins (1993) que argumentam serem os partidos, sobretudo o majoritário, os atores centrais do processo legislativo.

processo legislativo estadual e o tema da deliberação. Portanto, para a escolha das Assembléias Estaduais foi realizada uma pesquisa preliminar nas constituições estaduais e nos regimentos internos, junto aos servidores de algumas casas legislativas e utilizados como fonte de informações os dados produzidos na pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação* (CEL-DCP).<sup>45</sup>

Com base nessas informações optou-se por estudar processos decisórios levados a cabo nas Assembléias de Minas Gerais e da Bahia nos anos de 2007 e 2008. A primeira seria a que mais se aproximaria do tipo ideal da casa legislativa organizada informacionalmente; a segunda seria uma das que mais se afastaria.

Segundo Morlino (1994) e Sartori (1994), comparar é discernir semelhanças e diferenças, isto é, a comparação só é possível entre entidades ou fenômenos que possuem atributos parcialmente similares e parcialmente diferentes. Se o objetivo é explicar as diferenças, como é o caso da presente pesquisa, os fatores semelhantes devem ser irrelevantes ou exercer pouco impacto sobre a variável dependente ou devem ser controlados.

Como semelhanças entre os estados pesquisados podem ser apontados o presidencialismo, a representação proporcional e o multipartidarismo, características comuns no arranjo institucional brasileiro em todas as esferas de governo. Nos regimentos internos das duas Assembléias determina-se que as comissões devem ser compostas proporcionalmente á distribuição dos partidos na casa e por indicação dos líderes partidários. O número total de membros nas duas Assembléias também não difere muito, 63 na ALBA e 77 na ALMG. O trabalho legislativo na ALMG, assim como na ALBA, se dá em diferentes instâncias que incluem a Mesa Diretora, o Plenário, as Comissões Permanentes e Temporárias. O regimento interno da ALBA, ao contrário da ALMG, não reconhece a existência formal de um colegiado de lideranças, mas, ainda assim, os líderes partidários possuem prerrogativas importantes.

---

<sup>45</sup> A pesquisa não se baseou em uma amostra representativa dos deputados, mas, ainda assim, considera-se que seja válida para auxiliar a identificar o perfil dos parlamentares, suas opiniões, atitudes e comportamento.

Nos anos de 2007 e 2008 verificava-se existência de uma maioria de apoio ao governo em ambas as casas.<sup>46</sup> Uma diferença é a de que o governador Aécio Neves encontrava-se no início de seu segundo mandato, reeleito por uma grande coligação eleitoral no primeiro turno (com 77,03% dos votos válidos), enquanto na Bahia o governador Jacques Wagner encontrava-se no início de seu primeiro mandato, tendo vencido as eleições também no primeiro turno por uma maioria apertada (52,88% dos votos válidos). Em Minas, o governador Aécio Neves contava com expressivo capital político evidenciado, por exemplo, no grande número de candidatos que, nas eleições municipais, estaduais e federais para o Legislativo buscaram se associar a ele declarando ter seu apoio ou apoiá-lo. O governador baiano, apesar de motivar grandes expectativas no estado por ser o primeiro governador não alinhado a Antônio Carlos Magalhães em muitos anos, certamente não contava com o capital político do governador de Minas Gerais e enfrentava uma oposição bem mais ativa por parte dos Democratas (DEM), tradicionalmente fortes no estado (SOUZA, 2010).<sup>47</sup>

A literatura tem recorrentemente destacado a importância da dispersão de poderes entre governo e oposição como uma forma de equilibrar as relações entre Executivo e Legislativo e de assegurar maior controle sobre o primeiro. A predominância da figura do governador e sua influência no estado podem ter implicações importantes para o aspecto central dessa pesquisa. Se o volume de deliberação informada depende da expectativa dos legisladores quanto ao volume de críticas aos seus argumentos, pode ser que a presença reduzida da oposição e a grande influência do Executivo – seja devido às suas prerrogativas constitucionais, ao apoio que possui no Legislativo e ao seu capital político – dificultem a operação de uma lógica informacional e deliberativa. Neste caso, o governo pode se valer de estratégias procedimentais e de sua maioria numérica para agilizar a aprovação das matérias de seu interesse reduzindo as oportunidades do Legislativo para deliberar a respeito ou propor modificações. Pode-se afirmar, também, que em um contexto de grande apoio e capital

---

<sup>46</sup> Essa afirmação sustenta-se na pesquisa realizada junto aos deputados na qual 77,8% dos deputados mineiros e 63,8% dos deputados baianos se posicionaram próximos ao governo em uma questão na qual se solicitava aos legisladores que se situassem em uma escala de 1 a 10 onde 1 significava máxima aproximação em relação ao governo e 10 máxima aproximação em relação à oposição (Projeto de Pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação” – CEL-DCP-UFMG, 2007-2008).

<sup>47</sup> Foi perguntado aos deputados: Na opinião do(a) Sr.(a), nesta legislatura, as interações entre governo e oposição(ões), tem sido: 1) Predominantemente competitivas OU 2) Predominantemente cooperativas. Na Bahia 73,6% dos deputados caracterizavam as interações entre governo e oposição como predominantemente competitivas enquanto em Minas Gerais, 88,9% caracterizam essas interações como predominantemente cooperativas (Projeto de Pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação” – CEL-DCP-UFMG, 2007-2008).

político do governador, seja mais racional para os legisladores simplesmente aprovar as suas propostas sem muitos questionamentos, como meio mais rápido e econômico para assegurar o sucesso nos passos posteriores de sua carreira (SAMUELS, 2003; ABRÚCIO, 1998).

Se assim o for, embora a ALMG se aproxime mais do que a ALBA de uma legislatura informacionalmente organizada, a força do governador mineiro no período estudado poderia minimizar o potencial deliberativo da casa. Trata-se, porém, de uma questão a ser investigada. Se o apoio de uma maioria melhora as condições do Executivo para aprovar sua agenda, disso não decorre que o Legislativo e as oposições não possam realizar modificações nas propostas (NUNES, 2009). Como destacam alguns estudiosos do processo legislativo estadual, a dinâmica da relação entre os Poderes varia bastante de estado para estado, em decorrência do tamanho e da natureza da coalizão governativa, do perfil das oposições e dos padrões de competição político-partidária (LIMA JÚNIOR, 1980; SANTOS, 2001; TOMIO E RICCI, 2008). Além disso, o princípio proporcionalista que informa o arranjo institucional brasileiro assegura às oposições, pelo menos algum espaço de atuação e oportunidades para influenciar a agenda do governo (SANTOS E ALMEIDA, 2005).

Apesar das semelhanças, é possível observar várias diferenças em relação à variável independente que remete ao grau em que a organização legislativa de cada uma das Assembléias a aproximam do propalado pelo modelo informacional. Por isso, as duas casas efetivamente se prestam à comparação. Estas diferenças serão discutidas mais detidamente no Capítulo 3, mas uma pesquisa preliminar revelou que a ALMG destaca-se positivamente no que se refere aos seus recursos informacionais, o mesmo não ocorrendo na ALBA.

As comissões permanentes da ALMG, em comparação com as da ALBA, são muito mais atuantes, o que é evidenciado pelo número de reuniões realizadas e pelo uso que elas fizeram de suas prerrogativas no período estudado. Em ambas as casas está previsto o funcionamento de assessorias de gabinete voltadas para o assessoramento dos deputados individualmente. Mas, apenas na ALMG opera um órgão de assessoramento técnico-legislativo institucionalizado voltado para subsidiar a totalidade dos deputados de informações referentes aos aspectos procedimentais e substantivos do processo legislativo. Em seu regimento interno também está prevista a existência de um assessoramento especificamente voltado às comissões parlamentares em suas respectivas áreas de competência (Art. 149, RI ALMG). Na ALBA, o assessoramento técnico-legislativo é fragmentado, pouco sistemático e pode-se dizer que não há uma consultoria institucionalizada

e estruturada para atender a totalidade dos deputados disponibilizando a eles informações e estudos.<sup>48</sup>

Os dados do *survey* realizado pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP-UFMG) corroboram a idéia de que a ALMG, em comparação com a ALBA, oferece mais e melhores oportunidades para os parlamentares acessarem informações a baixo custo. Os dados mostram que entre os deputados mineiros é maior o percentual dos que avaliam positivamente o assessoramento técnico da casa e dos que se valem desse órgão, que possui um número expressivo de profissionais estáveis com qualificação em diversas áreas, como principal fonte de informações.<sup>49</sup>

Apesar do Colégio de Líderes existir apenas na ALMG, os dados do *survey* sugerem que o processo decisório na ALBA é mais centralizado em torno das lideranças partidárias.<sup>50</sup> Na ALMG parece haver maior descentralização e maior espaço para que os deputados formem e transformem suas preferências independentemente das lideranças partidárias. O nível de descentralização da ALMG certamente não se compara ao observado no Congresso norte-americano onde as comissões contam com prerrogativas que as garantem vantagens no processo decisório. Em comparação, porém, com a Assembléia Legislativa da Bahia, a ALMG parece possuir um padrão decisório menos centralizado.

Na ALMG o Regimento Interno prevê o funcionamento de vários mecanismos de participação cidadã como a consulta pública, audiências públicas convocadas pelas comissões, Comissão de Participação Popular, fóruns temáticos, seminários legislativos, etc. As comissões da ALMG podem, inclusive, promover, em seu âmbito, “conferência, exposição, seminário ou evento congêneres” (Art. 100 RI). O Regimento Interno da ALBA não

---

<sup>48</sup> O Regimento da ALBA estabelece apenas que o presidente da comissão pode “solicitar ao Presidente da Assembléia, em virtude de deliberação da Comissão, os serviços de funcionários técnicos para o estudo de determinadas matérias”; e “convidar, por deliberação da Comissão, técnicos, especialistas e representantes de entidades para estudo, exposição ou debate de temas do interesse da Comissão” (Art. 68, RI ALBA).

<sup>49</sup> Projeto de Pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação” – CEL-DCP-UFMG, 2007-2008.

<sup>50</sup> Entre as prerrogativas do Colégio de Líderes da ALMG destacam-se a de influenciar diretamente a agenda do Plenário, representar as bancadas, restringir emendas e votações em separado, escolher membros para compor as comissões permanentes e encaminhar votações nas comissões. Os líderes não podem substituir livremente os membros das comissões e não podem solicitar tramitação de urgência. Na ALBA não está previsto o funcionamento de um colegiado de lideranças. Os líderes podem representar a bancada, solicitar tramitação de urgência e alocar membros para as comissões (Regimentos internos da ALMG e da ALBA).

faz menção a esses mecanismos e não prevê a existência de uma comissão de legislação participativa. A principal forma de participação cidadã prevista na ALBA é a iniciativa popular de emenda constitucional que deve ser subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado (Art. 196, RI ALBA). A possibilidade de que as comissões realizem audiências públicas está prevista na Constituição Estadual da Bahia, mas não consta do Regimento Interno da ALBA.

As impressões obtidas por meio dos dados preliminarmente coletados são corroboradas por Anastasia (2001) que, estudando o processo de modernização institucional iniciado na ALMG nos anos de 1980, destaca que as mudanças introduzidas na casa parecem “evidenciar a escolha de um perfil institucional consistente com os pressupostos da teoria informacional da organização legislativa” (ANASTASIA, 2001, p. 36).

Dado o modo como as assembléias se caracterizam no tocante a algumas das variáveis independentes aqui elencadas, espera-se que o processo legislativo na ALMG seja caracterizado por maior volume e qualidade da deliberação do que na ALBA. A Assembléia mineira, em grande medida, parece obedecer aos requisitos do modelo informacional. Suas características organizacionais e alguns dados do *survey* sugerem que os deputados da ALMG se encontram mais preparados para o debate em torno de *policies* dado seu alto nível de escolaridade, a existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo altamente desenvolvido e institucionalizado, entre outros aspectos. A Assembléia Legislativa da Bahia não parece apresentar as mesmas condições informacionais. Os dados do *survey* sugerem que os parlamentares baianos encontram-se menos preparados para um debate em torno de políticas, seja por algumas de suas características pessoais, seja devido às características organizacionais da casa.

Entretanto, como já afirmado, reconhece-se a possibilidade de variações dentro de cada casa. Buscar-se-á controlar o efeito dessas demais variáveis por meio da escolha dos processos decisórios a serem estudados, aspecto que será discutido na próxima seção.

### **2.3.2 Escolha dos Processos Decisórios**

Para a investigação do problema e da hipótese central deste trabalho, diferentes abordagens poderiam ser escolhidas. Poder-se-ia, por exemplo, optar por tomar como objeto de análise as reuniões das comissões permanentes e verificar se, em seu âmbito, a deliberação, nos termos propostos neste trabalho, ocupa um espaço central e sob que condições. A outra opção seria manter o foco sobre os processos decisórios, privilegiando a sua fase de apreciação pelas comissões. Neste trabalho, optou-se pela segunda abordagem que revelou algumas potencialidades e limitações. Ao tomar como unidade de análise o processo decisório em torno de projetos de lei foi possível contextualizar a análise, desde a apresentação da proposição até os estágios finais de sua tramitação. Dessa forma, foi possível apreender com mais precisão a dimensão temporal, observar o fluxo das deliberações e decisões nas diferentes etapas e instâncias e o aporte informacional das peças legislativas relacionadas ao projeto e que subsidiam todo o processo decisório. A principal limitação decorre do fato de, por se tratar de um estudo mais aprofundado, não ter sido possível fazer uma análise de um maior número de casos, o que impõe obstáculos à corroboração ou refutação da hipótese.

A escolha dos processos decisórios orientou-se pelos seguintes critérios. Primeiro, optou-se por excluir os projetos de lei de menor importância e impacto social e distributivo como os relativos a declaração de utilidade pública, doações de imóveis, denominação de próprios públicos e homenagens.<sup>51</sup> Pode-se argumentar que essa escolha produz, de antemão, um viés. Mas ela se justifica considerando que, mesmo mantendo o foco sobre os projetos mais relevantes, ainda é provável esperar variações no processo deliberativo, e que a contribuição da pesquisa será maior se ela permitir entender como os legislativos decidem sobre as políticas de maiores impactos para a população.

Como já afirmado no presente capítulo, optou-se por privilegiar as variáveis de controle “autoria do projeto” e “tema” consideradas as mais críticas para a análise. Daí por diante, a seleção teve que se adequar à disponibilidade de dados nas duas Assembléias

---

<sup>51</sup> Tomio e Ricci (2010) destacam que esta legislação, embora com pequenos impactos distributivos ou sobre a ordem jurídica, pode, em realidade, não ser irrelevante do ponto de vista do parlamentar, já que é nessa área que os legisladores “jogam autonomamente, com o resultado sendo mais dependente da barganha intra-parlamentar” (TOMIO E RICCI, 2010, p. 24). Mediante esse tipo de legislação, os deputados podem conceder benefícios concentrados geográfica ou setorialmente e assegurar ganhos junto aos eleitores.

estudadas, aspecto que impôs vários constrangimentos à escolha. Dessa forma foram escolhidos pares de projetos que versavam sobre tema correlato.

Como entre os projetos que tramitaram na ALBA nos anos de 2007 e 2008, uma grande quantidade ainda não havia sido votada na CCJ, optou-se por escolher primeiro os projetos de lei a serem analisados na ALBA para depois escolher projetos que versavam sobre temas semelhantes na ALMG. Em outras palavras, como a disponibilidade de projetos na ALBA era menor, foi feita a escolha, primeiro, dos projetos que tramitaram na casa na expectativa de que seria mais fácil encontrar na ALMG projetos que versavam sobre matéria correlata.

Entre os projetos de lei que tramitaram na ALBA nos anos de 2007 e 2008 e que tratavam de legislação relevante foi feita uma primeira escolha de projetos de autoria do Executivo e de projetos de autoria de deputados. Em seguida, buscou-se na ALMG encontrar projetos que tramitaram no mesmo período e que versavam sobre tema semelhante. A opção por manter constante o tema ocorreu por se considerar que esta é uma variável crítica: não faria sentido comparar o debate em torno de projetos que versavam sobre temas muito díspares.

Em seguida buscou-se ter acesso aos registros taquigráficos das reuniões das comissões. Tanto na ALBA, quanto na ALMG, o registro taquigráfico ocorre apenas quando solicitado pelo presidente da comissão ou pelo presidente da casa. No período de realização da pesquisa, o setor de taquigrafia de ambas as Assembléias encontrava-se muito sobrecarregada e não pôde atender a solicitação de taquigrafar as reuniões gravadas em áudio. Na ALMG houve um problema adicional: os registros do áudio das reuniões de 2007 e 2008 haviam sido destruídos em função da implantação de uma nova tecnologia de registro das reuniões. Dessa forma foi possível ter acesso a um número muito reduzido de notas taquigráficas (aquelas que, por alguma razão, já se encontravam disponíveis).

Como resultado da adoção dos critérios e das dificuldades mencionadas, foi possível analisar 10 processos decisórios, 4 na ALMG e 6 na ALBA, reunidos em 5 grupos. Em consonância com a hipótese formulada, esperava-se que em processos decisórios que versavam sobre o mesmo tema e tivessem a mesma procedência, o volume e a qualidade da deliberação seriam maiores na ALMG do que na ALBA.

### ***2.3.3 Metodologia, Técnicas e Fontes de pesquisa***

A análise dos processos decisórios envolveu três passos. Em primeiro lugar, foi feita a análise do processo de tramitação com o objetivo principal de verificar o quanto do tempo total de tramitação foi dedicado ao seu debate. Foi identificado: o tempo total (em dias) de tramitação do projeto de lei; o período transcorrido (em dias) na fase de discussão nas comissões; o tempo (em dias) de que dispôs o relator para elaboração de seu parecer; e o tempo (em minutos) utilizado nas reuniões das comissões de mérito para o debate em torno do projeto. Foram contrastados os prazos regimentais e o tempo efetivamente utilizado.

Em segundo lugar, foram analisadas as peças legislativas relacionadas ao projeto – texto da proposição original, emendas, pareceres e substitutivos. Por meio da análise desses textos, buscou-se verificar a qualidade das peças legislativas em termos de aporte informacional, fundamental para se contextualizar o debate no âmbito das comissões.

Em terceiro e último lugar, foi feita a análise das reuniões de comissões de mérito que apreciaram o projeto. Para essa etapa foram seguidos os seguintes passos:

(1) identificação da duração da reunião, das pessoas presentes e da presença de membros titulares com formação e/ou experiência na área temática da comissão. O objetivo foi verificar o tempo de duração da reunião e o tempo dedicado à apreciação do projeto analisado e se, na data em que o parecer do relator foi apreciado na comissão de mérito, os membros titulares estavam presentes, sobretudo, aqueles com conhecimentos na área da comissão;

(2) análise do debate, quando ocorreu, com base no esquema apresentado no Quadro 2. Como destacam Mucciaroni e Quirk (2006), na ausência de critérios objetivos de análise, diferentes analistas podem chegar a diferentes conclusões baseados em visões impressionistas. O esquema proposto tornou possível apreender os argumentos, sua direção, as fontes de informação e as evidências mobilizadas pelos participantes em apoio a suas propostas, as réplicas, tréplicas e as concessões. O objetivo principal foi verificar se os argumentos mobilizados no debate eram fundamentados em evidências e diferentes fontes de informação e, portanto, capazes de resistir à crítica; ou se eram argumentos pouco sólidos, voltados mais para impressionar a audiência;

(3) identificação de outros assuntos tratados na comissão como forma de lançar luzes sobre o funcionamento das mesmas e ter uma melhor compreensão sobre o espaço reservado à apreciação dos pareceres aos projetos de lei.

Além disso, buscou-se verificar se houve, em Plenário, alguma discussão em torno do projeto e, em caso positivo, foi feita a análise da reunião com base no mesmo esquema analítico utilizado para as reuniões das comissões.

As principais fontes utilizadas na pesquisa foram as constituições estaduais e os regimentos internos; o registro da tramitação dos projetos de lei disponibilizados nos sites das Assembléias; as peças legislativas relacionadas aos projetos de lei tais como projeto, emendas, pareceres e substitutivos; os registros taquigráficos das reuniões de comissões e das reuniões plenárias; o repertório biográfico dos legisladores; e os sites das Assembléias Legislativas. Foi feita a análise documental das fontes mobilizadas e, no tocante às peças legislativas e às reuniões das comissões de mérito, a análise se valeu do esquema proposto no Quadro 2. Devido ao número reduzido de casos, não foi necessário utilizar softwares para a análise de dados qualitativos.

Também importantes foram os dados produzidos no contexto da pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação* (CEL-DCP-UFGM). Os servidores das casas também foram fontes inestimáveis de informação. Foram realizadas entrevistas com 5 servidores da ALMG e 10 da ALBA lotados em diversos órgãos a partir de roteiros semi estruturados aplicados presencialmente ou enviados por email.<sup>52</sup> As entrevistas com os servidores permitiram confrontar as regras regimentais e as percepções dos servidores acerca do processo legislativo, possibilitando apreender regras informais em operação nas casas, resultantes de acordos e consensos construídos ao longo do tempo. Os servidores foram tomados como fontes de informações a serem confrontadas com outras, criticadas e problematizadas.

---

<sup>52</sup> Na ALMG foram entrevistados: 1 servidor da Escola do Legislativo; 2 da Secretaria Geral da Mesa; 1 servidor da Gerência Geral de Apoio às Comissões e 1 servidor da Gerência Geral de Consultoria Temática. Na ALBA, foram entrevistados: 2 servidores da Escola do Legislativo; 3 da Secretaria Geral das Comissões; 1 servidor da Diretoria Parlamentar; 1 da Divisão de Documentação e Informação; 1 da Divisão de Pesquisa; 1 servidor da Divisão de Controle do Processo Legislativo; 1 da Informática. A dificuldade de obter informações na ALBA obrigou a recorrer a um número maior de servidores para coletar e corroborar alguns dados.

Para classificar as casas no tocante à presença de membros com formação e/ou experiência na área temática das comissões e verificar sua alocação para as comissões correspondentes foram utilizadas as informações sobre os currículos dos legisladores e sobre as composições das comissões disponibilizadas nos sites das Assembléias. Serviram como referência teórica e metodológica trabalhos realizados nos Estados Unidos e no Brasil sobre expertise legislativa.

### ***2.3.4 Apontamentos Metodológicos***

A presente pesquisa consiste em um estudo comparativo que tomou como objeto de investigação o processo decisório em torno de 10 projetos de lei que tramitaram nas Assembléias Estaduais de Minas Gerais (ALMG) e da Bahia (ALBA) nos anos de 2007 e 2008. A unidade de análise são os processos decisórios, privilegiando-se a fase de apreciação pelas comissões permanentes de análise de mérito. A pesquisa visa investigar as variações nos processos decisórios no tocante ao volume e à qualidade da deliberação, propondo que essas possam ser explicadas pelas diferenças organizacionais existentes entre as assembléias, pelo perfil dos deputados e por diferenças dentro de cada uma das casas. Trata-se de uma comparação sincrônica que aborda diferentes casos em um mesmo momento.

Evidentemente, o reduzido número de casos e o pequeno recorte temporal limitam as possibilidades de generalização das descobertas. Em um estudo clássico, Lijphart (1971) recomenda, sempre que possível, aumentar o número de casos de modo a ampliar as possibilidades de controle das hipóteses. De fato, a escolha de um número maior de Assembléias e de processos decisórios permitiria maior rendimento na comparação. Por outro lado, alguns autores argumentam que, em se tratando de temas e contextos ainda pouco estudados, a redução do número de casos e do período estudado mostra-se uma estratégia interessante, pois, se de um lado, limita as pretensões de generalização do conhecimento e de descoberta de regularidades, por outro, possibilita a investigação aprofundada dos mecanismos causais e das relações entre as variáveis (LIJPHART, 1971; SARTORI, 1994). Afirma-se que a análise intensiva de poucos casos pode ser mais promissora do que a análise

superficial de muitos casos, podendo contribuir para a elaboração de hipóteses robustas a serem testadas futuramente com base em um número maior de casos. Como afirma Morlino:

Nos casos em que não se possa dispor de teorias e conceitos estruturados, não haja uma literatura de referência e se tratar de uma investigação muito nova, então o investigador estaria inevitavelmente ‘empurrado’ ao aumento do número de aspectos a considerar e, igualmente, determinado a diminuir o número de casos e o período a examinar (MORLINO, 1994, p. 24).<sup>53</sup>

Segundo Sartori (1994), nessas circunstâncias a combinação de técnicas quantitativas e qualitativas é bem vinda, pois serve, simultaneamente, aos dois propósitos: comparar e propor relações de causalidade e aprofundar na compreensão de cada caso. Em se tratando do estudo da dimensão da deliberação, a adoção de técnicas qualitativas de pesquisa e a classificação sistemática não são apenas interessantes, mas sim indispensáveis.

Em função das escolhas metodológicas realizadas a pesquisa não permitirá tirar conclusões a respeito do conjunto dos processos decisórios levados a cabo nas Assembléias da Bahia e de Minas Gerais e não permitirá fazer generalizações ou identificar regularidades. Uma desvantagem do pequeno recorte temporal é a possibilidade de que o fenômeno estudado seja influenciado por questões circunstanciais. Quanto a isso, é importante esclarecer que, nos estados da Bahia e de Minas Gerais, nos anos de 2007 e 2008, não se registrou acontecimentos que afetassem a normalidade política como escândalos de corrupção (como se observou no RS e no DF) e processos de cassação de mandato de governadores (como no MA e PB). Na Bahia, o acontecimento mais relevante foi o rompimento do PMDB com o governo, fato que ocorreu após o período estudado na tese. E claro, deve-se considerar que se trata de um momento singular na trajetória política da Bahia com o fim do predomínio de um grupo tradicionalmente forte no estado após a derrota do PFL (DEM) nas eleições de 2006 (SOUZA, 2010).

Outra limitação da abordagem escolhida é a pequena capacidade de confrontar explicações alternativas e sustentar empiricamente relações de causalidade. Por isso, a principal contribuição da pesquisa será a de realizar um estudo aprofundado da dinâmica do processo decisório com foco em uma dimensão até então pouco explorada e por meio de uma

---

<sup>53</sup> Do original: “(...) en el caso que no sea posible disponer de teorias o conceptos estructurados, no hubiese una literatura de referencia y se tratase de una investigación muy ‘nueva’, entonces el investigador estaria inevitablemente ‘empujado’ hacia el aumento del número de aspectos a considerar e, igualmente, determinado a disminuir los casos y quizá también el período a examinar” (MORLINO, 1991: p. 24).

abordagem, em parte inovadora, que permita verificar a forma como as variáveis interagem. Dessa forma, espera-se contribuir para a construção de uma agenda de pesquisas assinalando aspectos e conexões causais a serem investigados.

Como já afirmado, os estudos que focam a deliberação no contexto das casas legislativas são ainda pouco numerosos e recentes e, no caso do Brasil, quase inexistentes. Há um enorme debate em torno das opções metodológicas mais adequadas a esses estudos, tratando-se, portanto, de um campo a ser explorado e que apresenta muito mais perguntas que respostas. Essa pesquisa poderá contribuir para o enriquecimento desse debate e mostrar que é possível e necessário que a deliberação seja investigada também no contexto dos órgãos representativos e não apenas no âmbito das instituições participativas.

Um último esclarecimento, mas não menos importante, deve ser feito para qualificar melhor que tipo de deliberação espera-se encontrar nos legislativos estudados. No início desta tese, a deliberação foi definida como um processo de argumentação e troca de informações entre indivíduos que, mediante o uso da linguagem, orientam-se para a mútua persuasão. O uso de argumentos e razões que levem em consideração a diversidade de interesses presentes no embate público também é um fator distintivo desse processo o que, implica, necessariamente, que o uso da fala e da linguagem deve ser um atributo central (em oposição, por exemplo, ao uso de recursos políticos que dão a uns, mais que a outros, maior poder de barganha).

As semelhanças com a idéia de deliberação comumente defendida no campo da chamada teoria deliberativa da democracia acabam aí. Não se espera que os participantes do processo deliberativo sejam dotados de qualquer virtude que os disponham de antemão ao processo de discussão. Nem que este processo seja plenamente livre de distorções causadas por diferenças e desigualdades existentes entre os participantes. Um nível mínimo de igualdade, obviamente, é exigido para que os participantes possam se engajar em um processo de discussão e, de fato, o princípio da igualdade é consagrado nas instituições representativas. Também não se pretende que o procedimento deliberativo seja tal que seus resultados não sejam “contaminados” pela estratégia, pelo interesse e pelo cálculo.

A questão que se quer enfatizar é que a presente pesquisa não visa investigar se as assembleias parlamentares se constituem como as arenas da deliberação ideal pensadas pelos

teóricos deliberativos, nem se elas obedecem aos requisitos sociais, culturais ou políticos por eles propalados. A questão principal está em investigar o quanto de deliberação é possível esperar nas Assembleias Estaduais e as condições que favorecem uma deliberação informada, considerando a presença inescapável do conflito distributivo, do embate de interesses, do cálculo e da estratégia. Afirma-se, ao contrário dos teóricos deliberativos, que é possível, sim, que em meio a essa gama de interações, que a deliberação se distinga enquanto forma de decisão capaz de aperfeiçoar a atividade representativa e a qualidade das decisões tomadas. A hipótese desta pesquisa é a de que a organização informacional do Poder Legislativo é um caminho nesse sentido.

### **CAPÍTULO 3: ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NAS ASSEMBLÉIAS DE MINAS GERAIS E DA BAHIA**

A principal hipótese deste trabalho é a de que o modelo informacional de organização legislativa apresenta importantes nexos com o tema da deliberação. Portanto, o primeiro passo para a verificação da hipótese é investigar a presença ou a ausência das variáveis independentes indicativas da organização informacional nas assembleias estudadas. Uma pesquisa preliminar sugere que a Assembleia de Minas apresenta, em comparação com a da Bahia, muito mais traços de uma casa legislativa organizada informacionalmente. Neste capítulo será verificada essa suposição.

Serão abordadas quatro variáveis independentes indicativas da organização informacional do Legislativo: (a) a existência de comissões permanentes atuantes; (b) a existência de comissões permanentes representativas da casa que refletem, em sua composição, a distribuição dos partidos e dos blocos parlamentares na assembleia; (c) a presença de especialistas nos diferentes pontos do espectro político-ideológico e sua alocação para as comissões correspondentes à sua especialização; e (d) a existência de órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado que disponibilize para a totalidade dos parlamentares informações de qualidade a custo reduzido.

#### **3.1 Comissões Permanentes Atuantes**

Tanto a Assembleia de Minas Gerais quanto a da Bahia prevê o funcionamento de dois tipos de comissões: as permanentes, que subsistem ao término da legislatura tendo cotidianamente a função de apreciar os assuntos e as proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer, e as comissões temporárias que se extinguem ao término da legislatura ou antes dele quando atingido o fim para que foram criadas ou quando findo o prazo estipulado para seu funcionamento. Entre as comissões temporárias estão as comissões especiais, as de inquérito e a de representação.

Neste trabalho o foco recai sobre as comissões permanentes; as informações e os dados apresentados neste capítulo referem-se a elas. Supõe-se que se a deliberação ocupa um espaço importante no processo de tomada de decisões ela ocorre, sobretudo, no âmbito das comissões permanentes. Estas têm como função primordial analisar, estudar e discutir as proposições de lei que se insiram no escopo de sua competência e sobre elas emitir parecer. Entretanto, para compreender as várias funções desempenhadas pelas comissões permanentes é adequado analisar sua organização e suas atribuições no quadro geral da organização legislativa. Estas estão estabelecidas nas Constituições Estaduais e nos Regimentos Internos da ALMG e da ALBA.

Segundo as constituições estaduais e os regimentos internos das duas casas analisadas, as atribuições comuns às suas comissões permanentes são: apreciar os assuntos e as proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer; iniciar o processo legislativo; propor emendas, subemendas e substitutivos às proposições<sup>54</sup>; discutir e votar proposições, dispensada a apreciação do Plenário em casos específicos; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e outros atores (inclusive fora da sede, no caso da ALMG) para subsidiar o processo legislativo; requerer pedido escrito de informação ou convocar secretários de Estado, dirigente de entidades da administração direta e outras autoridades do Estado para prestar, pessoalmente, informação sobre assunto previamente determinado inerente às suas atribuições; acompanhar a implantação dos planos e dos programas e exercer a fiscalização dos recursos estaduais neles investidos; receber petição, reclamação ou queixa de qualquer pessoa contra atos e omissões das autoridades públicas; e exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas e das entidades da administração indireta.

O Regimento Interno da ALMG é bem mais detalhado quanto às prerrogativas das comissões; além de incluir as competências que constam na Constituição de Minas Gerais, ainda detalha outras, sobretudo no que tange à função fiscalizadora. Na ALBA, observa-se o

---

<sup>54</sup> Na ALMG, os relatores podem inserir, no parecer, emendas ao projeto de lei ou incorporar a ele emendas apresentadas por deputados. Emendas de comissão têm preferência sobre as apresentadas por deputados (Art. 279, RI ALMG).

contrário: a Constituição da Bahia é mais abrangente e detalhista do que o Regimento da ALBA no que se refere aos poderes das comissões. As prerrogativas de discutir e votar proposições sem o aval do Plenário e de convocar audiências públicas, por exemplo, não constam no Regimento Interno da ALBA, apenas na Constituição do estado.

Na ALMG, o Regimento prevê também que as comissões podem “estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferência, exposição, seminário ou evento congêneres” (Art. 100-XVIII). O Regimento da ALMG prevê em seu Capítulo XI, artigo 149 que “as comissões contarão com assessoramento específico e consultoria técnico-legislativa em suas respectivas áreas de competência”.

Considerando-se o que dizem as Constituições Estaduais e os Regimentos Internos da ALMG e da ALBA pode-se concluir que as comissões permanentes atuam em três frentes principais: (a) na análise, estudo e discussão das proposições de lei que se insira em seu escopo e emissão de parecer sobre elas; (b) na fiscalização e monitoramento permanente dos atos e omissões das autoridades e órgãos públicos; e (c) na mediação do Poder Legislativo com a sociedade, por meio, por exemplo, da realização de audiências públicas e do recebimento de petições.

Os Quadros 3 e 4 apresentam uma síntese de algumas características organizacionais de ambas as Assembléias e das prerrogativas das comissões permanentes. O número de membros das duas casas não difere muito, mas o número de comissões na ALMG é quase o dobro do número na ALBA. Em nenhuma das duas casas fixa-se um número mínimo de comissões a que cada deputado tem direito de participar como titular. Tal dispositivo seria uma forma de assegurar que todos os parlamentares, inclusive os dos partidos menores, tivessem assegurada a oportunidade de participar do trabalho das comissões. Ao se fixar, como é feito na ALMG, que cada parlamentar pode participar como titular de, no máximo, duas comissões, observa-se a preocupação em evitar a sobrecarga de trabalho sobre um único deputado o que, por sua vez, favorece a especialização do parlamentar.

A relação entre o número de comissões e o número de parlamentares da casa, embora não tenha sido selecionada como variável nesta pesquisa, apresenta impactos sobre a organização informacional do Legislativo e sobre a capacidade dos deputados de se

especializarem. Como afirma Sartori (1994), uma característica distintiva dos comitês é o seu pequeno tamanho, se comparados com os grandes colegiados. Entretanto, não há como estabelecer um número ideal. Este deveria ser definido com referência a exigência da interação face-a-face entre seus membros e de acordo com seu código operacional (1994: p. 304). Por um lado, um grande número de comissões indica que a legislatura é capaz de realizar estudos aprofundados sobre uma maior diversidade de temas e não necessita, por exemplo, tratar de vários assuntos em uma mesma comissão, como às vezes se observa.<sup>55</sup> Por outro lado, como afirma Polsby (1968), avaliar o nível de institucionalização de uma casa legislativa a partir do número de comissões – quanto maior, mais institucionalizada e complexa – pode não ser o mais adequado. Em presença de um número reduzido de parlamentares, uma quantia excessiva de comissões pode dispersar a atividade parlamentar, sobrecarregar os legisladores e dificultar sua especialização e a construção de acordos (LEMOS, 2006; MONTERO E LÓPEZ, 2000). Na presença de comissões temporárias e subcomissões, os parlamentares encontrar-se-iam ainda mais sobrecarregados.

Nas duas casas, regimentalmente, as comissões devem ser compostas proporcionalmente à presença dos partidos e os parlamentares podem ser reconduzidos às comissões. A diferença fica por conta do período de permanência dos membros: enquanto na ALMG eles são indicados para um período de 2 anos, na ALBA, a composição muda anualmente, sem contar as substituições que são feitas dentro de uma mesma sessão legislativa e que serão discutidas em outra seção deste capítulo. Como será discutido adiante, a composição das comissões proporcionalmente à força dos partidos é um dos traços centrais da organização informacional do Legislativo.

O tempo de permanência do parlamentar na comissão também é importante do ponto de vista informacional: quanto maior, maiores as chances de que os parlamentares acumulem conhecimentos nas áreas temáticas das comissões e se tornem especialistas com capacidade de dar um maior aporte informacional ao processo legislativo. Nas próximas seções será discutida com mais vagar a questão da substituição dos membros e da rotatividade no âmbito das comissões.

---

<sup>55</sup> A definição do escopo das comissões se orienta, em parte, pela forma como a burocracia do Executivo está organizada. Esta é uma forma de assegurar melhores oportunidades de controle dos atos e omissões do Executivo. Deve-se considerar que se um alto nível de fragmentação pode favorecer a especialização, por outro lado, pode ser fonte de ineficiência dificultando o tratamento intersetorial de políticas públicas, por exemplo.

Considerando-se o número e os tipos de comissões em ambas as casas e o número de participantes, pode-se afirmar que a ALMG consegue contemplar um número maior de temas sem que seja necessário agrupar muitos assuntos, por vezes, diferentes, em uma mesma comissão. As principais diferenças observadas entre as Assembléias são: (a) na ALMG há uma comissão específica para tratar dos assuntos da administração pública; (b) na ALBA a temática da seca é incorporada com mais destaque à Comissão de Meio Ambiente, refletindo uma particularidade local; (c) há uma comissão especificamente voltada para tratar dos direitos da mulher, na ALBA, sem semelhante na ALMG; (d) a ALBA incorpora à comissão que trata da educação, a temática do serviço público e da cultura (esta última é tratada em uma comissão específica na ALMG) e; (e) na ALMG, os direitos humanos e a segurança pública são tratados em comissões diferentes e na ALBA em uma mesma comissão; (f) na ALBA não há uma comissão de redação, esta é feita pela CCJ; (g) a temática do trabalho, na ALBA, é tratada no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor e, na ALMG, da Comissão de Trabalho, da Previdência e da Ação Social; (h) na ALMG há uma comissão para tratar dos temas de transporte, comunicação e obras públicas (na ALBA, há uma comissão que trata de infra-estrutura, de modo geral); e (i) na ALMG há uma comissão de Participação Popular e a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar é considerada permanente, embora ambas se orientem por resoluções próprias. Na ALBA não há comissão permanente voltada para analisar denúncias e julgar processos de quebra de decoro por parlamentares e também não existe uma comissão de participação popular ou similar.

**Quadro 3: Características organizacionais do sistema de comissões permanentes da ALBA e da ALMG**

<b>Características</b>	<b>ALBA</b>	<b>ALMG</b>
N. de deputados	63	77
N. de comissões	10	18
N. de titulares por comissão	8	3 com 7 15 com 5
N. de suplentes por comissão	4	Igual ao de titulares
N. mínimo de comissões a que cada deputado tem direito a participar como titular	Não fixa	Não fixa
N. máximo de comissões a que cada deputado tem direito a participar como titular	Não fixa	2
Duração do mandato dos membros das comissões em anos	1	2
Permitida a renovação do mandato	Sim	Sim
N. de reuniões ordinárias por semana <sup>56</sup>	1	1
Forma de composição das comissões	Proporcionalmente à distribuição dos partidos	Proporcionalmente à distribuição dos partidos
Possibilidade de substituição injustificada de membro	Não	Não
Indicação de membros para as comissões	Presidência da casa, por indicação dos líderes partidários	Presidência da casa, por indicação dos líderes partidários
Quórum para reunião	Maioria absoluta dos membros	Maioria absoluta dos membros. Reunião com convidados: qualquer número
Quórum para decisão	Maioria simples estando presente a maioria absoluta dos membros	Maioria simples estando presente a maioria absoluta dos membros
Forma de escolha dos presidentes das comissões	Eleição secreta por maioria absoluta dos votos, estando presente a maioria dos membros	Eleição secreta por maioria absoluta dos votos, estando presente a maioria dos membros

Fonte: Regimentos Internos da ALBA e da ALMG. Gerência Geral de Apoio às Comissões da ALMG; Secretaria Geral das Comissões da ALBA.

O Quadro 4 mostra que em relação às prerrogativas das comissões permanentes, as Assembléias de Minas e da Bahia são bastante similares: em ambas as casas está previsto constitucional e/ou regimentalmente que as comissões permanentes podem iniciar e propor modificações aos projetos de lei, apreciar projetos conclusivamente, realizar audiências públicas e convocar autoridades do Executivo para prestar esclarecimentos. Além disso, em ambas as Assembléias, a Comissão de Constituição e Justiça possui poder terminativo sobre os projetos. Isso quer dizer que caso a CCJ conclua pela inconstitucionalidade de uma proposição, seu parecer é imediatamente incluído na Ordem do Dia, como preliminar,

<sup>56</sup> O número de reuniões realizadas semanalmente pelas comissões não está fixado no Regimento Interno. As informações sobre o número e os dias das reuniões foram obtidas junto aos servidores da ALBA e da ALMG.

sobrestando-se a manifestação das demais comissões. Acolhida a preliminar, o projeto é arquivado. Rejeitada, volta à apreciação das demais comissões.

**Quadro 4: Prerrogativas das comissões permanentes da ALBA e da ALMG**

<b>Prerrogativas</b>	<b>ALBA</b>	<b>ALMG</b>
Iniciar legislação	Sim	Sim
Apresentar emendas, subemendas e substitutivos	Sim	Sim
Poder terminativo	Sim, CCJ	Sim, CCJ
Apreciar legislação sem necessidade do aval do Plenário (poder conclusivo)	Sim (prevista somente na CE). Para ser votada em Plenário exige requerimento assinado por 1/10 dos deputados no prazo de 5 dias.	Sim. Para ser votada em Plenário exige requerimento assinado por 1/10 dos deputados no prazo de 48 horas.
Convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos	Sim, por proposta de qualquer deputado aprovada por 2/3 dos membros da comissão	Sim, mediante requerimento sujeito à deliberação do Plenário.
Realizar audiências públicas	Sim (prevista somente na CE)	Sim

Fonte: Constituições Estaduais da BA e de MG; Regimentos Internos da ALBA e da ALMG.

É no uso que as comissões fizeram de suas prerrogativas nos anos de 2007 e 2008 tais como reunir-se, emitir parecer aos projetos de lei, decidir proposições conclusivamente, realizar audiências públicas e convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos, que se observam importantes diferenças entre as Assembléias. Pela análise desses dados é possível comparar o desempenho das comissões nas duas Assembléias. Se uma das premissas da presente pesquisa é a de que a deliberação, se ocupa um espaço importante no processo decisório, tal ocorre principalmente nas comissões parlamentares, então, interessa saber o quão ativas são as comissões permanentes nas casas legislativas estudadas.

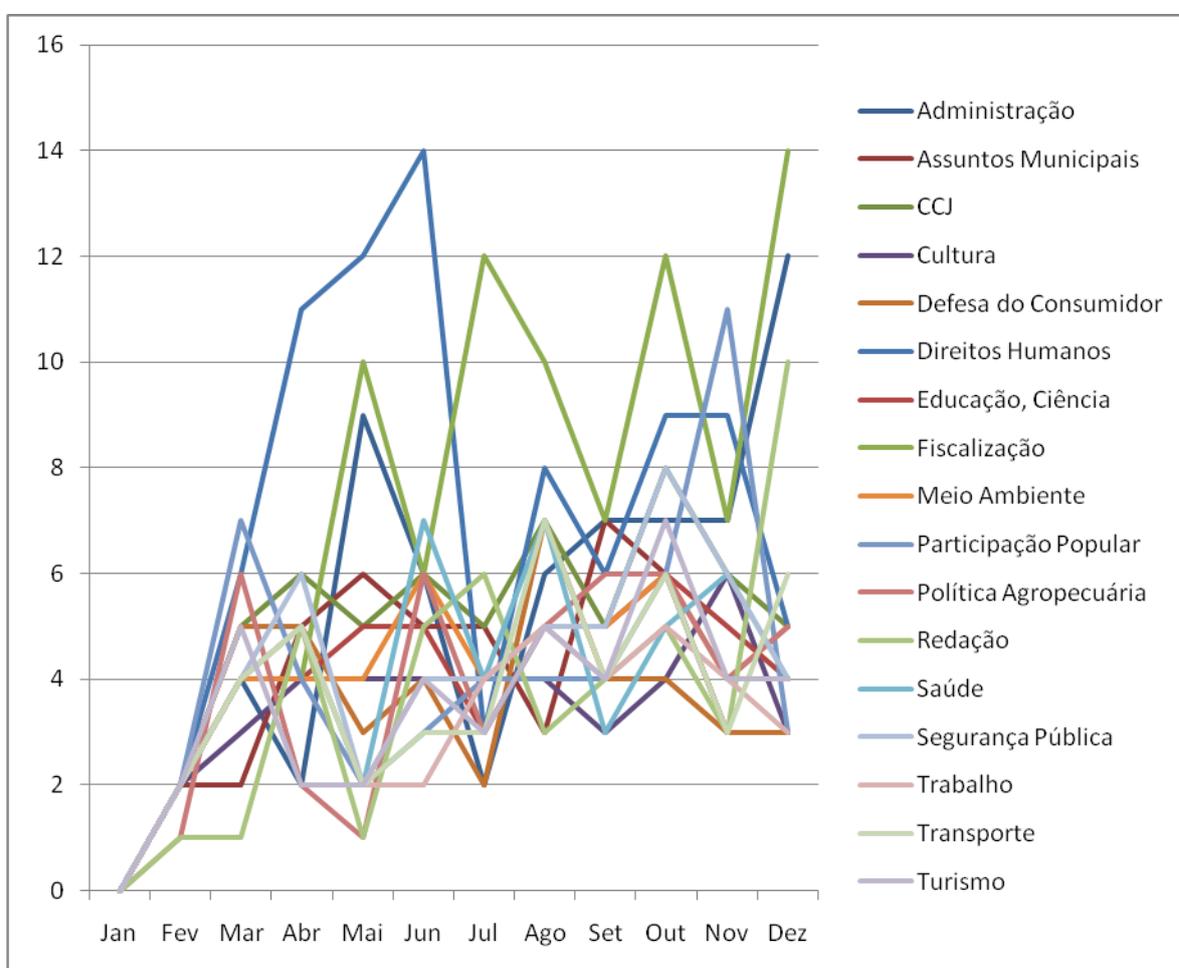
### **3.1.1 Número de reuniões**

Em nenhuma das duas assembléias, o Regimento Interno fixa um número mínimo de reuniões a serem realizadas pelas comissões. Na ALBA e na ALMG, como informado em entrevistas realizadas junto aos servidores, as comissões permanentes realizem uma reunião ordinária por semana, em dias e horários pré-fixados. As reuniões na ALMG têm duração de quatro horas, prorrogáveis por até metade desse tempo; já na ALBA não há uma duração fixa

para as reuniões (estabelece-se, apenas, assim como na ALMG, que as reuniões das comissões não podem coincidir com o horário das reuniões plenárias). Na ALBA, reuniões extraordinárias, especiais ou audiências públicas dependem de prévio requerimento e aprovação pelos deputados em reunião ordinária. Na ALMG, reuniões extraordinárias são geralmente convocadas, de ofício, pelo presidente da comissão.

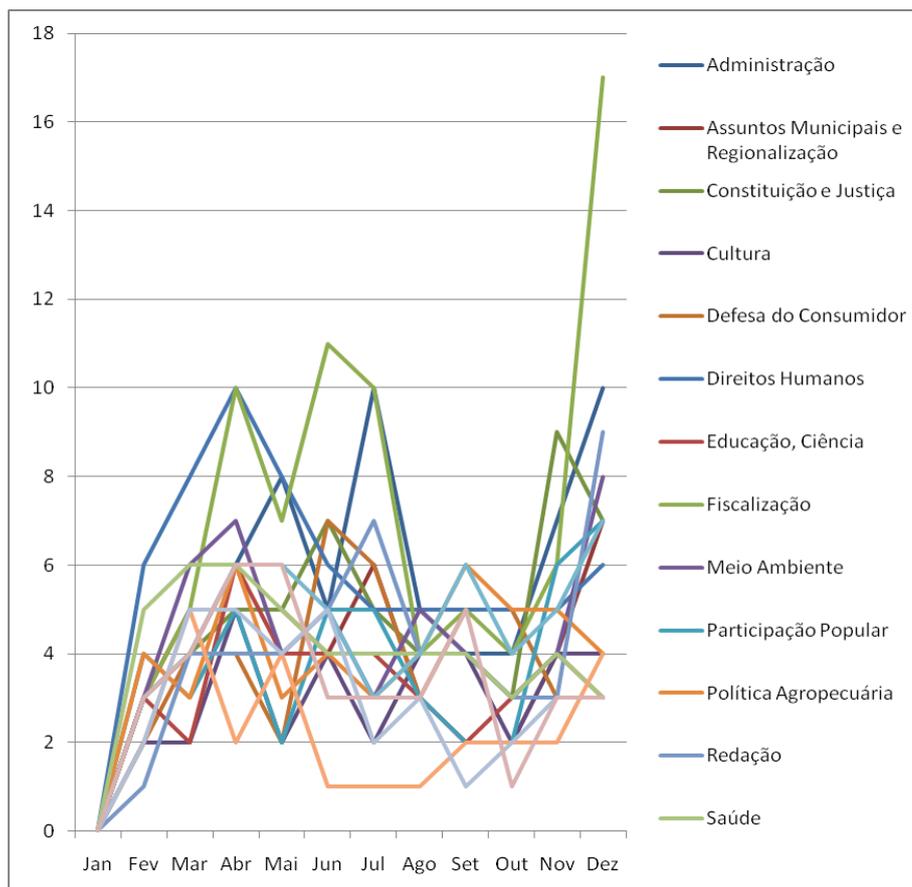
Os Gráficos a seguir mostram o número mensal de reuniões realizadas pelas comissões permanentes da ALMG e da ALBA nos anos de 2007 e 2008. Foram contabilizadas todas as reuniões realizadas pelas comissões – ordinárias, especiais (na ALMG, para eleição dos cargos de direção), conjuntas e audiências públicas.

**Gráfico 1: Reuniões das comissões permanentes na ALMG no ano de 2007<sup>57</sup>**



Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Gerência Geral de Apoio às Comissões (ALMG)

<sup>57</sup> Em todos os gráficos foi incluído apenas o primeiro nome de cada comissão para facilitar a visualização.

**Gráfico 2: Reuniões das comissões permanentes na ALMG no ano de 2008**

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Gerência Geral de Apoio às Comissões (ALMG)

Na ALMG, as comissões realizaram, em conjunto, 887 reuniões em 2007 e 827 em 2008, com uma redução de menos de 10% no número total de reuniões de um ano para o outro. No primeiro e no terceiro anos da legislatura, as comissões começam a se reunir para apreciar projetos apenas no mês de março. Nesses anos, o mês de fevereiro é reservado à realização das reuniões especiais para a eleição dos membros dos cargos de direção (o mandato dos presidentes e vices é de 2 anos).

Tanto em 2007 quanto em 2008, as comissões da ALMG que mais se reuniram foram as de Fiscalização Financeira e Orçamentária com 88 e 82 reuniões, respectivamente; a de Direitos Humanos com 85 reuniões em 2007 e 69 em 2008; a de Administração Pública com 64 e 66 reuniões, respectivamente; e a de Constituição e Justiça com 59 reuniões em 2007 e 56 em 2008. As que menos se reuniram foram as comissões de Trabalho, Previdência e Ação Social com 40 reuniões em 2007 e 24 em 2008; a Comissão de Cultura, com 41 e 35 reuniões, respectivamente; e a de Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo, com 42 e 40 reuniões,

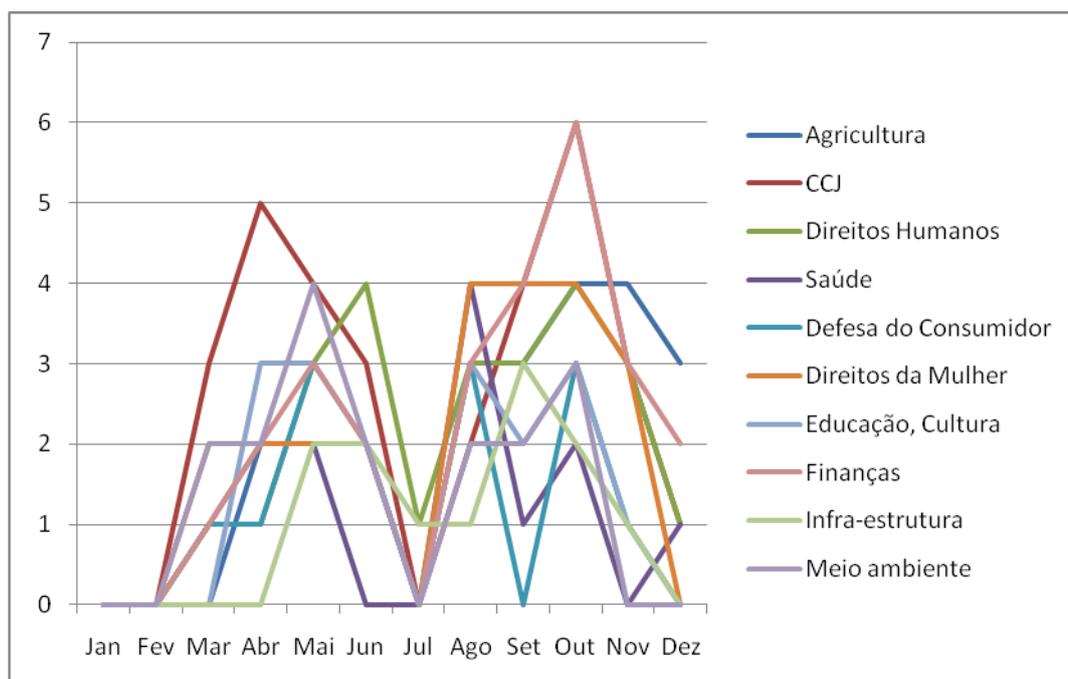
respectivamente. No ano de 2007, a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte também foi uma das que menos se reuniu (42 vezes). E em 2008, também estavam entre as que menos se reuniram as comissões de Transporte, Comunicação e Obras Públicas com 35 reuniões e a de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática com 38.

O elevado número de reuniões da CCJ se explica pelo fato de esta se constituir em rota obrigatória das proposições de lei e de ser a primeira etapa na fase de tramitação nas comissões.<sup>58</sup> A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária também se reúne com mais frequência porque deve opinar sobre todas as proposições que podem vir a ter repercussões financeiras e orçamentárias.

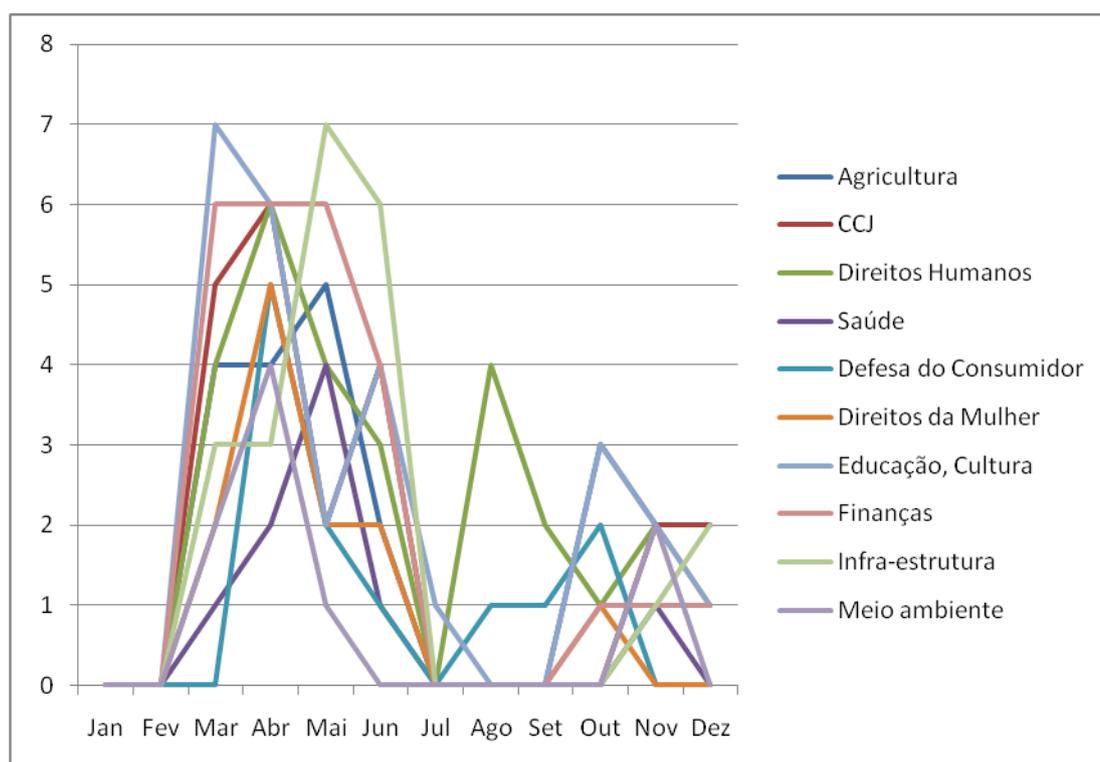
Os dados dos Gráfico 1 e 2 mostram que a CCJ, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, de Administração Pública e a Comissão de Redação foram mais acionadas imediatamente antes do recesso do meio e do final de ano para dar andamento à apreciação dos pareceres a elas distribuídos, aspecto que já havia sido enfatizado por um servidor da ALMG, em entrevista. Este mesmo servidor destacou que a Comissão de Participação Popular, em geral, dá encaminhamento às propostas de ação legislativa ao final do ano, razão pela qual nesse período o número de reuniões é maior do que o verificado ao longo do ano. Já o número elevado de reuniões da Comissão de Direitos Humanos, se comparado às outras comissões de análise de mérito, deve-se à grande frequência de realização de audiências públicas por essa comissão que, segundo destacaram dois servidores da ALMG, em entrevista, vem se firmando cada vez mais como um espaço de mediação de conflitos.

---

<sup>58</sup> Na ALBA, as proposições que tratam de declaração de utilidade pública não passam pela CCJ. Neste caso, o autor dá entrada na Secretaria Geral de Comissões para avaliação da documentação; em seguida é feito o cadastramento no sistema e o encaminhamento do projeto para a Diretoria Parlamentar que encaminha para a Secretaria da Mesa para ser votada em Plenário. Na ALMG, não passam pela CCJ os projetos de lei de autoria da Mesa Diretora.

**Gráfico 3: Reuniões das comissões permanentes na ALBA no ano de 2007**

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria Geral das Comissões (ALBA)

**Gráfico 4: Reuniões das comissões permanentes na ALBA no ano de 2008**

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria Geral das Comissões (ALBA)

Na ALBA, as comissões realizaram, em conjunto, 200 reuniões em 2007 e 185 em 2008, com uma redução de menos de 10% no número total de reuniões de um ano para o outro<sup>59</sup>. Tanto em 2007 quanto em 2008 as comissões começaram a se reunir apenas no mês de março, quando são realizadas as reuniões preparatórias de eleição dos membros dos cargos de direção. No período estudado, as comissões se reuniram mais nos períodos de março a junho e de setembro a novembro. Ao longo dos anos de 2007 e 2008, observou-se que várias comissões, em vários meses, não se reuniram as 4 vezes previstas ordinariamente, conforme regra informal vigente na casa.

No ano de 2007, as comissões da ALBA que mais se reuniram foram a Comissão de Constituição e Justiça com 31 reuniões; a de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle com 26; a de Direitos Humanos e Segurança Pública com 24 e a Comissão de Direitos da Mulher, com 23 reuniões. As que menos se reuniram foram as comissões de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo com 12 reuniões, a de Saúde e Saneamento com 13; e a Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho com 14. No ano de 2008, observaram-se algumas diferenças: a Comissão de Educação e a de Infra-estrutura passaram do grupo das que menos se reuniram para o grupo das que mais se reuniram com 26 e 22 reuniões, respectivamente. As comissões de Finanças e de Direitos Humanos continuaram entre as que mais se reuniram com 25 e 27 reuniões, respectivamente; e a Comissão de Saúde e a de Defesa do Consumidor permaneceram entre as que menos se reuniram, com 9 e 12 reuniões, respectivamente. A Comissão de Direitos da Mulher passou do grupo das que mais se reuniram em 2007 para o grupo das que menos se reuniram em 2008 com apenas 12 reuniões.

Comparando-se os dados apresentados para as duas Assembléias, observa-se que na ALMG, as 17 comissões<sup>60</sup> realizaram mais de quatro vezes o número de reuniões realizadas pelas 10 comissões permanentes da ALBA tanto em 2007 quanto em 2008. A média de reuniões por comissão em cada ano foi de 52,2 em 2007 e 48,6 em 2008, na ALMG; e de 20 em 2007 e 18,5 em 2008, na ALBA. Não apenas o número e a média de reuniões foram bem maiores na ALMG comparativamente à ALBA, mas, também a regularidade na realização das

---

<sup>59</sup> A redução no número de reuniões de 2007 para 2008, observada nas duas casas, talvez possa ser explicada pela redução da atividade legislativa no segundo ano da legislatura devido à realização das eleições municipais.

<sup>60</sup> Não foram incluídos os dados sobre a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar que, embora seja uma comissão permanente, só realiza reuniões em caso de abertura de processo contra deputado, o que não ocorreu no período estudado.

reuniões. Na Assembléia de Minas, com exceção das comissões que se destacam por possuírem prerrogativas especiais ou tratarem de temas de maior relevância, as demais tenderam a um número próximo de reuniões mensais e anuais. Já na ALBA, mesmo entre as comissões de mérito verificou-se muita variação, inclusive de um ano para o outro.

É importante destacar também que como a regra informal vigente nas duas casas prevê que as comissões devem se reunir uma vez por semana, seria de se esperar que cada uma delas realizasse, no mínimo, 40 reuniões ordinárias por ano (excluindo-se os meses de janeiro e julho quando, geralmente, ocorre o recesso parlamentar). Os gráficos apresentados foram construídos com base no número total de reuniões das comissões permanentes, incluindo as ordinárias e as extraordinárias, e ainda assim observa-se que nenhuma comissão permanente da Bahia atingiu a marca de 40 reuniões. Na ALMG, no ano de 2007, apenas 6 comissões, de um total de 17, não atingiram esse número. Em 2008, apenas 4 realizaram menos de 40 reuniões.

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

### ***3.1.2 Percentual de projetos, dentre os distribuídos às comissões, que tiveram parecer apreciado***

Em ambas as Assembléias, os projetos de lei são distribuídos às comissões parlamentares pelo presidente da Mesa Diretora (Art.82, RI ALMG; Art. 41 RI ALBA). Na ALMG, normalmente os projetos são distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça e podem ser distribuídos a, no máximo, três comissões de mérito no primeiro turno (Art. 182, RI ALMG). Se a proposição possuir alguma repercussão financeira deve passar também pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, na ALMG (na ALBA, pela Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle), última a opinar. No segundo turno, o projeto volta a uma das comissões de mérito pela qual passou no primeiro turno e pela CCJ, se for necessário avaliar modificações realizadas quanto à sua constitucionalidade. Caso seja

aprovado em Plenário, o projeto é encaminhado à Comissão de Redação antes de ir para a sanção do governador.

Na ALMG, as proposições que versam sobre data comemorativa e homenagem cívica tramitam em turno único no Plenário (Art. 190, RI). As proposições sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos são decididas conclusivamente pelas comissões em turno único (Art. 103, RI) e são distribuídas à CCJ e a mais uma comissão de mérito. As demais proposições, incluindo as que tratam de doações de imóveis, são decididas em dois turnos no Plenário (Art. 189, RI).

Na Assembléia de Minas, as comissões possuem 20 dias para emitir seu parecer, se relativo a projeto, ressalvadas as exceções definidas pelo Regimento Interno. Apenas os projetos que recebem emendas na segunda pauta são apreciados pelas comissões, salvo se estas o requererem para sanar qualquer falha.

Na ALBA, as proposições são distribuídas, primeiro para a Comissão de Constituição e Justiça, em seguida para as comissões de mérito competentes e depois, para a comissão de Finanças, orçamento, fiscalização e controle. Não consta no Regimento Interno o número máximo de comissões a que cada proposição pode ser distribuída. Em entrevista, um servidor da casa afirmou serem quatro ou cinco. As comissões possuem 15 dias para emitir seu parecer, se relativo a projeto, ressalvadas as exceções definidas pelo Regimento Interno.

Uma forma de se avaliar o desempenho das comissões é verificar se elas, de fato, emitem pareceres para as proposições que lhes são distribuídas e se estes são votados (LEMOS, 2006). A Tabela 1 apresenta o número de projetos de lei que receberam pareceres e tiveram o parecer votado nas comissões permanentes da ALMG nos anos de 2007 e 2008, por comissão e por tipo de matéria. Como o mesmo projeto passa por mais de uma comissão, o número de projetos que recebeu parecer é superior ao de projetos de lei apresentados no período. Foram incluídos em “legislação irrelevante” os projetos que tratavam de declaração de utilidade pública, doação de imóveis, denominação de próprios públicos, instituição de datas comemorativas e homenagens.

**Tabela 1: Número de projetos de lei distribuídos e que tiveram parecer votado nas comissões permanentes da ALMG, por comissão e por matéria (2007-2008)<sup>61</sup>**

	Legislação irrelevante		Outros		Total	
	Distribuídos	Receberam parecer/votados	Distribuídos	Receberam parecer/votados	Distribuídos	Receberam parecer/votados
Administração pública	14	9 (64,3)	200	76 (38,0%)	214	85 (39,7%)
Assuntos municipais	7	4 (57,0%)	19	9 (47,4%)	26	13 (50,0%)
Constituição e Justiça	1740	1408 (80,9%)	1084	796 (73,4%)	2824	2204 (78,0%)
Cultura	142	83 (58,5%)	36	17 (47,2%)	178	100 (56,2%)
Defesa do consumidor e do contribuinte	1	1 (100,0%)	101	44 (43,6%)	102	45 (44,1%)
Direitos humanos	15	11 (73,3%)	23	10 (43,5%)	38	21 (55,3%)
Educação, ciência, tecnologia e informática	211	167 (79,15)	105	43 (40,1%)	316	210 (66,5%)
Fiscalização financeira e orçamentária	233	161 (69,1%)	703	255 (36,3%)	936	416 (44,5%)
Meio ambiente e recursos naturais	39	32 (82,1%)	88	42 (47,7%)	127	74 (58,3%)
Política agropecuária e agroindustrial	72	53 (73,6%)	55	15 (27,3%)	127	68 (53,4%)
Saúde	105	91 (86,7%)	131	40 (30,5%)	236	131 (55,5%)
Segurança pública	39	30 (76,9%)	74	22 (29,7%)	113	52 (46,0%)
Trabalho, da previdência e da ação social	706	584 (82,7%)	74	38 (51,4%)	780	622 (79,7%)
Transporte, comunicação e obras públicas	114	63 (55,3%)	80	19 (23,85)	194	82 (42,3%)
Turismo, indústria, comércio e cooperativismo	25	22 (88,0%)	33	13 (39,4%)	58	35 (60,3%)
Total	3463	2719 (78,5%)	2806	1439 (51,3%)	6269	4158 (66,3%)

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

<sup>61</sup> Os dados foram fornecidos pela Gerência de Documentação e Informação e foi informado que mesmo que o projeto tenha passado mais de uma vez pela comissão ele só é contado uma única vez. Não foram incluídos na tabela dados sobre as Comissões de Ética e Decoro Parlamentar e de Participação Popular que não emitem parecer sobre projetos. Também não foram incluídos os dados sobre a Comissão de Redação.

Os pareceres sobre projetos que versavam sobre legislação irrelevante foram maioria em 7 comissões: Comissão de Cultura, de Saúde, de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática, de Política Agropecuária e Agroindustrial, de Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo, de Transporte, Comunicação e Obras Públicas e na Comissão de Trabalho, da Previdência e da Ação Social. Nesta última, nos dois anos, mais de 90% dos pareceres emitidos versavam sobre legislação irrelevante. Nas comissões de Meio Ambiente e de Direitos Humanos e Segurança Pública, observou-se, nos dois anos, uma divisão mais equilibrada entre pareceres a projetos que versavam sobre legislação irrelevante e que versavam sobre outros temas. Apenas em 5 comissões – Constituição e Justiça, Fiscalização Financeira e Orçamentária, Administração Pública, Defesa do Consumidor e do Contribuinte e Assuntos Municipais e Regionalização – os pareceres sobre outros assuntos foram a maioria em 2 anos.

Na ALMG, a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar não emitiu nenhum parecer porque não houve caso de processo de quebra de decoro no período estudado. A Comissão de Participação Popular, segundo a Resolução 5.212/2003, funciona de maneira diferente das demais comissões. A ela são encaminhadas as propostas de Ação Legislativa feitas por entidades da sociedade e recebidas pelo Plenário. A Comissão emite parecer sobre as propostas, conclui pela sua rejeição ou pela realização de uma audiência pública (ou pode apresentar emendas ao Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – com base nas sugestões enviadas pelas entidades). A Comissão não aprecia projetos de lei.

Considerando-se apenas a legislação relevante, observa-se que do total de 2806 projetos distribuídos às 15 comissões permanentes analisadas na ALMG nos anos de 2007 e 2008, 1439 (51,3%) tiveram pareceres votados, o que corresponde a uma média de 95,9 projetos por comissão. Destacam-se as comissões de Constituição e Justiça e de Trabalho, Previdência e Ação Social que apreciaram pareceres relativos a 73,4 e 51,4% dos projetos a elas distribuídos, respectivamente. As comissões com pior desempenho foram as de Transporte, Comunicação e Obras Públicas, de Política Agropecuária e Agroindustrial e a de Segurança Pública que apreciaram pareceres relativos a menos de 30% dos projetos a elas distribuídos.

Infelizmente não foi possível obter os dados relativos às comissões permanentes da ALBA. Foram fornecidos dois relatórios de atividades pelos servidores da Secretaria Geral de

Comissões, órgão responsável pelo seu acompanhamento processual, que apresentavam inconsistências e diferenças entre si. Os próprios servidores, em entrevista, destacaram os problemas de confiabilidade dos dados alegando a ausência de um sistema informatizado com dados de anos anteriores e a ocorrência de problemas recentes nos bancos de dados que levaram à perda de informações.

As únicas informações que foram garantidas pelos servidores como seguras referem-se aos projetos distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça na legislatura 2007-2010. Ainda assim, não foi possível ter acesso aos dados por ano, apenas para toda a legislatura.<sup>62</sup> Segundo o relatório fornecido, do início de 2007 ao dia 20 de outubro de 2010, 2265 projetos foram distribuídos à CCJ. Destes, 1228 (54,2%) haviam sido distribuídos a relatores e 568 (25,1%) haviam sido instruídos, isto é, recebido parecer dos relatores. 894 (39,55%) projetos estavam sob o poder do presidente para serem distribuídos aos relatores. Apenas 138 (6,1%) haviam sido votados pela Comissão e 5 (0,2%) encontravam-se na pauta da Comissão.<sup>63</sup>

Como os projetos só podem tramitar nas comissões de mérito se tiverem parecer favorável aprovado na CCJ, as demais comissões permanentes da ALBA poderiam ter apreciado, no máximo, no período compreendido entre 2007 e 2010, 138 projetos. Os dados coletados, as entrevistas com os servidores e as percepções expressas pelos próprios deputados nas reuniões de comissões analisadas no Capítulo 4 sugerem que o reduzido número de pareceres votados na CCJ explica-se pelo reduzido número de reuniões da comissão em face do grande volume de projetos e pela falta de regularidade na sua realização. Esses fatores ajudam a explicar o grande número de projetos distribuídos e não relatados pela CCJ e de proposições em posse do presidente e não distribuídas aos relatores.

Obviamente, a comparabilidade entre as Assembléias fica prejudicada devido à ausência de dados sobre a atuação das comissões da ALBA. É possível afirmar, entretanto, considerando-se apenas os dados relativos à CCJ, que, em comparação com a ALBA, na ALMG, foi bastante superior o número de pareceres emitidos. Considerando-se apenas as proposições que versavam sobre tema relevante, observa-se que, na ALMG, dos 1084 projetos distribuídos à CCJ, 796 (73,4%) receberam parecer e tiveram o parecer votado na comissão nos anos de 2007 e 2008. Na ALBA, dos 2265 projetos distribuídos à CCJ em toda

---

<sup>62</sup> A informação poderia ser obtida identificando a data de entrada dos projetos um a um. A escassez de tempo para a conclusão do trabalho não permitiu que esse levantamento fosse feito.

<sup>63</sup> Este número não inclui os projetos de declaração de utilidade pública que não passam pela CCJ.

a legislatura 2007-2010, apenas 138 (6,1%) haviam recebido parecer e tido o parecer votado na comissão.

Entre outras informações importantes, os dados corroboram a interpretação de que as comissões permanentes variam em importância de acordo com as matérias apreciadas por elas (RIBEIRAL, 1998; LEMOS, 2006), o que pode tornar algumas mais disputadas do que outras, dada sua importância estratégica. Poder-se-ia dizer, com base no número e na regularidade das reuniões e dos projetos que receberam pareceres nas comissões que, na ALMG, as comissões mais importantes são: a de Constituição e Justiça, rota obrigatória de todos os projetos de lei e com poder terminativo sobre eles; a de Fiscalização Financeira e Orçamentária que deve emitir parecer sobre todos os projetos de lei que tenham repercussões financeiras e na qual predominam as proposições de maior impacto (Art. 103, RI, ALMG); e a comissão de Redação que, segundo os servidores da ALMG, tem uma importância estratégica já que um projeto que tenha passado por todas as instâncias, para ser votado em Plenário, necessita ter sido, antes, colocado na pauta da comissão.<sup>64</sup>

### ***3.1.3 Pareceres orais e escritos***

Outra informação importante para a qual, infelizmente, não foi possível obter evidências quantitativas refere-se à apresentação de pareceres orais e escritos pelas comissões. Uma das principais atribuições das comissões é emitir parecer sobre as proposições que tratam de matérias de sua competência. Segundo o Regimento da ALMG, o parecer é “o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame” (Art. 144, RI ALMG). Nessa Assembléia, os pareceres são compostos de relatório, fundamentação e conclusão. Na ALBA, são compostos de relatório, fundamentação e voto.

Nos regimentos internos de ambas as casas, determina-se que os pareceres das comissões devem ser escritos, admitindo-se a oralidade apenas quando esgotado o prazo do relator para emissão de parecer (caso em que o presidente da casa designa novo relator que deverá apresentar oralmente o parecer em Plenário); quando versarem sobre emendas à

---

<sup>64</sup> Na ALMG, como informado por um servidor, a Comissão de Redação é a única pela qual efetivamente todos os projetos devem passar para serem convertidos em norma jurídica.

redação final; no caso de matérias em regime de urgência (na ALBA); e em se tratando de requerimento (na ALMG) (Art. 79, RI ALBA; Art. 145, RI ALMG). A apresentação de pareceres orais constitui, portanto, uma exceção à regra. Apesar disso, como informado em entrevista por um servidor da Divisão de Controle de Processo Legislativo na ALBA, a grande maioria dos pareceres de comissões nos anos de 2007 e 2008 foi oral.<sup>65</sup> Todas as proposições que versavam sobre declaração de utilidade pública, por exemplo, receberam pareceres orais. Além disso, segundo um servidor entrevistado na casa, é comum, principalmente em se tratando de projetos de autoria do Executivo, requerer-se dispensa de formalidades ou reunião conjunta de comissões<sup>66</sup> para acelerar a apreciação da matéria, caso em que o parecer deve ser verbal. Na ALBA, portanto, a exceção transformou-se em regra.

Já na ALMG, segundo um servidor entrevistado na Gerência Geral de Comissões, a regra é seguida à risca mesmo em se tratando de legislação com pouca relevância. Além disso, os pareceres são elaborados a partir de subsídios fornecidos pela Consultoria Legislativa. Segundo um servidor da Consultoria, em um período de 10 anos, apenas duas vezes os relatores não recorreram ao órgão para elaboração de seus pareceres.

No período de 1997 a 1999, os parlamentares mineiros tinham à sua disposição outro mecanismo importante, o Informação Prévia, documento elaborado pela Consultoria, independentemente de demanda por parte dos parlamentares, que versava sobre matérias consideradas importantes e/ou polêmicas e que, como afirma Anastasia (2001) constituía “passo significativo na alocação de recursos de informação” (ANASTASIA, 2001, p. 35). Até o advento do Informação Prévia, o parecer do relator era a única fonte a informar o julgamento dos demais membros da comissão e da totalidade dos deputados. Com seu surgimento, o conjunto dos parlamentares passou a dispor de um instrumento que os facultava “uma compreensão mais abrangente das questões em discussão” e os capacitava a “uma atuação mais bem informada” (ANASTASIA, 2001, p.35). Além disso, as Informações Prévias produzidas no período eram distribuídas ao conjunto de entidades cadastradas no banco de dados organizado pela Gerência-Geral de Projetos Institucionais (GPI), disponibilizadas para consulta no portal da ALMG (ANASTASIA, 2009). Tratava-se,

---

<sup>65</sup> Servidor da Divisão de Controle do Processo Legislativo. ALBA. Dezembro de 2009.

<sup>66</sup> Nos anos de 2007 e 2008 na ALBA, registrou-se a participação de 6 comissões em reuniões conjuntas em cada ano.

portanto, de um mecanismo que dificultava o uso estratégico da informação pelo relator tornando mais fácil o acesso da totalidade dos deputados à informação, assim como da sociedade civil organizada.<sup>67</sup>

Os prazos para elaboração do parecer e o tempo transcorrido entre sua apresentação e apreciação é outro aspecto importante que será abordado no Capítulo 4 quando da análise dos processos decisórios.

O grande número de pareceres orais na ALBA diz muito sobre as condições de circulação e compartilhamento das informações. Na ausência de um parecer escrito, os parlamentares não têm como se inteirar da posição do relator com antecedência, se prepararem para a apresentação de argumentos ou críticas ou mobilizar outras prerrogativas como o pedido de vistas. Portanto, é razoável supor que a grande frequência de apresentações orais de pareceres na ALBA, se não inviabiliza, certamente, limita a capacidade dos parlamentares para se engajarem em um processo deliberativo em torno dos projetos de lei.

### ***3.1.4 Apreciação conclusiva de proposições***

Em ambas as Assembléias as comissões permanentes podem discutir e votar projetos de lei, em caráter conclusivo, isto é, sem a necessidade de aval do Plenário. No caso da ALBA esta possibilidade está fixada apenas na Constituição Estadual e não no Regimento Interno e vale para projetos que não se incluem na competência originária do Plenário (Art. 83, CE BA).

No caso da ALMG, esta prerrogativa consta tanto da Constituição Estadual quanto do Regimento Interno. Este, em seu artigo 103, é mais específico quanto ao poder conclusivo das comissões que se aplica para projetos de lei que versam sobre declaração de utilidade pública;

---

<sup>67</sup> Como relata Anastasia (2009), embora o instrumento não tenha sido formalmente extinto, a prática de sua produção foi abandonada no ano de 1999 depois que um parlamentar solicitou sua extinção sob o argumento de que o Informação Prévia não estava previsto no Regimento Interno da Casa, não integrava o processo legislativo e “por se tratar de peça que tramitava *paralelamente ao projeto de lei, era apócrifa e anônima* e estaria causando prejuízos políticos e transtornos a alguns parlamentares, por veicularem *posições pessoais de alguns consultores* que se contrapunham, muitas vezes, às iniciativas dos parlamentares” (ANASTASIA, 2009, p. 52).

denominação de próprios públicos; projetos de resolução que tratem de subvenções; requerimentos escritos que solicitem providência a órgão da administração pública, manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público; manifestação de apoio, aplauso, regozijo ou congratulações; manifestação de repúdio ou protesto (tais requerimentos prescindem de parecer). Observa-se, portanto, tratar-se de matérias com pequeno efeito distributivo ou impacto sobre a ordem jurídica. Tanto na ALMG quanto na ALBA, os deputados podem apresentar recurso contra as decisões conclusivas das comissões para que a matéria seja votada em Plenário, desde que assinado por 1/10 dos membros da casa, no prazo de 48 horas de sua publicação, no caso da ALMG, e no prazo de 5 dias, no caso da ALBA.

No ano de 2007 na ALMG, do total de 3075 projetos que receberam pareceres nas comissões, 1694 (55,1%) foram apreciados em caráter conclusivo. Em 2008, 1635 foram apreciados conclusivamente, 66,7% do total de projetos que receberam pareceres nas comissões no ano. Estes correspondiam aos pareceres sobre projetos de declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos. Na ALBA, embora o poder conclusivo das comissões esteja previsto no Art. 83 da Constituição da Bahia, em entrevista com um servidor da Secretaria Geral das Comissões, foi informado que não houve nenhum caso de apreciação conclusiva de projetos no período estudado.

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

### ***3.1.5 Realização de Audiências Públicas***

Uma das mais importantes prerrogativas das comissões permanentes é a de convocar audiências públicas para ouvir a opinião dos cidadãos, grupos e organizações da sociedade civil sobre assuntos de seu interesse, estejam eles ou não relacionados a algum projeto de lei. Essa prerrogativa está fixada no artigo 100 do RI da ALMG que abre também a possibilidade de realizar esses eventos fora da sede da Assembléia. NA ALBA, essa prerrogativa está assegurada apenas na Constituição Estadual, em seu artigo 83, e não consta no Regimento

Interno. A Tabela 2 mostra o número de audiências públicas realizadas pelas comissões em ambas as casas nos anos de 2007 e 2008.

**Tabela 2: Audiências públicas realizadas pelas comissões da ALBA e da ALMG – 2007-2008**

	ALBA		ALMG	
	2007	2008	2007	2008
Na capital	7	17	131	114
No interior	-	-	63	36
Total	7	17	194	150

Fonte: Secretaria Geral das Comissões (ALBA); Gerência Geral de Apoio às Comissões (ALMG)

A comparação entre as Assembléias permite observar que as comissões da ALMG tem se valido com muito mais freqüência da realização de audiências públicas do que as da ALBA.<sup>68</sup> Embora, a maioria de audiências não esteja diretamente relacionada à decisão em torno de projetos de lei<sup>69</sup>, elas têm funcionado como uma forma de aproximar representantes e representados e de dotar os legisladores de informações importantes sobre os interesses e objetivos dos diferentes grupos da sociedade civil. O impacto das audiências públicas sobre o processo legislativo, no entanto, ainda é desconhecido, tratando-se de um tema à espera de mais estudos.

Nem na Constituição da Bahia, nem no Regimento Interno da ALBA está prevista a realização, pelas comissões, de audiências públicas em municípios fora da sede da Assembléia. Em entrevista, um servidor da Secretaria Geral de Apoio às Comissões informou que, no período estudado, foram muito poucas as audiências realizadas no interior, não havendo registros sobre as mesmas. Na ALMG, a realização de audiências no interior faz parte de um esforço de “interiorização das ações da ALMG”. Este parte da constatação da capacidade diferenciada dos grupos situados em diferentes regiões do Estado de se deslocarem para a capital para participar das atividades promovidas pela Assembléia. Dessa forma, em 1993, foram realizadas as primeiras audiências públicas regionais para subsidiar o

<sup>68</sup> Na ALMG, as audiências públicas diferenciam-se das “reuniões com convidados” porque nas primeiras os cidadãos podem fazer uso da palavra ou encaminhar por escrito os seus questionamentos aos expositores e deputados presentes, enquanto que na segunda não há esta possibilidade, o cidadão pode apenas assistir à reunião.

<sup>69</sup> A título de exemplo, vale salientar que em 2007, na ALMG, apenas 11 audiências públicas (8,4%) realizadas na capital foram para tratar de projetos de lei em tramitação na casa (sendo duas em reuniões conjuntas de comissões). No ano de 2008, apenas 8 (7% do total) foram para discutir algum projeto de lei em tramitação (sendo uma audiência realizada em reunião conjunta de comissões).

processo legislativo, a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e permitir a participação de atores oriundos de todas as regiões do Estado.

Tal iniciativa baseia-se na idéia de que é a Assembléia “que tem que ir ao interior e disponibilizar recursos materiais e humanos suficientes para processar, de forma ágil e consistente, a contribuição que a sociedade deseja dar e à qual tem todo o direito” (COSTA, 2005). O trabalho conjunto do Centro de Apoio às Câmaras (CEAC), da Escola do Legislativo e da Consultoria Temática da ALMG consiste no fornecimento de assessoramento sobre matérias teóricas e institucionais aos municípios, na interiorização dos seminários legislativos, nos programas de formação e informação dos novos prefeitos e vereadores a cada mudança de governo municipal, entre outras.

Além das audiências públicas, outros eventos abertos à participação popular realizados na ALMG são os Seminários Legislativos, os Ciclos de Debates e os Fóruns Técnicos, instituídos na casa como parte do processo de modernização institucional iniciado na década de 1980 (ANASTASIA, 2001). Segundo Anastasia (2001), esses mecanismos de interlocução com segmentos organizados da sociedade civil representam a principal novidade inserida pela ALMG em seu processo de modernização institucional e podem ser vistos como “canais de comunicação entre os processos de participação e de representação políticas” e formas pelas quais se garante um maior poder de agenda e de fiscalização aos cidadãos e “ganhos de informação ao conjunto dos legisladores”. (2001, p. 25). Para a autora, algumas vantagens de tais mecanismos são oferecer aos participantes possibilidades para “a vocalização de suas preferências, a explicitação e o tratamento dos pontos de divergência ou dissensão quanto às políticas em pauta e a construção de um consenso, via deliberação política, que informa a produção legislativa nos temas em discussão” (ANASTASIA, 200, p. 25).

Entretanto, estes eventos possuem menor periodicidade comparativamente às audiências públicas, devido à complexidade de sua organização e do próprio escopo das propostas. Os seminários legislativos, particularmente, permitem o envolvimento da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo, desde a proposição do tema até a produção de legislação, que é feita a partir da mediação das comissões permanentes pertinentes que possuem preferência para a sua apresentação formal (ANASTASIA, 2001). Segundo informado, em entrevista, por um servidor da ALMG, “é desses eventos que surgem,

normalmente, as grandes propostas de intervenção nas políticas públicas”; as contribuições das audiências públicas ao processo legislativo, quando existem, geralmente giram em torno de questões pontuais.<sup>70</sup>

A realização das audiências públicas, no escopo das comissões parlamentares, e dos demais eventos institucionais parecem oferecer uma importante contribuição à Assembléia, enquanto instituição, e aos parlamentares, do ponto de vista da disponibilidade de informações. Além de promover uma maior aproximação entre representantes e representados, capacitar os segundos para uma maior participação no processo legislativo e controle dos agentes públicos, os eventos institucionais ampliam de forma significativa a base informacional dos deputados. Considerando a realização bastante freqüente de audiências públicas na ALMG é de se esperar que a casa esteja mais bem provida de informações para alimentar o processo deliberativo do que a ALBA onde as comissões, no período estudado, se valeram muito pouco dessa prerrogativa.

### ***3.1.6 Convocação de autoridades do Poder Executivo***

Outra importante prerrogativa das comissões permanentes é a de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos. O Regimento da ALBA prevê em seu artigo 52 que “por proposta de qualquer Deputado, aprovada por 2/3 (dois terços) dos seus membros, as Comissões poderão convocar ou convidar qualquer preposto da administração centralizada ou descentralizada do Estado, para debater assunto de sua competência, bem como promover o deslocamento de seus membros às diversas regiões do Estado para estudo de sua problemática”.

No Regimento da ALMG, em seus artigos 100 e 101, prevê-se que as comissões podem “convocar Secretário de Estado, dirigente de entidade da administração indireta ou titular de órgão diretamente subordinado ao Governador do Estado para prestar, pessoalmente, informação sobre assunto previamente determinado, sob pena de responsabilidade no caso de ausência injustificada”, bem como “outra autoridade estadual para prestar informação sobre assunto inerente às suas atribuições, constituindo infração

---

<sup>70</sup> Servidor da Secretaria Geral da Mesa. ALMG. Setembro de 2010.

administrativa a recusa ou o não atendimento, no prazo de 30 (trinta) dias”. Esta convocação deve ser apresentada na forma de requerimento escrito sujeito à deliberação do Plenário.

Essa prerrogativa é uma forma pela qual os parlamentares podem obter informações importantes sobre as ações do governo e a execução das políticas públicas de modo a exercer maior fiscalização e assegurar que a implementação das ações se dê de acordo com as metas estabelecidas na legislação e, também, como forma de ampliar a matriz informacional para a tomada de decisões.

Na ALBA, nos anos de 2007 e 2008, respectivamente, 2 e 8 reuniões de comissões contaram com a presença de secretários de estado (Secretaria Geral das Comissões/ALBA). A comparação quanto a esse aspecto, entretanto, ficou prejudicada porque na ALMG não há registros do número de secretários de estado que compareceram às reuniões de comissões. No ano de 2007 as comissões contaram com a presença de 1806 convidados e em 2008, de 1541, entre especialistas, acadêmicos, representantes de associações, entidades de classe e autoridades do Poder Executivo. Segundo informou um servidor da Gerência Geral de Apoio às Comissões, busca-se sempre convidar pessoas com posições diferentes em relação ao tema a ser discutido. Ele informou que quando são convidados para participar de reuniões de comissões, os secretários de estado, na maioria das vezes, são representados por técnicos do órgão.<sup>71</sup>

### ***3.1.6 Desempenho das comissões da ALBA e da ALMG***

A avaliação mais precisa do desempenho das comissões permanentes nas duas Assembléias deveria incluir outros aspectos não considerados aqui, bem como um período mais longo que permitisse afirmar com mais precisão se o quadro aqui descrito corresponde a um padrão nas duas casas.<sup>72</sup> Informações importantes que não foram mobilizadas nesta pesquisa se referem ao potencial das comissões para modificar as proposições com maiores

---

<sup>71</sup> Servidor da Secretaria Geral das Comissões. ALMG. Setembro de 2010.

<sup>72</sup> Lemos (2006) utiliza como indicadores do desempenho das comissões do Senado Federal além do número de reuniões realizadas e número de pareceres emitidos e lidos em Plenário, a distribuição de matérias às comissões e a comparação entre o número e os valores das emendas de comissão e das emendas de senadores.

impactos socioeconômicos e exercer fiscalização sobre o Executivo. Estas informações seriam importantes para verificar, por exemplo, se além das decisões conclusivas sobre projetos de pouca relevância, as comissões da ALMG atuam de maneira efetiva (estudando, discutindo e propondo alterações) sobre outros tipos de projetos. Os aspectos analisados oferecem, no entanto, algumas evidências sobre o desempenho das comissões e permitem afirmar que, no período estudado, observou-se uma grande diferença na dinâmica de funcionamento das comissões permanentes da ALMG e da ALBA.

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

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

Na ALBA, as informações sobre o funcionamento das comissões foram obtidas em entrevistas, a partir de roteiro semi estruturado, junto a três servidores da Secretaria Geral das Comissões, órgão que tem a função de realizar o acompanhamento processual do trabalho e o registro das reuniões (o órgão não realiza estudos ou produz informações para subsidiar o processo legislativo). Os servidores avaliam o trabalho das comissões como bastante incipiente. Eles afirmam que as comissões se reúnem pouco e que os projetos não passam por elas. Segundo os servidores entrevistados, o processo legislativo ocorre principalmente no Plenário. Em geral, já há acordo em torno das proposições e quando não há e se torna necessária alguma discussão, esta se dá em Plenário, nas fases finais da decisão.

Já na ALMG, uma percepção bastante difundida entre os servidores entrevistados<sup>73</sup> é a de que o processo decisório na casa tem se deslocado cada vez mais do Plenário para as comissões e de que estas vêm se tornando as principais instâncias decisórias da casa. A

---

<sup>73</sup> Servidores da Gerência Geral de Apoio às Comissões e da Secretaria Geral da Mesa. ALMG. Setembro de 2010.

despeito das limitações impostas aos deputados estaduais pelo arranjo federativo brasileiro que reserva pequeno espaço de atuação aos estados e ao Poder Legislativo, as comissões permanentes da ALMG, no que lhe cabe fazer, constitucional e regimentalmente, tem desempenhado um papel importante: elas se constituem em rota obrigatória de todas as proposições, emitem parecer sobre a maioria dos projetos a elas distribuídos, apreciam grande parte dos projetos em caráter conclusivo, fazem uso de suas prerrogativas de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e, principalmente, tem se convertido, cada vez mais, em porta de entrada do Poder Legislativo para os cidadãos e grupos organizados. Segundo Costa

Por sua agilidade, facilidade de composição e até certa informalidade, as comissões passaram a ser o centro nevrálgico das discussões e dos debates na Casa mineira (...) Hoje, praticamente todas elas realizam audiências públicas e visitam o interior do Estado para discutir problemas, colher denúncias, fiscalizar e acompanhar a execução das políticas públicas do Executivo (COSTA, 2005, p. 63).

As conclusões esboçadas aqui, além de corroboradas pelas percepções dos servidores das casas, convergem perfeitamente com as opiniões expressas pelos deputados em exercício na ALBA e na ALMG nos anos de 2007 e 2008. Os dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”<sup>74</sup> apresentados na Tabela 3 mostram que na ALMG as comissões permanentes são consideradas as instâncias decisórias mais importantes da casa, ao lado do Plenário.<sup>75</sup> Já na ALBA, as comissões permanentes aparecerem em terceiro lugar com apenas 11,3% das respostas, atrás do Plenário e da Mesa Diretora.

---

<sup>74</sup> A pesquisa foi realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). De um total de 624 foram entrevistados 513 deputados das Assembléias da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

<sup>75</sup> Importante assinalar que dos 23 deputados que apontaram as “comissões” como instâncias mais importantes, 60,9% já tinham exercido mais de um mandato na Assembléia, tratando-se, portanto, de uma percepção fundamentada em um maior tempo de permanência na Assembléia.

**Tabela 3: Instância mais importante da Assembléia segundo os deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALBA e na ALMG % (n)<sup>76</sup>**

	ALMG	ALBA
Mesa Diretora	27,0 (17)	18,9 (10)
Comissões permanentes	<b>36,5</b> <b>(23)</b>	<b>11,3</b> <b>(6)</b>
Plenário	36,5 (23)	66,0 (35)
NS/NR	0,0 (0)	3,8 (2)
Total	100,0 (63)	100,0 (53)

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

Por meio da pesquisa também foi perguntado aos deputados por que eles consideravam aquela instância decisória a mais importante.<sup>77</sup> Na ALBA, para explicar a importância do Plenário foi feita menção, 16 vezes (36,4% do total), entre os 35 deputados que afirmaram que esta era a instância mais importante da casa, ao caráter soberano das decisões do Plenário. Afirmou-se que essa instância, por ser, regimentalmente, a última etapa da tramitação de um projeto, tem a palavra final sobre os mesmos, sendo capaz de reverter qualquer decisão anterior. Enfatizou-se o caráter irrevogável das decisões tomadas em Plenário. O outro aspecto mais destacado pelos deputados que assinalaram “Plenário” na questão anterior foi o fato de essa instância ser a mais ampla, democrática, representativa e heterogênea, dimensão citada nas respostas dos parlamentares 8 vezes (18,2% do total). O aspecto da discussão e do debate recebeu 4 menções (9,1% do total). Nas justificativas dos 6 deputados que afirmaram que as comissões eram as instâncias mais importantes da casa, a dimensão do debate, discussão e análise aprofundada dos projetos recebeu 5 menções (55,5% do total).<sup>78</sup>

Na ALMG, os 23 deputados que afirmaram que as comissões eram as instâncias mais importantes da casa justificaram sua resposta fazendo menção à deferência do Plenário em

<sup>76</sup> Foi perguntado aos deputados: “Qual instância decisória – Mesa Diretora, Comissões Permanentes ou Plenário – é, de fato, a mais importante nesta Assembleia Legislativa?”.

<sup>77</sup> Foi perguntado ao deputado: “Poderia me explicar POR QUE o(a) Sr(a) considera essa instância, de fato, a mais importante?”.

<sup>78</sup> Ao justificarem a escolha pela Mesa Diretora como instância mais importante da casa foram feitas 4 menções ao poder decisório da Mesa e 2 menções á organização presidencialista da casa.

relação às comissões, isto é, ao fato de que, na maioria das vezes, o Plenário apenas referenda o que foi decidido e acordado nas comissões e aprova seus pareceres (8 menções, 24,2% do total). Além disso, foram feitas 11 referências (33,3% do total) ao fato de que é nas comissões onde ocorre a discussão, o debate, a análise e o estudo aprofundado dos projetos de lei; e 5 menções (15% do total) às oportunidades que as comissões oferecem para maior interlocução com a sociedade e maior participação popular. Para justificar a importância do Plenário, as duas dimensões mais citadas foram a soberania e irrevogabilidade de suas decisões (9 referências, 36% do total) e ao seu caráter mais democrático, representativo, amplo e inclusivo (5 referências, 20% do total).<sup>79</sup>

As comissões permanentes da Assembléia de Minas Gerais não diferem muito de suas congêneres da Assembléia da Bahia no tocante às suas prerrogativas. Em nenhuma das duas Assembléias, as comissões contam com prerrogativas como as controladas pelas comissões da *House* norte-americana que lhes dão vantagens em relação ao Plenário no processo legislativo. O poder conclusivo das comissões na ALMG é bastante restrito a matérias com poucos efeitos distributivos ou sobre a ordem jurídica. Tampouco a seqüência das jogadas beneficia as comissões já que é ao Plenário que cabe a palavra final sobre as matérias. Entretanto, os dados apresentados neste capítulo mostram que, no período estudado, as comissões permanentes da ALMG fizeram um uso muito mais intenso de suas prerrogativas do que as comissões permanentes da ALBA. Além disso, as comissões da ALMG parecem bem mais institucionalizadas, o que fica evidente no número e na regularidade de realização de reuniões e na importância que elas possuem na percepção dos parlamentares. Se as prerrogativas das comissões da ALMG e da ALBA não se distinguem substancialmente, como, então, explicar essas diferenças?

Tal explicação poderia ser buscada no grau de centralização decisória nos dois estados, seja no tocante à distribuição de prerrogativas entre os atores políticos, seja no que se refere aos procedimentos de tomada de decisão. Segundo a literatura, um alto grau de centralização decisória, seja em torno do Poder Executivo ou das lideranças partidárias, geraria obstáculos para o funcionamento das comissões. Mas, também quanto a esse quesito, não se observam diferenças substanciais: as prerrogativas dos governadores mineiros e

---

<sup>79</sup> A importância da Mesa foi justificada pelos deputados da ALMG pelo seu poder de pauta (5 referências, 25% do total), pela organização presidencialista da casa (3 menções, 12%) e pelo seu poder decisório (4 menções, 20%).

baianos assim como das lideranças partidárias são muito semelhantes. Tanto o governador baiano quanto o mineiro podem iniciar o processo legislativo; têm iniciativa exclusiva nas áreas administrativa e econômica e na proposição do orçamento; podem elaborar leis delegadas, tem poder de veto total e parcial e podem requerer, dentro de limites estabelecidos, tramitação de urgência para os projetos de sua autoria.<sup>80</sup>

Entre as prerrogativas do Colégio de Líderes da ALMG destacam-se a de influenciar diretamente a agenda do Plenário, representar as bancadas, escolher membros para compor as comissões permanentes e encaminhar votações nas comissões. Os líderes não podem substituir livremente os membros das comissões. Na ALBA não está previsto o funcionamento de um colegiado de lideranças, mas os líderes possuem prerrogativas importantes como representar a bancada, solicitar tramitação de urgência e alocar membros para as comissões (Regimentos internos da ALMG e da ALBA). A inexistência de Colégio de Líderes na Bahia não parece resultar em um processo decisório menos centralizado. A análise dos processos decisórios apresentada no Capítulo 4 sugere que a principal consequência da inexistência de tal órgão é a produção de alguns problemas de coordenação entre líderes e liderados.

Como já afirmado no Capítulo 1, a prerrogativa do Executivo e das lideranças partidárias de pedir urgência na tramitação dos projetos e seu uso recorrente tem sido apontados como um dos principais obstáculos ao funcionamento das comissões parlamentares nos legislativos brasileiros. O pedido de urgência não impossibilita que as comissões emitam parecer sobre os projetos, mas reduz sobremaneira o prazo do relator e dos demais deputados para estudarem, debaterem e se posicionarem sobre o tema.<sup>81</sup>

Na ALBA as comissões possuem 15 dias para emitir parecer; no caso de ser solicitada urgência esse prazo reduz-se para 48 horas, sendo 24 horas correspondentes ao período de pauta e 24 destinados à emissão de parecer. Na ALMG, as comissões possuem 20 dias para emitir parecer se relativo a projeto de lei e 10 dias se relativo a requerimento. No caso de ser

---

<sup>80</sup> Em nenhum dos dois estados está prevista a prerrogativa de editar medidas provisórias. Da totalidade dos estados brasileiros, apenas em de Santa Catarina, Tocantins, Acre e Piauí os governadores possuem essa prerrogativa.

<sup>81</sup> No caso de urgência solicitada pelo governador, em ambas as casas, a Assembléia tem 45 dias para se manifestar sobre o projeto, quando, então, o mesmo deve ser incluído em ordem do dia para discussão e votação em turno único, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos.

solicitada a urgência o prazo se reduz pela metade. Observa-se, portanto, que o trabalho das comissões da ALBA é mais prejudicado com a solicitação da urgência do que o das comissões da ALMG, no que se refere aos prazos.

Em ambas as Assembléias, o Regimento Interno limita o uso da prerrogativa de urgência. Na ALMG, podem tramitar sob regime de urgência até 4 projetos simultaneamente sendo 2 por solicitação do Governador e 2 a requerimento de deputado (com restrição também quanto às matérias) (Art. 272, RI ALMG). Segundo um servidor entrevistado, essa regra é seguida à risca fazendo com que o governador e os deputados tenham que escolher e negociar para fazer uso do instrumento. O Regimento da ALBA, em seu Art. 180, também estabelece restrições quanto às matérias e ao número: até 1/3 dos projetos de autoria governamental em cada seção legislativa.<sup>82</sup>

Na ALMG o uso dessa prerrogativa, no período estudado, foi pouco significativo não ultrapassando 6% do total de projetos de lei aprovados. Na ALBA o uso foi bem mais expressivo, como mostra a Tabela 4.

**Tabela 4: Número de projetos que tramitaram sob regime de urgência na ALBA e na ALMG (2007-2008)**

	ALBA		ALMG	
	2007	2008	2007	2008
Total de projetos de lei aprovados (excetuando-se legislação irrelevante)	49	47	140	155
Número de projetos com tramitação de urgência (excetuando-se legislação irrelevante)	7 (14,3%)	9 (19,1%)	8 (5,7%)	7 (4,55%)

Fonte: Diretoria de Controle do Processo Legislativo (ALBA); Gerência de Documentação e Informação (ALMG).

O fato do uso da prerrogativa da urgência ter sido mais intenso na ALBA do que na ALMG, no período estudado, pode auxiliar a explicar as diferenças observadas no desempenho das comissões permanentes. Entretanto, deve-se lembrar que o momento em que a urgência é solicitada tem diferentes impactos sobre o trabalho das comissões. Além disso, o

<sup>82</sup> Restrições semelhantes podem ser encontradas em outras Assembléias como as de Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Pernambuco.

requerimento de urgência nem sempre resulta em esvaziamento do trabalho das comissões ou redução da capacidade transformativa do Legislativo. Em alguns casos, ele pode ocorrer quando já há consenso em torno de uma matéria, apenas como uma forma de abreviar o processo.<sup>83</sup>

As razões assinaladas pelos deputados mineiros para justificar qual instância decisória é mais importante na casa podem auxiliar a compreender as diferenças observadas no funcionamento e no desempenho das comissões permanentes da ALBA e da ALMG. É bastante razoável supor que a força das comissões na ALMG esteja relacionada aos ganhos informacionais produzidos por elas. A análise que se segue sobre os demais aspectos informacionais da organização legislativa na ALMG encoraja a hipótese de que nesta casa o desempenho das comissões esteja relacionado ao desenvolvimento e institucionalização de um assessoramento técnico-legislativo com alto nível de qualificação. Mas, principalmente, a importância das comissões e a crescente descentralização do processo decisório parecem resultar do fato de que elas, cada vez mais, vêm se convertendo na porta de entrada do parlamento para os cidadãos e grupos organizados. Uma visão difundida entre os servidores entrevistados e sustentada por estudiosos do Poder Legislativo (ANASTASIA, 2001; 2009) é a de que criação e a operação intensa de mecanismos e de canais de interlocução com a sociedade tem contribuído para melhorar a imagem da ALMG junto aos cidadãos e para dotar o Legislativo de maior legitimidade e força, inclusive, no processo de negociação junto ao Executivo.

### **3.2 Comissões Representativas**

O segundo indicador da organização informacional das comissões é a existência de comissões representativas da casa, isto é, compostas segundo o critério de proporcionalidade partidária. Em ambas as casas, os membros das comissões são designados pelo Presidente da Assembléia, por indicação dos Líderes das Bancadas ou dos Blocos Parlamentares (Art. 97 RI ALMG; Art. 64 RI ALBA). Ambos os Regimentos Internos estabelecem que na composição

---

<sup>83</sup> Para dimensionar o uso e o impacto da urgência nos legislativos estaduais seriam necessárias mais evidências quantitativas sobre a sua frequência, a autoria dos projetos, as matérias e o momento de sua solicitação.

das comissões deve-se buscar assegurar, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária. (Art. 98, RI ALMG; Art. 30, RI ALBA).

Tanto na ALMG, quanto na ALBA, o surgimento de vagas nas comissões se dá por renúncia e perda do lugar, que pode ocorrer quando o parlamentar excede o número de faltas sem justificativa permitidas e, apenas na ALMG, por desfiliação do partido pelo qual foi feita a indicação (Art. 166, RI ALMG; Art. 66, RI ALBA). Nas duas casas, prevê-se que, em caso de dissolução de blocos parlamentares e de modificações na sua composição numérica deve ser revista a participação dos partidos ou blocos nas comissões, consoante com o princípio da proporcionalidade partidária (Art. 71 RI ALMG; Art. 35, RI ALBA). Em nenhuma das duas casas, está prevista a possibilidade dos líderes substituírem membros das comissões por razões diferentes das assinaladas acima. Mesmo assim, na ALBA, as substituições são recorrentes. Pode-se supor que devido ao fraco desempenho das comissões e à pequena importância atribuída a elas pelos parlamentares baianos, estes dão prioridade a outras atividades, abrindo mão, com maior facilidade, de pertencer a esta ou àquela comissão.

Na ALMG, os Blocos Parlamentares duram por uma seção legislativa enquanto a alocação de membros para as comissões ocorre de dois em dois anos. Em função disso, pode ocorrer que de um ano para outro haja modificações na composição dos blocos parlamentares. Entretanto, como informado por um servidor da Secretaria Geral da Mesa, a revisão da proporcionalidade no âmbito das comissões só é feita no caso da emergência de blocos parlamentares que representem uma mudança significativa na composição de forças da casa e que reivindiquem uma presença maior nas comissões. Em geral, por acordo entre os partidos, tem-se optado por manter a mesma composição das comissões por dois anos. No caso dos presidentes, entende-se que o mesmo, ao ser eleito, passa a possuir um mandato, não podendo ser substituído antes de completados 2 anos (Art. 77, RI ALMG). Dessa forma, mesmo quando um presidente de comissão deixa seu partido ou este deixa de se constituir em bancada, por acordo, os presidentes e vices são mantidos na direção das comissões. Estas regras formais e informais ajudam a explicar a baixa rotatividade das comissões da ALMG, como se verá na próxima seção deste capítulo.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Servidor da Secretaria Geral da Mesa (ALMG). Setembro de 2010.

Na ALBA, a composição das comissões permanentes muda anualmente. Depois de formados os blocos, a maioria se agrupa em torno das bancadas da Maioria e da Minoria, havendo a possibilidade de não alinhamento. Embora o cálculo da proporcionalidade que orienta a alocação de membros para as comissões ocorra com base nas bancadas e nos blocos, estes podem sofrer mudanças em qualquer momento. Segundo o servidor da Secretaria Geral da Mesa, assim como na ALMG, tem prevalecido o entendimento de que os presidentes das comissões são detentores de um mandato e, que, portanto, devem continuar presidindo as comissões pelo período para o qual foram eleitos, mesmo no caso de desligamento do partido ou do bloco parlamentar. Já em relação aos demais membros, os líderes partidários podem reivindicar a vaga na comissão caso o parlamentar deixe o partido ou bloco pelo qual obteve a vaga.

A composição das comissões na ALMG toma a forma de um jogo complexo no qual líderes e liderados buscam compatibilizar seus objetivos, tendo como pano de fundo as regras regimentais e os acordos informais. O servidor responsável pela realização do cálculo que orienta a composição das comissões de dois em dois anos na ALMG, afirmou que mesmo em uma casa grande como a ALMG – a segunda maior do país com 77 membros – é difícil assegurar que as comissões se constituam em microcosmos do Plenário abrigando as diferentes forças políticas da casa. Segundo ele destacou, em um colegiado como a Câmara dos Deputados, que possui um número maior de membros, é mais fácil compor as comissões proporcionalmente à força dos partidos na casa de modo que elas se constituam em “espelhos” do Plenário.<sup>85</sup>

No Art. 98 do Regimento Interno da ALMG, afirma-se que “na constituição das comissões, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional das Bancadas ou dos Blocos Parlamentares”. No mesmo artigo, estabelece-se que “a participação proporcional é determinada pela divisão do número de Deputados pelo número de membros de cada comissão, e do número de Deputados de cada Bancada ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido, indicando o inteiro do quociente final, chamado quociente partidário, o número

---

<sup>85</sup> Servidor da Secretaria Geral da Mesa (ALMG). Setembro de 2010. Segundo Art. 25, § 2, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (atualizado até a Resolução n. 10-2009), “nenhuma Comissão terá mais de doze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração”.

de membros de Bancada ou do Bloco Parlamentar na comissão”.<sup>86</sup> Porém, segundo revelou a pesquisa, a decisão sobre a composição das comissões, assim como das presidências e vice-presidências, envolve boa dose de negociação.

Uma vez definidas as bancadas e blocos partidários<sup>87</sup>, divide-se o total dos membros da casa (77) pelo número de membros das comissões (7 em 3 comissões e 5 em 13 comissões), obtendo-se assim o quociente (11 no caso das comissões com 7 membros e 15,4 no caso das comissões com 5 membros). O número de deputados de cada bloco ou bancada é dividido pelo quociente e assim tem-se o total de vagas que cada bloco ou bancada têm direito em uma dada comissão. Segundo o servidor responsável, o cálculo da proporcionalidade é feito apenas para as comissões de 7 membros, consideradas como as que possuem maior impacto sobre o processo legislativo. A Comissão de Ética e Decoro Parlamentar orienta-se por resolução própria e não participa do cálculo da proporcionalidade feito no início da legislatura para determinar o número de vagas dos partidos nas comissões. Segundo o servidor entrevistado, por acordo entre líderes, a Comissão de Participação Popular foi excluída do cálculo da proporcionalidade em favor do Partido dos Trabalhadores que desde sua criação tem exercido maior controle sobre a comissão.<sup>88</sup>

Na ALMG, no início de 2007, quando da posse dos deputados, 14 partidos tinham representação na Assembléia e havia um bloco parlamentar, o Bloco Social-Democrata (BSD), de apoio ao governo, formado por 6 partidos. A Tabela 5 mostra como foi feito o cálculo para as comissões de 7 membros no início da legislatura 2007-2010.

---

<sup>86</sup> As vagas remanescentes, uma vez aplicado o critério acima, são destinadas às bancadas ou aos blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, das maiores para as menores. Em caso de empate na fração referida as vagas a serem preenchidas são destinadas às bancadas ou aos blocos parlamentares ainda não representados na comissão. As vagas que sobram uma vez aplicados os critérios anteriores, são preenchidas mediante acordo das bancadas ou dos blocos parlamentares interessados, que, no prazo de 3 (três) dias, devem fazer as indicações respectivas (Art. 98 RI ALMG).

<sup>87</sup> Na ALMG, para se constituir em bancada, cada partido necessita ter, no mínimo 5 membros (Art. 66 RI ALMG). Os blocos parlamentares devem contar com, no mínimo, 16 membros. (Art. 71, RI ALMG). Os partidos que não conseguem se constituir em bancada e não aderem a blocos partidários, em teoria, não têm direito a lugares nas comissões. Na prática, porém, tem-se tentando acomodar esses partidos nos órgãos da casa. Na ALBA, os blocos parlamentares devem possuir, pelo menos, 6 deputados (Art. 34 RI ALBA).

<sup>88</sup> Servidor da Secretaria Geral da Mesa (ALMG). Setembro de 2010.

**Tabela 5: Cálculo da proporcionalidade para distribuição das vagas nas comissões de 7 membros na ALMG (2007)<sup>89</sup>**

Bancadas/Blocos	Deputados	Quociente	Resultado	Vagas na comissão
BSD (PSDB+PPS+PTB+PHS+PSC+PMN)	26	11	2,36	2
PFL (DEM)	10	11	0,91	1
PMDB	9	11	0,82	1
PT	9	11	0,82	1
PV	7	11	0,64	1
PDT	5	11	0,45	0
PP	5	11	0,45	0
PSB	5	11	0,45	0
PCdoB	1	11		
Total	77	11		

Fonte: Secretaria Geral da Mesa (SGM) - ALMG

Segundo esse cálculo o Bloco Social-Democrata (BSD) teria direito a 2 vagas nas comissões e o PFL (DEM), o PMDB, o PT e o PV teriam direito a 1 vaga cada. O PDT, o PP e o PSB, segundo o cálculo, não teriam direito a vagas nas comissões. No entanto, cada um desses partidos teve direito a uma vaga em uma das três comissões de 7 membros. Na ocasião, os partidos de oposição eram PMDB, PT e PC do B.

Uma regra informal na ALMG, há vigor já há muitos anos, determina que primeiro seja feita a distribuição das presidências e vice-presidências e depois a distribuição, entre as bancadas e blocos partidários, das demais vagas nas comissões. Para a distribuição proporcional das 16 presidências e vice-presidências (excluem-se as comissões de Ética e Decoro Parlamentar e a de Participação Popular), aplica-se a mesma regra anterior como se houvesse “uma comissão de presidentes”. Segundo essa regra, no ano de 2007 os blocos e bancadas tinham direito ao número de presidências mostradas na Tabela 6. O quociente de 4,81 é obtido dividindo-se o total de membros da casa (77) pelo total de presidências e vice-presidências (16).

<sup>89</sup> As 3 comissões com 7 membros são as de Constituição e Justiça, Administração Pública e Fiscalização Financeira e Orçamentária.

**Tabela 6: Cálculo da proporcionalidade das vagas de presidentes e vice-presidentes das comissões na ALMG (2007)**

Bancadas/Blocos	Deputados	Quociente	Resultado	Quociente partidário	Vagas na "comissão de presidentes"
BSD (PSDB+PPS+PTB+PHS+PSC+PMN)	26	4,81	5,40	5	5
PFL (DEM)	10	4,81	2,08	2	2
PMDB	9	4,81	1,87	1	2
PT	9	4,81	1,87	1	2
PV	7	4,81	1,45	1	2
PDT	5	4,81	1,04	1	1
PP	5	4,81	1,04	1	1
PSB	5	4,81	1,04	1	1
PCdoB	1				
	77				16

Fonte: Secretaria Geral da Mesa (ALMG)

Segundo o cálculo acima, o BSD tinha direito à presidência de 5 comissões; o PFL (DEM), PMDB, PT e PV tinham direito à presidência de duas comissões cada; e o PDT, PP e PSB tinham direito á presidência de uma comissão cada. O mesmo cálculo se aplica para a distribuição do cargo de vice-presidente da comissão. Em seguida, é definida uma ordem de escolha das comissões e os blocos e bancadas escolhem, a partir desta ordem, primeiro as comissões que querem presidir, em seguida, as comissões nas quais querem a vice-presidência e, depois, os demais membros das comissões. Lembrando-se que dos 77 deputados, 7 não tinham direito a integrar comissões por fazerem parte da Mesa Diretora, portanto, restavam 70 deputados para comporem 16 comissões. A ordem de escolha é definida de acordo com o peso parlamentar de cada bloco e partido e no ano de 2007 era a seguinte:

**Quadro 5: Ordem de escolha para ocupação das presidências e vice-presidências das comissões permanentes – ALMG, 2007**

BSD
BSD
BSD
BSD
PFL
PMDB
PT
PV
BSD
PFL
PDT
PP
PSB
PMDB
PT
PV

Fonte: Secretaria Geral da Mesa (ALMG)

Essa regra informal baseia-se na idéia de que o poder de agenda nas comissões pertence, de fato, aos presidentes e vice-presidentes e, por essa razão, é no âmbito desses cargos que a proporcionalidade é mais decisiva. Assegura-se, assim, que todas as bancadas e blocos partidários, inclusive os que fazem oposição ao governo, tenham o controle do número de presidências que lhes cabe dado o número de cadeiras controlado na casa. Observa-se, também, maior preocupação em assegurar a proporcionalidade nas comissões de 7 membros, que possuem maior importância estratégica e apreciam as proposições de maior impacto jurídico e socioeconômico. Em relação às comissões de 5 membros, apenas as presidências são distribuídas proporcionalmente, as demais vagas são determinadas segundo a ordem de escolha apresentada. Dessa forma, na distribuição das demais vagas das comissões de 5 membros, nem sempre o resultado são comissões que espelham a distribuição dos partidos e blocos no Plenário. Essa e outras informações oferecem evidências de que há, como sugerem alguns estudos (RIBEIRAL, 1998; LEMOS, 2006), uma estratificação interna do sistema de comissões na ALMG com claras implicações sobre a hipótese deste trabalho. Se os parlamentares atribuem valor diferenciado às diferentes comissões, se elas diferem entre si quanto às suas prerrogativas, alcance e importância estratégica, também é de se esperar que elas engendrem diferentes formas de interação entre os parlamentares. Logo, é de se supor que o volume de deliberação varie de comissão para comissão.

Na ALMG, a composição das comissões reflete, em grande parte, os acordos prévios feitos entre os blocos e as bancadas e em seu interior. As entrevistas realizadas com os

servidores, assim como estudos realizados sobre a composição das comissões, oferecem evidências de que na escolha das presidências pesa, para cada líder partidário: a relevância da comissão no processo legislativo (nesse quesito, destacam-se as 3 comissões com 7 membros); a agenda do governo (em se tratando de partidos governistas) ou a agenda do partido; as demandas dos parlamentares (alguns podem fazer uma intensa pressão pela presidência de uma determinada comissão); considerações de natureza informacional ou partidária (escolha de especialistas ou de membros leais ao partido, respectivamente), entre outros fatores. Portanto, a composição final das comissões parece ser resultado da combinação de uma série de fatores, não se orientando por apenas um critério.

A Tabela 7 apresenta uma comparação entre o percentual de cadeiras dos partidos e blocos na ALMG e o percentual de vagas ocupadas por eles no âmbito das comissões permanentes. De modo geral, observa-se bastante congruência entre o peso dos partidos e blocos na casa e sua presença nas comissões. As maiores distorções foram observadas para o BSD (subrepresentado nas comissões) e para o PV (sobre-representado nas comissões). Os partidos que à época eram oposição ao governo – PT, PMDB e PCdoB – ocupavam, juntos, 24,7% das cadeiras da Assembléia e 24,4% das vagas nas comissões.

Quanto ao controle das presidências e vice-presidências das comissões, observa-se que ela obedeceu ao cálculo realizado no início da legislatura apresentado na Tabela 7. Duas das 3 comissões de 7 membros consideradas como tendo maior relevância sobre o processo legislativo – Constituição e Justiça e Fiscalização Financeira e Orçamentária – eram controladas pelo PSDB, partido do governador. O PSDB também controlava a presidência da Comissão de Redação. A terceira comissão de 7 membros era presidida pelo PFL (DEM), também da base de apoio ao governo. PT e PMDB que eram oposição ao governo controlavam duas presidências e duas vice-presidências de comissões.

**Tabela 7: Peso dos partidos e blocos parlamentares na casa x presença nas comissões na ALMG (2007-2008)**

<b>Blocos/partidos</b>	<b>N (%) de cadeiras na Assembléia</b>	<b>N (%) de vagas nas comissões</b>	<b>N. de presidências</b>	<b>N. de vice-presidências ocupadas</b>
BSD (PSDB+PPS+PTB+PHS+PSC+PMN)	26 (33,8)	24 (27,9)	5	3
PFL (DEM)	10 (13,0)	11 (12,8)	2	2
PMDB	9 (11,7)	10 (11,7)	2	2
PT	9 (11,7)	10 (11,7)	2	2
PV	7 (9,1)	11 (12,8)	2	3
PDT	5 (6,5)	6 (7,0)	1	2
PP	5 (6,5)	6 (7,0)	1	1
PSB	5 (6,5)	7 (8,1)	1	1
PCdoB	1 (1,3)	1 (1,2)	0	0
Total	77 (100,0)	86 (100,0)	16	16

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos no site da ALMG.

No ano de 2007, 17 partidos tinham representação na ALBA. Destes, 15 se reuniram em 5 blocos parlamentares, 3 de apoio ao governo e 2 de oposição. O PMDB e o DEM, por já possuírem um número de membros que os dava *status* de bancada não se incorporaram a nenhum Bloco.<sup>90</sup> Os três blocos de apoio ao governo mais o PMDB formaram a Bancada da Maioria; o bloco PR/PT mais o PFL (DEM) formaram a Bancada da Minoria. E o bloco PP/PRP não se alinhou a nenhuma das duas bancadas.

Na ALBA, calcula-se a proporcionalidade de representação de cada partido, multiplicando-se o número dos deputados de cada partido ou bloco parlamentar pelo número de membros das comissões (8) e dividindo-se este produto pelo total dos deputados da

<sup>90</sup> Na ALBA, para ser considerado bancada, o partido deve possuir, no mínimo, 6 membros. O *status* de bancada dá ao partido espaço nas comissões e tempo exclusivo nas seções plenárias, além de representação na Mesa Diretora (Art. 34, RI ALBA).

Assembléia (63) (Art. 30, RI ALBA).<sup>91</sup> A distribuição das presidências se faz da mesma forma que na ALMG. Multiplica-se o total de membros de cada bloco ou partido pelo total de presidências (10) como se houvesse uma comissão de presidentes e divide-se o produto pelo total de membros da casa.

No ano de 2007, o cálculo de proporcionalidade foi feito com base nas bancadas. Com base no percentual de cadeiras controladas pelos partidos pertencentes às bancadas e blocos, decidiu-se que a Bancada da Maioria teria direito a 5 vagas em cada comissão; a Bancada da Minoria a 2 vagas; e o Bloco PR/PTN que, à época fazia oposição ao governo, a 1 vaga em cada comissão.

A escolha dos presidentes ocorre semelhantemente à ALMG: é feito o mesmo cálculo acima, mas ao invés de se multiplicar por 8, multiplica-se por 10 e divide-se por 63. O resultado equivale ao número de presidências que cada partido tem direito. A escolha de quem, dentro do bloco, ocupará esta ou aquela presidência, fica a cargo de acordos entre os partidos com eleição final pela comissão.

A Tabela 8 mostra que, no ano de 2007, na ALBA, na distribuição das vagas nas comissões, houve uma perfeita correspondência entre o peso da Bancada da Maioria na casa e sua presença nas comissões. A Bancada da Minoria foi levemente subrepresentada e o Bloco PP-PRP levemente sobre-representado. Seguindo à risca a proporção de cadeiras, a Bancada da Maioria deveria ter 24 vagas nas comissões e não 22 e o Bloco PP/PRP teria direito a 9 vagas e não 11. Apesar dessas distorções, é importante destacar que todos os partidos da ALBA, no ano de 2007, tinham pelo menos um membro nas comissões. No tocante às presidências, no entanto, a regra da proporcionalidade não foi seguida: a Bancada da Maioria que tinha direito a 6 presidências, recebeu 8, incluindo a das comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle. A Bancada da Minoria, que tinha direito a 3 presidências, recebeu apenas uma.

---

<sup>91</sup> Resultando da operação acima excedente fracionário, as vagas remanescentes são preenchidas pelos partidos cuja fração obtida mais se aproximar da unidade. Havendo coincidência no coeficiente fracionário, o preenchimento da vaga é feito por sorteio (Art. 30, RI ALBA).

**Tabela 8: Peso dos partidos e blocos parlamentares na casa x presença nas comissões na ALBA (2007)**

<b>Bancada</b>	<b>Blocos/Partidos</b>	<b>N (%) de cadeiras na Assembléia – 2007</b>	<b>N (%) de vagas nas comissões - 2007</b>	<b>N. de presidências a que teriam direito</b>	<b>N. de presidências ocupadas</b>
Maioria	PT/PC do B/PMN PSDB/PT do B/PSL/PTB PDT/PRTB/PSB/PSC PMDB	37 (58,7)	47 (58,7)	6	8
Minoria	PR/PTN DEM	19 (30,2)	22 (27,5)	3	1
	PP/PRP	7 (11,1)	11 (13,8)	1	1
Total		63 (100,0)	80 (100,0)	10	10

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos no site e junto à Secretaria Geral da Mesa - ALMG.

Em 2008, a composição das comissões foi semelhante à de 2007: a Bancada da Maioria teve direito a 5 vagas em cada comissão; a Bancada da Minoria a 2 vagas; e o PP, que não se alinhou a nenhuma das duas bancadas, teve direito a 1 vaga em cada comissão. Entretanto, não foi possível verificar o grau de proporcionalidade entre o peso dos partidos, blocos e bancadas na Assembléia no ano de 2008 e sua presença nas comissões. Não foi possível encontrar no Diário Oficial do Legislativo da Bahia ou junto aos servidores o registro de quais partidos pertenciam a quais blocos no momento de distribuição das vagas das comissões no ano de 2008. Várias modificações na composição dos blocos e das bancadas ocorreram ao longo do ano de 2007 e 2008, mas não havia uma base segura para agrupar os partidos nas Bancadas da Maioria e da Minoria.

Conclui-se que em ambas as casas a regra da proporcionalidade para a composição das comissões – condição fundamental para a organização informacional do Legislativo – é seguida. O cálculo com base nas bancadas, na ALBA, parece facilitar a composição permitindo que em todas as comissões haja membros da Maioria, da Minoria e membros do bloco independente na mesma proporção. Apenas em relação às presidências das comissões, a regra não foi seguida na ALBA, para benefício da Maioria. Na ALMG, como havia somente um bloco parlamentar formado no início da legislatura, o cálculo ocorreu com base, também, nas bancadas. Apesar disso, com exceção de duas comissões – Cultura e Saúde – todas as outras 14 tinham, pelo menos, um membro dos partidos de oposição.

### 3.3 Presença de Especialistas e sua alocação para as Comissões correspondentes

Como esclarecido no Capítulo 2, utilizou-se como indicadores de especialização do deputado a formação acadêmica, a experiência profissional e a ocupação de cargos públicos não-eletivos (titular ou adjunto de secretarias municipais e estaduais e ministérios). Foram considerados especialistas aqueles parlamentares que, nesses três itens, concentraram-se em uma única área tornado-se, dessa forma, pessoas com maior capacidade de processar informações em sua área de conhecimento.

Os dados sobre o *background* dos parlamentares foram obtidos nos sites das Assembléias que, segundo os servidores de ambas as casas, oferecem a informação mais completa. Os servidores informaram que os currículos são fornecidos pelos próprios parlamentares. Apesar de ser sugerido um padrão para o fornecimento das informações (escolaridade, formação acadêmica, experiência profissional na esfera privada, filiação partidária, cargos públicos eletivos e não-eletivos, cargos ocupados no parlamento), nem todos os deputados o seguem. Em grande parte dos casos, também não há informação sobre o período de tempo em que o deputado permaneceu nessa ou naquela função. Essas são limitações para apreender a trajetória do deputado de forma mais precisa. Partiu-se do pressuposto de que os deputados, ao fornecerem os dados, incluem os fatos e as experiências de sua trajetória profissional e política que consideram mais importantes.

As Tabelas 9 a 13 apresentam algumas informações sobre o perfil dos parlamentares em exercício nos anos de 2007 e 2008 nas duas casas. Foram coletadas informações sobre todos os deputados que exerceram mandato em algum momento nos anos citados. Na ALMG, eles somam 78 e na ALBA, 65.

Na ALMG o percentual de deputados com curso superior completo ou pós-graduação (73%) é levemente superior ao verificado na ALBA (64,6%). Na ALMG, foi expressivo o número de deputados para os quais não havia informação sobre a escolaridade.

**Tabela 9: Nível de escolaridade dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008)**  
% (n)

	ALBA	ALMG
Ensino fundamental	7,7 (5)	0,0 (0)
Ensino médio	26,1 (17)	3,8 (3)
Superior completo	41,5 (27)	53,8 (42)
Pós-graduação	23,1 (15)	19,2 (15)
Sem informação	1,5 (1)	23,1 (18)
Total	100,0 (65)	100,0 (78)

Fonte: Sites da ALMG ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)) e da ALBA ([www.al.ba.gov.br](http://www.al.ba.gov.br)) (2007-2008)

Apenas uma minoria dos deputados da ALBA e da ALMG declarou possuir mais de um curso superior. Considerando-se apenas o primeiro declarado, os cursos mais comuns em ambas as casas foram Direito, Medicina, Administração de empresas, Engenharia e Pedagogia. Considerou-se como “nenhuma” formação acadêmica os deputados com nível médio de escolaridade, incluindo os poucos que tinham curso médio técnico. Verificou-se uma maior presença de administradores de empresa na ALMG e de engenheiros na ALBA.

**Tabela 10: Formação acadêmica mais comum dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008) % (n)**

	ALBA	ALMG
Administração	7,7 (5)	14,1 (11)
Direito	20,0 (13)	24,4 (19)
Engenharia	12,3 (8)	6,4 (5)
Medicina	9,2 (6)	14,1 (11)
Pedagogia	4,3 (3)	3,8 (3)
Outros	10,8 (7)	11,5 (9)
Nenhuma	33,8 (22)	2,6 (2)
Sem informação	1,5 (1)	23,1 (18)
Total	100,0 (65)	100,0 (78)

Fonte: Sites da ALMG ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)) e da ALBA ([www.al.ba.gov.br](http://www.al.ba.gov.br)) (2007-2008)

Foi bastante comum que os deputados declarassem em seus currículos exercer ou ter exercido mais de uma profissão. As profissões mais comuns em ambas as casas foram as de advogado, médico, empresário, produtor rural, engenheiro e professor. Verificou-se ser comum que os parlamentares compatibilizem a profissão para a qual se formaram com as atividades de empresário e produtor rural; também foi comum que médicos e advogados afirmassem terem sido ou serem professores universitários.

Na ALBA, a profissão mais comum é a de professor seguida da de empresário. Na ALMG, cerca de 1/3 dos parlamentares em exercício se declaravam empresários. As profissões de professor e advogado também são bastante comuns. A Tabela 11 apresenta as profissões mais comuns entre os deputados da ALBA e da ALMG, considerando-se todas as profissões declaradas pelos parlamentares em seus currículos.

**Tabela 11: Profissões mais comuns entre os deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008) % (n)\***

	ALBA	ALMG
Advogado	9,2 (6)	19,2 (15)
Empresário	13,8 (9)	32,1 (25)
Engenheiro	6,1 (4)	2,6 (2)
Médico	9,2 (6)	14,1 (11)
Produtor rural	9,2 (6)	14,1 (11)
Professor	18,5 (12)	20,5 (16)

Fonte: Sites da ALMG ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)) e da ALBA ([www.al.ba.gov.br](http://www.al.ba.gov.br)) (2007-2008)

\* Percentual calculado com base no total de legisladores, 65 na ALBA e 78 na ALMG

A Tabela 12 mostra o número de deputados que já tinham exercido os cargos de titular e/ou adjunto em secretarias municipais e estaduais. Na ALMG é maior o percentual de deputados que já haviam ocupado esses cargos comparativamente à ALBA. Do total de 78 deputados que exerceram mandato nos anos de 2007 e 2008 na ALMG, 13 (16,7%) deputados já exerceram cargos de secretário municipal, sendo que um já tinha ocupado esse cargo duas

vezes em duas áreas diferentes. 11 (14,1%) dos deputados em exercício no período já haviam ocupado cargos de secretários estaduais, sendo que um já havia ocupado esse cargo duas vezes em duas áreas diferentes; um já havia ocupado o cargo duas vezes na mesma área; e um já havia sido secretário estadual três vezes em três áreas diferentes. 5 deputados já haviam ocupado cargos de secretário municipal e de secretário estadual.

Na ALBA, 10 deputados (15,4%) já tinham ocupado o cargo de secretário municipal, sendo que 1 deles já havia ocupado essa posição duas vezes em áreas similares; e 3 parlamentares (4,6%) já haviam sido secretários estaduais, 1 deles tendo ocupado esse cargo duas vezes em duas secretarias diferentes. Um deputado já havia exercido duas vezes o cargo de secretário municipal e uma vez o de secretário estadual em duas áreas diferentes de políticas.

**Tabela 12: Deputados em exercício na ALBA e na ALMG que tinham exercido cargos públicos não-eletivos (2007-2008) % (n) \***

	ALBA	ALMG
Secretário (a) municipal	15,4 (10)	16,7 (13)
Secretário (a) estadual	4,6 (3)	14,1 (11)

Fonte: Sites da ALMG ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)) e da ALBA ([www.al.ba.gov.br](http://www.al.ba.gov.br)) (2007-2008)

\* Percentual calculado com base no total de legisladores, 65 na ALBA e 78 na ALMG

A análise dos currículos dos 78 deputados mineiros e dos 65 parlamentares baianos que exerceram mandato em algum momento dos anos de 2007 e 2008 revelou que apenas uma minoria pode ser considerada especialista segundo o critério adotado. Considerando-se o três indicadores de especialização – formação acadêmica, experiência profissional e ocupação de cargos em secretarias – apenas 8 deputados (10,3%) que exerceram mandato na ALMG nos anos de 2007 e 2008 podem ser considerados especialistas por terem atuado em uma mesma área nesses três momentos de sua trajetória. 4 eram especialistas na área da saúde, 2 na área da educação, 1 na área jurídica e 1 na área da assistência social. 4 deles foram alocados para comissões que correspondiam à sua especialização. Na ALBA, apenas 3 deputados (4,6%) podem ser considerados especialistas, todos na área de administração e gestão pública. 2 foram alocados para comissões que correspondiam à sua área de especialização.

**Tabela 13: Perfil dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008)**  
% (n)

	ALBA	ALMG
Trajatória errática sem correspondência entre formação, profissão e cargos ocupados	36,9 (24)	20,5 (16)
Exerceram profissão correspondente com a formação acadêmica	52,3 (34)	57,7 (45)
Ocuparam cargos correspondentes com a formação acadêmica <b>OU</b> com a profissão	6,2 (4)	11,5 (9)
Ocuparam cargos correspondentes com a formação acadêmica <b>E</b> com a profissão	4,6 (3)	10,3 (8)
Total	100,0 (65)	100,0 (78)

Fonte: Sites da ALMG ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)) e da ALBA ([www.al.ba.gov.br](http://www.al.ba.gov.br)) (2007-2008)

Tendo em vista o reduzido número de parlamentares que poderiam ser considerados especialistas segundo os critérios estabelecidos, para verificar se a alocação dos deputados para as comissões seguia alguma lógica informacional, optou-se por observar se os parlamentares designados para as comissões como titulares tinham alguma formação (acadêmica) ou experiência (experiência profissional ou ocupação de cargos públicos não-eletivos) na área temática da comissão. Como já afirmado, em ambas as Assembléias a prerrogativa de indicar membros para as comissões é dos líderes partidários.

Para delimitar as áreas de formação e experiência profissional compatíveis com as áreas temáticas das comissões, utilizou-se como base as competências de cada comissão definidas nos regimentos internos. De acordo com o regimento é possível identificar os conhecimentos e capacidades exigidos aos membros de cada comissão. Optou-se por excluir da análise as Comissões de Redação, de Participação Popular e de Ética e Decoro Parlamentar na ALMG por se considerar que elas não exigem uma formação específica. Além disso, como já informado, a Comissão de Ética na ALMG é composta segundo critérios específicos definidos na resolução de sua criação. No caso da ALBA, uma dificuldade foi encontrada em relação à Comissão de Direitos da Mulher. Tendo em vista os temas mais salientes na agenda

pública no que se refere aos direitos das mulheres considerou-se como formação e experiência compatíveis aquelas relacionadas aos Direitos Humanos, Saúde e Assistência Social.<sup>92</sup>

As Tabelas 14 e 15 apresentam informações sobre o perfil dos membros alocados para as comissões na ALBA e na ALMG, incluindo os presidentes e sobre o número de substituições por comissão. Importante esclarecer que para o caso da ALBA a análise foi feita separadamente para os anos de 2007 e 2008 já que o mandato dos membros das comissões é de um ano. Na ALMG, como já esclarecido, os parlamentares permanecem por dois anos nas comissões, havendo modificações apenas em face da emergência de blocos parlamentares que gerem uma alteração significativa na correlação de forças.

Na ALBA, em 2007 e 2008 existiam 10 comissões permanentes com 8 membros cada, totalizando 80 vagas.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> O estabelecimento dessas correspondências certamente contém alguma dose de arbitrariedade. Buscou-se ampliar ao máximo o escopo das comissões considerando-se o caráter interdisciplinar de vários tipos de formação e de experiências profissionais.

<sup>93</sup> No início do ano de 2007 existiam 13 comissões que, inclusive, chegaram a ser compostas. Entretanto, logo após o início da seção, as 13 comissões foram transformadas em 10.

**Tabela 14: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALBA e número de substituições (2007-2008)**

Comissão	2007				2008			
	Com formação/experiência	Sem formação/experiência	Substituições	Presidente ou vice tinha formação/experiência	Com formação/experiência	Sem formação/experiência	Substituições	Presidente ou vice tinha formação/experiência
Finanças, orçamento, fiscalização e controle	4	4	2	Sim	4	4	3	Sim
Agricultura e política rural	1	7	3	Não	3	5	3	Sim
Saúde e saneamento	3	5	1	Sim	3	5	4	Sim
Defesa do consumidor	3	5	4	Sim	3	5	5	Sim
Meio ambiente, seca e recursos hídricos	3	5	1	Sim	3	5	4	Sim
Direitos da mulher	2	6	0	Não	2	6	1	Não
Educação, cultura, ciência, tecnologia e serviço público	3	5	5	Sim	3	5	5	Sim
Direitos humanos e segurança pública	2	6	3	Não	1	7	1	Não
Constituição e justiça	3	5	1	Sim	3	5	3	Sim
Infra-estrutura, desenvolvimento econômico e turismo	5	3	0	Não	4	4	2	Não
<b>TOTAL</b>	<b>29</b> (36,2%)	<b>51</b> (63,8%)	<b>20</b> (25%)		<b>29</b> (36,2%)	<b>51</b> (63,8%)	<b>31</b> (39,0%)	

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria Geral das Comissões da ALBA.

As 18 comissões da ALMG somam um total de 96 vagas, sendo 15 comissões com 5 membros e 3 comissões com 7 membros. Excetuando-se as três comissões de 5 membros não analisadas aqui (Ética e Decoro Parlamentar, Redação e Participação Popular), chega-se a um

total de 15 comissões, sendo 12 com 5 membros e 3 com 7 membros cada, somando 81 vagas.<sup>94</sup>

**Tabela 15: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALMG e número de substituições (2007-2008)**

	Com formação/experiência	Sem formação/experiência	Presidente ou vice com formação/experiência	Número de substituições 2007	Número de substituições 2008	Número de substituições de um ano para outro
Administração Pública	5	2	Sim	0	0	0
Assuntos Municipais e Regionalização	1	4	Não	2	2	2
Constituição e Justiça	3	4	Sim	1	1	1
Cultura	1	4	Não	0	0	0
Defesa do Consumidor e do Contribuinte	2	3	Sim	0	0	0
Direitos Humanos	4	1	Sim	0	0	0
Educação, Ciência, Tecnologia e Informática	2	3	Sim	1	1	1
Fiscalização Financeira e Orçamentária	5	2	Sim	0	0	0
Meio Ambiente e Recursos Naturais	1	4	Sim	1	1	1
Política Agropecuária e Agroindustrial	0	5	Não	0	0	0
Saúde	5	0	Sim	0	0	0
Segurança Pública	2	3	Sim	1	1	1
Trabalho, da Previdência e da Ação Social	0	5	Não	0	0	0
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	2	3	Sim	0	0	0
Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo	1	4	Não	0	1	0
Total	34 (42,0)	47 (58,0)		6	7	6

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

<sup>94</sup> Na ALMG, 14 deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 não estavam em nenhuma das 15 comissões analisadas como membros efetivos. Sete estavam impedidos por pertencerem à Mesa Diretoria. Na ALBA, 12 deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 não estavam em nenhuma comissão permanente, por serem membros da Mesa Diretora, líderes ou porque assumiram o mandato em meados de 2008.

A Tabela 14 mostra que, na ALBA, tanto em 2007 quanto em 2008, 36,2% das 80 vagas das 10 comissões permanentes foram preenchidas com deputados com alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão. Em 2007 as comissões com maior número de deputados com conhecimentos na sua área temática foram as de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, Saúde e Saneamento e Infra-Estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo. As comissões com menor número de deputados com conhecimentos em sua jurisdição foram as de Agricultura e Política Rural, Direitos da Mulher e Direitos Humanos e Segurança Pública. No ano de 2008, as comissões de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle e de Infra-Estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo eram as que tinham maior número de membros com conhecimentos em sua jurisdição. Mais uma vez, as comissões de Direitos da Mulher e Direitos Humanos e Segurança Pública eram as que tinham menor número de deputados com conhecimentos em suas respectivas áreas temáticas.

A Tabela 15 mostra que 42% das 81 vagas das 15 comissões analisadas na ALMG foram preenchidas com deputados que tinham alguma formação acadêmica e/ou experiência profissional na área temática da comissão. As comissões da ALMG com maior número de membros efetivos com conhecimentos na sua área temática nos anos de 2007 e 2008 foram as de Administração Pública, Direitos Humanos, Fiscalização Financeira e Orçamentária e Saúde. As comissões com menor número de deputados com conhecimentos na respectiva área temática eram as de Política Agropecuária e Agroindustrial, Comissão de Trabalho, da Previdência e da Ação Social, Comissão de Cultura, de Assuntos Municipais e Regionalização e de Meio Ambiente e Recursos Naturais.

Na ALBA, das 10 comissões analisadas, em 2007, em 6 os presidentes ou vice-presidentes tinham conhecimentos na área temática da comissão. Em 2008, esse número era 7. Das 15 comissões analisadas na ALMG, em 10 o presidente e/ou o vice-presidente tinham alguma formação profissional e/ou experiência profissional na área temática da comissão. Os dados sugerem que em ambas as casas, para a escolha dos presidentes, a formação e a experiência prévia do parlamentar são mais levados em consideração do que na escolha dos demais membros titulares.

Na ALBA foi grande a rotatividade dos membros das comissões: em 2007, foram 20 substituições (25% do total) e em 2008 foram 31 substituições (39% do total). Do total das 80 vagas das comissões, 68,8% foram preenchidas com os mesmos deputados no início de 2007

e no início de 2008. Na ALMG, a rotatividade nas comissões foi bem menor. Verificou-se 6 substituições no ano de 2007 (7,4% do total de membros) e 7 substituições no ano de 2008 (8,6% do total de membros). De um ano para outro, apenas 6 deputados mudaram de comissão, o que equivale a 7,4% do total.

A explicação para a grande diferença na rotatividade dos membros das comissões das duas casas pode ser encontrada nas regras formais e informais que vigem na ALMG. O Regimento Interno da ALMG deixa bastante claro as situações nas quais há perda de vaga na comissão, não incluindo a possibilidade de substituição a qualquer momento pelos líderes partidários. E, segundo servidores da casa, essa regra é seguida à risca. Como informado na primeira seção deste capítulo, a revisão da composição das comissões na ALMG só é feita no caso da emergência de blocos parlamentares que representem uma mudança significativa na composição de forças da casa e que reivindiquem uma presença maior nas comissões. Em geral, por acordo entre os partidos, tem-se optado por manter a mesma composição das comissões por dois anos. No caso dos presidentes, por entender que ao ser eleito ele passa a possuir um mandato, o mesmo não pode ser substituído antes de completados 2 anos (Art. 77, RI ALMG).

Na ALBA, também não se prevê a possibilidade de substituição injustificada pelos líderes e nos casos não previstos no Regimento, mas não se percebe a mesma observância da regra que ocorre na ALMG. Na ALBA, os presidentes também tendem a permanecer nos cargos, mesmo em caso de mudança de partido, bloco ou bancada; mas os demais membros geralmente são substituídos pelos líderes se deixarem os partidos pelos quais foram indicados.

Como já afirmado, para uma organização informacional do Legislativo é importante não apenas que a casa tenha especialistas ou incentive a especialização e que estes sejam alocados para as comissões correspondentes à sua especialização, como também, que haja especialistas nos diferentes pontos do espectro político-ideológico. Mais que a posição ideológica de cada partido, buscou-se verificar se havia membros titulares com conhecimentos na área temática da comissão de partidos alinhados ao governo e partidos alinhados à oposição.

Em 2007, os 36 deputados da ALBA que tinham alguma formação ou experiência na área temática das comissões para as quais foram alocados pertenciam a 12 partidos diferentes.

Os partidos com maior número de membros com conhecimentos na área temática da comissão eram o PFL (DEM), o PT e o PMDB, nessa ordem. 17 deputados eram de partidos da bancada da Maioria, de apoio ao governo e 12 eram de partidos da oposição, sendo 10 da bancada da Minoria (DEM, PR/PTN) e 2 do Bloco PP/PRP, não alinhado. No total, 17 dos 29 deputados (58,6%) que tinham alguma formação ou experiência na área temática das comissões para as quais foram alocados eram de partidos da base de apoio ao governo e 12 (41,4%) eram da oposição.

**Tabela 16: Membros das comissões com alguma formação ou experiência na área temática da comissão, por partido, na ALBA – 2007**

Partido	Número de parlamentares com formação/experiência na área de sua comissão	Posicionamento
PMDB	4	Maioria/Governo
PT	6	Maioria/Governo
PC do B	1	Maioria/Governo
PTB	1	Maioria/Governo
PDT	2	Maioria/Governo
PSB	1	Maioria/Governo
PSL	1	Maioria/Governo
PSDB	1	Maioria/Governo
DEM	9	Minoria/Oposição
PR	1	Minoria/Oposição
PRP	1	Oposição
PTN	0	Minoria/Oposição
PP	1	Oposição
Total	29	

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria Geral das Comissões da ALBA

Como já afirmado, não foi possível obter dados seguros sobre os partidos a que pertenciam os deputados quando da composição das comissões permanentes no início do ano de 2008, na ALBA, nem sobre os blocos formados. Na ocasião, o PFL (DEM) era o único partido de oposição que formava a Bancada da Minoria. Dos 29 deputados com experiências na área das comissões a que pertenciam, 21 (72,4%) faziam parte de partidos da base de apoio ao governo e 8 (27,6%) pertenciam ao DEM. O equilíbrio verificado ano de 2007, não permaneceu no ano de 2008, o que pode ser explicado, em parte, pela adesão do PR à Bancada da Maioria.

Na ALMG, dos 34 membros de comissões com alguma formação ou experiência na sua área temática, 11 (32,2%) pertenciam ao Bloco Social-Democrata composto pelo PSDB, PPS, PTB, PHS, PSC e PMN que á época ocupava 33,8% das cadeiras na Assembléia e 27,9% das vagas das comissões. Apenas 6 (17,7%) deputados pertenciam a partidos que

faziam oposição ao governo – PMDB, PT – que controlavam, juntos, 23,4% das cadeiras da Assembléia e 23,2% das vagas nas comissões.

**Tabela 17: Membros das comissões com alguma formação ou experiência na área temática da comissão, por partido, na ALMG – 2007-2008.**

Partido	Número de parlamentares com formação/experiência na área de sua comissão	Posicionamento
PSDB	8	Governo
PPS	2	Governo
PTB	1	Governo
PT	1	Oposição
PMDB	5	Oposição
PDT	3	Governo
PFL	4	Governo
PP	1	Governo
PV	5	Governo
PSB	4	Governo
Total	34	

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

Embora em relação à ALMG, a ALBA apresente um percentual menor de deputados com conhecimentos nas áreas temáticas das comissões a que pertencem, observou-se, no ano de 2007, na ALBA, um maior equilíbrio entre membros alinhados ao governo e alinhados à oposição com formação/experiência na área temática de suas comissões. Este equilíbrio não permaneceu no ano de 2008.

Os dados apresentados e discutidos nesta seção mostram que, como se supunha, no quesito “presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes” a ALMG parece operar mais dentro de uma lógica informacional do que a ALBA. Como já ressaltado, em ambas as casas é muito reduzido o número de parlamentares que podem ser considerados especialistas a partir dos critérios estabelecidos. Boa parte dos deputados teve uma trajetória acadêmica, profissional e política errática e não se especializou em uma única área. Ainda assim, os dados mostram que a formação e a experiência prévia dos parlamentares nas áreas temáticas das comissões parecem contar mais para a sua alocação como titular na ALMG do que na ALBA, ainda que, em ambas, menos da metade dos parlamentares alocados para as comissões tivesse conhecimentos nos temas de sua jurisdição.

Mais importante, porém, é a informação a respeito da rotatividade de membros nas comissões: enquanto na ALMG, menos de 10% dos membros foram substituídos dentro de

cada ano e de um ano para outro, na ALBA o número de substituições foi bastante superior.<sup>95</sup> É de se esperar, portanto, que na ALMG, em comparação com a ALBA, os membros das comissões tenham maiores incentivos para se especializarem e terminem seu mandato nas comissões com maiores conhecimentos em sua área dada a sua exposição contínua aos temas.<sup>96</sup>

Apesar disso, verifica-se, na ALMG que os membros das comissões com conhecimentos em sua área temática, em sua grande maioria, pertencem a partidos alinhados ao governo. A reduzida presença de membros da oposição com conhecimentos na área da comissão pode ser um obstáculo para uma deliberação informada já que os parlamentares com maior capacidade de apresentar bons argumentos e de refutá-los estão, teoricamente, “do mesmo lado”.

A análise não permite concluir que considerações de natureza distributivista ou partidária não estiveram presentes na decisão dos líderes ao alocar os membros titulares para as comissões nos anos de 2007 e 2008 em ambas as casas. Mas mostra que o critério da experiência prévia dos parlamentares nas áreas temáticas das comissões é importante na decisão das lideranças. Os dados, ainda que se refiram a um período limitado de tempo, apenas meia legislatura, parece reforçar a hipótese de que, na alocação de membros para as comissões, os líderes partidários buscam compatibilizar considerações de natureza distributivista, informacional e partidária. É provável supor, também, que esses critérios tenham peso diferente para cada tipo de comissão. De toda forma, é possível afirmar, que nos anos de 2007 e 2008 na Assembléia da Bahia e, sobretudo na de Minas Gerais, os líderes partidários parecem ter se orientado pela necessidade de reduzir os custos informacionais do processo legislativo buscando alocar para as comissões parlamentares deputados que, pelas peculiaridades de sua trajetória, sofreram algum grau de exposição aos problemas e questões próprios às diferentes comissões.

---

<sup>95</sup> Deve-se considerar o fato de que na ALBA a composição muda anualmente, logo, é claro que a rotatividade é maior de um ano para o outro do que a verificada na ALMG. Entretanto, mesmo dentro do próprio ano as substituições na ALBA foram muito mais frequentes.

<sup>96</sup> Como não se considerou o número de parlamentares com experiência prévia nas comissões, o número de deputados com conhecimentos na área temática da comissão da qual são membros pode ser maior em ambas as Assembléias.

### **3.4. Existência de um assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado**

O quarto e último indicador da organização informacional do Legislativo é a existência de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado destinado a prover de informações a totalidade dos parlamentares. Como afirmado no Capítulo 2, em uma Casa Legislativa se lida com uma série de informações, muitas relativas aos procedimentos e à rotina interna do parlamento. Neste trabalho o foco recairá sobre os órgãos de assessoramento que se concentram na produção de informações substantivas na forma de estudos e diagnósticos voltados para a totalidade dos parlamentares e não sobre os órgãos de assessoramento processual ou aqueles voltados para os partidos ou forças políticas.

Primeiro, portanto, cabe verificar se em ambas as assembléias existe um órgão de assessoramento técnico-legislativo com função de produzir tais informações e se esta produção ocorre de forma sistemática, rotineira e apartidária com o objetivo de atender à totalidade dos deputados da casa. Considera-se que a produção de informações ocorre segundo esses parâmetros quando está a cargo de um órgão de assessoramento institucional. Estes podem ser centralizados ou voltados especificamente para atender às comissões. Segundo, pretende-se verificar o grau de institucionalização dos citados órgãos a partir dos seguintes parâmetros: grau de diversificação das áreas de especialização de seus membros; grau em que a produção de informações ocorre de forma criteriosa, sistemática e rotineira; capacidade do órgão para responder às demandas dos parlamentares; e grau em que estes órgãos se constituem em uma fonte de informações efetivamente acionada pelos parlamentares.

Também foi analisado o funcionamento efetivo da Escola do Legislativo, considerando que este órgão desempenha um papel importante na qualificação dos servidores da casa.

Antes de iniciar a comparação entre as Assembléias cabe, ainda que brevemente, falar da importância do assessoramento técnico-legislativo para os trabalhos legislativos e dos diferentes tipos e fontes de informação mobilizadas nas casas legislativas. A multiplicidade de temas tratados no âmbito do Poder Legislativo exige que este esteja apto a acionar uma

multiplicidade de fontes e tipos de informação. Além disso, a casa deve ser capaz de processar as informações obtidas devidamente e em tempo hábil para que elas possam ser mobilizadas pelos legisladores no processo decisório. Em geral, destacam-se como atributos importantes da informação a atualidade, objetividade, exatidão, rapidez e acessibilidade (BALDWIN, 1999). As informações mobilizadas podem ser eminentemente técnicas, na forma de estudos, diagnósticos e pesquisas científicas ou ter um caráter menos analítico e mais informativo, político e informal. As fontes de informação, por sua vez, podem ser divididas entre internas e externas, formais e informais. Entre as fontes internas formais destacam-se os órgãos de assessoramento técnico-legislativo, voltados para as comissões, os partidos ou para a casa como um todo; entre as fontes internas informais podem-se citar os funcionários de gabinete e os próprios deputados, as conversas informais que ocorrem entre os membros de um mesmo partido ou de partidos diferentes e com os servidores da casa.

Entre fontes externas formais estão as universidades, os especialistas de fora do Legislativo e os institutos de pesquisa que, em geral, são acionados para a produção e análise de informações a partir de critérios científicos. Destacam-se também outros órgãos e instituições políticas como o Poder Executivo. As fontes externas informais seriam os próprios eleitores, organizados ou não em torno de movimentos, associações, grupos de interesse, entidades de classe. Os meios de comunicação seriam fontes externas que combinam o formal e o informal, podendo tanto ser fontes de informações elaboradas de forma metódica, quanto apenas um difusor de informações atuais de maneira sintética.

O valor de cada tipo e fonte de informação no processo legislativo varia em função de alguns fatores como o tema em discussão pelos legisladores, o grau de incerteza e divergência em torno da matéria apreciada, a urgência em ver a matéria aprovada, entre outros. É razoável supor que diante da necessidade de decidir com rapidez, valorize-se mais a informação sintética, ainda que mais superficial. Diante de matéria controversa, cercada por grande incerteza e havendo maior tempo para decidir, é possível que os parlamentares dêem maior valor à informação proveniente de estudos e análises mais profundas e mais criteriosas do ponto de vista científico e acadêmico. O que importa notar é que, como destaca Davenport, “as fontes de um sistema informacional devem ser tão variadas e complexas quanto o ambiente que esse sistema busca interpretar” (DAVENPORT, 1997, p. 179). Quanto mais variada a matriz informacional do Legislativo, maior também é a possibilidade de que os

parlamentares sejam capazes de combinar critérios técnicos e critérios políticos na discussão e análise das matérias.

Cada função exercida pelos parlamentares enquanto representantes envolve necessidades específicas de informação. É importante que a informação esteja disponível em todas as etapas do processo legislativo e que haja serviços que antecipem as necessidades informacionais dos parlamentares e das comissões. Em geral, o maior problema enfrentado por eles não é a escassez de informação, mas a incapacidade de organizar, processar, analisar e interpretá-la em tempo hábil tornando-a instrumental às necessidades da instituição e de seus membros. Daí a importância da existência de órgãos de assessoramento técnico-legislativo com profissionais qualificados em diferentes áreas, recursos materiais e tecnológicos adequados e capacidade de responder de forma ágil e com qualidade as demandas informacionais dos legisladores.

Sabe-se que, além de um órgão de assessoramento técnico-legislativo voltado para atender à totalidade dos legisladores, algumas casa legislativas estão dotadas de assessoramento específico para os partidos e para a Maioria e a Minoria. Nesta pesquisa o foco recai apenas sobre o primeiro tipo, por entender tratar-se da forma mais democrática de produção e circulação de informações no interior do Legislativo. Ainda assim, não se deve descartar a possibilidade de que na ausência de mecanismos que favoreçam o compartilhamento de informações, as vantagens oferecidas pelo órgão de assessoramento possam ser apropriadas privativamente. O já citado Informação Prévia, instrumento em vigor na ALMG nos anos de 1997 a 1999, visava, justamente, reduzir as chances de uso estratégico da informação e expandir os benefícios da existência de um órgão de assessoramento à totalidade dos parlamentares.

As informações sobre o assessoramento técnico-legislativo da ALBA foram obtidas em leis, no site da Assembléia e por meio de entrevistas com os servidores lotados na Superintendência de Recursos Humanos, na Diretoria de Tecnologia de Informação, na Diretoria Parlamentar, na Divisão de Apoio Técnico, na Divisão de Pesquisa e na Divisão de Documentação.

O Regimento Interno da ALBA não faz referência à existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo central ou voltado especificamente para o assessoramento

às comissões. Prevê apenas que as comissões podem “convidar (...) técnicos, especialistas e representantes de entidades para estudo, exposição ou debate de temas do interesse da Comissão” (Art. 68, RI ALBA). A Lei N. 8.902 de 18 de dezembro de 2003 que dispõe sobre a estrutura organizacional da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia e dá outras providências, estabelece como função da Diretoria Parlamentar, vinculada à Superintendência de Assuntos Parlamentares, “planejar, coordenar, executar e controlar as atividades relativas à prestação de serviço aos parlamentares, *fornecendo-lhes meios e informações necessários aos trabalhos nos gabinetes, comissões técnicas e Plenário*”. Esta Diretoria é composta por três divisões: Apoio Técnico, Pesquisa e Documentação. As atribuições e funções de cada um desses órgãos não estão estabelecidas em leis ou formalizadas em um documento.

Em tese, caberia a esta Diretoria exercer a função de assessoramento técnico. Entretanto, as entrevistas realizadas com os servidores sugerem que as demandas de informação dos deputados são dirigidas ao próprio diretor parlamentar, à Divisão de Documentação (no interior da Diretoria Parlamentar) e aos próprios gabinetes. Em relação a cada uma dessas fontes se desenvolve uma dinâmica diferente.

A Divisão de Documentação funciona no mesmo espaço físico que a Biblioteca (classificado por um servidor do setor como precário e inadequado à realização das atividades), sendo também encarregada das funções de organização dos anais e do arquivo. Segundo o servidor entrevistado, a Divisão busca manter relatórios sobre temas em saliência na mídia, monta bancos de dados de assuntos diversos se valendo da Internet, jornais e revistas a partir da avaliação do que *poderia ser* do interesse dos parlamentares. Ou seja, em alguma medida, o setor busca se antecipar às demandas dos deputados. Estas, em sua maioria, são apresentadas pelos funcionários dos gabinetes e se referem aos antecedentes jurídicos de uma proposição. Em menor número, as demandas também são feitas pelos próprios deputados ou pelo diretor parlamentar.<sup>97</sup>

Tais dados, porém, refletem impressões dos entrevistados já que a Divisão não mantém um registro do número de demandas feitas e atendidas e dos temas e assuntos sobre os quais versavam. Não há uma sistemática na demanda de informações, em geral, os

---

<sup>97</sup> Servidor da Divisão de Documentação. ALBA. Dezembro de 2009.

funcionários dos gabinetes telefonam ou comparecem à Divisão perguntando “o que tem sobre isso aí?”. E, em geral, as informações solicitadas são “para ontem”.<sup>98</sup>

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

No âmbito dos gabinetes ocorre o levantamento preliminar de informações para subsidiar a elaboração de proposições e a principal ferramenta utilizada é a Internet. Não se trata, porém, de estudos aprofundados sobre temas substantivos, apenas de informações para a elaboração da breve justificativa (em geral, ocupa menos de uma lauda) que deve acompanhar todas as proposições. Os funcionários dos gabinetes, em grande parte, são responsáveis pela elaboração das proposições. Em alguns casos, eles recorrem à Diretoria Parlamentar para solucionar dúvidas quanto à forma e ao procedimento e quanto à constitucionalidade das proposições.

Os deputados podem, ainda, se valer da verba de gabinete para contratar consultorias externas. Entretanto, os chefes de gabinete não souberam afirmar com que frequência esse recurso é utilizado para esse fim e qual o montante gasto.<sup>99</sup>

A análise das informações revela que na ALBA o assessoramento técnico-legislativo não obedece a regras claras e fixas. Não há um órgão de referência ao qual os parlamentares recorrem para obter informações, estudos ou diagnósticos. Mesmo em se tratando dos aspectos formais de uma proposição, as fontes são diversas. A produção de informações não ocorre de forma criteriosa, sistemática e rotineira.

As informações obtidas junto aos servidores da ALBA permitem concluir que o órgão que é legalmente responsável por subsidiar de informações os parlamentares (que seria a

---

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> O dado está disponível no portal da ALBA, mas como este não é o foco da pesquisa, optou-se por não incluí-lo. Além disso, os dados são disponibilizados por deputado e por mês o que exigiria um grande esforço em sua organização.

Diretoria Parlamentar e a Divisão de Documentação), nem de longe pode ser considerado institucionalizado no sentido aqui proposto. Não há uma preocupação em compor os órgãos que, em tese, deveriam oferecer assessoramento técnico-legislativo, com profissionais de diferentes áreas e especialização. Além disso, os mesmos funcionários que cuidam da coleta de informações para os parlamentares, dedicam-se ao arquivo e à biblioteca.

O processo de demanda de informações pelos parlamentares e as respostas dos técnicos não ocorrem de acordo com um método bem definido podendo ser ou não intermediados pelo próprio diretor parlamentar. Um aspecto que salta aos olhos e que evidencia a pouca institucionalização do órgão é o fato do assessoramento técnico estar muito centrado em uma única pessoa, no caso, o diretor parlamentar, aspecto bastante enfatizado pelos servidores. Em sua maioria, as demandas dos parlamentares destinam-se a subsidiar a elaboração da justificativa dos projetos de lei, além de assegurar que a proposição obedeça aos critérios formais e não viole a Constituição.

Uma dificuldade encontrada na pesquisa foi o fato de os órgãos responsáveis pelo assessoramento não manterem registros sobre as demandas recebidas e respondidas. Ainda assim, essa ausência de registros é um indicativo do pequeno grau de institucionalização dos órgãos de assessoramento.

Também não há algo como uma consultoria legislativa voltada especificamente para o trabalho nas comissões. A Secretaria Geral das Comissões realiza apenas o assessoramento processual, disponibilizando um servidor para cada comissão como secretário (incluindo servidores não concursados que não tem, necessariamente, conhecimentos específicos na área temática da comissão). Mas, não cabe a estes realizar estudos sobre antecedentes jurídicos de uma proposição, impactos sobre a ordem jurídica, experiências semelhantes desenvolvidas em outras localidades e sobre os aspectos substantivos da mesma.

Não é possível elaborar um esquema de circulação de informação na ALBA dado que não há regras claras para a apresentação de demandas pelos parlamentares ou de apresentação de respostas pelos órgãos responsáveis. A Divisão de Documentação que, em tese, seria responsável pelo assessoramento da totalidade dos parlamentares da casa, não conta com recursos materiais e humanos adequados. Segundo alguns entrevistados, com frequência esse órgão é “atropelado” pela Diretoria Parlamentar que concentra grande parte das funções e,

muitas vezes, não é sequer acessado (no caso em que a informação é produzida no âmbito dos gabinetes).

Tais impressões convergem sobremaneira com as apresentadas por Baldwin (1999) em um estudo sobre o processo de circulação de informações nas comissões da ALBA nos anos de 1997 e 1998. Por meio da observação sistemática de 8 reuniões conjuntas das comissões de Constituição e Justiça, Finanças e Orçamento e outras quatro reuniões de comissões de análise de mérito, a autora concluiu, na ocasião, que a maioria dos membros das comissões considerava a informação muito importante para o processo legislativo, mas, apesar disso, observava-se grande escassez em recursos humanos especializados e a alocação para o acompanhamento processual das comissões de assessores sem qualquer conhecimento em sua área temática. Além disso, ela observou que os membros das comissões enfrentavam grandes dificuldades para obter informações junto ao Poder Executivo e que o acesso à informação era desigual entre os parlamentares, sendo influenciada por vários fatores, como o partido político e a posição em relação ao governo (BALDWIN, 1999). A autora destaca, ainda, que os membros das comissões, nos anos estudados, não recebiam qualquer tipo de serviço de informação que antecipasse as suas necessidades informacionais. As informações mais acessíveis aos parlamentares eram as oriundas de contatos pessoais com colegas ou eleitores, da opinião de especialistas, da mídia, do Diário Oficial do Legislativo e dos bancos de dados estaduais.

Analisando as reuniões das comissões, a autora observou que em 40% delas não houve qualquer discussão antecedendo a votação dos projetos e que nos demais casos a apreciação das proposições, carecia de “discussões mais profundas e mais técnicas” (BALDWIN, 1999, p. 145).

Apesar de tratar-se de um estudo realizado há 10 anos, ele contribui para mostrar como, em uma década, a Assembléia Legislativa da Bahia avançou muito pouco no tocante ao desenvolvimento de uma estrutura de informação capaz de atender às necessidades informacionais dos parlamentares e das comissões tornando-os mais aptos para a discussão e a decisão mais qualificada em torno das proposições de leis.

A mesma precariedade organizacional é observada em relação à Escola do Legislativo da ALBA.<sup>100</sup> A criação da Escola, por meio da Lei 11.048 de 21 de maio de 2008, inspirou-se em experiências realizadas em outras Assembléias Estaduais, inclusive na ALMG. Trata-se de uma experiência bastante recente na ALBA. Até então, a Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos (DDRH) vinculada à Superintendência de Recursos Humanos era o órgão responsável pelo treinamento e capacitação dos servidores.

Segundo consta na Lei de criação da Escola estão entre seus objetivos: disponibilizar suporte pedagógico, de natureza técnico-científica, necessários às atividades da Assembléia Legislativa; realizar estudos, pesquisas e debates para o desenvolvimento do Poder Legislativo; propiciar aos parlamentares e aos servidores eventos de capacitação/aperfeiçoamento para o exercício de suas funções; desenvolver programas de ensino, objetivando a formação e a qualificação de lideranças comunitárias e políticas; promover programas educativos com diversos segmentos da sociedade; promover o desenvolvimento integral dos servidores e colaboradores, através da participação em programas culturais, artísticos, eventos de integração; estimular a pesquisa técnico-acadêmica voltada para a Assembléia Legislativa e para o Estado da Bahia, em cooperação com outras instituições de ensino, públicas e privadas; entre outras.

A função de treinamento e capacitação está entre as mais importantes. Aos propósitos da presente pesquisa interessa enfatizar que ao oferecer capacitação e aperfeiçoamento aos servidores e parlamentares, a Escola poderia contribuir para tornar mais acessíveis a informação e o conhecimento e capacitar os servidores para o assessoramento técnico-legislativo aos deputados e comissões. Esta atividade que já era realizada pela Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos passou a ser responsabilidade da Escola a partir do ano de 2008. Entretanto, desde então, não foram realizadas capacitações sistemáticas. As ações tem tido caráter pontual. Segundo os servidores, antes da criação da Escola quando eram realizados treinamentos e cursos, estes eram voltados para os servidores, incluindo os lotados nos gabinetes, raramente contando com a participação dos próprios parlamentares.

Como informado pelos servidores, de modo geral, as ações desenvolvidas desde a criação da Escola, foram incipientes e bastante pontuais. As principais ações têm consistido

---

<sup>100</sup> As informações sobre a Escola do Legislativo foram obtidas junto à Superintendência de Recursos Humanos e aos gestores da Escola. Setembro de 2010.

em atividades culturais, esportivas e de lazer que tem como público os dependentes dos servidores e atividades com vistas a promover maior aproximação entre a sociedade e a ALBA, como visitas programadas de estudantes e professores à Assembléia.

A Escola também não mantém um registro sistemático de suas atividades. O documento fornecido pela diretora informa que nos anos de 2008 foram realizados 169 eventos, a grande maioria de cunho cultural, voltado para a sociedade e para os dependentes dos servidores. Embora sejam oferecidos cursos aos servidores, inclusive àqueles lotados nos gabinetes, estes são esparsos e pontuais. Além disso, os servidores entrevistados não souberam dar maiores informações sobre os tipos de cursos, os conteúdos e o número de participantes.

A Escola do Legislativo, que poderia contribuir para ampliar o nível de qualificação dos servidores e, assim, prover a casa de recursos humanos mais capacitados na gestão da informação, desde que foi criada, tem atuado de maneira pontual na capacitação. Os servidores apontam que o funcionamento precário da Escola deve-se ao fato de ela estar em fase de estruturação. No momento de realização da pesquisa, seu Regimento Interno e a lei que regulamentava o quadro de instrutores encontravam-se na Mesa Diretora para apreciação há algum tempo. Sem estes – assinalaram os servidores – a Escola carecia de autonomia e mesmo de legitimidade para a realização de suas ações. A Escola aguardava a aprovação de um projeto de resolução que fixava a tabela de remuneração dos instrutores (que são servidores da casa). O valor oferecido na ocasião não estaria, segundo a diretora, atraindo os funcionários.

Por todas essas razões, acredita-se que a organização da ALBA não favorece o acesso de informações a baixo custo, na forma de estudos e diagnósticos mais aprofundados, pelos parlamentares. É razoável concluir que os parlamentares baianos tenham oportunidades desiguais no tocante ao acesso à informação de qualidade, oportunidades estas que dependem, em grande parte, dos conhecimentos dos próprios parlamentares, da qualificação dos servidores de seus gabinetes, da estrutura mantida pelas lideranças de seus partidos e de seus recursos individuais.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Segundo informou um servidor, os principais partidos da ALBA possuem uma estrutura de liderança com recursos humanos e materiais, assim como as bancadas da Maioria e da Minoria. Esta, porém, não se destaca pela produção de informações e estudos para os membros de suas bancadas.

Um quadro muito diferente é encontrado na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. O Regimento Interno da ALMG prevê em seu Capítulo XI que “As comissões contarão com assessoramento específico e consultoria técnico-legislativa em suas respectivas áreas de competência” (Art. 149 RI ALMG). Mas, mais importante é o trabalho realizado pela Consultoria Temática. Para compreendê-lo, entretanto, é necessário remontar ao processo de modernização da ALMG que teve início na década de 1980.

Segundo Anastasia (2001), o processo de modernização institucional da ALMG teve como ponto de partida a percepção por parte dos parlamentares e do corpo técnico da casa de que a ALMG passava por uma profunda crise de legitimidade, após duas décadas de afastamento da sociedade em função da ditadura militar. Esta crise era evidenciada pelos quase 70% de renovação da casa observada nas eleições legislativas de 1986 e pelas pesquisas de opinião junto aos públicos interno e externo que mostravam o desgaste da instituição e a perda de sua credibilidade.

Assim, em meados dos anos 1980, teve início o processo de mudança institucional com a execução de ações a partir do ano de 1991. Esta teve como medidas principais a institucionalização do concurso público como forma exclusiva de recrutamento do quadro permanente da ALMG, a criação de uma política de treinamento permanente do corpo técnico, a criação de formas de avaliação de desempenho dos servidores e a instituição de plano de carreira para funcionários. Além disso, o processo de modernização teve como uma de suas principais ações, a criação de mecanismos e canais de interlocução com os cidadãos e os grupos organizados da sociedade civil (ANASTASIA, 2001).

Estas e outras mudanças consolidadas mediante modificações no texto do Regimento Interno de 1997 resultaram em uma organização mais complexa e diferenciada com uma definição bastante clara de papéis e funções que significou uma redistribuição de poder no interior da instituição, ampliação da transparência, e em maior equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo no tocante ao acesso á informação (ANASTASIA, 2001). Em todo esse processo, teve um importante papel o corpo administrativo que defendeu a necessidade da modernização em amplos setores e foi capaz de sensibilizar parlamentares e conquistar o apoio de alguns deles. Estes, segundo Costa, não representaram resistência ao longo do processo (ANASTASIA, 2001; COSTA, 2005).

A questão da informação recebeu destaque em todo esse processo sendo percebida como “de crucial importância na relação entre os poderes Legislativo e Executivo” já que o “Legislativo era avaliado pelos seus próprios membros como um poder meramente ‘carimbativo’” (ANASTASIA, 2001, p. 28-29). Para alterar essa realidade defendia-se a criação de uma infra-estrutura de informação no Legislativo que o permitisse se relacionar com o Executivo em pé de igualdade.<sup>102</sup>

A Consultoria Legislativa foi criada no ano de 1980, mas sua institucionalização ocorreu nos anos 1990, logo após a separação do trabalho dos gabinetes (funcionários livremente nomeados pelos deputados dentro do limites de recursos disponibilizados e que permanecem durante o mandato) do corpo permanente funcional da casa. Em entrevista realizada com um servidor da Consultoria Temática foram esclarecidos vários aspectos do trabalho do órgão.<sup>103</sup> O servidor falou sobre as funções desempenhadas pela Consultoria que, segundo consta no site da ALMG, incluem: prestar assessoramento e consultoria temática às comissões e aos deputados nas atividades legislativas e político-parlamentares, na Capital e nos eventos institucionais realizados no interior do Estado; desenvolver programas de pesquisa destinados a subsidiar o processo legislativo e as manifestações político-parlamentares; realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa; elaborar instruções, minutas de proposições e outros documentos parlamentares; elaborar estudos técnicos sobre matérias relativas ao gasto público, ao sistema de planejamento, gestão e execução de políticas públicas e à fiscalização de investimentos no Estado, desenvolvendo e aprimorando os mecanismos de avaliação dessas matérias; e prestar assessoramento e suporte técnico na realização das audiências públicas regionais e dos eventos institucionais.

Como esclarecido pelo servidor, o trabalho da Consultoria não é apenas reativo, isto é, não ocorre apenas em resposta às demandas dos deputados e das comissões. A Consultoria

---

<sup>102</sup> O processo de modernização levado a cabo na ALMG envolveu também a progressiva informatização de todos os setores da casa. Neste quesito destacam-se: a aquisição dos primeiros equipamentos de informática em 1979; a criação do Departamento de Informática em 1990; a criação do site da Assembléia em 1995 (o segundo do país) e da INTRANET em 2000. Na atualidade, todos os setores da ALMG estão informatizados. (Assessoria de Comunicação da ALMG - Disponível em <http://www.almg.gov.br/Not/BancoDeNoticias/Not497181.asp>).

<sup>103</sup> Servidor da Gerência Geral de Consultoria Temática. ALMG. Abril de 2010.

tem função pró-ativa, tomando a iniciativa na produção de estudos e relatórios que julga importantes tendo em vista os trabalhos legislativos. A produção do Informação Prévia no período de 1997 a 1999 era um bom exemplo dessa função pró-ativa.

A diferença entre o trabalho da Consultoria Legislativa e o trabalho desenvolvido pelos funcionários de gabinete é bastante clara.<sup>104</sup> Os últimos realizam o assessoramento técnico-político ao deputado e o trabalho é desenvolvido, sobretudo, junto às suas bases eleitorais. Em geral, seu trabalho consiste no acompanhamento processual dos projetos, principalmente os de interesse e/ou autoria do deputado, em cuidar da agenda pessoal do legislador e realizar ações que visam ampliar a visibilidade e estreitar os laços do deputado junto aos seus eleitores e à sua região. Segundo o servidor entrevistado, “o funcionário de gabinete atua em sintonia com os compromissos políticos, partidários e ideológicos assumidos pelo parlamentar ao longo de sua carreira política. Já a consultoria institucional tem por norte um assessoramento eminentemente técnico, caracterizado pela neutralidade e isenção na elaboração dos trabalhos”.<sup>105</sup>

Em abril de 2010, a estrutura da Consultoria Legislativa era composta pela Diretoria do Processo Legislativo (órgão máximo) e pela Gerência Geral de Consultoria Temática organizada em 4 núcleos (Jurídico, de Desenvolvimento econômico, Desenvolvimento social, Finanças e orçamento e Redação) e 8 subgerências especializadas em áreas diversas como Direito Constitucional e Administrativo, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, etc. Além disso, possui um Grupo de Acompanhamento de Políticas Públicas e 3 projetos vinculados. Nos anos de 2007 e 2008 o órgão contava com 49 consultores, sendo 44 concursados. Entre eles, 14 possuíam especialização, 5 tinham mestrado e 2 tinham doutorado. As áreas de formação eram as mais diversas: Direito (constitucional e administrativo), Ciências Sociais, Administração Pública, Contabilidade e Finanças, Letras, Psicologia, História, Odontologia, Química, Engenharia, Biblioteconomia, Geologia, Física, Biologia, Ciência da Computação, Administração de Empresas, Ciências Contábeis, Economia e Geografia.

---

<sup>104</sup> Na ALMG os funcionários de gabinete fazem parte do recrutamento amplo, formado por servidores não estáveis, contratados livremente pelos deputados, enquanto os funcionários da Consultoria fazem parte do quadro permanente de servidores concursados. Fica a critério do deputado compor seu gabinete com especialistas em diferentes áreas de políticas públicas.

<sup>105</sup> Servidor da Gerência Geral de Consultoria Temática. ALMG. Abril de 2010.

O servidor entrevistado avaliou como muito boa a infra-estrutura da Consultoria que está instalada em 3 andares do Edifício Tiradentes (anexo da ALMG), com salas para cada “sub-gerência”, computadores, internet, etc. Foi informado pelo servidor que a Consultoria não possui orçamento próprio, todos os custos com viagens, eventos, e adequações da estrutura física, dependem de aprovação do Diretor Geral da Assembléia.

A forma de demanda de trabalhos à Consultoria obedece a uma rotina bastante sistemática. Segundo o servidor entrevistado, a norma interna que regulamenta os serviços da Consultoria, Deliberação 473 de 1990, está muito antiga e faz referência a estruturas que não mais existem. Na prática, a maioria das solicitações é feita por um sistema informatizado, a INTRANET, mediante um formulário próprio, que os funcionários dos gabinetes preenchem em nome do deputado. Embora o acesso ao formulário seja amplo, as solicitações têm que ser feitas sempre em nome de um deputado ou em nome de autoridades administrativas da Casa.

As solicitações também podem ser encaminhadas pelas comissões, o que é comum, pois os presidentes com freqüência enviam à Consultoria documentos para exame. As lideranças e os Partidos com representação na Casa também são assessorados pela Consultoria que trabalha com freqüência para as Assessorias de Maioria e de Minoria, por solicitação das lideranças. Segundo o servidor entrevistado:

Alguns partidos pedem explicações minuciosas sobre determinados projetos em tramitação, e os atendemos prontamente. Nesse caso, marcamos um ou mais encontros com os componentes do partido, geralmente em um auditório da Casa, e ministramos um tipo de palestra e depois ficamos à disposição para responder aos questionamentos. Desses encontros podem surgir novas demandas (emendas ou substitutivos, minutas de projetos, etc.). Enfim, atendemos aos deputados de maneira geral, estejam eles agrupados nas comissões, nos partidos, em bancadas, etc. Além deles, atendemos às autoridades administrativas da Casa (...).

O trabalho produzido é enviado ao deputado, cabendo a ele dar a destinação e a utilização que achar conveniente. Em geral, as demandas feitas são de três tipos: pareceres, informação e nota técnica. Os pareceres, por dependerem de fatores políticos, não têm um prazo estabelecido para serem elaborados. Estes também não são assinados pelo consultor ou consultores responsáveis. Segundo o servidor da Consultoria, apenas duas vezes, em dez anos, os relatores apresentaram pareceres sem recorrer à Consultoria. Esta, uma vez ativada, fornece ao parlamentar informações técnicas sobre a matéria objeto do parecer, a fim de que ele tome a sua posição. Para acelerar o processo, a Consultoria submete uma minuta de parecer técnico

ao parlamentar ou ao seu assessor, mas esses podem solicitar as alterações que julgarem necessárias e, inclusive, defender uma posição totalmente contrária à sugerida pela Consultoria. Nesse caso, a Consultoria se esforça para viabilizar tecnicamente a vontade manifestada pelo parlamentar, na medida do possível. No ano de 2007 a Consultoria produziu 4037 pareceres e no ano de 2008, 3274.

Já as informações e as notas técnicas têm um prazo de 20 dias para serem formuladas. Elas são feitas por ordem de solicitação. Existe um sistema informatizado, chamado Sistema de Trabalhos da Consultoria que armazena esse fluxo de demandas e de produção. É comum que os parlamentares façam, primeiro, um pedido de informação e, em seguida, de uma minuta de proposição. As chamadas “notas técnicas” são trabalhos assinados por um ou mais consultores e consistem em esclarecimentos sobre por que a Consultoria não elaborou o trabalho da forma como solicitado ou não o elaborou. Isso ocorre quando a Consultoria recebe um pedido relativo a uma proposição já apresentada por outro deputado ou que seja inconstitucional. No ano de 2007 a Consultoria respondeu a 540 pedidos de informação/nota técnica e em 2008 a 390.<sup>106</sup>

Para a obtenção de informações e realização de estudos, a consultoria estabelece parcerias com instituições de ensino e pesquisa (entre as quais se destacam a Universidade Federal de Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro e a Escola do Legislativo da ALMG), realiza seminários e ciclos de debates com a presença de especialistas em diversos assuntos, organiza grupos de trabalho, além de se valer, é claro, do conhecimento do corpo técnico de consultores. O servidor entrevistado enfatizou que “o trabalho final é sempre uma construção coletiva” e disse que a interação entre a Consultoria Legislativa e a Escola do Legislativo é constante e a relação é bastante estreita. Os consultores dão aulas e palestras na Escola do Legislativo e os cursos de capacitação para os consultores são oferecidos na Escola.

A ALMG conta ainda com um órgão de assessoramento específico às comissões, a Gerência-Geral de Apoio às Comissões. Este assessoramento é basicamente processual e operacional. Segundo consta no site da ALMG, sua função primordial é “planejar, executar, controlar e avaliar as atividades de apoio administrativo, operacional e de assessoramento técnico-processual aos trabalhos das comissões permanentes e temporárias”. A interação deste

---

<sup>106</sup> Não foi possível obter informações sobre o número de demandas apresentadas à Consultoria no período.

órgão com a Consultoria Legislativa se dá mediante os cursos, palestras e eventos realizados pela Consultoria em conjunto com a Escola do Legislativo. Outra forma de interação ocorre durante o processo legislativo.

Segundo o servidor entrevistado é possível, portanto, dividir o assessoramento na ALMG em três tipos: assessoramento técnico-político, feito pelos funcionários de gabinete; assessoramento processual (feito pela Gerência-Geral de Apoio às Comissões) e assessoramento técnico-institucional feito pela Consultoria Legislativa. Os deputados podem, ainda, obter informações por meio da contratação de consultoria externa.<sup>107</sup>

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

Também em relação ao funcionamento da Escola do Legislativo, observa-se na ALMG, situação muito diferente da verificada na ALBA.<sup>108</sup> A Assembléia de Minas foi a primeira assembleia estadual brasileira a criar uma Escola do Legislativo, no ano de 1992, portanto, dezesseis anos antes da ALBA. O objetivo original era o de promover ações de capacitação e atualização dos membros e servidores da Casa. Desde então, a Escola passou por várias reformulações e ampliou seu escopo de atuação, contribuindo para a formação técnica e política de agentes públicos, especialmente dos legislativos municipais, das lideranças comunitárias e de entidades profissionais e empresariais, representantes de

---

<sup>107</sup> As informações sobre o montante gasto pelos deputados na contratação de consultorias externas só contemplam os gastos realizados a partir do mês de julho de 2009.

<sup>108</sup> Os dados sobre a Escola do Legislativo foram obtidos junto ao site, relatórios da Escola e em informações fornecidas em entrevistas com servidores. Abril de 2010.

segmentos organizados da sociedade, bem como de todos os cidadãos interessados em conhecer o Poder Legislativo.

As atividades da Escola se dividem em internas e externas. Entre as atividades internas destacam-se as de “apoio aos parlamentares” que consistem em informação e atualização dos parlamentares, incluindo uma programação específica de recepção aos deputados no início de novas legislaturas; a “formação continuada”, atividades de capacitação e atualização técnico-administrativa dos servidores do quadro permanente da ALMG e das assessorias parlamentares; as atividades de “formação acadêmica”, “formação gerencial”; “formação escolar” e “desenvolvimento psicofuncional”. Entre as atividades externas incluem-se as de “apoio aos municípios”, “apoio interinstitucional”, “educação a distância” e “formação política”.

Os públicos-alvos das ações da Escola dividem-se em interno e externo. O público interno é formado por servidores do quadro permanente da ALMG, pelos funcionários dos gabinetes e pelos próprios deputados. O público externo é formado por pessoas ou instituições direta ou indiretamente ligados aos poderes públicos, principalmente ao Poder Legislativo, estudantes, etc.

No tocante às assessorias parlamentares, o servidor entrevistado afirmou que:

As equipes dos gabinetes participam, e muito, das atividades de capacitação oferecidas pela Escola. Pode-se afirmar, inclusive, que eles costumam demonstrar mais interesse que parte dos servidores do quadro permanente (talvez pela sua condição transitória na Casa). De modo geral, no entanto, não há essa prática de diferenciar os quadros nos registros das atividades (Servidor da Escola do Legislativo, Abril de 2010).

Há atividades de formação específicas para os funcionários de gabinete, no início de cada legislatura, segmentadas por área de trabalho no gabinete: “para os assessores parlamentares, (...) a ênfase é em cursos de processo legislativo, Regimento Interno, bancos de dados, etc. Para os assessores de imprensa, as atividades são voltadas para o trabalho da comunicação institucional, a relação com a mídia, etc. Para as equipes de apoio, há cursos de atendimento, informática, entre outros”.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Servidor da Escola Legislativo. ALMG. Abril de 2010.

Segundo o servidor entrevistado, não há programas de formação voltados especificamente para os deputados e sua participação nas atividades de capacitação é pequena. Segundo ele, esse fato não é visto:

Como falta de interesse e/ou necessidade, mas como decorrência da dificuldade de se montar programas especificamente de interesse dos deputados e de conciliá-los com a agenda deles. Há, além disso, o claro entendimento de que existe toda uma estrutura, tanto na área administrativa quanto nos próprios gabinetes, para assessorá-los e auxiliá-los no desempenho de suas funções. E que, portanto, a capacitação dessas equipes atende, ainda que indiretamente, aos deputados (Servidor da Escola do Legislativo, Abril de 2010).

Segundo Relatório disponibilizado, no ano de 2007 a Escola realizou 204 atividades com um total de 13.254 participantes e no ano de 2008 realizou 245 atividades com 30743 participantes, “entre parlamentares, servidores da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, das Câmaras Municipais, estudantes, professores, representantes de organizações da sociedade civil e público em geral” (Tabela 18).<sup>110</sup>

**Tabela 18: Atividades desenvolvidas pela Escola do Legislativo da ALMG (2007-2008)**

Programas	2007		2008	
	Atividades	Participantes	Atividades	Participantes
Capacitação Interna	63	2.730	60	2.187
Capacitação Externa	30	2.642	24	2.163
Apoio aos Municípios	30	3.964	22	1.452
Educação para Cidadania	81	3.918	139	24.941
Total	204	13.254	245	30.743

Fonte: Escola do Legislativo da ALMG. Relatório de Atividades (2007-2008).

Entre as atividades de capacitação interna destacam-se a “Recepção à 16ª Legislatura (2007/2011) - Uma visão do Parlamento: conceitos, técnicas e práticas legislativas”; as atividades que buscam viabilizar internamente a disseminação dos conhecimentos sobre a Legística, uma área do Direito que trata das novas metodologias para o processo de elaboração legislativa; as de atualização dos públicos interno e externo com relação à legislação eleitoral, tendo em vista a realização das eleições municipais em 2008. Entre as atividades de “Educação para a Cidadania” destaca-se o Parlamento Jovem, desenvolvido em parceria com o curso de Ciências Sociais da PUC Minas e a visita de 63 escolas do ensino

<sup>110</sup> Escola do Legislativo da ALMG. Relatório de Atividades (2008).

Fundamental, Médio e Superior, e de grupos especiais, formados por jovens atendidos por projetos sociais e grupos de terceira idade.

A Escola do Legislativo da ALMG possui uma sede própria, em prédio diferente do da Assembléia, fato que, segundo o servidor, deve-se a problemas de espaço físico no prédio que comporta a ALMG e sua estrutura administrativa. Em termos de infra-estrutura e de recursos materiais e tecnológicos, o servidor considera que são boas as condições de trabalho. No que tange aos recursos humanos, há 36 profissionais lotados na Escola em 12 funções diferentes, sendo que 22 são de nível superior. Segundo o servidor entrevistado, trata-se de uma equipe “bem estruturada” em quantidade e perfil. A Escola, assim como todos os outros setores da ALMG, não tem autonomia financeira e nem orçamento próprio. As despesas referentes às suas atividades são autorizadas e executadas caso a caso, mas sem um limite pré-estabelecido. Segundo o servidor entrevistado, esse fato não tem representado grandes restrições ao trabalho.

No tocante ao papel informacional da Escola, o servidor entrevistado destaca que o trabalho desenvolvido “deve ser visto mais como de ‘formação’ do que como de ‘informação’”. Mas, ele considera que a Escola do Legislativo tem contribuído para ampliar e qualificar os recursos informacionais na ALMG.

Uma vez que a Escola procura oferecer atividades de capacitação sintonizadas com a demanda e com a conjuntura institucional, tanto no âmbito administrativo quanto parlamentar. Além disso, há sempre o cuidado de garantir uma atuação imparcial e suprapartidária da Escola, sem direcionamentos ou tratamentos diferenciados para qualquer segmento, público, etc. (Servidor da Escola do Legislativo, Abril de 2010).

Os dados coletados em ambas as Assembléias apresentam convergências com as percepções dos deputados a respeito dos órgãos de assessoramento da casa como mostram as Tabelas 19 e 20, elaboradas a partir de dados produzidos no âmbito da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação” (CEL-DCP, 2007-2008).

**Tabela 19: Avaliação dos deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA sobre os recursos da Assembléia % (n)**

	Assessoria técnico-legislativa		Recursos Humanos	
	ALBA	ALMG	ALBA	ALMG
Péssimo	5,7 (3)	-	-	-
2	9,4 (5)	-	11,3 (2)	-
3	32,1 (17)	6,3 (4)	26,4 (14)	12,7 (8)
4	39,6 (21)	34,9 (22)	39,6 (21)	44,4 (28)
Ótimo	13,2 (7)	58,7 (37)	22,6 (12)	42,9 (27)
NS/NR	-			
Total	100,0 (53)	100,0 (63)	100,0 (53)	100,0 (63)

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

**Tabela 20: Avaliação do desempenho da Consultoria Legislativa pelos deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA % (n)**

	ALBA	ALMG
Ruim	3,8 (2)	-
Regular	34,0 (18)	4,8 (3)
Bom	52,8 (28)	36,5 (23)
Ótimo	5,7 (3)	58,7 (37)
NSA	3,8 (2)	-
Total	100,0 (53)	100,0 (63)

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

A assessoria técnico-legislativa recebeu uma avaliação muito melhor entre os deputados mineiros do que entre os baianos. Enquanto entre os primeiros 93,6% classificaram a assessoria nos pontos 4 e 5 da escala, na ALBA, apenas 52,8% situaram-se nesses pontos. No tocante à avaliação dos recursos humanos da casa, a diferença é menor, mas, ainda sim, importante: 62,2% dos deputados baianos avaliaram os recursos humanos utilizando os pontos mais altos da escala; entre os mineiros esses pontos foram utilizados por 87,3%. Também em relação à avaliação da Consultoria Legislativa observa-se a mesma diferença: enquanto 95,2%

dos deputados da ALMG avaliam o desempenho da Consultoria como ótimo ou bom, na ALBA 52,8% avaliaram como bom e apenas 5,7% como ótimo.

Entretanto, deve-se ressaltar que não há, na ALBA, uma assessoria técnico-legislativa ou uma Consultoria Legislativa. Portanto, a opinião expressa pelos deputados baianos demonstra seu desconhecimento a respeito da própria estrutura administrativa da casa.

É importante salientar, no entanto, que o processo de modernização na ALMG não se encontra consolidado e não está livre de retrocessos, como evidencia a extinção do Informação Prévia, instrumento que contribuía para a democratização da informação no interior e fora da casa. Um dado curioso, no que se refere à ALMG, pode ser observado na Tabela 21. Apesar de avaliarem muito bem a Assessoria da Assembléia, apenas 27% dos entrevistados afirmaram que esta é a principal fonte a que recorrem para se posicionar sobre temas específicos. Dado o nível de desenvolvimento da Consultoria Temática da ALMG e a forma como esta se encontra preparada para atender às demandas dos legisladores, era esperado que um percentual maior de deputados afirmasse utilizar a Assessoria da Assembléia como sua principal fonte de informação.<sup>111</sup> Embora o percentual na ALMG seja superior ao verificado entre os deputados da ALBA, em ambas as Assembléias a principal fonte acionada pelos deputados é a assessoria do gabinete.

Esse fato demonstra que o fato de a informação estar disponível não significa que os deputados realmente a acionem a todo o momento. Na realidade, a minoria das demandas de informação consiste em estudos mais aprofundados e sofisticados sobre temas substantivos. Segundo informado por um servidor, o uso que os deputados fazem dos recursos informacionais da casa é dependente de alguns fatores como o próprio perfil do deputado e o perfil dos funcionários de seu gabinete. Segundo o servidor, o grau de interação entre os servidores de gabinete e os da Consultoria Legislativa é dependente do perfil do deputado e da forma como é montado seu gabinete: “quando o deputado designa um Assessor para Processo Legislativo, a interação tende a ser alta. Quando não há esse tipo de funcionário de gabinete, há pouca interação”.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Ainda assim, de todas as 12 Assembléias investigadas na pesquisa foi na ALMG que se verificou o maior percentual de deputados que afirmou ter a Assessoria da Assembléia como principal fonte de informação.

<sup>112</sup> Servidor da Gerência Geral de Consultoria Temática. ALMG. Abril de 2010.

**Tabela 21: Principal fonte a que recorre para se posicionar sobre temas específicos segundo os deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA % (n)**

	ALBA	ALMG
Assessoria da Assembléia	17,0 (9)	27,0 (17)
Assessoria do gabinete	60,4 (32)	63,5 (40)
Líder de se partido	1,9 (1)	1,6 (1)
Fontes externas à Assembléia	18,9 (10)	6,3 (4)
NS / NR	1,9 (1)	1,6 (1)
Total	100,0 (53)	100,0 (63)

Fonte: Projeto de pesquisa Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação (CEL-DCP-UFGM, 2007-2008).

É possível afirmar que de todas as variáveis indicativas do grau de organização informacional é em relação a essa última – existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado – que se verificam as maiores diferenças entre as assembleias estudadas. No tocante a esse indicador, a Assembleia de Minas Gerais aproxima-se muito mais do perfil informacional do que a Assembleia da Bahia.

Anastasia (2001), estudando o processo de modernização institucional na ALMG, destacou que as mudanças no Regimento Interno em 1990 estabeleceram um conjunto de dispositivos que permitiram o incremento da disponibilidade e da troca de informações no interior da instituição. Além disso, para a autora, as novas regras e procedimentos adotados parecem “evidenciar a escolha de um perfil institucional consistente com os pressupostos da teoria informacional da organização legislativa” (ANASTASIA, 2001, p. 36). Tal escolha teria contribuído para, entre outras coisas, colocar à disposição dos parlamentares uma base informacional pautada pela pluralidade de preferências que os permita estabelecer uma relação mais precisa entre preferências, políticas e resultados e mitigar as incertezas em torno dos efeitos das políticas a serem efetivadas.

Por que a Assembleia de Minas se diferencia tanto da Assembleia da Bahia e de muitas outras casas legislativas brasileiras quanto à prioridade que se dá aos recursos informacionais? Segundo Anastasia (2001), a mudança institucional na ALMG não pode ser explicada apenas pelo contexto da democratização, uma vez que vários outros legislativos brasileiros que viviam o mesmo processo não seguiram os mesmos rumos da Assembleia de

Minas. Para a autora, a mudança deve ser vista como fruto da ação consciente de “certos atores estrategicamente orientados (...) a partir de um diagnóstico abrangente do perfil da instituição e sensíveis à necessidade de reestruturar a Casa de forma a adequá-la às exigências do novo momento político e aparelhá-la para o exercício mais consistente das tarefas legislativas” (ANASTASIA, 2001, p. 52).

A pouca disponibilidade de recursos informacionais na ALBA seria reflexo da falta de interesse e demanda dos deputados por informações de qualidade para subsidiar suas decisões? Se positivo, como explicar essa falta de interesse? Por que, como se observou na ALMG, o próprio corpo técnico da casa não se mostra capaz de protagonizar alguma mudança no sentido de maior modernização informacional? Existiria uma relação entre a fragilidade do sistema de comissões e sua pequena relevância no processo legislativo e o baixo grau de institucionalização do assessoramento técnico-legislativo? Tais questões extrapolam o objetivo da presente pesquisa, mas, sem dúvida, são aspectos relevantes que merecem ser investigados em futuros estudos.

## **CAPÍTULO 4: INFORMAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL**

O presente capítulo destina-se à análise de processos decisórios levados a cabo nas Assembléias de Minas Gerais e da Bahia, sobretudo na fase de discussão em comissões permanentes. Os critérios para a seleção dos casos já foi explicitado no Capítulo 2, na parte dedicada à metodologia.

Como resultado da adoção dos critérios e das dificuldades, mencionadas no Capítulo 2, para acesso às fontes dos dados, foi realizada a análise comparativa de 10 processos decisórios, 4 na ALMG e 6 na ALBA. O primeiro par a ser examinado consiste no processo decisório em torno de dois projetos de lei de autoria do Poder Executivo que versavam sobre a criação de conselhos estaduais (PL N° 1.416/2007 na ALMG e PL N°4470/2007 na ALBA). O segundo par corresponde a projetos de lei de autoria de deputados, que visavam proibir a cobrança da chamada consumação mínima em bares, restaurantes e estabelecimentos congêneres (PL N° 15.972/2007 na ALBA e PL N°486/2007 na ALMG). O terceiro par refere-se a dois projetos de lei que tratam da disponibilização de informações sobre os atos da administração pública estadual na Internet (PL N° 15954/2007 na ALBA e PL N° 1015/2007 na ALMG). E o quarto grupo de processos, que na realidade é um trio e não um par, versa sobre a regulamentação da prestação de serviços de energia elétrica, abastecimento de água e TV a cabo (PL N° 15973/2007 e PL N° 15959/2007 na ALBA e PL N° 615/2007 na ALMG). Além disso, foi feita a análise do processo decisório em torno do PL N° 4470/2007 na ALBA que, embora não tenha um projeto semelhante na ALMG, oferece um bom exemplo de deliberação no âmbito das comissões e dos obstáculos enfrentados pelos parlamentares no processo deliberativo.

Para cada processo decisório foi analisada a tramitação e as peças legislativas relacionada aos projetos – emendas, pareceres e substitutivos. Em seguida, foi feita a análise das reuniões de comissões, 4 na ALMG e 6 na ALBA. Na ALMG foram analisadas: uma reunião da Comissão de Saúde (21/11/2007, duração de 56 minutos) e três reuniões da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte (14/06/2007, duração de 32 minutos; 27/09/2007, duração de 2 horas e 10 minutos; 14/06/2007, duração de 32 minutos). Na ALBA foram analisadas: uma reunião conjunta das comissões de Constituição e Justiça, Finanças,

Orçamento, Fiscalização e Controle; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público e Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo (09/10/2007, duração de 2 horas); uma reunião da Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo (22/04/2008, duração de 49 minutos); três reuniões da Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho (04/06/2008, duração de 25 minutos; 24/10/2007, duração de 1 hora e 14 minutos; 30/04/2008, duração de 16 minutos); e uma reunião da Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Serviço Público (01/07/2008, duração de uma hora e dez minutos).

Antes de iniciar a análise dos processos decisórios, cabe fazer algumas considerações sobre as regras que regem a tramitação dos projetos e o uso da palavra nas comissões, na Assembléia de Minas Gerais e na da Bahia. Em ambas as casas, após um projeto de lei ser protocolado pelo autor, ele é distribuído às comissões permanentes pela presidência da casa. Tem início, então, o período da pauta durante o qual os projetos podem receber emendas. Na ALBA, ressalvadas as exceções regimentais, as comissões permanentes têm prazo de 15 dias para dar parecer às proposições ou emenda, em primeira discussão. Na ALMG, contando a partir da remessa da proposição, o prazo para a comissão emitir parecer, salvo exceções regimentais, é de 20 dias, se relativo a projeto de lei. Portanto, o prazo na ALMG é maior do que na ALBA, oferecendo melhores condições, no tocante ao tempo, para que as comissões realizem o estudo e o debate dos projetos a elas distribuídos.

Entretanto, como ficará claro ao longo deste capítulo, o prazo estipulado para as comissões emitirem parecer é, com frequência, desrespeitado, sendo comum que a matéria seja distribuída a um relator e passem-se meses até a apresentação do parecer ou até que o mesmo seja incluído na Ordem do Dia da comissão. A análise sugere que isso pode ser resultado, seja da falta de interesse do relator ou do presidente em ver a matéria apreciada, seja do congestionamento dos trabalhos nas comissões. Nas duas casas, esgotados os prazos previstos nos regimentos, o Presidente da Assembléia, por requerimento, deve incluir a proposição na Ordem do Dia, designando relator para proferir parecer oral, se este não tiver sido emitido. Esta regra, entretanto, também não é seguida à risca.

Em ambas as Assembléias, os relatores devem opinar sobre o projeto e as emendas apresentadas a ele, podendo apresentar emendas de relator e, quando julgarem adequado, propor substitutivos ou consubstanciar a proposição em projeto de lei independente (quando

as mudanças descaracterizam muito a proposição original). Na ALMG, segundo informação fornecida por um dos servidores entrevistados, é muito comum que a proposição seja transformada em um substitutivo quando recebe emendas.

Tanto na ALBA quanto na ALMG, as comissões permanentes se reúnem em dias e horários pré-fixados podendo as reuniões ser públicas ou secretas (as reuniões ordinárias e extraordinárias ocorrem em dias e horários diferentes das reuniões plenárias). Podem participar das reuniões quaisquer deputados dela não integrantes com direito a voz, mas não a voto. Em ambas as casas, as comissões reúnem-se estando presente a maioria dos membros e decidem por maioria simples. Na ALMG, a reunião de comissão com a presença de convidados pode ser aberta com qualquer número de membros.

Na ALBA, por motivo de urgência ou conveniência dos trabalhos, 2 (duas) ou mais comissões podem se reunir em sessão conjunta por convocação do Presidente da Assembléia ou da maioria dos seus membros. Como se verá adiante, nessa Assembléia, a convocação de reuniões conjuntas para apreciar projetos de autoria do Executivo foi uma prática bastante comum no período estudado, sendo, segundo a fala dos próprios deputados, uma estratégia do governo para agilizar a tramitação das matérias. Na ALMG, a apreciação de projeto em reunião conjunta de comissões não dispensa o exame preliminar da Comissão de Constituição e Justiça. Além disso, a convocação de reunião conjunta de comissão ocorre em cumprimento de disposição regimental ou por deliberação de seus membros, o que resulta em menor discricionariedade à disposição do presidente da casa e retira dele um instrumento que pode ser manipulado estrategicamente.

O tempo de discussão nas comissões permanentes da ALBA é dividido da seguinte forma, ressalvados os projetos de código e de reforma constitucional: 10 minutos para o deputado estranho à comissão; 20 minutos para o membro da comissão e para o autor da proposição; e 40 minutos para o relator. Os integrantes da comissão têm sempre preferência na discussão sobre os demais deputados (Art. 82, RI ALBA). A qualquer momento, mediante deliberação de 2/3 (dois terços) dos membros da comissão, a discussão pode ser encerrada.

O Art. 125 do Regimento Interno da ALMG estabelece que as reuniões de comissão tenham duração de 4 horas prorrogáveis por até a metade desse prazo. Após a leitura do parecer, este é submetido à discussão, ao longo da qual pode ser proposta emenda. Para

discutir o parecer, o autor da proposição e o relator podem usar da palavra por 20 minutos e os demais deputados, por 10 minutos. Antes de encerrar-se a discussão, pode ser dada a palavra ao relator para réplica, por 5 minutos (Art. 137, RI ALMG).

Na ALMG, as regras para uso da palavra tratam com maior igualdade relator e autor, dando-lhes prioridade sobre os demais deputados. O tempo disponibilizado para cada orador é menor do que o observado na ALBA, o que pode favorecer a participação de um número maior de membros. Na ALBA, o tempo do relator é superior ao de todos os outros oradores e o autor da proposição e os demais membros da comissão são tratados com igualdade na distribuição do tempo. As implicações da distribuição do tempo sobre o processo deliberativo, entretanto, só podem ser examinadas empiricamente.

Em ambas as casas, os deputados também podem fazer uso da palavra nas comissões para levantar questão de ordem e para apartear<sup>113</sup> e qualquer membro da comissão pode pedir vista de parecer ou proposição que não tenham sido publicados ou distribuídos em avulso com a antecedência fixada no Regimento Interno (Art. 81, RI ALBA; Art. 136, RI ALMG).

As reuniões são declaradas abertas quando registrado quórum. Quase sempre, no início da reunião, um deputado solicita a dispensa da leitura da ata (prevista em ambos os regimentos internos) e esta, em geral, é aprovada. O presidente passa, então, aos comunicados (correspondências recebidas solicitando realização de audiência pública ou visitas externas; comunicados sobre audiências e visitas já realizadas). Passa-se à Ordem do Dia quando são apreciados os pareceres (na ausência do relator, o presidente pode solicitar a outro membro da reunião que faça a leitura do parecer). Após a leitura do parecer, o presidente declara o mesmo em discussão. Não havendo oradores inscritos, o presidente declara o parecer em votação (os que o aprovam devem permanecer como se encontram).

Outras providências comuns nas reuniões das comissões permanentes são a apresentação e aprovação de requerimentos (inclusive de convites a autoridades do Poder Executivo), o tratamento de pendências administrativas da comissão; a designação de relatores; o debate em torno de questões procedimentais; e a discussão de temas substantivos,

---

<sup>113</sup> Segundo o Art. 152 do RI da ALBA, o aparte é a interrupção do orador, por tempo breve, para indagação ou esclarecimento relativo à sua exposição. O aparte dependerá de permissão do orador e se este recusar o aparte a um deputado não mais poderá concedê-lo a qualquer outro.

mesmo que estes não estejam relacionados a projeto de lei em tramitação na casa. Na ALMG denominam-se reuniões com convidados quando pessoas de fora do Legislativo podem participar, mas não têm direito à palavra. Já nas audiências públicas os convidados têm direito a voz.

A análise, seja das peças legislativas, seja dos registros taquigráficos das reuniões das comissões de mérito, foi feita com base no esquema analítico apresentado no Capítulo 2 e abaixo reproduzido.

**Quadro 6: Esquema classificatório para a análise das peças legislativas e dos registros taquigráficos das reuniões das comissões**

Indicadores	Categorias	Subcategorias	Aspecto analisado
Argumentos	Concentrados em aspectos procedimentais/regras de tomada de decisão	Procedimentais: questão de ordem, interpretação do regimento, requerimentos, discussão em torno de regras.	O quanto do debate é focado na discussão das regras do jogo e de suas implicações sobre o volume e a qualidade da deliberação
	Concentrados em aspectos jurídicos	Aspectos jurídicos/constitucionais: antecedentes legais da proposição/ constitucionalidade, impactos sobre a ordem jurídica.	O quanto do debate é focado nos aspectos jurídicos relacionados ao projeto
	Concentrados em aspectos substantivos	<p>Caracterização do contexto: informações e dados sobre o contexto sobre o qual se pretende atuar</p> <p>Caracterização do problema: informações e dados sobre o problema que se pretende enfrentar</p> <p>Importância do projeto/objetivos</p> <p>Resultados positivos: resultados prováveis da aprovação do projeto</p> <p>Aspectos operacionais: como o projeto contribui para o alcance dos objetivos e produção dos resultados; formas de operacionalizar e aperfeiçoar o projeto</p> <p>Interesses: cidadãos e grupos afetados</p> <p>Aspectos distributivos: ênfase na distribuição de custos e benefícios (quem ganha e quem perde o quê e quando)</p> <p>Defesa de princípios: defesa de princípios que podem ser materializados por meio do projeto</p> <p>Defesa de direitos: impacto sobre direitos adquiridos; direitos de minorias; como o projeto pode contribuir para o exercício de direitos.</p> <p>Experiências semelhantes: boas práticas/experiências semelhantes levadas a cabo em outras localidades e momentos</p> <p>Prioridades: discussão em torno de prioridades</p> <p>Impactos financeiros: repercussões sobre as finanças públicas</p>	O quanto do processo decisório é reservado à discussão dos aspectos substantivos do projeto de lei x o quanto é utilizado em considerações com pouco impacto ou relação sobre o processo decisório e o projeto apreciado
	Outros	<p>Aspectos formais: técnica legislativa</p> <p>Protocolares: parabenização, congratulação, homenagem</p> <p><i>Take stands</i>: apoio a causas, políticas, grupos e localidades; inclusão de questões na agenda; reivindicação de crédito <sup>114</sup></p> <p>Partidário: posições do partido</p> <p>Outros: assuntos estranhos ao processo decisório</p>	

<sup>114</sup> Ações de congressistas podem ser classificadas como “take stands” quando os parlamentares visam marcar posições e enviar sinais para seus eleitores sem, necessariamente, objetivar ou se empenhar na produção de resultados concretos (Mayhew, 2006).

Direção do argumento	Favorável à proposição	Apresentação de argumentos favoráveis	O quanto a discussão se caracteriza pela apresentação de diferentes pontos de vista, argumentos e refutações x em que medida o debate é monopolizado
	Contrário à proposição	Apresentação de argumentos contrários	
	Indiferente	Apresentação de argumentos nem favoráveis, nem contrários	
Tipos e fontes das informações mobilizadas	Técnicas, obtidas junto aos órgãos de assessoramento técnico da casa, junto a especialistas externos, a órgãos e instituições públicas e privadas; legislação, comunidade científica e acadêmica.	Concentradas nos aspectos técnicos envolvidos: relação entre meios e fins, operacionalização, efeitos da política, antecedentes históricos e legais.  Referência a estudos, diagnósticos, relatórios técnicos, pesquisas científicas, bancos de dados, opinião de especialistas.	O quanto do debate é apoiado em argumentos embasados em evidências empíricas e informações verificáveis  Grau de diversificação das fontes de informação
	Políticas, obtidas nos eventos participativos junto aos cidadãos e grupos	Concentradas no impacto sobre cidadãos e grupos e em informações obtidas junto aos segmentos direta ou potencialmente afetados.  Referência a informações obtidas junto aos cidadãos e grupos de interesse em audiências públicas, fóruns técnicos, seminários, etc.	
	Informações apresentadas por autoridades do Executivo quando convocadas por comissão	Concentradas em aspectos técnicos ou políticos da proposição enfatizados pelas agências do Poder Executivo.  Referência a informações obtidas junto a agências e membros do Poder Executivo.	
	Informações e conhecimentos acumulados pelo parlamentar ao longo da trajetória profissional e política	Concentradas em aspectos técnicos ou políticos da proposição com base em conhecimentos e informações acumulados pelos parlamentares.  Referência aos próprios conhecimentos e trajetória acadêmica e profissional.	
	Senso comum/cultura popular	Concentradas na “sabedoria popular”, em conexões causais sem fundamentação empírica.	
	Outras fontes (mídia, “opinião pública”).	Concentradas em pesquisas de opinião, matérias veiculadas nos meios de comunicação (TV, rádio, internet, jornais).	

Fonte: Elaboração própria.

### 4.3 Análise dos processos decisórios

#### 4.3.1 Projetos de lei de autoria do governador do Estado que criam conselhos estaduais de políticas públicas

O primeiro par de processos decisórios analisados corresponde ao Projeto de Lei N° 1.416/2007, que cria o Conselho Estadual de Saneamento Básico - CESB - e dá outras providências, proposto pelo governador de Minas Gerais; e o Projeto de Lei N°4470/2007 que cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA e dá outras providências, de autoria do governador da Bahia. Tratam-se, ambos, de projetos oriundos do Poder Executivo que versavam sobre a criação de conselhos estaduais de políticas públicas.

Na ALMG, o Projeto de Lei N° 1.416/2007 que cria o Conselho Estadual de Saneamento Básico-CESB foi publicado no Diário do Legislativo no dia 20/07/2007 e distribuído às Comissões de Constituição e Justiça e de Saúde. O projeto não recebeu emendas no período de pauta. Na ALBA, o Projeto de Lei N° 4.470/2007 que cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia/ConCidades foi distribuído a 3 comissões: Constituição e Justiça, Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo. O projeto recebeu 5 emendas no período de pauta. A tramitação dos projetos nas duas casas pode ser observada nas linhas do tempo apresentadas a seguir.

#### Linha do tempo da tramitação do PL 1.416/2007 na ALMG

	13 dias	13 dias	20 dias	2 dias	34 dias	42 dias	14 dias	7 dias
Protocolado	Entrada na CCJ e designação do relator	Entrada na Comissão de Saúde, aprovação de requerimento solicitando audiência pública	Aprovação de parecer na CCJ	Designação de relator na Comissão de Saúde	Aprovação de prorrogação de prazo do relator na Comissão de Saúde	Aprovação de parecer na Comissão de Saúde	Em Plenário, encerrada a discussão em 1º turno com a apresentação de 2 substitutivos	Entrada na Comissão de Saúde para emitir parecer sobre os substitutivos
18/07/07	01/08/07	14/08/07	04/09/07	06/09/07	10/10/07	21/11/07	05/12/07	05/12/07

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

**Linha do tempo da tramitação do PL 4.470/2007 na ALMG**

	13 dias	2 dias	2 dias	3 dias	1 dia	6 dias	8 dias	1 dia
Protocolado	Entrada na CCJ	Designação de relator na CCJ pelas comissões conjuntas	Parecer favorável pela comissão conjunta	Encaminhado para reunião conjunta entre CCJ, Finanças, e Comissão de Infra-estrutura	Aprovação de parecer em reunião conjunta	No Plenário, em discussão e votação em primeiro turno	No Plenário, aprovação de requerimento de urgência. Projeto aprovado em discussão única	Autógrafo do governador para sanção
18/09/07	01/10/07	03/10/07	05/10/07	08/10/07	09/10/07	15/10/07	23/10/07	24/10/07

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

Na ALMG, nas duas comissões que apreciaram o projeto, o tempo transcorrido da designação ao relator à votação do parecer na comissão foi superior aos 20 dias estipulados regimentalmente. Na CCJ foram 34 dias e na Comissão de Saúde, 76. Do fim da fase de tramitação nas comissões até a inclusão na Ordem do Dia do Plenário passaram-se 14 dias. No dia 05/12, a proposição foi ao Plenário quando recebeu dois substitutivos. O projeto foi novamente encaminhado à Comissão de Saúde que deveria emitir parecer sobre os substitutivos. No dia 07/12/2007 a proposição foi distribuída ao relator e até os dias de hoje aguarda seu parecer. Portanto, do protocolo da proposição até a última ação registrada transcorreram-se 140 dias.

Na ALBA, o projeto foi apreciado em reunião conjunta das três comissões. Em função disso, da distribuição ao relator à votação do parecer, transcorreram apenas 6 dias. No dia 23/10/07, após ter sido aprovado o parecer das comissões e quando já estava na Ordem do Dia do Plenário, o projeto passou a tramitar em regime de urgência e na mesma reunião, foi aprovado em discussão única. O projeto foi transformado em norma jurídica no dia 12/11/2007 (Lei N° 10.704), publicada no Diário Oficial no dia 13/11/2007. A tramitação do projeto teve a duração de 56 dias.

**Quadro 7: Características do processo decisório em torno dos PLs 1.416/2007 na ALMG e 4.470/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Procedência/autoria	Poder Executivo/governador	Poder Executivo/governador
Recebeu emendas	Não	5
Comissões para as quais foi distribuído	CCJ e Saúde	CCJ; Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle; Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo
Recebeu emendas de relator	CCJ: 2 Saúde: 2	4 (reunião conjunta)
N. de emendas acatadas	3	2 (de pauta) e 4 do relator
Recebeu substitutivos	2	Não
Regime de tramitação	Ordinário	Urgência, aprovada por maioria na Ordem do Dia do Plenário
Transformado em norma jurídica	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 8: Tramitação dos PLs 1.416/2007 na ALMG e 4.470/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Tempo total (em dias) de tramitação	140	56
Tempo (em dias) em cada comissão	CCJ: 34 Saúde: 99	7 (apreciação em reunião conjunta)
Tempo total (em dias) nas comissões	112	7
Tempo transcorrido (em dias) da designação ao relator até a apreciação do parecer na comissão	CCJ: 34 dias Saúde: 76 dias	6
Duração (em minutos) da reunião da comissão de mérito	56 minutos	120 minutos
Tempo da reunião da comissão de mérito utilizado para a apreciação do parecer	Tempo correspondente à leitura do parecer e à sua votação imediata	6 minutos Tempo correspondente à leitura do parecer, fala de um orador e à votação do mesmo

Fonte: Elaboração própria

Os Quadros mostram que na ALMG, o tempo total de tramitação do projeto correspondeu a quase 3 vezes o tempo de tramitação na ALBA. Além disso, 80% do tempo de tramitação na ALMG corresponderam à fase de apreciação do projeto nas comissões. Os relatores ultrapassaram o tempo regimental e tiveram mais tempo do que o relator na ALBA para elaborarem seu parecer. Na Assembléia de Minas, o projeto tramitou ordinariamente e na Assembléia da Bahia foi objeto de pedido de urgência na fase final da tramitação. Enquanto na ALMG, o projeto de lei foi discutido separadamente em cada comissão, na ALBA, a proposta foi discutida em reunião conjunta de 3 comissões, convocada apenas 6 dias depois que o projeto havia sido distribuído ao relator. Segundo fala dos próprios parlamentares

baianos, a convocação de reuniões conjuntas de comissões para apreciar projetos de autoria do governador foi, no período estudado, uma estratégia bastante comum do Executivo para acelerar a tramitação das matérias. A única semelhança observada foi a de que, encerrada a fase de apreciação pelas comissões, os projetos entraram rapidamente na Ordem do Dia do Plenário.

No tocante ao tempo, portanto, os deputados mineiros contaram com melhores condições para estudar e debater o projeto. Os relatores tiveram um prazo maior para preparar peças legislativas de qualidade, com uma análise aprofundada da matéria, e os demais deputados contaram com mais tempo para se prepararem para se posicionar sobre o projeto. De acordo com o esquema analítico proposto no Capítulo 2, esse fato, em tese, poderia contribuir para ampliar o volume e a qualidade da deliberação. Na ALBA, a dimensão do tempo foi um fator negativo para os deputados: a apreciação em reunião conjunta na ALBA abreviou bastante o prazo para os deputados estudarem a matéria reduzindo a possibilidade de um diálogo entre as comissões. Além disso, seus membros tiveram pouquíssimo tempo para se prepararem para um debate mais qualificado em torno do projeto. O pedido de urgência, nesse caso, teve menos efeito sobre o trabalho das comissões da ALBA já que foi feito posteriormente à sua reunião, no mesmo dia da apreciação do parecer em Plenário.

Dadas as características da tramitação dos projetos, muito mais afins a uma organização informacional na ALMG do que na ALBA, era de se esperar que houvesse mais debate em torno do projeto na primeira casa do que na segunda. A análise das peças legislativas relacionadas ao projeto, segundo o esquema analítico proposto no Capítulo 2, mostrou que, de fato, o trabalho dos relatores na ALMG resultou em um aporte informacional ao processo decisório muito mais significativo do que na ALBA. Este fato já era esperado tendo em mente os vários aspectos destacados no Capítulo 3 que aproximam a ALMG do propalado pelo modelo informacional, com destaque, aqui, para o assessoramento técnico-legislativo.

Na ALMG, foram analisados o projeto do governador e a mensagem com sua justificativa, o parecer do relator da CCJ e o parecer do relator da Comissão de Saúde. Na ALBA, foram analisados o projeto do governador e a mensagem com sua justificativa, as emendas apresentadas no período de pauta e o parecer do relator no âmbito da reunião das comissões conjuntas.

O Quadro 9 apresenta um resumo dos tipos de argumentos que predominaram em cada peça legislativa, sua direção e os tipos de informações mobilizadas por seus autores.

**Quadro 9: Análise das peças legislativas relacionadas aos PLs 1.416/2007 na ALMG e 4.470/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Projeto de lei	Aspectos jurídicos/constitucionais	Importância do projeto/objetivos; defesa de princípio; aspectos operacionais.
Emendas	Não houve	Aspectos operacionais
Parecer do relator na CCJ	Antecedentes jurídicos; discussão de aspectos conceituais e operacionais.	Parecer único das comissões em reunião conjunta: aspectos procedimentais e operacionais.
Emendas de relator na CCJ	Aspectos jurídicos e operacionais	Aspectos operacionais e formais
Parecer do relator na comissão de mérito	Caracterização do problema; aspectos conceituais; aspectos jurídicos/constitucionais; defesa de princípio; interesses/públicos afetados; aspectos distributivos.	Parecer único das comissões em reunião conjunta: aspectos procedimentais e operacionais.
Emendas de relator na comissão de mérito	Aspectos operacionais	Parecer único das comissões em reunião conjunta: aspectos procedimentais e operacionais.
Direção dos argumentos no conjunto das peças legislativas	Favoráveis	Favoráveis
Tipos de informações e fontes mobilizadas	Técnicas: obtidas junto a órgãos e instituições públicas e privadas e legislação Políticas: obtidas nos eventos participativos junto aos cidadãos e grupos (audiências públicas)	Técnicas: legislação Políticas: obtidas nos eventos participativos junto aos cidadãos e grupos (audiências públicas)

Fonte: Elaboração própria

Na ALMG, com base no esquema analítico apresentado no Capítulo 2, observou-se um pequeno aporte informacional na análise do Projeto de Lei N° 1.416/2007 e da Mensagem N° 71/2007 apresentados pelo governador de Minas Gerais. Estes se restringiram aos aspectos jurídicos da proposta sem qualquer tentativa de fundamentá-la por meio de uma discussão de seus méritos.

No parecer da CCJ, observou-se uma abordagem mais informada que, além das questões jurídicas (discussão da competência do Executivo para legislar a respeito do tema), incluiu uma discussão sobre aspectos conceituais e operacionais do projeto (discussão em torno do conceito de saneamento e da necessidade de sua ampliação para a incorporação de

outras dimensões relacionadas; critérios para seleção dos representantes da sociedade civil). O relator mobilizou o argumento de um especialista no assunto (informação técnica obtida junto à comunidade científica e acadêmica) e apresentou duas emendas ao projeto: uma focada em aspectos jurídicos do mesmo e a outra em questões operacionais relativas às entidades que fariam parte do conselho.

Foi, entretanto, no parecer da Comissão de Saúde que o projeto recebeu o melhor tratamento. O relator concentrou-se nos aspectos substantivos da proposta ao: (a) destacar a relevância do projeto e a importância do tema do saneamento e sua relevância para a saúde pública; (b) discutir o conceito de saneamento; e (c) defender o princípio, definido em lei, “da participação efetiva da sociedade na formulação das políticas, na definição das estratégias, na fiscalização e no controle das ações de saneamento básico” e os ganhos decorrentes dessa participação. O relator também destacou a competência dos Estados e Municípios de atuarem na formulação da política e na execução das ações de vigilância ambiental e de saneamento básico e salientou a compatibilidade da proposição analisada com leis anteriores.

Além disso, o relator mobilizou informações técnicas obtidas junto a órgãos públicos (os Indicadores e Dados Básicos do Brasil (IDB, 2006), disponíveis no DATASUS, e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2007-2023)) para fazer um breve diagnóstico da situação, caracterizar o problema, os locais e os públicos mais afetados por ele e assinalar as metas e objetivos já traçados na área. O relator também fez menção a informações obtidas em audiência pública – que, como discutido nos Capítulos 2 e 3, tem o potencial de oferecer uma importante contribuição ao processo deliberativo ao multiplicar as preferências e as informações consideradas no processo decisório – e fez uma correção de um equívoco da CCJ.<sup>115</sup> O relator apresentou, ainda, 2 outras emendas, com base em sugestões colhidas em audiência pública (informações políticas obtidas nos eventos participativos junto aos cidadãos e grupos) para discutir o tema que, segundo ele, contou com a participação de diversas entidades representativas do setor: ambas tratavam da inclusão de segmentos e entidades no

---

<sup>115</sup> A Emenda de N° 1 do relator da CCJ propunha a exclusão de uma entidade da representação do conselho por compreender que a mesma não possuía personalidade jurídica e, portanto, não era institucionalizada. O relator da Comissão de Saúde sugeriu a rejeição dessa emenda afirmando que a citada entidade possuía personalidade jurídica e representação de membros da sociedade civil e do Poder Público, estando, portanto, capacitada a compor o conselho.

conselho. Entretanto, não houve uma justificativa acerca da proposta de inclusão das citadas entidades.

Na ALBA, o projeto de lei de autoria do governador, embora bastante detalhado, era vago em sua justificativa, não fundamentava as propostas feitas e se resumiu a afirmar a importância da participação da sociedade para a qualidade das decisões. Diferentemente do projeto analisado na ALMG, não houve preocupação em afirmar as competências asseguradas ao governador. Afirmou-se apenas que a lei pretendia preservar os avanços obtidos por meio de legislação anterior.

Os textos das emendas apresentadas eram bastante sucintos e, em sua maioria, versavam sobre questões operacionais (custeio da participação dos representantes da sociedade civil; forma de escolha dos 2 membros do Poder Legislativo que deveriam compor o conselho; presidência do Conselho, participação de convidados; método de tomada de decisão). Uma emenda versava sobre o escopo do conselho (propunha a incorporação da política ambiental). Em geral, o texto das emendas resumia-se à descrição das mudanças propostas sob o argumento de que elas aperfeiçoariam o projeto, mas sem justificativa. Apenas a Emenda de N° 1 recebeu uma justificativa um pouco mais elaborada: ao propor a extensão do custeio da participação dos representantes da sociedade, o autor afirmava ser uma forma de assegurar sua ampla participação.

O relator, do mesmo partido do governador, opinou pela aceitação parcial das Emendas 1 e 2 e pela rejeição das 3 emendas apresentadas pela bancada da oposição. Para a rejeição das emendas de N° 4 e 5 da oposição o relator apresentou argumentos e justificativas fundamentadas. O relator propôs outras 4 emendas que não acrescentavam novidade ao projeto, sendo duas delas decorrentes da aceitação parcial das Emendas de N° 1 e 2 que versavam sobre o custeio da participação e sobre a escolha dos representantes do Legislativo que deveriam compor o conselho. Em relação a esta última, a justificativa fundamentava-se na defesa do princípio da proporcionalidade partidária sugerida em uma das emendas. Para além da discussão das emendas, o relator não acrescentou muito em termos de informação ao processo. Não fez menção ao contexto ou aos problemas sobre os quais o conselho deveria atuar e sobre como o mesmo poderia contribuir para a política de desenvolvimento urbano do estado; também não houve menção a fontes de informação que poderiam ter sido mobilizadas para contextualizar o problema e o projeto proposto ou argumentar contrária ou

favoravelmente às emendas apresentadas por seus pares ou às suas próprias. A única fonte de informação citada foram as audiências públicas regionais convocadas para discutir a proposta do Executivo (informação política obtida nos eventos participativos junto aos cidadãos e grupos).

Em seu conjunto, as peças legislativas apresentadas na ALBA concentraram-se em afirmar a importância do projeto – em uma estratégia de reivindicação de crédito por ter apoiado sua aprovação (*take stands*) – e na discussão de seus aspectos operacionais sem a apresentação de evidências empíricas ou argumentos em sustentação às idéias apresentadas. Já na ALMG, houve uma abordagem bem mais ampla e abrangente do projeto, notando-se o esforço, sobretudo na comissão de análise de mérito, de se estabelecer uma linha de argumentação. Observou-se, inclusive, certo diálogo entre as comissões e um esforço mútuo de correção, possível devido ao caráter seqüencial da tramitação, o que não seria possível na ALBA uma vez que a apreciação foi conjunta. Além disso, destaca-se o uso de informações e dados confiáveis, provenientes de fontes oficiais para fundamentar os argumentos.

Nos dois casos, não houve apresentação de argumentos contrários ao projeto. Na ALBA, na reunião conjunta das comissões, o presidente afirmou tratar-se de um tema em torno do qual não havia divergência significativa. Vale lembrar que a criação de conselhos de políticas públicas está prevista na Constituição Federal. Argumentar contrariamente à criação do conselho, além de ferir um princípio constitucional, poderia significar impor obstáculos a uma maior participação e controle da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas, o que poderia não ser interessante para os deputados.

Na ALMG, o parecer do relator foi apreciado na 29ª reunião ordinária da Comissão de Saúde realizada em 21/11/2007, que se iniciou às 09h15minh e teve duração de 56 minutos. Estavam presentes o Presidente da comissão, o relator, dois membros titulares e um membro suplente. Havia, também, um membro externo ao Poder Legislativo. Como mostrado no Capítulo 3, no ano de 2007, a Comissão de Saúde da ALMG não estava entre as mais atuantes da casa. Por outro lado, ela se destacava por ser uma das comissões com o maior número de membros com formação e/ou experiências na área da comissão. Dos 5 parlamentares presentes na reunião que apreciou o parecer, 4 tinham alguma formação/experiência na área temática da comissão. Segundo o modelo analítico proposto nesta pesquisa, a presença destes membros poderia contribuir para a apresentação de argumentos mais embasados e para um

maior grau de crítica mútua. Entretanto, todos os membros com conhecimentos na área da comissão pertenciam a partidos da base de apoio ao governo violando uma condição fundamental do modelo informacional: a de que os especialistas estejam localizados em diferentes pontos do espectro político-ideológico. Assim, se, por um lado, os deputados tinham conhecimento sobre a matéria, por outro lado, o seu alinhamento ao governo e a ausência de um opositor qualificado não criavam um ambiente propício ao debate. Essa tendência de fato se concretizou. O registro taquigráfico da parte da reunião destinada à apreciação do parecer ocupou meia página: consistiu apenas na leitura do parecer pelo relator e na votação do mesmo concluindo por sua aprovação por unanimidade. Houve apenas uma intervenção na qual um deputado solicitou que o relator lesse novamente a composição do conselho. Ademais disso, não houve nenhuma discussão.<sup>116</sup>

Na ALBA, o parecer foi apreciado em reunião conjunta das comissões de Constituição e Justiça, Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle e Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo. A reunião realizou-se no dia 09/10/2007 e teve início às 10h30min e se encerrou 12h30min. Na reunião, estavam presentes 31 deputados, sendo 28 membros das comissões.<sup>117</sup> Estavam presentes todos os membros das comissões, com exceção de um parlamentar da comissão de Infra-estrutura. Como mostrado no Capítulo 3, 5 dos 8 membros da Comissão de Infra-estrutura tinham alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão. Na Comissão de Finanças, 4 membros, e na CCJ, 3 parlamentares, tinham conhecimentos na área da comissão. Portanto, na reunião dessas três comissões, havia um número razoável de parlamentares com conhecimentos na área de sua respectiva comissão. Dos 23 parlamentares das 3 comissões presentes, 14 pertenciam a partidos da base de apoio ao governo e 9 à Bancada da Minoria ou ao bloco independente, ambos de oposição ao governo. Havia, portanto, um ambiente mais plural do que o observado na Comissão de Saúde

---

<sup>116</sup> Na mesma reunião, foram votados quatro requerimentos: um solicitando realização de audiência pública; um propondo a pauta e os convidados para a citada audiência; um solicitando realização de outra audiência pública no interior; e um solicitando que fosse formulado um apelo ao Secretário de Saúde do Estado de Minas para a solução de um problema. A apresentação e votação dos quatro requerimentos e a votação do parecer do relator ocuparam 10 páginas das 29 que registravam a reunião. Mais da metade da reunião, foi destinada à discussão da situação dos moradores das áreas limítrofes do Estado no tocante ao acesso aos equipamentos de saúde e a necessidade de criação de uma PPI interestadual. O autor do requerimento justificou sua solicitação e a palavra foi passada para as duas convidadas presentes, ambas da Secretaria da Saúde. Após a exposição das convidadas, o presidente comunicou uma visita externa que a comissão realizaria no mesmo dia.

<sup>117</sup> Além das três comissões citadas, estavam presentes também os membros da comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público para apreciar outro projeto que constava na pauta.

da ALMG para discutir o projeto de lei em pauta. Deve-se lembrar, também, que a Comissão de Infra-estrutura da ALBA, no ano de 2007, foi uma das que realizou menos reuniões, 15.

O relator fez a leitura do parecer e às 12h24min o presidente da comissão colocou o projeto em discussão. Houve apenas um orador, um dos autores de uma das emendas apresentadas ao projeto, do bloco independente, membro da CCJ. Este destacou a importância da criação do ConCidades mediante uma caracterização dos problemas que este deveria enfrentar: o movimento migratório do campo para as cidades ocorrido nas últimas décadas que resultou na formação de grandes conglomerados urbanos e o surgimento e/ou agravamento de uma série de problemas relativos ao saneamento, à segurança e à propriedade e uso do solo urbano. O orador destacou a criação do Ministério das Cidades pelo presidente Lula como um antecedente do projeto de lei discutido. Destacou, também, que os problemas relativos à política urbana já vinham sendo discutidos em eventos informais como seminários e que era necessário institucionalizar “locais” para proporcionar o aprofundamento do debate. O deputado agradeceu a inclusão da emenda proposta o que, segundo ele, evidenciava a capacidade de diálogo do relator. Não houve mais inscritos depois desse orador. O presidente encerrou a discussão e colocou a matéria em votação. O parecer do relator foi aprovado por unanimidade. Não se tratou, portanto, de deliberação, no sentido mais forte do termo, uma vez que havia apenas um orador inscrito. Este buscou, em sua fala, caracterizar o problema, apontar os antecedentes da proposta do Executivo e reivindicar crédito por tê-la apoiado.<sup>118</sup>

Observou-se, portanto, que a deliberação não se materializou no debate verbal entre os membros das comissões que apreciaram os projetos. No caso da ALMG, ela se fez mais presente no aporte informacional oferecido pelos relatores dos projetos nas comissões, em seus pareceres. Em ambas as casas, estava presente, nas reuniões em que foram apreciados os projetos, quase a totalidade dos membros e boa parte tinha conhecimentos na área de suas respectivas comissões. Apesar disso, não se verificou discussão nas comissões de mérito que apreciaram o projeto em nenhuma das duas Assembléias. Isso era esperado para a ALBA já que o relator contou com poucos dias para elaboração do parecer e os deputados com pouco tempo para se inteirarem do assunto. Mas, não era esperado para a ALMG. Em relação a isso, pode-se supor que, a despeito de os deputados mineiros terem contado com melhores

---

<sup>118</sup>

Na mesma reunião foi aprovado o parecer ao PL N° 16.670/2007, de autoria do governador do Estado, que instituiu o Prêmio de Boas Práticas de Trabalho no Serviço Público Estadual.

condições informacionais para a deliberação, o fato de que na reunião da comissão de mérito todos os parlamentares com conhecimentos na área de comissão pertencessem a partidos de apoio ao governo esteja relacionado à ausência de debate. A falta de interlocutores qualificados com preferências díspares, situados em pontos diferentes do espectro político-ideológico, pode ter funcionado como um desincentivo a um debate mais qualificado em torno do projeto. Além disso, podem ajudar a explicar a falta de argumentos contrários à matéria: a falta de divergência significativa em torno do mesmo e a inexistência de vantagens em se posicionar publicamente contra uma medida que visava ampliar a participação e controle da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas e não acarretava perdas imediatas aos parlamentares.

Em virtude da ausência de deliberação nas reuniões das comissões de mérito, buscou-se analisar a reunião plenária na qual os projetos foram apreciados. Na ALMG, também não houve discussão em plenário. O projeto permaneceu na Ordem do Dia por 6 reuniões. Na reunião do dia 05/12, não havendo quórum suficiente para discussão, o presidente encerrou a discussão em 1º turno e encaminhou os dois substitutivos apresentados ao projeto à Comissão de Saúde.<sup>119</sup> Esta foi a última ação registrada na tramitação de projeto de lei.

Já no Plenário da ALBA, foi possível detectar o enriquecimento do debate em torno do projeto. O projeto foi aprovado no Plenário na sessão ordinária do dia 23/10/2007. Antes da votação, foi aprovado um requerimento, de autoria do líder do governo, para que o projeto passasse a tramitar em regime de urgência e fosse “votado imediatamente em segundo turno”.<sup>120</sup> A apreciação do projeto ocorreu em uma sessão bastante conturbada<sup>121</sup> na qual a oposição se valeu de todas as estratégias disponíveis para atrasar a votação: foram vários pedidos de verificação de quórum e utilização de todo o tempo regimental para falar de vários problemas

---

<sup>119</sup> Os dois substitutivos apresentados ao projeto na ALMG foram apresentados por membros da oposição e não o alteravam de forma significativa. Mas, até a atualidade não foram apreciados pela comissão.

<sup>120</sup> O líder da Bancada da Maioria encaminhou voto favorável à aprovação do requerimento de urgência, o líder da Bancada da Minoria encaminhou voto contrário e o líder do bloco independente liberou a bancada. O requerimento foi aprovado por 30 votos favoráveis e 10 contrários. O líder do governo apresentou um requerimento solicitando a prorrogação da sessão pelo tempo de 900 minutos com o objetivo de apreciar as matérias constantes da Ordem do Dia. O encaminhamento das lideranças foi o mesmo do requerimento de urgência. A prorrogação foi aprovada por 29 votos favoráveis e 11 contrários.

<sup>121</sup> A votação ocorreu um dia após a indicação de um membro da Assembléia para o Tribunal de Contas. A oposição estava insatisfeita com a forma como foi conduzido o processo já que a Mesa Diretora tomou para si a prerrogativa da indicação sem submeter ao aval do Plenário a aprovação do nome.

do estado da Bahia, com pouca menção ao projeto de lei a ser apreciado.<sup>122</sup> Nove parlamentares, sendo 8 de oposição, se inscreveram “para discutir o projeto no tempo de 20 minutos” como previsto no Regimento Interno. Os líderes da Bancada da Maioria e da Minoria encaminharam voto favorável ao parecer do relator. O projeto foi aprovado por unanimidade (34 votos a favor). Durante a fala dos oradores, foram poucas as menções ao projeto. Estas ocorreram apenas no encaminhamento de votação das lideranças da Maioria e da Minoria. Em cerca de 3 horas de sessão plenária dedicadas à discussão do projeto, apenas 40 minutos foram dedicados a falar sobre o projeto em tela. A seguir são apresentados alguns aspectos destacados pelos oradores no encaminhamento de votação ou na discussão.

Do lado da oposição, os deputados discutiram questões operacionais (tamanho do conselho e as dificuldades que o número elevado poderia acarretar para o processo de tomada de decisões); possíveis efeitos colaterais (efetividade da existência do conselho, surgimento dos “profissionais de conselho”, utilização do conselho como instrumento de “política ideológica”); procedimentais (necessidade de maior discussão prévia com a sociedade civil em audiências públicas). Dois parlamentares lamentaram o não acatamento pelo relator das emendas da bancada de oposição que, segundo eles, aperfeiçoariam o projeto, sobretudo a que privilegiaria os membros das comissões que tratavam de temas afins aos que seriam debatidos no conselho na representação da Assembléia. Foram também destacados os temas e problemas que viriam a ser tratados no conselho e sua importância para a Bahia como a questão da habitação, do saneamento e a questão fundiária e os públicos mais atingidos por esses problemas (“milhares de famílias de baixa renda, milhares de famílias pobres”).

Do lado do governo, os parlamentares fizeram um esforço para reivindicar crédito pela aprovação do projeto e reconhecer a importância das lideranças dos movimentos sociais e comunitários (estavam presentes representantes desses movimentos nas galerias do Plenário e os parlamentares, tanto da oposição, quanto do governo, fizeram referência a eles em vários momentos). Em resposta a um dos deputados de oposição, o líder do governo afirmou que o projeto havia sido debatido em 15 audiências públicas regionais, tendo sido elaborado de forma participativa com os movimentos sociais e populares.

---

<sup>122</sup> A cada verificação de quórum o relógio era zerado e os parlamentares tinham um prazo de 15 minutos para comparecerem ao Plenário. Durante este tempo, os parlamentares inscritos podiam fazer uso da palavra.

A discussão em Plenário não tomou a forma de uma deliberação propriamente dita porque os oradores, na grande maioria do tempo, não se dirigiam uns aos outros apresentando réplicas ou tréplicas aos argumentos apresentados. Além disso, em suas falas, os parlamentares aproveitaram a ocasião para trocar acusações e abordar temas em nada relacionados ao projeto em tela. Ainda assim, as falas dos oradores, sobretudo os da oposição, enriqueceram o debate em torno da matéria, ao chamar a atenção para aspectos que não tinham sido abordados na reunião das comissões como questões relativas à operacionalização e efetividade do conselho e a possíveis efeitos colaterais de sua criação.

Pode-se supor que as dificuldades impostas aos parlamentares para debater de forma mais qualificada o projeto na reunião conjunta das comissões (convocada apenas 6 dias depois da distribuição do projeto ao relator), tenha feito com que os parlamentares, sobretudo os da oposição, se valessem das oportunidades oferecidas na reunião em Plenário para se posicionarem sobre o tema. Na própria reunião, um deputado, queixando-se da pouca abertura do governo para o diálogo, afirmou que a obstrução é o único recurso à disposição da oposição na casa.

Mesmo em se tratando de uma sessão conturbada por outros acontecimentos que haviam indisposto governo e oposição, parlamentares de ambos os lados falaram em defesa da proposta do Executivo. Do lado do governo, os parlamentares faziam questão de destacar tratar-se de uma iniciativa do governador do Estado que iria enfrentar problemas herdados dos governos passados na área de saúde, saneamento e habitação. Do lado da oposição, os parlamentares enfatizavam que sua posição favorável ao projeto demonstrava a prática de uma oposição responsável, diferente “daquela oposição do passado, aquela oposição raivosa, sectária, que era contra tudo, quanto pior melhor”. Embora lamentassem o não acatamento das emendas da oposição, os parlamentares defenderam o projeto e votaram em peso a favor de sua aprovação.

A análise das falas dos deputados sugere que a interação observada no âmbito do Plenário da ALBA não é fruto de uma dinâmica informacional na qual os legisladores contam com recursos de informação e atribuem valor a eles como critério importante na tomada de decisões. A dinâmica observada parece se explicar muito mais pela distribuição das preferências na casa e por um clima de polarização entre parlamentares alinhados ao governo e os legisladores do principal partido de oposição, o DEM, que durante anos ocupou o poder

no estado (SOUZA, 2010) e buscava exercer uma oposição combativa como forma de se manter vivo enquanto alternativa política. Ainda assim, independentemente da motivação dos parlamentares, suas falas contribuíram, em alguma medida, para esclarecer o processo de decisão.

#### ***4.3.2 Proposições de autoria de deputados que estabeleciam a proibição da chamada “consumação mínima” nos bares, boates e estabelecimentos congêneres***

O segundo par de projetos analisados, de autoria de deputado, versam sobre a proibição da chamada “consumação mínima”. Na ALMG, trata-se do Projeto de Lei N°486/2007 que propunha a proibição aos restaurantes, aos bares, às casas noturnas e aos estabelecimentos congêneres da prática da obrigatoriedade de “consumação mínima”. Na ALBA, trata-se do Projeto de Lei N° 15.972/2007 que “proíbe a cobrança da chamada “consumação mínima” nos bares, boates e congêneres em todo o Estado da Bahia”.

Na ALMG, o projeto resultou do desarquivamento do PL N° 2202/2005. A proposição foi protocolada no dia 21/03/2007 e distribuída às comissões de Constituição e Justiça, de Defesa do Consumidor e do Contribuinte e de Fiscalização Financeira e Orçamentária. O projeto foi protocolado na ALBA no dia 12/03/2007 e distribuída à Comissão de Constituição e Justiça, de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho e de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle. Em ambas as casas, os projetos não receberam emendas durante o período de pauta.

As linhas do tempo, apresentadas a seguir, mostram como foi a tramitação dos projetos e o fluxo do processo decisório.

**Linha do tempo da tramitação do PL 486/2007 na ALMG**

	7 dias	55 dias	3 dias	20 dias	5 dias	8 dias	7 dias
Protocolado	Entrada na CCJ e designação de relator	Aprovação de parecer na CCJ	Entrada na Defesa do Consumidor e designação de relator	Aprovação de parecer na Defesa do Consumidor	Entrada na Fiscalização Financeira e Orçamentária e designação de relator	Aprovação de parecer na Fiscalização Financeira e Orçamentária	No Plenário, aprovação em 1º turno
21/03/07	28/03/07	22/05/07	25/05/07	14/06/07	19/06/07	27/06/07	04/07/07

	6 dias	51 dias	307 dias	8 dias	30 dias	88 dias
Entrada na Defesa do Consumidor e designação de relator no 2º turno	Aprovação de parecer na Defesa do Consumidor 2º turno	No Plenário, aprovação em 2º turno	Entrada na Comissão de Redação, designação de relator e aprovação de parecer. No Plenário, aprovado em redação final	Vetado totalmente pelo governador	No Plenário, veto total mantido	
10/07/07	30/08/07	03/06/08	11/06/08	11/07/08	07/10/08	

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

**Linha do tempo da tramitação do PL N° 15.972/2007 na ALBA**

	163 dias	76 dias	28 dias	2 dias	96 dias	13 dias
Protocolado	Entrada na CCJ e designação de relator	Apresentação de parecer pelo relator da CCJ	Aprovação do parecer na CCJ	Entrada na Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo	Designação de relator na Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo	Apresentação de parecer pelo relator da Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo
12/03/07	22/08/07	06/11/07	04/12/07	06/12/07	12/03/08	25/03/08

	28 dias	2 dias	6 dias	27 dias	9 dias	6 dias	9 dias
Aprovação de parecer na Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo	Entrada na Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho	Distribuição ao relator na Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho	Apresentação do parecer do relator da Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho	Aprovação do parecer na Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho	Entrada na Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle e designação do relator	Apresentação do parecer na Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle	
22/04/08	24/04/08	30/04/08	26/05/08	04/06/08	10/06/08	19/06/08	

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

Na ALMG, com exceção do relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, nas outras comissões, o tempo transcorrido entre a entrada do projeto na comissão até a sua votação foi superior aos 20 dias estipulados pelo Regimento Interno para emissão de parecer pela comissão, em regime ordinário. Foram 91 dias de tramitação nas comissões permanentes no primeiro turno, em um total de 477 dias de tramitação. O maior lapso de tempo transcorreu entre a apreciação pela comissão de mérito no segundo turno e a sua entrada na Ordem do Dia do Plenário. Essa demora remete às preferências do presidente da casa que é quem tem a prerrogativa de organizar a Ordem do Dia podendo, para isso, ouvir as lideranças partidárias (Art. 82, RI ALMG).

Na ALBA, todas as comissões extrapolaram em muito o prazo regimental para emissão de parecer: foram 104 dias na CCJ, 137 dias na Comissão de Infra-estrutura e 42 dias na Comissão de Defesa do Consumidor, transcorridos da distribuição ao relator à votação de seu parecer. Os maiores lapsos foram observados entre o protocolo do projeto e a entrada na CCJ, entre a entrada na CCJ e a apresentação do parecer pelo relator e entre a entrada na Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo e a designação de relator. A estagnação final do processo ocorreu após um pedido de vistas na Comissão de Finanças e Orçamento, última ação relacionada a este projeto. Verificou-se, também, o registro de alguns dias entre a apresentação do parecer pelo relator e a sua votação na reunião da comissão. Este período, em tese, poderia favorecer o debate em torno da matéria dando aos parlamentares um maior tempo para se inteirarem do assunto.

**Quadro 10: Características do processo decisório em torno dos PLs 486/2007 na ALMG e 15.972/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Procedência/autoria	Poder Legislativo/Deputado	Poder Legislativo/Deputado
Recebeu emendas	Não	Não
Comissões para as quais foi distribuído	Constituição e Justiça; de Defesa do Consumidor e do Contribuinte; e Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Constituição e Justiça; de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo; Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho; e de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle
Recebeu emendas de relator	Não	1, na Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho
N. de emendas acatadas	-	1
Recebeu substitutivos	1, na CCJ	Não
Regime de tramitação	Ordinário	Ordinário
Transformado em norma jurídica	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 11: Tramitação dos PLs 486/2007 na ALMG e 15.972/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Tempo total (em dias) de tramitação	477	464
Tempo (em dias) em cada comissão	CCJ: 55 Defesa do Consumidor: 20 Fiscalização financeira: 8 Defesa do Consumidor (2º turno): 51	CCJ: 104 Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo: 137 Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho: 42
Tempo total (em dias) nas comissões	91	301
Tempo transcorrido (em dias) da designação ao relator até a apreciação do parecer na comissão	CCJ: 55 Defesa do Consumidor: 20 Fiscalização financeira: 8 Defesa do Consumidor (2º turno): 51	CCJ: 104 Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo: 41 Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho: 36
Duração (em minutos) da reunião da comissão de mérito	Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte (1º turno): 32 minutos	Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo: 49 minutos Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho: 25 minutos
Tempo da reunião da comissão de mérito utilizado para a apreciação do parecer	Tempo correspondente à leitura do parecer e à sua votação imediata.	Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo e Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho: tempo correspondente à leitura do parecer e à sua votação imediata.

Fonte: Elaboração própria

Os projetos oferecem uma interessante oportunidade de comparação, pois, além de serem, ambos, de autoria de deputados, versavam sobre assuntos muito semelhantes. Tanto na ALBA quanto na ALMG houve poucas iniciativas de modificações dos projetos tais quais apresentados: não foram propostas emendas no período de pauta; na ALBA, houve apenas uma emenda de relator, e na ALMG um substitutivo que tocava em questões de técnica legislativa. O tempo total de tramitação dos projetos foi bastante semelhante nas duas casas, porém, com um fluxo muito diferente. Na ALMG, o projeto passou por todas as etapas de tramitação em dois turnos com um hiato grande de tempo entre a apreciação pela última comissão, no segundo turno, e a entrada na Ordem do Dia do Plenário. Já na ALBA, viram-se interrupções no processo ainda na fase de tramitação nas comissões e a sua estagnação na quarta comissão permanente.

Quanto às peças legislativas, foi feita a análise dos projetos apresentados na ALBA e na ALMG, dos pareceres dos relatores dos projetos nas comissões às quais foram distribuídos e da mensagem de veto do governador mineiro. O Quadro a seguir apresenta uma síntese da análise das peças legislativas considerando o esquema proposto no Capítulo 2, que foca os tipos de argumentos mobilizados, sua direção e os tipos e fontes de informações utilizadas.

**Quadro 12: Análise das peças legislativas relacionadas aos PLs 486/2007 na ALMG e 15.972/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Projeto de lei	Aspectos conceituais; aspectos jurídicos/constitucionais; caracterização do problema.	Resultados positivos; caracterização do problema.
Emendas	Não houve	Não houve
Parecer do relator na CCJ	Aspectos jurídicos/constitucionais	Aspectos jurídicos/constitucionais
Emendas de relator na CCJ	1 substitutivo: aspecto formais.	Não houve
Parecer do relator na comissão de mérito 1	Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte: defesa de princípio; aspectos jurídicos/constitucionais; experiências semelhantes.	Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo: aspectos operacionais; jurídicos; defesa de princípio; caracterização do problema.
Emendas de relator na comissão de mérito 1	Não houve	Não houve
Parecer do relator na comissão 2	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária: impactos financeiros	Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho: resultados positivos; importância/objetivos do projeto; aspectos jurídicos/constitucionais; experiências semelhantes.
Emendas de relator na comissão 2	Não houve	1; extrapola o conteúdo do projeto
Parecer do relator na comissão 3	Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte (2º turno): experiências semelhantes; resultados positivos.	-
Emendas de relator na comissão 3	Não houve	-
Direção dos argumentos no conjunto das peças legislativas	Favoráveis	Favoráveis
Tipos de informações e fontes mobilizadas	Técnicas: legislação	Técnicas: obtidas junto a órgãos e instituições públicas e privadas e legislação

Fonte: Elaboração própria

Na ALMG, o projeto de lei esclarecia o que se entendia por “consumação mínima” e estabelecia as penalidades para os estabelecimentos que descumprissem a lei. Sua justificativa, de cerca de meia lauda, baseava-se na defesa de princípio (liberdade da escolha dos consumidores) e destacava os aspectos ilegais da prática da cobrança da consumação mínima (de venda casada e imposição de limites quantitativos de consumo aos clientes, ambas vetadas pelo Código de Defesa do Consumidor). Além disso, afirmava-se que a cobrança da

consumação mínima era um estímulo ao consumo de álcool pelos jovens, sem apresentar evidências em sustentação á afirmação.

No parecer apreciado na CCJ, de uma lauda, o relator restringiu-se á discussão dos aspectos jurídicos (competência do Estado para legislar sobre o tema e a ausência de uma norma no Código de Defesa do Consumidor sobre o assunto). Em seu parecer, o relator conclui pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do projeto na forma do Substitutivo 1 proposto para “melhor adequar o texto do projeto à técnica legislativa”. Entretanto, o substitutivo apresentado ia muito além da mera questão da técnica legislativa estendendo a proibição da cobrança da consumação mínima “por fornecedor de produto ou serviço” de modo genérico.

No parecer apreciado pela Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, de uma lauda, o relator adotou integralmente o texto do parecer apresentado ao PL desarquivado N° 2202/2005. Sua argumentação a favor do projeto baseou-se: (a) na defesa de princípio (liberdade de escolha); (b) na caracterização do problema (ilegalidade da cobrança); e (c) em experiências semelhantes levadas a cabo em outras localidades (leis aprovadas em outros estados brasileiros que proibiam a cobrança da consumação mínima). O relator opinou pela aprovação do projeto na forma do Substitutivo 1 apresentado pela CCJ.

O parecer apreciado na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária resumiu-se a afirmar que a proposição em pauta não apresentava nenhum impacto do ponto de vista financeiro e orçamentário e não ocasionava novas despesas para os cofres públicos.

No parecer de segundo turno da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, o relator apontou as mesmas razões citadas em primeiro turno para justificar a aprovação do projeto, na forma do Substitutivo 1, fazendo referência a experiências semelhantes realizadas em outras localidades (um município e a um estado brasileiro que já haviam aprovado norma semelhante) e destacando os resultados positivos que poderiam advir da aprovação do projeto (reduzir os acidentes causados pelo consumo excessivo de álcool).

Por fim, na Mensagem 253/2008 em que o governador apresenta a justificativa do veto total ao projeto, afirmou-se que em sua redação final o projeto estendia a proibição da cobrança de consumação mínima a fornecedor de produto ou serviço e suprimia a definição

de consumação mínima. Argumentou-se que, dessa forma, a proposição, se transformada em norma jurídica, atingiria, com efeitos negativos, “outras categorias de fornecedores, que não aqueles que justificaram o projeto, como, por exemplo, fornecedores de serviços de energia elétrica, água, planos de saúde, aos quais a fixação de consumo mínimo é adequada e legal”. Além disso, argumentou-se que o texto aprovado extrapolava “a intenção dos legisladores, com prejuízo aos próprios consumidores”.

Na ALBA, o projeto de lei, justificava a proibição da cobrança da “consumação mínima” a partir de uma caracterização do problema a ser enfrentado e dos resultados positivos que ele poderia acarretar. Entretanto, o relator apresentou uma série de relações de causalidade não explicadas ou fundamentadas em evidências empíricas. Afirmava-se que: a maioria dos frequentadores dos locais que cobravam consumação mínima era jovem; que estes se deslocavam até os citados locais, em sua maioria, de automóvel; e que a consumação mínima levava as pessoas a ingerirem mais álcool do que de costume. Além disso, partia da premissa, já bastante difundida e justificada pela apresentação de dados da Associação Brasileira dos DETRANS, de que a maioria das colisões de automóveis ocorria em virtude do consumo de álcool (informação técnica obtida junto a órgãos e instituições públicas e privadas). Dessa forma, afirmava-se que a proibição da consumação mínima contribuiria para a redução do consumo de álcool pelos jovens e para a redução do número de acidentes automobilísticos causado por consumo de álcool envolvendo jovens. Tratava-se, portanto, de uma política do tipo que Arnold (1991) chama de *multy-stage*, isto é, que envolve uma longa cadeia causal da decisão à produção de seus objetivos finais.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o relator se restringiu a uma discussão dos aspectos jurídicos da proposição (competência do Estado para legislar sobre o tema ilegalidade da cobrança da consumação mínima). O relator fez referência à Constituição Federal, ao Regimento Interno da Assembléia e ao Código de Defesa do Consumidor.

O relator da Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo, em seu parecer: (a) discutiu os aspectos jurídicos da proposição (antecipando-se à objeção de que a matéria já se encontraria normatizada no Código de Defesa do Consumidor); (b) apresentou uma nova visão do problema ao afirmar que a cobrança da “consumação mínima” prejudicava a atividade turística do Estado ao encarecer o valor dos serviços prestados nos

estabelecimentos que a praticavam (sem apresentar evidências ou dados em sustentação à sua afirmação); e (c) baseou-se na defesa de princípio (liberdade de escolha).

Por fim, o parecer do relator na Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho (o mesmo da Comissão de Constituição e Justiça), opinou favoravelmente ao projeto destacando: (a) sua importância e compatibilidade com aos interesses dos consumidores; (b) os resultados positivos que a aprovação do projeto poderia acarretar (redução do consumo de bebidas alcoólicas e para enquadrar os estabelecimentos dentro das normas do Código de Defesa do Consumidor); e (c) experiências semelhantes realizadas em outros estados. O relator propôs uma emenda ao projeto que, em realidade, extrapolava o mesmo: tal emenda visava normatizar o uso de cartelas de consumo pelos estabelecimentos e a cobrança de multa e taxa por sua perda e extravio, consideradas abusivas. Em sua emenda o relator argumenta que a cobrança dessas multas e taxas, embora não sejam ilegais, muitas vezes, são exorbitantes configurando-se abuso.

No que tange às peças legislativas, observou-se, na ALMG, muita concentração nos aspectos legais da cobrança. Assim como na ALBA, o relator da Comissão de Defesa do Consumidor fez referências a experiências semelhantes. O argumento que associava a cobrança da consumação mínima ao consumo excessivo de álcool pelos jovens também esteve presente na ALMG, sem fundamentação, mas ocupou um espaço menor do que o observado na ALBA.

Na Assembléia da Bahia, observou-se que, na explicitação do problema a ser enfrentado, o projeto apresentado propunha várias relações de causalidade não fundamentadas e não questionadas pelos relatores. Foi feita apenas uma referência vaga a evidências empíricas e a uma fonte de informação. Um aspecto positivo do ponto de vista informacional foi o de que os relatores, nas três comissões, defenderam a aprovação do projeto, a partir do ponto de vista da comissão oferecendo, dessa forma uma abordagem abrangente do projeto em tela. Observa-se uma diferença clara, portanto, em relação ao primeiro projeto analisado na ALBA que criava o Concidades: quando as comissões opinam cada uma de uma vez e sequencialmente elas podem dialogar entre si, buscando analisar a matéria por ângulos não privilegiados pelas demais, corrigindo-se mutuamente e proporcionando uma abordagem mais abrangente do projeto, o que é muito mais difícil quando as comissões apreciam conjuntamente uma matéria.

Apesar de cada comissão da ALBA ter buscado dar uma contribuição própria à análise do projeto, a maioria dos argumentos apresentados não foi fundamentada. As evidências mais mobilizadas referiam-se aos aspectos jurídicos da matéria, consistindo em leis estaduais e federais. Salta aos olhos que em nenhuma das comissões da ALBA tenham sido feitos questionamentos às relações de causalidade propostas no projeto original. Também na ALMG os relatores não se valeram de evidências para fundamentar as posições defendidas, com exceção das que se relacionavam com os seus aspectos jurídicos.

Além disso, nas duas Assembléias observou-se a completa ausência de argumentos contrários ao projeto e de considerações sobre os que poderiam vir a serem negativamente afetados por ele, no caso, os proprietários dos estabelecimentos aos quais eram propostas as restrições. Em favor destes poder-se-ia, por exemplo, argumentar que a proibição da consumação mínima poderia comprometer a sobrevivência do negócio, podendo resultar em redução dos lucros e eliminação de postos de trabalho ou em ampliação dos preços dos produtos e serviços oferecidos. Em todas as peças legislativas analisadas, nas duas casas, os argumentos apresentados eram todos favoráveis ao projeto.

Na ALBA, o projeto foi apreciado na reunião da Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo do dia 22/04/2008 que teve início às 10h11min e se encerrou às 11h00min. Estavam presentes, além do presidente da comissão, outros 5 membros e 3 parlamentares não membros. Dos 6 membros presentes, 4 tinham alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão. Como o relator não estava presente, solicitou-se a outro membro da comissão que fizesse a leitura do parecer. Depois da leitura, o presidente colocou o projeto em discussão. Como não havia nenhum inscrito, o projeto foi imediatamente votado sendo aprovado por maioria. Na mesma reunião foi apreciado parecer a outro projeto para o qual também não houve discussão.<sup>123</sup> Os deputados discutiram, ainda, uma questão procedimental não relacionada especificamente ao projeto: destacaram o fato de que não estavam sendo votados projetos de autoria de deputados e fizeram um apelo por um acordo de lideranças para votar projetos com procedência no Legislativo, como forma de estimular os deputados a apresentarem proposições.

---

<sup>123</sup> Trata-se do PL N°15943/2007 que dispõe sobre a obrigatoriedade do registro do grupo sanguíneo e do fator RH nos uniformes dos trabalhadores que menciona e dá outras providências. Tratavam-se dos dois últimos projetos da pauta. Além deles, foram feitas 3 comunicações e aprovados dois requerimentos de audiência pública.

Ainda na ALBA, após aprovado na Comissão de Infra-estrutura, o projeto foi apreciado na 9ª reunião extraordinária da Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho, realizada dia 04/06/2008. É bom lembrar que no ano de 2008, a Comissão de Defesa do Consumidor da ALBA realizou 13 reuniões e tinha 3 membros com conhecimento na área temática da comissão. A reunião, iniciada às 11h12min, contou com a presença do presidente e de outros 5 membros da comissão e de um deputado não membro, tendo sido encerrada às 11h37min. De todos os membros presentes, apenas um tinha alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão. Como o relator não estava presente, o parecer foi lido por outro parlamentar. Após sua leitura, o presidente colocou o parecer em discussão. Como não houve nenhum orador inscrito, o presidente colocou o parecer em votação e este foi aprovado por unanimidade. Na mesma reunião foram apreciados outros dois pareceres, também sem qualquer discussão.<sup>124</sup>

Na ALMG, foi possível ter acesso às notas taquigráficas apenas da 13ª reunião ordinária da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte que apreciou o projeto em primeiro turno. No ano de 2008, a Comissão de Defesa do Consumidor da ALMG realizou 27 reuniões e dos 17 projetos que nela receberam parecer, nenhum versava sobre legislação irrelevante. A comissão tinha 2 membros titulares com conhecimentos na sua área temática e não realizou nenhuma substituição nos anos de 2007 e 2008. A reunião, realizada no dia 14/06/2007 teve início às 09h00min e se encerrou às 09h32min. Estavam presentes, além do presidente da comissão, outros 3 membros titulares. Além do presidente, outro membro tinha formação e/ou experiência na área da comissão. O relator leu o parecer. Como não havia orador inscrito o presidente colocou o parecer imediatamente em votação e este foi aprovado. Na mesma reunião foram aprovados outros três projetos de lei, sendo dois deles, sem qualquer discussão.<sup>125</sup> Também no Plenário o projeto foi aprovado sem qualquer discussão, em primeiro e em segundo turnos.

---

<sup>124</sup> Tratam-se dos PLs Nº 13.965/2004 que estabelece multas às empresas responsáveis pela renovação automática de assinatura de revista e periódicas, sem o expresso consentimento do consumidor e Nº 14.146/2004 que dispõe sobre criação do cadastro especial de usuários do serviço de telefonia no âmbito do Estado da Bahia e dá outras providências. Na mesma reunião foi feita a eleição do vice-presidente da Comissão.

<sup>125</sup> Tratam-se dos PLs Nº 609/2007, que veda a inscrição do nome de consumidor de serviço público em cadastro de restrição ao crédito; Nº 615/2007, que fixa prazo para que as operadoras de TV a cabo efetuem a interrupção do serviço quando solicitada pelo usuário; e o Nº 847/2007, que proíbe as empresas que exploram televisão a cabo cobrar pela instalação e uso de pontos extras. Na mesma reunião foram aprovados dois requerimentos de realização de audiência pública.

Mais uma vez observou-se que a deliberação não se materializou de forma verbal no âmbito das reuniões das comissões de mérito analisadas. A apresentação de argumentos em sustentação à proposta ou visando o seu aperfeiçoamento ocorreu mediante os pareceres dos relatores das comissões e estes, ou se concentraram nos aspectos jurídicos relacionados à matéria ou em argumentos sobre o mérito sem fundamentação. Na ALBA a ausência de debate não surpreende dado o fato, mostrado no Capítulo 3, de que a Assembléia encontra-se muito distante de uma organização informacional. Na reunião da Comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo, no entanto, estavam presentes 4 membros com conhecimentos na área temática da comissão o que poderia ter contribuído para qualificar o debate, segundo propalado pelo modelo informacional.

Na ALMG, era de se esperar um debate mais qualificado em torno do projeto. Salta aos olhos a apresentação do Substitutivo 1 pela Comissão de Constituição e Justiça e sua incorporação em todos os pareceres emitidos posteriormente: o substitutivo claramente ia além de questões meramente formais induzindo a uma mudança substantiva e estendendo significativamente o efeito da lei. Entretanto, esta questão não foi debatida pelos relatores ou, como se observará adiante, nas reuniões das comissões. Ao não se anteciparem às conseqüências da introdução da citada mudança – o que poderia ter sido feito dados os recursos informacionais à sua disposição, elencados no Capítulo 3 – os parlamentares abriram espaço para o veto total, ao final, do processo. Levando em consideração que o tempo total de tramitação do projeto foi de 477 dias, sendo 91 nas comissões, fica claro o desperdício de tempo, energia e recursos. Quanto a isso, pode-se aventar duas hipóteses: ou os parlamentares realmente incorreram em erro não antecipando que a apresentação do Substitutivo 1 abriria espaço para o veto do governador ou eles estavam perfeitamente cientes dos riscos, mas como não tinham interesse em ver o projeto aprovado, prefeririam transferir para o governador o ônus de bloqueá-lo.

Seja em relação às peças legislativas, seja em relação às reuniões das comissões, nas duas Assembléias, é possível crer que a ausência de argumentos contrários ao projeto ou de crítica mútua, fosse resultante de alto grau de consenso em torno dele, o que também é sugerido pelas poucas iniciativas de emendamento. Ou ainda, pelos pequenos impactos que o projeto poderia vir a ter sobre os interesses dos legisladores.

### ***4.3.3 Proposições de autoria de deputados que propunham medidas para ampliar a transparência na administração pública estadual***

O terceiro par de processos decisórios a ser analisado corresponde ao PL N° 1015/2007, de autoria de deputado, apresentado na ALMG dia 03/05/2007 e o PL N° 15.954/2007 protocolado na ALBA dia 05/03/2007, também de autoria de deputado. O primeiro tornava obrigatória a comunicação dos repasses de recursos financeiros estaduais para os municípios às respectivas câmaras municipais e a disponibilização, na Internet, de informações sobre as atividades da administração pública, sob título de Minas Transparente. O segundo determinava a disponibilização, na página de internet oficial do governo do estado da Bahia, da relação completa das entidades não governamentais de quaisquer espécies beneficiárias de recursos públicos estaduais.

Na ALMG, o projeto foi distribuído às comissões de Constituição e Justiça, Defesa do Consumidor e do Contribuinte e de Fiscalização Financeira e Orçamentária. O projeto não recebeu emendas no período de pauta. Nas três comissões os relatores apresentaram parecer favorável na forma do Substitutivo 1, apresentado na CCJ. A última ação registrada foi a aprovação do parecer na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária no dia 15/10/2007, 165 dias depois que o projeto foi protocolado. Na ALBA o projeto também não recebeu emendas durante o período de pauta e foi distribuído para a Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público e para a Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle.

As linhas do tempo, a seguir, mostram a tramitação completa dos projetos.

**Linha do tempo da tramitação do PL 1015/2007 na ALMG**

	5 dias	6 dias	64 dias	16 dias	56 dias	13 dias	5 dias
Protocolado	Entrada na CCJ e designação de relator	Designação de relator na CCJ	Aprovação do parecer do relator na CCJ	Entrada na Comissão de Defesa do Consumidor e designação de relator	Aprovação do parecer do relator na Comissão de Defesa do Consumidor	Entrada na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e designação de relator	Aprovação do parecer do relator na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária
03/05/07	08/05/07	14/05/07	17/07/07	02/08/07	27/09/07	10/10/07	15/10/07

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

**Linha do tempo da tramitação do PL N° 15.954/2007 na ALBA**

	84 dias	71 dias	10 dias	46 dias	2 dias	5 dias
Protocolado	Entrada na CCJ	Designação de relator na CCJ	Apresentação de parecer pelo relator da CCJ	Aprovação do parecer na CCJ	Entrada na Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público	Designação de relator na Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público
05/03/07	28/05/07	07/08/07	17/08/07	02/10/07	04/10/07	09/10/07

	180 dias	85 dias	3 dias	46 dias	24 dias	81 dias
Apresentação de parecer pelo relator da Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público	Aprovação de parecer na Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público	Entrada na Comissão de Finanças e Orçamento	Designação de relator na Comissão de Finanças e Orçamento	Apresentação de parecer pelo relator da Comissão de Finanças e Orçamento	Pedido de vistas de deputado	
07/04/08	01/07/08	04/07/08	19/08/08	12/09/08	02/12/08	

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

A análise das linhas do tempo mostra que em ambas as Assembléias, as comissões (com exceção da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária na ALMG) extrapolaram bastante o prazo regimental para emissão de parecer. Fica claro, também, que na ALMG o processo decisório parece fluir melhor do que na ALBA, não se observando lapsos de tempo tão grandes entre uma ação e outra. A diferença no fluxo do processo pode ser um reflexo da maior institucionalização do trabalho das comissões permanentes na ALMG, em

comparação com as da ALBA, aspecto corroborado pelos dados apresentados no Capítulo 3. Porém, uma maior compreensão das diferenças no fluxo do processo decisório e dos hiatos de tempo entre a apreciação por uma comissão e outra exige uma investigação à parte. De toda forma, é possível supor que, embora a disponibilidade de tempo seja uma condição importante no modelo informacional, porque assegura aos parlamentares condições para o estudo e o debate dos projetos, por outro lado, longas interrupções no processo podem ser prejudiciais ao gerar fragmentação, descontinuidade, aumentando, inclusive, os custos para a obtenção e o processamento de informações.

Na ALMG, o maior hiato de tempo ocorreu entre a entrada na CCJ e a aprovação do parecer do relator – 70 dias – e entre a designação de relator na Comissão de Defesa do Consumidor e a aprovação de seu parecer, 56 dias. De toda, forma o tempo total de tramitação na ALMG foi de 165 dias, enquanto na ALBA foi de 637 dias. Na ALBA registrou-se grande hiato de tempo (84 dias) entre o protocolo do projeto e a sua distribuição à CCJ e entre a entrada na comissão e a designação do relator (71 dias). O maior lapso de tempo ocorreu entre a designação do relator na Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público e a apresentação de seu parecer (180 dias) e entre a apresentação de seu parecer e sua votação, 85 dias. Mais uma vez, observou-se que, na ALBA, a apresentação do parecer pelos relatores ocorreu vários dias antes de sua apreciação na reunião da comissão, fato que, em tese, poderia contribuir para um debate mais qualificado em torno da matéria já que os parlamentares teriam tempo para se inteirar da posição do relator e se prepararem para sustentar as suas próprias.

Os quadros a seguir apresentam uma síntese das características dos processos decisórios analisados.

**Quadro 13: Características do processo decisório em torno dos PLs 1015/2007 na ALMG e 15954/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Procedência/autoria	Poder Legislativo/Deputado	Poder Legislativo/Deputado
Recebeu emendas	Não	Não
Comissões para as quais foi distribuído	Constituição e Justiça; Defesa do Consumidor e do Contribuinte; Fiscalização Financeira e Orçamentária	Constituição e Justiça; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público; Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle.
Recebeu emendas de relator	1, na CCJ centrada em aspectos formais	1, na CCJ centrada em aspectos jurídicos
N. de emendas acatadas	1	1
Recebeu substitutivos	1, aspectos formais	Não
Regime de tramitação	Ordinário	Ordinário
Transformado em norma jurídica	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 14: Tramitação dos PLs 1015/2007 na ALMG e 15954/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Tempo total (em dias) de tramitação	165	637
Tempo (em dias) em cada comissão	CCJ: 70 Defesa do Consumidor: 56 Fiscalização financeira: 5	CCJ: 127 Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público: 270
Tempo total (em dias) nas comissões	160	553
Tempo transcorrido (em dias) da designação ao relator até a apreciação do parecer na comissão	CCJ: 64 Defesa do Consumidor: 56 Fiscalização Financeira: 5	CCJ: 56 Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público: 265
Duração (em minutos) da reunião da comissão de mérito	130	70
Tempo da reunião da comissão de mérito utilizado para a apreciação do parecer	O correspondente a leitura do parecer e sua votação imediata	O correspondente a leitura do parecer e sua votação imediata

Fonte: Elaboração própria

Em nenhuma das duas Assembléias o projeto recebeu emendas no período de pauta. As emendas de relator, nas duas casas, versavam sobre aspectos jurídicos ou formais da proposição. O tempo total de tramitação na ALBA foi muito superior ao verificado na ALMG. Apesar disso, o projeto cumpriu mais etapas na ALMG do que na ALBA.

Em relação a esse par de proposições foram analisados os textos dos projetos apresentados pelos deputados e os pareceres dos relatores. O Quadro a seguir mostra os principais argumentos mobilizados pelos autores das peças legislativas, sua direção e as informações mobilizadas por eles.

**Quadro 15: Análise das peças legislativas relacionadas aos PLs 486/2007 na ALMG e 15.972/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA</b>
Projeto de lei	Aspectos jurídicos/constitucionais; aspectos operacionais, defesa de direitos; defesa de princípio, resultados positivos do projeto.	Defesa de princípios; caracterização do contexto; caracterização do problema, resultados positivos do projeto.
Emendas	Não houve	Não houve
Parecer do relator na CCJ	Aspectos jurídicos/constitucionais; aspectos operacionais, defesa de princípios; defesa de direitos.	Aspectos jurídicos/constitucionais
Emendas de relator na CCJ	1 substitutivo: aspectos formais.	1, aspectos jurídicos/constitucionais
Parecer do relator na comissão 2	Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte: defesa de princípios; defesa de direitos, resultados positivos do projeto.	Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho: importância/objetivos do projeto; protocolos/parabenização.
Emendas de relator na comissão 2	Não houve	Não houve
Parecer do relator na comissão 3	Fiscalização financeira e orçamentária: impactos financeiros, resultados positivos do projeto, defesa de princípios.	-
Emendas de relator na comissão 3	Não houve	-
Direção dos argumentos no conjunto das peças legislativas	Favoráveis	Favoráveis
Tipos de informações e fontes mobilizadas	Técnicas: legislação	Técnicas: legislação Outras fontes: mídia

Fonte: Elaboração própria

Na ALMG, o texto do projeto, bastante detalhado, foi inspirado no Substitutivo apresentado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária ao Projeto de Lei Nº 54/2003 que tramitou em todas as comissões na legislatura anterior (2003-2006) e foi arquivado ao seu final sem ter sido votado. O projeto especificava as informações a serem repassadas pelo Poder Executivo estadual, o prazo para dar publicidade às informações, a forma de sua organização (clara, padronizada e atualizada de modo a possibilitar acesso fácil

e rápido) e a linguagem a ser utilizada (acessível ao cidadão). Estabelecia outras obrigações para os órgãos da administração pública relacionadas à publicidade de uma série de informações. Trata-se, portanto, de um projeto com um alcance muito maior do que o apresentado na ALBA, fato que deve ser considerado por poder apresentar implicações sobre a interação entre os deputados. A sua escolha deveu-se ao fato de que ele era o que mais se assemelhava ao projeto escolhido na ALBA.

Na justificativa o autor concentrou-se: (a) nos aspectos jurídicos da matéria (Projeto de Lei Nº 54/2003 desarquivado e Lei de Responsabilidade Fiscal); (b) nos resultados positivos que o mesmo poderia acarretar (prover o cidadão de instrumentos para uma maior participação e fiscalização; ampliar a democratização das informações e a transparência em relação aos atos praticados pela administração pública, consolidar atos e iniciativas dispersas e incompletas sobre o tema); e (c) na defesa de princípios (princípios da moralidade e da publicidade que devem nortear a administração pública).

O parecer da CCJ baseou-se: (a) nos aspectos jurídicos (recorrendo ao Projeto de Lei Nº 54/2003 desarquivado, à Constituição Federal de 1988 e à Constituição Mineira de 1989)<sup>126</sup>; (b) na defesa de princípio (princípios que regem a administração pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência); (c) na defesa de direitos (direito do cidadão de, além de votar e ser votado, conhecer e fiscalizar os atos do poder público); e (d) em aspectos operacionais (o grande potencial da Internet como “um meio altamente sofisticado e moderno para ampliar e fortalecer o princípio da publicidade”, melhor, segundo o relator, do que o Diário Oficial que já cumpria esse papel). O relator propôs o Substitutivo Nº 1 focado em aspectos formais, de ordem técnico-legislativa.

Na Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte o relator defendeu a aprovação do projeto com argumentos focados (a) na defesa de princípio (princípio da publicidade na administração pública); (b) defesa de direito (direito do cidadão de obter informações acerca da utilização dos recursos arrecadados pelo Estado); e (c) aspectos operacionais/resultados positivos (dotado de informações, o cidadão poderia contribuir mais

---

<sup>126</sup>

Foi apensado à proposição o PL Nº 263/2007 que trata de matéria semelhante. O relator da CCJ concluiu que o projeto aqui analisado era mais abrangente do que o que foi apensado a ele.

para a fiscalização oferecendo denúncias de eventuais desvios). O relator opinou pela aprovação do projeto na forma do Substitutivo 1 aprovado na CCJ.

O relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária argumentou a favor do projeto com base: (a) na defesa de princípio (princípios da moralidade e da publicidade na administração pública); (b) nos resultados positivos (democratização da informação); e (c) na análise da repercussão financeira do projeto. Afirmou-se que o projeto não criava despesas significativas ao erário, podendo, ao contrário, acarretar um impacto financeiro positivo, ao contribuir “para o controle externo e social dos recursos públicos envolvidos nos investimentos que menciona evitando, conseqüentemente, o uso inadequado desses recursos”.

Na ALBA, o projeto de lei apresentado, de duas laudas, tratava de aspectos conceituais da proposição (definia o que se entendia como “entidades não governamentais”, às quais, portanto, se aplicava o PL); especificava os dados a serem disponibilizados na Internet, os prazos a serem cumpridos, os órgãos da administração pública aos quais a lei se aplicaria e as penalidades decorrentes de seu não cumprimento. Em sua justificativa, o autor apresentou cinco argumentos em sustentação à proposta que consistiram: (a) na caracterização do contexto (existência de importante e poderosa “rede de entidades não governamentais que desenvolvem um sério e importante trabalho”; a contribuição dada pelas citadas entidades no desenvolvimento de ações que “muitas vezes não são afeitas às funções do Estado”); (b) na caracterização do problema (divulgação pela mídia de “casos suspeitos” envolvendo as relações da administração pública com algumas entidades não governamentais); e (c) nos resultados positivos do projeto (preservar e fortalecer as entidades não governamentais sérias e organizadas e viabilizar o exercício pleno da fiscalização).

O relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça (de partido da Bancada da Maioria) concentrou-se nos aspectos jurídicos e concluiu pela constitucionalidade do projeto (destacou a sua compatibilidade em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal e propôs a supressão apenas do artigo que previa as penalidades por entender que a tipificação de descumprimento de obrigações de servidor público e sua respectiva punição extrapolavam a competência do Poder Legislativo). Além disso, o relator baseou-se na defesa de princípios (princípio da publicidade administrativa).

Na comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Serviço Público o relator apresentou parecer favorável que se resumia a seis linhas na qual louvava a iniciativa do autor do projeto (parabenização), destacava a importância da prestação de contas pelos órgãos de Estado e declarava a concordância com a supressão proposta pela CCJ.

Semelhantemente ao observado em relação ao primeiro par de projetos apresentado, as peças legislativas analisadas na ALMG apresentaram um aporte informacional ao processo bem mais significativo do que as peças analisadas na ALBA. Na ALMG, tanto no texto do projeto como nos pareceres, os argumentos apresentados em favor do projeto foram centrados: (a) em aspectos jurídicos/constitucionais da matéria, (b) na defesa de princípios e de direitos, (c) em aspectos operacionais, e (d) nos resultados positivos que poderiam ser acarretados pelo projeto no curto prazo (ampliação da transparência e da publicidade), no médio (maior controle e fiscalização) e no longo prazo (uso mais adequado dos recursos públicos).

Na ALBA, apenas o projeto de lei apresentava argumentos em sustentação às propostas. O autor destacou aspectos conceituais e sua argumentação centrou-se na defesa de princípios, na caracterização do contexto e do problema a ser enfrentado e nos resultados positivos que a lei poderia acarretar. Os pareceres dos relatores das comissões foram pouco relevantes em termos de aporte informacional ao processo. O relator da CCJ concentrou-se nos aspectos jurídicos/constitucionais fazendo referência a legislação anterior. Na Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Serviço Público foi apresentado um parecer muito sucinto que não acrescentava nada de novo em termos de informação.

Nos dois processos decisórios os autores dos projetos e dos pareceres não buscaram sustentar seus argumentos em informações e evidências empíricas. As únicas fontes de informação mobilizadas foram leis estaduais e federais (houve também uma referência à “mídia” de modo bastante vago no texto do projeto apresentado na ALBA). Em ambas as casas não se registraram argumentos contrários ao projeto ou questionamentos e críticas substantivas ao mesmo. Mais uma vez, observou-se que a despeito do grande período de tempo com que contaram os deputados baianos para o estudo e o debate das matérias, não houve esforço significativo neste sentido, no que se refere às peças legislativas.

Na ALBA, o projeto foi discutido na reunião da comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Serviço Público, realizada no dia 01/07/2008 com início às 11h14min e término às 12h24min. Tratava-se da última reunião da comissão antes do recesso parlamentar do meio do ano. A reunião, que durou uma hora e dez minutos, contou com a participação de 7 parlamentares: o presidente da comissão e mais um membro titular, 3 membros suplentes e 2 não-membros. Dos membros da comissão presentes, 3 tinham alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão, sendo 2 de partidos da Bancada da Maioria e 1 de bloco independente, da oposição. O parecer ao projeto de lei foi lido por outro parlamentar devido à ausência do relator. Depois da leitura, o presidente colocou o parecer em discussão. Na ausência de oradores inscritos, o parecer foi imediatamente votado e aprovado por unanimidade. Na mesma reunião os parlamentares apreciaram e votaram sem qualquer discussão outros 6 pareceres a projetos de lei (em 6 deles, como o relator não estava presente, o parecer foi lido por outro parlamentar).<sup>127</sup>

Na ALMG, o parecer do relator na Comissão de Defesa do Consumidor foi apreciado na reunião ordinária do dia 27/09/2007 que teve início às 10h00min e se encerrou às 12h10min. Estavam presentes o presidente da comissão e mais 3 membros titulares; destes 4 membros, 3 eram de partidos da base do governo. Além do presidente, outro membro titular tinha formação e/ou experiência na área temática da comissão. A reunião também contou com a presença de 10 pessoas de fora do Poder Legislativo para a realização de uma audiência pública. Foi feita a leitura do parecer pelo relator e, em seguida, o presidente abriu a discussão. Como não havia oradores inscritos, o projeto foi imediatamente votado e aprovado. Na mesma reunião foi aprovado um parecer a outro projeto de lei, também se qualquer discussão e foi realizada uma audiência pública (esta ocupou a maior parte da reunião).<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Tratam-se dos PLs: N° 16001/2007 que institui o Programa Escola Conectada, no âmbito do Estado da Bahia e dá outras providências; N° 13596/2003 que cria o Prêmio Irmã Dulce, para pessoas e entidades que se destaquem na área social; N° 13996/2004 que institui a Semana Estadual dos Direitos Humanos, na rede de ensino público e privado, e dá outras providências; N° 14638/2005 que dispõe sobre a obrigatoriedade das salas de cinema e similares destinarem espaço nas suas programações para veiculação de campanhas educativas e de utilidade pública; N° 15070/2005 que institui o 24 de novembro como Dia do Sacerdote e Sacerdotisa de religião de matriz africana; N° 14084/2004 que dispõe sobre a advertência quanto aos prejuízos causados pelo álcool, drogas e tabaco a ser veiculada nos órgãos da Administração Direta e Indireta.

<sup>128</sup> O Projeto apreciado era o de N° 1.121/2007, que dispõe sobre a comercialização de bebidas em lata e dá outras providências. A audiência pública realizada versava sobre a proposta do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais para que se tornasse obrigatório o registro em cartório dos contratos de financiamento de veículos.

A análise deste par de processos decisórios mostrou um padrão semelhante ao observado em relação aos dois anteriores: maior aporte informacional das peças legislativas apresentadas na ALMG, em comparação com as da ALBA; deliberação se materializando muito mais nos textos dos projetos e pareceres do que na interação face-a-face no âmbito das comissões.

Na reunião da comissão de mérito na ALBA, 3 deputados tinham alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão, fato que poderia ter contribuído para ampliar o volume e a qualidade da deliberação. Entretanto, dadas as características organizacionais da Assembléia que a distanciam bastante do modelo informacional, não havia muita expectativa de deliberação. Também pode auxiliar a compreender a completa ausência de debate na comissão de mérito, o fato de se tratar da última reunião antes do recesso do meio do ano e de a comissão estar com sua agenda congestionada por pareceres à espera de votação.

A completa ausência de debate na reunião da comissão de mérito na ALMG não era esperada com base na hipótese formulada nesta pesquisa. Dois deputados presentes à reunião tinham conhecimentos na área temática da comissão e poderiam ter contribuído para um debate qualificado. Nesse caso, uma explicação plausível pode ser a falta de controvérsia em torno do projeto, o que também se aplica à ALBA. Nos dois casos, tratava-se de proposições em relação às quais os deputados não teriam vantagem em se opor. É bom lembrar que em nenhuma das duas casas o projeto sofreu modificações substantivas (apenas duas alterações de ordem jurídica e formal), o que também pode ser indicativo de inexistência de divergência. Além disso, a presença, na reunião da comissão de mérito da ALMG, de 10 pessoas de fora do Poder Legislativo, pode ter funcionado como um fator que constrangeu os deputados. Em suma, pode-se supor que, na ALMG, onde as características organizacionais aproximam a casa do modelo informacional tornando, segundo a hipótese formulada neste trabalho, mais provável a ocorrência de deliberação, esta não ocorreu, ou devido à inexistência de divergência em torno do projeto ou devido à dificuldade dos parlamentares sustentarem publicamente posições contrárias à matéria.

#### ***4.3.4 Proposições de autoria de deputados que regulamentavam a prestação de serviços por empresas públicas e privadas***

A quarta análise versa sobre três e não dois projetos de lei, todos de autoria de deputados, que versavam sobre temas correlatos. Na ALMG trata-se do PL N° 615/2007, protocolado no dia 29/03/2007, que fixava prazo para as operadoras de TV a cabo efetuarem a interrupção do serviço quando solicitada pelo usuário. Na ALBA tratam-se dos PLs N°15.973/2007, protocolado no dia 23/03/2007, que proibia a interrupção do fornecimento de serviços públicos essenciais de água e energia elétrica a cidadãos inadimplentes após as 12h; e N° 15.959/2007, protocolado no dia 07/03/2007, que determinava a isenção da taxa de religação de energia elétrica e abastecimento de água. Portanto, os três projetos versavam sobre regulação de prestação de serviços por empresas públicas ou privadas.

Nenhum dos três projetos analisados recebeu emendas no período de pauta. Na ALMG, o projeto foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça, à Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte e à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Na ALBA, ambos os projetos de lei foram distribuídos à CCJ, à Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho e à Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle.

#### **Linha do tempo da tramitação do PL 615/2007 na ALMG**

	4 dias	2 dias	48 dias	3 dias	20 dias	5 dias	8 dias
Protocolado	Entrada na CCJ	Designação de relator na CCJ	Aprovação do parecer do relator na CCJ	Entrada na Comissão Defesa do Consumidor e designação de relator	Aprovação do parecer do relator na Comissão Defesa do Consumidor	Entrada na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e designação de relator	Aprovação do parecer do relator na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária
29/03/07	02/04/07	04/04/07	22/05/07	25/05/07	14/06/07	19/06/07	27/06/07

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

**Linha do tempo da tramitação do PL N° 15973/2007 na ALBA**

	3 dias	68 dias	23 dias	96 dias	6 dias
Protocolado	Entrada na CCJ	Designação de relator na CCJ	Apresentação de parecer pelo relator da CCJ	Aprovação do parecer na CCJ	Entrada na Comissão de Defesa do Consumidor
12/03/07	15/03/07	22/05/07	14/06/07	18/09/07	24/09/07

	2 dias	20 dias	8 dias	1 dia	11 dias
Designação de relator na Comissão de Defesa do Consumidor	Apresentação de parecer pelo relator da Comissão de Defesa do Consumidor	Aprovação de parecer na Comissão de Defesa do Consumidor	Entrada na Comissão de Finanças e Orçamento	Designação de relator na Comissão de Finanças e Orçamento	
26/09/07	16/10/07	24/10/07	25/10/07	05/11/07	

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

**Linha do tempo da tramitação do PL N° 15959/2007 na ALBA**

	83 dias	70 dias	9 dias	82 dias	2 dias
Protocolado	Entrada na CCJ	Designação de relator na CCJ	Apresentação de parecer pelo relator da CCJ	Aprovação do parecer na CCJ	Entrada na Comissão de Defesa do Consumidor
07/03/07	29/05/07	07/08/07	16/08/07	06/11/07	08/11/07

	5 dias	168 dias	15 dias	5 dias	178 dias	11 dias
Designação de relator na Comissão de Defesa do Consumidor	Aprovação de parecer na Comissão de Defesa do Consumidor	Entrada na Comissão de Finanças e Orçamento	Designação de relator na Comissão de Finanças e Orçamento	Devolvido sem parecer	Designação de novo relator na Comissão de Finanças e Orçamento	
13/11/07	30/04/08	15/05/08	20/05/08	14/11/08	25/11/08	

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

O projeto analisado na ALMG teve uma tramitação bem mais breve do que os analisados na ALBA: foram 90 dias no total, contra 238 dias no caso do PL N° 15973/2007 e 628 no caso do PL N° 15959/2007. Apenas na CCJ, o prazo para emissão de parecer superou o estipulado regimentalmente; as duas outras comissões mantiveram-se dentro do prazo de 20 dias. O maior hiato de tempo ocorreu entre a designação de relator na CCJ e a aprovação de seu parecer, 48 dias, o que corresponde a mais da metade do total da tramitação.

O PL N° 15973/2007 na ALBA permaneceu em tramitação durante 238 dias, quase a totalidade correspondendo à fase de análise pelas comissões. A CCJ extrapolou muito o prazo regimental para emissão de parecer e a comissão de análise de mérito se valeu do dobro do prazo regimental. O maior hiato de tempo ocorreu enquanto o projeto estava na CCJ: entre a entrada na comissão e a designação de relator passaram-se 68 dias e entre a apresentação do parecer pelo relator e a sua aprovação transcorreram 96 dias.

O PL N° 15959/2007 na ALBA foi o que teve a tramitação mais extensa, 628 dias, sendo 545 destinados à análise pelas comissões. Nas três comissões que analisaram o projeto houve muita demora, seja na designação do relator, seja na apresentação do parecer ou em sua votação. Tratou-se de uma tramitação lenta, cheia de percalços. E mais uma vez observou-se que na ALMG o processo decisório parece fluir mais rápido e melhor entre as comissões do que na ALBA onde há muitas descontinuidades entre uma etapa e outra.

As características dos processos analisados foram sintetizadas nos quadros a seguir:

**Quadro 16: Características do processo decisório em torno dos PLs N° 615/2007 na ALMG e PL N° 15973/2007 e PL N° 15959/2007 na ALBA**

	ALMG	ALBA PL N° 15973/2007	ALBA PL N° 15959/2007
Procedência/autoria	Poder Legislativo/Deputado	Poder Legislativo/Deputado	Poder Legislativo/Deputado
Recebeu emendas	Não	Não	Não
Comissões para as quais foi distribuído	Constituição e Justiça; Defesa do Consumidor e do Contribuinte; Fiscalização Financeira e Orçamentária	Constituição e Justiça; Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho; Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle.	Constituição e Justiça; Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho; Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle.
Recebeu emendas de relator	Não	Sim, na Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho que estendia o alcance do projeto	Não
N. de emendas acatadas	-	1	-
Recebeu substitutivos	Não	Não	Não
Regime de tramitação	Ordinário	Ordinário	Ordinário
Transformado em norma jurídica	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 17: Tramitação dos PLs N° 615/2007 na ALMG e PL N° 15973/2007 e PL N° 15959/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA PL N° 15973/2007</b>	<b>ALBA PL N° 15959/2007</b>
Tempo total (em dias) de tramitação	90	238	628
Tempo (em dias) em cada comissão	CCJ: 50 Defesa do Consumidor: 20 Fiscalização financeira: 8	CCJ: 187 Defesa do Consumidor: 30	CCJ: 161 Defesa do Consumidor: 173
Tempo total (em dias) nas comissões	86	235	545
Tempo transcorrido (em dias) da designação ao relator até a apreciação do parecer na comissão	CCJ: 48 Defesa do Consumidor: 20 Fiscalização Financeira: 8	CCJ: 119 Defesa do Consumidor: 28	CCJ: 91 Defesa do Consumidor: 173
Duração (em minutos) da reunião da comissão de mérito	32	74	16
Tempo da reunião da comissão de mérito utilizado para a apreciação do parecer	7 minutos	5 minutos	O correspondente a leitura do parecer e sua votação imediata

Fonte: Elaboração própria

Na ALMG, dos 90 dias de tramitação, 86 corresponderam à fase de análise pelas comissões. Também na ALBA, a grande maioria do tempo de tramitação consistiu na análise pelas comissões permanentes. Nenhum dos três projetos recebeu emendas. Apenas na ALBA, em relação ao PL N° 15973/2007 foi apresentada uma proposta de modificação que estendia o alcance do projeto.

Foram analisados os projetos de lei e os pareceres dos relatores. O Quadro a seguir apresenta os principais argumentos mobilizados pelo autor do projeto e pelos relatores, suas direções e as informações mobilizadas em sustentação aos argumentos.

**Quadro 18: Análise das peças legislativas relacionadas aos PLs N° 615/2007 na ALMG e PL N° 15973/2007 e PL N° 15959/2007 na ALBA**

	<b>ALMG</b>	<b>ALBA PL N° 15973/2007</b>	<b>ALBA PL N° 15959/2007</b>
Projeto de lei	Aspectos jurídicos/constitucionais; caracterização do problema; resultados positivos do projeto.	Caracterização do problema; públicos mais atingidos; resultados positivos.	Aspectos distributivos; caracterização do problema; resultados positivos.
Emendas	Não houve	Não houve	Não houve
Parecer do relator na CCJ	Aspectos jurídicos/constitucionais; importância do projeto; resultados positivos.	Aspectos jurídicos/constitucionais	Aspectos jurídicos/constitucionais
Emendas de relator na CCJ	Não houve	Não houve	Não houve
Parecer do relator na comissão 2	Defesa do Consumidor: aspectos jurídicos/constitucionais; defesa de princípios; caracterização do problema; resultados positivos.	Defesa do Consumidor: caracterização do problema; importância do projeto, aspectos jurídicos/constitucionais.	Defesa do Consumidor: aspectos jurídicos-constitucionais
Emendas de relator na comissão 2	Não houve	1, estendia o alcance do projeto.	Não houve
Parecer do relator na comissão 3	Fiscalização Financeira e Orçamentária: aspectos jurídicos/constitucionais; resultados positivos; impactos financeiros.	-	-
Emendas de relator na comissão 3	Não houve	-	-
Direção dos argumentos no conjunto das peças legislativas	Favoráveis	Favoráveis	Favoráveis
Tipos de informações mobilizadas	Técnicas: obtidas junto a comunidade científica e acadêmica; ao órgão de assessoramento técnico-legislativo da casa; legislação.	Técnicas: legislação	Técnicas: legislação
Fontes de informação	Especialistas; Consultoria Legislativa; Legislação.	Legislação	Legislação

Fonte: Elaboração própria

O projeto de lei apresentado na ALMG era bastante sucinto, tinha meia lauda e se restringia a estipular: prazo para as operadoras de TV a cabo efetuarem a interrupção do serviço; a proibição da cobrança pelos serviços fornecidos fora do prazo estipulado; e as penalidades previstas no Código de Defesa do Consumidor. A justificativa, de uma lauda,

centrou-se, principalmente na caracterização do problema: conseqüências negativas para os consumidores da falta de um prazo para interrupção do serviço; negligência da ANATEL em sua função de impedir os abusos das empresas; constantes reclamações e denúncias dos usuários. O autor também enfatizou os resultados positivos que a aprovação do projeto poderia acarretar: proteção dos consumidores mineiros, equilíbrio da relação entre concessionárias e usuários e garantia da eficiência dos serviços. Além disso, apresentou um argumento centrado nos aspectos jurídicos/constitucionais: competência concorrente dos estados, do Distrito Federal e da União para legislar sobre o tema.

Na CCJ, o parecer do relator reproduzia na íntegra outro parecer que já havia sido apresentado ao Projeto de Lei Nº 1.768/2004 (cujo desarquivamento deu origem ao projeto aqui analisado). O relator reproduz a justificativa do autor destacando: (a) a importância do projeto; e (b) os aspectos jurídicos/constitucionais (competência do Estado mesmo sendo competência privativa da União legislar sobre telecomunicações). Com o objetivo de mostrar que as leis relativas aos direitos dos usuários de TV a cabo não tratavam da matéria com profundidade, regulamentando prazos e condições para o cancelamento dos serviços, o relator citou artigos da Constituição Federal de 1988, do Código de Defesa do Consumidor, a Lei Nº 9.472, de 1997 e a Lei Federal Nº 8.977, de 1995.<sup>129</sup> O relator afirmou, ainda, que tal conclusão figurava na Nota Técnica elaborada na ALMG por uma consultora.<sup>130</sup> Seu parecer foi pela constitucionalidade do projeto.

O relator na Comissão de Defesa do Consumidor apresentou parecer favorável baseado: (a) em uma caracterização do problema (dificuldade do usuário para conseguir a rescisão do contrato junto às operadoras com a conseqüente interrupção do serviço, o que ocasionava ônus e desgastes desnecessários aos cidadãos); (b) nos resultados positivos do projeto (redução dos conflitos existentes entre os dois pólos da cadeia de consumo); (c) e na defesa de princípios (“princípio da proteção aos interesses econômicos do consumidor”).

---

<sup>129</sup> A primeira dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, bem como sobre a criação do órgão regulador (ANATEL) e a segunda dispõe sobre o serviço de TV a cabo, estabelece os objetivos, as definições e as competências para tratar da matéria, as regras sobre a instalação e a operação dos serviços e sobre os direitos e os deveres do concessionário e do usuário, entre outros temas.

<sup>130</sup> As chamadas “notas técnicas”, produzidas pela Consultoria Legislativa da ALMG, são trabalhos assinados por um ou mais consultores e consistem em esclarecimentos sobre por que a Consultoria não elaborou o trabalho da forma como solicitado ou não o elaborou. No ano de 2007 a Consultoria respondeu a 540 pedidos de informação/nota técnica e em 2008 a 390.

Na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, o relator destacou: (a) os aspectos jurídicos/constitucionais, citando a obra de um reconhecido jurista para justificar a competência do Estado para regular as relações de consumo<sup>131</sup> (informação técnica obtida junto á comunidade científica e acadêmica); (b) os resultados positivos do projeto (equilibrar as relações entre o consumidor e as operadores de TV a cabo); e (c) os impactos financeiros do projeto (concluiu que a proposição não provocava nenhum impacto aos cofres públicos, por se tratar de relações entre particulares).

Na ALBA, o texto do PL Nº 15973/2007 que propunha a proibição de interrupção dos serviços de fornecimento de energia e água após as 12h era bastante sucinto com 2 artigos e três linhas. Na justificativa, de duas laudas, o autor privilegiou a caracterização do problema: afirmou que muitos cidadãos se encontram em situação de inadimplência em decorrência de situação econômica “injusta e desfavorável”, que a interrupção do fornecimento dos citados serviços é uma situação “desagradável”, “constrangedora” e “incômoda” e que, em geral, o horário em que ocorre a interrupção do fornecimento não torna possível para o usuário tomar providências para a sua solução no mesmo dia. O autor destacou também os resultados positivos esperados com a aprovação do projeto: proporcionar ao cidadão a possibilidade de solucionar o problema no mesmo dia em que ocorreu a interrupção do serviço.

Em seu parecer, o relator do projeto na CCJ limitou-se aos aspectos jurídicos/constitucionais: afirmou a competência de todos os entes federados para adotar medidas de proteção e defesa dos direitos do consumidor (citando o Código de Defesa do Consumidor) e concluiu pela constitucionalidade do projeto.

Na Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho, o relator apresentou um parecer de 2 laudas destacando os aspectos jurídicos/constitucionais (competência concorrente) e os objetivos/importância do projeto: dar às famílias inadimplentes tempo hábil para regularizar sua situação de modo que os serviços sejam restabelecidos no mesmo dia. Em sustentação ás suas falas o relator afirmou que a maioria das famílias não dispõe de reservatório com capacidade para assegurar água durante o período da interrupção do serviço. O relator apresentou uma emenda com o objetivo “de aperfeiçoar a matéria”, estendendo a

---

<sup>131</sup> A obra e o autor citados foram José Afonso de Souza, “Curso de Direito Constitucional Positivo“, Ed. Revista dos Tribunais, 5ª edição, São Paulo, pág. 232.

proibição às sextas-feiras e vésperas de feriado e prevendo a cobrança de multa para as concessionárias que desrespeitassem a lei.

O Projeto de Lei N° 15959 da ALBA, que propunha a isenção da taxa de religação de energia elétrica e abastecimento de água, tinha 2 artigos que ocupavam 3 linhas. Em sua justificativa o autor centrou-se na caracterização do problema afirmando que a alta carga tributária do país impactava principalmente sobre os mais pobres dificultando a sua ascensão social e seu acesso à saúde, educação, cultura e lazer; e que era necessário criar mecanismos eficazes para “diminuir as diferenças e minimizar o sofrimento da população”. O autor também destacou os resultados positivos que poderiam advir da aprovação do projeto: ganhos significativos para a comunidade, que poderia utilizar o dinheiro economizado no consumo de outros bens e serviços, sem impactos sobre as contas públicas.

O relator na CCJ apresentou um parecer de quatro laudas no qual se restringiu à análise dos aspectos jurídicos/constitucionais (competência garantida pela Constituição Estadual para o Legislativo “fiscalizar as empresas públicas e também as concessionárias de serviços públicos e legislar sobre matérias que circundam tais serviços”. O relator também destacou, de forma vaga, a importância do projeto na defesa do consumidor.

Na Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho, o relator apresentou um parecer de 3 laudas que não acrescentava nenhuma nova informação ou argumento. Ele se restringiu a reproduzir os argumentos centrais do autor do projeto (o fato de que os ganhos sociais superam sobremaneira os impactos sobre as contas públicas do Estado e de que a medida beneficia a população de baixa renda) e em discutir seus aspectos jurídicos-constitucionais recorrendo à Constituição Estadual e ao Código de Defesa do Consumidor.

As peças legislativas relacionadas ao PL N° 615/2007 apresentado na ALMG deram um significativo aporte informacional ao processo decisório a começar pela proposição, que justificava a apresentação do projeto a partir dos problemas ocasionados pela falta da legislação sobre o tema, pela ineficiência do órgão existente e pela competência do estado para legislar sobre o assunto. O parecer da CCJ foi um dos mais completos entre os analisados nesta tese: citou várias leis relacionadas ao tema a fim de argumentar que elas deixavam a questão central do projeto em aberto e buscou antecipar-se a possíveis objeções que poderiam ser feitas sobre a competência do estado para legislar sobre o assunto. Este parecer também

foi o único no qual o parlamentar fez referência direta a um trabalho elaborado pela Consultoria Legislativa da ALMG.

Já o relator da comissão de mérito ofereceu um tratamento do tema sob o ângulo da Comissão de Defesa do Consumidor concentrando-se nos aspectos jurídicos/constitucionais, na defesa de princípios, caracterização do problema e nos resultados positivos que o projeto poderia acarretar. A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária não acrescentou muito em termos de informação ao processo, além de uma breve análise de seus impactos financeiros. Seu relator mobilizou a opinião de um especialista em favor da legalidade do projeto.

As peças legislativas relacionadas ao PL N° 15973/2007 na ALBA foram todas bastante sucintas: o texto da proposição ofereceu uma vaga caracterização do problema, dos interesses e públicos mais afetados e, assim como o parecer da comissão de mérito, apontou os prováveis resultados positivos do projeto. O parecer da CCJ restringiu-se à análise dos aspectos jurídicos (competência do estado para legislar sobre o assunto) e o da comissão de mérito ofereceu um tratamento a partir do ângulo dos direitos do consumidor, mas sem acrescentar informações novas ao processo. A emenda do relator na comissão de mérito buscou estender os efeitos do projeto de modo a contemplar um número maior de situações e pessoas, sem a devida fundamentação.

Em relação ao PL N° 15959/2007, também da ALBA, observou-se que em sua proposição, o autor apresentava uma argumentação muito frágil a favor da proposta, fazendo referências a aspectos com pouca relação com o projeto (alta carga tributária do país) propondo relações de causalidade questionáveis (não pagamento da taxa-redução da desigualdade) e supondo um impacto muito maior do que o projeto poderia efetivamente vir a ter. Ao invés disso, o autor poderia, por exemplo, ter caracterizado melhor o problema a ser enfrentado, apontando dados sobre a quantidade de usuários inadimplentes, o número mensal de interrupções de serviço feito pelas concessionárias, o valor da taxa de religação e o que ela representava para o orçamento doméstico dos usuários. Os pareceres apresentados ao projeto não acrescentaram muito do ponto de vista da informação, restringindo-se aos aspectos jurídicos (ilegalidade da cobrança), com referência à Constituição Estadual e ao Código de Defesa do Consumidor e com apenas uma referência vaga à relação entre custo e benefício que caracterizava o projeto.

Na ALMG, o PL N° 615/2007 foi apreciado na reunião da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte, realizada no dia 14/06/2007, com início às 09h00min e encerramento às 09h32min. Estavam presentes, além do presidente da comissão, outros 3 membros titulares. Além do presidente, outro membro tinha formação e/ou experiência na área da comissão. Após a leitura do parecer, ao ser aberta a discussão, falaram o presidente, o relator e outro membro titular da comissão.

Os oradores argumentaram a favor do projeto: (a) com uma caracterização do problema baseada no senso comum e na cultura popular (um orador citou uma experiência pessoal de dificuldade no cancelamento de um cartão de crédito; outro citou um programa humorístico da televisão que retrata o sofrimento dos cidadãos com as operadoras); (b) com parabenização ao relator; e (c) com ênfase na necessidade de se avançar mais na área impondo penalidades às empresas que cometem abusos. Após as falas dos oradores, a discussão foi encerrada e o parecer aprovado. Na mesma reunião foram aprovados outros três projetos de lei, todos sem qualquer discussão.<sup>132</sup>

Na ALBA, o PL N° 15973/2007 foi apreciado na 10ª Reunião Ordinária da Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho do dia 24/10/2007 que teve início às 11h06min e se encerrou às 12h20min. Estavam presentes o presidente da comissão, 4 membros titulares e 3 deputados não membros. Apenas o presidente e outro membro titular tinham alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão.

Ao colocar o projeto em discussão, 6 parlamentares fizeram uso da palavra, mas apenas dois para se referir ao projeto. Em sua fala, o autor: (a) assinalou experiências semelhantes em outras localidades; (b) informou ter sido feita uma pesquisa preliminar junto ao PROCON para a elaboração do projeto (informações técnicas obtidas junto a órgãos públicos); e (c) afirmou que o projeto foi aperfeiçoado com a emenda do relator. Outro membro titular usou da palavra para: (a) parabenizar o autor do projeto; (b) afirmar que tal lei não seria necessária se quando fosse feita a concessão para as empresas de energia e

---

<sup>132</sup> Outro membro titular falou de assuntos relacionados e apresentou um requerimento para discutir a prática da venda casada pelas operadoras de cartão de crédito e as irregularidades nas contas de telefone. Afirmou que as pessoas não têm o costume de conferir o consumo, seja de telefone, água ou energia elétrica e pagam pelo que não consumiram. Também foram aprovados dois requerimentos de realização de audiência pública.

abastecimento de água, fossem feitos mais estudos que deixassem os cidadãos mais protegidos.

Para além das falas desses dois parlamentares, toda a discussão girou em torno de questões procedimentais – a queixa de um deputado de partido de oposição de que o presidente da casa não colocava em apreciação projetos de autoria dos deputados, mesmo quando estes não ofereciam nenhuma perda ou custo para o Executivo ou para outros partidos. Parlamentares da Bancada da Maioria e do bloco independente concordaram com a questão, afirmando que: (a) essa situação era de responsabilidade da Mesa Diretora; (b) a Constituição havia cerceado o Legislativo, a este sobrava muito pouco sobre o que legislar e faltavam as condições adequadas ao exercício da fiscalização o que restringia o Poder à mera aprovação dos projetos do Executivo; (c) os parlamentares deveriam lutar para que proposições de autoria dos deputados fossem apreciadas no Plenário. Um parlamentar afirmou que naquele momento (outubro de 2007) ainda não havia sido votado em Plenário nenhum projeto de autoria de deputado; outro sugeriu que as quintas-feiras fossem reservadas para a apreciação de projetos dos deputados já que as terças-feiras eram reservadas para projetos de autoria do Executivo.

O PL N° 15959/2007 foi apreciado na ALBA na 6ª Reunião Ordinária da Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho realizada no dia 30/04/2008, com início às 11h00min e término às 11h16min. Estavam presentes, além do presidente da comissão, outros 5 membros titulares e 3 deputados não membros. Dos 6 membros titulares presentes, 2 tinham alguma formação e/ou experiência nos temas sob jurisdição da comissão. Após a leitura do parecer, o presidente colocou o mesmo em discussão. Como não havia oradores inscritos, o presidente colocou o parecer em votação e este foi aprovado sem qualquer debate.<sup>133</sup>

Como observado em relação aos demais pares de projetos analisados, a troca de argumentos entre os deputados não se deu nas reuniões das comissões por meio de uma argumentação verbal e sim mediante as peças legislativas – projetos, emendas e pareceres – relacionados à proposição. Em consonância com a hipótese central desta tese e semelhantemente ao verificado em relação aos projetos analisados anteriormente, esta deliberação foi muito mais presente e qualificada na ALMG onde o projeto analisado recebeu

---

<sup>133</sup>

Além da votação do projeto, foram designados relatores para outros dois projetos de lei.

um tratamento abrangente por parte dos relatores, sobretudo na CCJ. Na ALMG, cada comissão que apreciou o projeto ofereceu uma contribuição informacional singular analisando a matéria a partir de um ângulo diferente. Nesta casa, os parlamentares mobilizaram três tipos e fontes de informações técnicas: o órgão de assessoramento técnico-legislativo da casa (Nota Técnica da Consultoria Legislativa), a opinião de um especialista no assunto e a legislação.

Na ALBA, nos dois casos analisados, os relatores concentraram-se muito nos aspectos jurídicos/constitucionais (com o uso de informações técnicas oriundas da legislação) e quando se referiam aos méritos substantivos dos projetos eram bastante vagos e superficiais.

Nas três reuniões de comissões de mérito analisadas era pequena a presença de deputados com conhecimentos na área da comissão. O uso da palavra pelos deputados na reunião que apreciou o PL N° 615/2007 na ALMG não tomou a forma de uma deliberação propriamente dita. Os oradores resumiram-se a destacar a importância do projeto, por meio de uma caracterização superficial do problema e de suas conseqüências e reiterar seu apoio ao mesmo.

A reunião na qual foi apreciado o PL N° 15973/2007 na ALBA contou com a participação de alguns oradores, mas não se constituiu em um debate propriamente dito, visto que os dois parlamentares que falaram sobre o projeto não trocaram argumentos, apenas apresentaram impressões sobre o projeto. Pode-se dizer, no entanto, que ao oferecer outras justificativas ao projeto, não apresentadas no texto da proposição (citando, inclusive, uma informação técnica obtida junto a órgão público), o autor contribuiu para ampliar o aporte informacional ao processo decisório. Boa parte da reunião foi voltada para a discussão de aspectos procedimentais sem relação direta com o projeto em questão.

Mais uma vez é provável que a ausência de discussão na comissão de mérito da ALMG, afirmação válida também para a ALBA, possa ser explicada: (a) pela inexistência de divergência em torno do projeto (o que também é sugerido pela não apresentação de emendas no primeiro caso); (c) pela dificuldade em se posicionar contrariamente a projetos que propunham ganhos para cidadãos e usuários dos serviços públicos, sobretudo aos das camadas mais baixas.

#### 4.3.5 Projeto de lei de autoria do Poder Executivo na ALBA: a deliberação e seus obstáculos

Na reunião conjunta de comissões realizada na Assembléia da Bahia destinada a apreciar o Projeto de Lei N° 4.470/2007 que criava o Conselho Estadual das Cidades da Bahia/ConCidades, também foi apreciado parecer a outro projeto de lei de autoria do Executivo – o PL N° 16.670/2007, protocolado dia 13/09/2007 que instituía o Prêmio de Boas Práticas de Trabalho no Serviço Público Estadual. Tratava-se de um dos projetos escolhidos na ALBA para ser analisado, mas que havia sido inicialmente excluído, por não ter sido possível encontrar na ALMG projeto que tratava de tema correlato. Entretanto, por se tratar do único projeto de lei em torno do qual houve deliberação no sentido mais próximo ao adotado nesta pesquisa, optou-se por mantê-lo como forma de lançar luzes sobre o tema central deste trabalho.

O projeto foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público e de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle para apreciação conjunta. As comissões designaram um relator, conjuntamente, 15 dias após o projeto ter sido protocolado. Depois de 7 dias em posse do projeto, o relator apresentou um parecer favorável, votado e aprovado 4 dias depois. A linha do tempo, a seguir, detalha a tramitação do projeto.

##### Linha do tempo da tramitação do PL N° 16670/2007 na ALBA

	4 dias	11 dias	7 dias	4 dias	6 dias	8 dias	14 dias	27 dias
Protocolado	Entrada na CCJ	Designação de relator pelas comissões conjuntas	Apresentação de parecer pelo relator das comissões conjuntas	Aprovação do parecer do relator na reunião conjunta de comissões	Incluído na Ordem do Dia do Plenário	Aprovação de requerimento de prioridade em Plenário e aprovação em 1º turno	Aprovação em 2º turno	Sancionado pelo governador do estado
13/09/07	17/09/07	28/09/07	05/10/07	09/10/07	15/10/07	23/10/07	06/11/07	03/12/07

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas nos portais das Assembléias

A exemplo do projeto de lei que criava o Concidades, também de autoria do governador baiano, o PL N° 16.670/2007 teve uma tramitação breve. Esta não se deveu tanto à aprovação do requerimento de prioridade que ocorreu apenas quando a matéria já se

encontrava na Ordem do Dia do Plenário para discussão e votação em 1º turno. A brevidade do processo se explica mais pela apreciação conjunta das comissões, o que remete aos poderes de agenda do presidente da casa, de partido da base aliada ao governo. Da entrada na CCJ até a aprovação do parecer pelas comissões conjuntas, passaram-se 22 dias, tempo que extrapola o prazo regimental de 15 dias, mas, ainda assim, se comparado aos outros processos analisados na ALBA, mostrou-se bastante pequeno. Apenas 6 dias depois, o projeto foi aprovado em 1º turno no Plenário (e 28 dias depois foi aprovado em 2º turno).

Os quadros a seguir apresentam uma síntese das características do processo decisório analisado.

**Quadro 19: Características do processo decisório em torno do PL N° 16670/2007 na ALBA**

Procedência/autoria	Poder Executivo/governador
Recebeu emendas	2
Comissões para as quais foi distribuído	Constituição e Justiça; Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público; Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle.
Recebeu emendas de relator	1
N. de emendas acatadas	1 (do relator)
Recebeu substitutivos	Não
Regime de tramitação	Prioridade aprovada na Ordem do Dia do Plenário, no 1º turno
Transformado em norma jurídica	Sim

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 20: Tramitação do PL N° 16670/2007 na ALBA**

Tempo total (em dias) de tramitação	81
Tempo (em dias) em cada comissão	Apreciação conjunta
Tempo total (em dias) nas comissões	22
Tempo transcorrido (em dias) da designação ao relator até a apreciação do parecer na comissão	11
Duração (em minutos) da reunião da comissão de mérito	120
Tempo da reunião da comissão de mérito utilizado para a apreciação do parecer	60 minutos

Fonte: Elaboração própria

No período de pauta, o projeto recebeu duas emendas de deputados da oposição. Do total de 81 dias de tramitação, apenas 22 corresponderam à etapa de análise pelas comissões. Embora as comissões tenham extrapolado o prazo para emissão de parecer, devido à apreciação conjunta, não foi possível realizar uma análise mais detida da matéria, sob o ângulo de cada comissão, e com algum tipo de diálogo entre elas.

Foram analisados: o projeto de autoria do governador, as emendas apresentadas no período de pauta e o parecer das comissões conjuntas. O quadro a seguir apresenta os principais argumentos apresentados no debate, sua direção e as informações e fontes mobilizadas pelos deputados.

**Quadro 21: Análise das peças legislativas relacionadas ao PL N° 16670/2007 na ALBA**

Projeto de lei	Objetivo/importância do projeto; aspectos conceituais.
Emendas apresentadas no período de pauta	Defesa de princípio; aspectos operacionais.
Parecer do relator das comissões conjuntas	Aspectos operacionais; importância do projeto
Emendas de relator	Aspectos operacionais
Direção dos argumentos no conjunto das peças legislativas	Favoráveis e contrários
Tipos de informações e fontes mobilizadas	Técnicas: obtidas junto a órgãos públicos e privados

Fonte: Elaboração própria

O projeto apresentado pelo governador explicitava o público a que se destinava a lei, os casos em que ela seria aplicada, seus objetivos gerais, o número de servidores que seriam contemplados anualmente e quando, a forma de inscrição para concorrer, a natureza do prêmio, a forma como se daria o processo de seleção e julgamento, a composição da comissão julgadora, os critérios de julgamento, o método de tomada de decisão da comissão e os critérios de desempate. Em sua justificativa, o autor destacou o objetivo/importância do projeto (valorização do servidor público e o incentivo para a criação de um ambiente de trabalho decente) e enfatizou aspectos conceituais com referência à Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a definição de “ambiente de trabalho decente”.

No período de pauta, o projeto recebeu duas emendas de deputados da oposição. Como boa parte da controvérsia girou em torno das emendas, vale reproduzir aqui seu conteúdo. A Emenda de Nº 1 incluía, na comissão julgadora que deveria escolher as melhores práticas e os servidores que deveriam receber o prêmio, “02 (dois) representantes dos usuários dos serviços públicos, indicados por pelo menos 10 (dez) entidades sociais de caráter estadual, que melhor representem a população baiana”. A justificativa da Emenda era sucinta enfatizando uma questão de princípio: afirmava-se que como os serviços públicos se direcionam aos cidadãos, nada mais razoável de que incluí-los no processo de avaliação dos mesmos, por meio de seus representantes.

A Emenda de Nº 2 incluía entre as práticas a serem premiadas aquelas desenvolvidas em parceria com “entidades de Utilidade Pública e organizações, entre estas ONGS e OSCIPs” e que “incorporavam novas tecnologias à “rede pública”. A justificativa era focada em aspectos operacionais: afirmava-se que, com a modificação, a proposição ficaria compatível com os “desafios e conceitos de novos modelos de gestão pública, sob uma visão de governança estribada nos interesses maiores da população”.

Em seu parecer de duas laudas e meia, favorável à aprovação da matéria, o relator se resumiu a reproduzir trechos do projeto apresentado pelo governador e apresentar uma breve justificativa da rejeição das duas emendas propostas e da proposição de uma emenda de relator. Sua justificativa, entretanto, foi muito vaga. Ele afirmava que as duas emendas propostas buscavam “introduzir conteúdos alheios aos objetivos do projeto”, não cabendo “a participação de organizações externas, que não guardam relação com o quadro de servidores da Administração Estadual” na comissão de julgamento. A Emenda de Relator de Nº 1

versava sobre aspectos operacionais: propunha a inclusão na comissão julgadora de 1 membro do Ministério Público e 1 membro da Defensoria Pública, justificada como uma forma de aperfeiçoar a proposta.

Quanto às peças legislativas observou-se que o texto do projeto era bastante detalhado e claro quanto aos seus objetivos e aos conceitos centrais utilizados (com referência a uma fonte de informação técnica), embora não tenha avançado na justificção da importância da proposição e em seus possíveis resultados. As emendas eram bastante sucintas em seu conteúdo e justificção baseada na defesa de princípios e em aspectos operacionais que poderiam aperfeiçoar o projeto. O parecer do relator girou, principalmente, em torno da justificativa para a rejeição das emendas e na afirmação da importância do projeto, não oferecendo nenhum aporte informacional significativo ao processo. Portanto, mais uma vez, as peças legislativas na ALBA não deram uma contribuição informacional relevante.

A discussão do projeto ocorreu no dia 09/10/2007 em reunião conjunta das Comissões de Constituição e Justiça, Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público e Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle. A reunião se iniciou as 10h30min e se encerrou as 12h30min, tendo na pauta a apreciação de dois projetos de lei, ambos de autoria do governador (o outro projeto era o que criava o ConCidades). Estavam presentes 31 deputados, sendo 28 membros das comissões e 3 não membros.<sup>134</sup> Na Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público estavam presentes 7 dos 8 membros, sendo 2 com formação e/experiência na área da comissão, ambos de partidos da Bancada da Maioria de apoio ao governo. Todos os membros da Comissão de Finanças estavam presentes e 4 deles possuíam formação e/ou experiência na área da comissão, sendo 2 de partidos da Bancada da Maioria, 1 da Bancada da Minoria e 1 do bloco independente de oposição. Todos os membros da CCJ estavam presentes, tendo 3 formação e/ou experiência nos temas sob jurisdição da comissão, todos de partidos da Bancada da Maioria de apoio ao governo. Portanto, juntas, as três comissões tinham 23 membros presentes e a maioria dos 9 parlamentares com formação e/ou experiência na área da comissão era de partidos da Bancada da Maioria, de apoio ao governo. Além dos titulares, estavam presentes 3 deputados não membros, incluindo o líder do governo.

---

<sup>134</sup> Também estavam presentes os membros da comissão de Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo que deveria apreciar juntamente com a CCJ e a comissão de Finanças o outro projeto que constava da pauta.

Tão logo a reunião foi iniciada, o presidente passou a palavra ao relator do projeto. Após a leitura do relatório, em função de uma questão de ordem levantada por um deputado, os parlamentares passaram cerca de 30 minutos discutindo questões procedimentais. Essa discussão será retomada adiante, por ora será feita a análise da discussão em torno do projeto de lei. Esta durou cerca de uma hora e, além do relator, contou com a participação de 6 oradores de 5 partidos diferentes, sendo 3 do Bloco da Minoria, de oposição ao governo, 1 de partido independente, também de oposição e 2 do Bloco da Maioria, alinhado ao governo (que incluía o relator). A discussão girou em torno da rejeição das duas emendas propostas por deputados da oposição.

O autor das emendas rejeitadas não estava presente à reunião, mas, iniciado o debate, 5 deputados, sendo 4 de partidos de oposição, pediram a palavra para falar favoravelmente à Emenda de Nº 1 alegando não terem compreendido as razões de sua rejeição pelo relator. Foram 3 os argumentos utilizados pelos defensores da emenda. Primeiro, um argumento focado na defesa de princípios: afirmava-se que sendo os cidadãos os principais usuários dos serviços públicos, eles tinham pleno direito de participar do processo de avaliação dos servidores. Segundo, um argumento partidário: afirmou-se que a ampla participação da sociedade era uma bandeira histórica do partido do relator (o PC do B), portanto, tratava-se de uma incoerência de sua parte rejeitar a emenda (um deputado destacou as repercussões de tal posicionamento para o deputado junto aos segmentos que representava). Terceiro, um argumento focado em aspectos operacionais: argumentou-se que a inclusão de representantes da sociedade civil impediria que os servidores buscassem se articular apenas internamente para merecer o prêmio, incentivando-os a, de fato, realizar um trabalho que merecesse a boa avaliação dos usuários. Os deputados sugeriram ao relator que refletisse a respeito das sugestões e/ou pedisse vistas.

Vale a pena destacar a fala de um deputado defensor da Emenda de Nº 1, que afirmou que seu posicionamento não se devia ao fato de ser oposição ao governo e que não havia intenção de fazer obstrução (queixou-se que toda a discussão incentivada pela oposição era interpretada como obstrução). Todos os deputados opositoristas defenderam o mérito do projeto que consideravam importante. Além disso, manifestaram-se a favor da emenda proposta pelo relator.

Diante dos argumentos dos deputados oposicionistas, o relator replicou destacando aspectos operacionais (afirmou a dificuldade em se definir os critérios para a escolha dos representantes da sociedade civil, em meio a tantas entidades existentes) e aspectos jurídicos/constitucionais (afirmou que a inclusão desses segmentos era inconstitucional). O relator não apontou, porém, os artigos da Constituição que comprovavam a inconstitucionalidade da medida, embora tenha sido provocado pelos demais debatedores a fazê-lo. De fato, esse era um argumento novo do relator que em nenhum momento em seu parecer justificou a rejeição da Emenda de N° 1 por sua inconstitucionalidade (fato observado por um interlocutor). Ao longo de todo o debate, o relator se resumiu a repetir o mesmo argumento apresentado no parecer: de que as citadas organizações da sociedade civil não guardavam relação direta com a administração pública estadual.

Quanto à Emenda de N° 2, seus defensores argumentavam a importância das organizações não-governamentais para que as políticas públicas “chegassem na ponta” e destacaram o fato de que grande parte das políticas públicas eram desenvolvidas em parcerias com essas entidades. A esses argumentos, o relator não apresentou réplica. A discussão em torno do projeto foi encerrada por volta de 12h00min. Uma vez que o relator não demonstrou disposição de rever sua posição, o projeto foi aprovado por unanimidade. É importante assinalar que, no início da reunião, o presidente havia mencionado tratar-se de um projeto em torno do qual não havia discordância e polêmica.

O debate em torno do PL N° 16.670/2007, no âmbito das comissões, foi o que mais se aproximou de um processo deliberativo nos termos propostos neste trabalho. A reunião cumpriu com duas exigências do conceito de deliberação adotado nesta pesquisa. Primeiro, houve oradores falando a favor e contra uma matéria, embora tenha havido certo desequilíbrio com 5 falando a favor e 1 contra a emenda que foi o centro da discussão. Apesar disso, o único que era contrário às emendas era o relator, que detinha, portanto, uma posição institucional que lhe dava vantagem.

A segunda exigência cumprida refere-se à apresentação de argumentos em sustentação às propostas. Além de se situarem em lados diferentes, os parlamentares, sobretudo os da oposição, apresentaram argumentos em sustentação aos seus pontos de vista e forçaram os oponentes a fundamentarem os seus durante cerca de uma hora. No caso em análise, estes argumentos não foram fundamentados em estudos, diagnósticos e também não foram

mobilizadas fontes de informação ou consultada a opinião de especialistas. A argumentação aludia a uma questão de princípio (de que os usuários dos serviços públicos eram aptos e tinham o direito de participarem da avaliação do desempenho dos prestadores de serviço) e uma questão de coerência (a importância da participação ampliada na bandeira do partido do relator que, em relação à matéria em questão, colocava obstáculos para uma maior inclusão dos cidadãos).

Durante cerca de 30 minutos da reunião, em função da intervenção de três parlamentares, a discussão ficou empobrecida percebendo-se claramente a intenção dos citados deputados de fazerem discursos de impacto diante das câmeras. Nesse contexto, três deputados afirmaram ao relator que “ao rejeitar essas duas emendas vossa excelência rasga a história de seu partido” (*op. cit.*) (cobrança de coerência); que “vossa excelência acaba de decretar a clandestinidade das organizações não-governamentais; elas que representam o esteio de nossa democracia, que representa os sentimentos e anseios da população, que foram responsáveis por trazer de volta ao seio da sociedade brasileira o Partido Comunista através da mobilização de diversas, de dezenas de entidades não-governamentais (...) vossa excelência rasga o passado (...) dá as costas a essa trajetória democrática” (*op. cit.*) (Deputado de partido do bloco independente). Um deputado, líder do Bloco da Minoria, afirmou que a incoerência do relator vinha sendo percebida em relação à apreciação de vários projetos na casa e aproveitou o ensejo para fazer críticas ao governo. O deputado apontou problemas vivenciados no estado, conflitos no interior do governo e afirmou que “a incoerência é a marca do governo Wagner e dos que o apóiam”.

O projeto foi aprovado no Plenário na sessão ordinária do dia 23/10/2007. Antes da votação, foi aprovado um requerimento para que o projeto passasse a tramitar em regime de prioridade.<sup>135</sup> Como já assinalado, esta sessão foi bastante conturbada em função de acontecimentos recentes na casa que haviam indisposto governo e oposição.<sup>136</sup> Como ocorreu no caso da votação do projeto de lei que criava o Concidades, a oposição se valeu de todas as estratégias disponíveis para atrasar a votação: pedidos de verificação de quórum e utilização de todo o tempo regimental. Além do tempo regimental de discussão, os deputados falaram

---

<sup>135</sup> O líder da Bancada da Maioria encaminhou voto favorável à aprovação do requerimento de urgência, o líder da Bancada da Minoria encaminhou voto contrário e o líder do bloco independente liberou a bancada. O requerimento foi aprovado por 32 votos favoráveis e 10 contrários.

<sup>136</sup> Ver Nota 121.

sobre o projeto no encaminhamento de votação. Participaram da discussão 6 oradores: o autor das emendas rejeitadas, os líderes das Bancadas da Minoria e da Maioria, o relator do projeto e outros dois deputados.

Boa parte da discussão girou em torno do projeto, com os deputados da oposição aproveitando o momento para defender novamente a aprovação das emendas e fazer críticas ao governo. Em seu aparte, o relator apresentou uma justificação nova para a rejeição das emendas focada em aspectos formais: a sua inadequação á técnica legislativa. No momento de encaminhamento de votação, falaram os líderes da Bancada da Maioria e da Minoria. O líder da Maioria defendeu o relator, fez elogios à administração estadual e recomendou voto favorável. O líder da Minoria voltou a fazer críticas ao relator pelo não acatamento das emendas (acusando-o de “preciosismo formal”), mas recomendou voto favorável afirmando que fazia oposição “de forma serena, responsável, contribuindo naquilo que é importante para a Bahia, deixando as questões menores, pessoais e partidárias para o segundo plano” (op. cit.). Como não havia parlamentar do bloco independente para encaminhar voto, o projeto foi colocado em votação, sendo aprovado por unanimidade (36 votos a favor).

Na reunião em Plenário, os parlamentares praticamente deram continuidade à discussão travada no âmbito das comissões. O argumento partidário da incoerência do relator foi exaustivamente mencionado pelos defensores da emenda que fizeram disso uma estratégia argumentativa chamando a atenção, inclusive, para as repercussões negativas que a posição do relator poderia causar entre os segmentos representados por ele e por aqueles que assistiam à reunião pela televisão (foram feitas quatro referências ao fato de que a reunião era televisionada).

As contrapartidas do relator foram muito frágeis e este foi instado por seus interlocutores, em diversos momentos, a melhorar a qualidade de seus argumentos. O argumento de que a emenda apresentada era inconstitucional não havia sido apresentado no relatório e não sobreviveu à solicitação de seus opositores das evidências da inconstitucionalidade. Logo, o relator abandonou esse argumento para atacar a emenda no mérito: reconhecendo a boa intenção do proponente e a importância da sugestão, mas voltando a destacar as dificuldades operacionais envolvidas na participação de representantes da sociedade. Por último, o relator também afirmou que o projeto poderia ser aperfeiçoado no futuro, deixando clara sua posição de não rever o parecer.

Apesar de o debate em torno do projeto ter ocupado boa parte da reunião, seja da comissão, seja do Plenário, mobilizando oradores pró e contra a proposta e argumentos de ambos os lados, não foi apresentado qualquer subsídio mais concreto em sustentação aos argumentos. Os defensores da inclusão da Emenda de Nº 1 poderiam ter feito menção a outras experiências nas quais os usuários de serviços são convidados a opinar a respeito da qualidade dos mesmos e aos seus impactos positivos ou ainda, solicitado a realização de uma audiência pública para se discutir a questão. Do lado do relator, o mesmo mostrou-se muito pouco preparado para sustentar seu parecer, limitando-se a repetir um mesmo argumento para o qual não era capaz de apresentar evidências.

Outro aspecto que merece destaque refere-se ao desfecho da reunião, seja das comissões, seja do Plenário. Ficou claro que os deputados que falaram a favor das emendas não alteraram seu ponto de vista. O relator, embora afirmasse reconhecer as boas intenções do propositor da emenda, se negava a rever seu parecer. A Lei resultante, de Nº 10.848 de 03 de dezembro de 2007, correspondia ao texto original da proposição apresentada pelo governador com a incorporação da Emenda de Relator. Portanto, a discussão, ainda que em diversos aspectos qualificada, não resultou em modificação das preferências dos parlamentares e não alterou o resultado final. Observou-se que a disposição em deliberar existia por parte dos deputados opositoristas, minoria na casa, que, segundo afirmavam, tinham no uso da palavra e na estratégia de obstrução um dos poucos recursos a seu favor. A mesma disposição não foi observada por parte do relator que mesmo diante de argumentos fundamentados, mostrou-se irredutível em sua posição. Na reunião conjunta das comissões, a maioria dos deputados com conhecimentos na área temática de suas respectivas comissões era da Bancada da Maioria e poderia ter apresentado argumentos a favor do relator, o que não ocorreu.

Esse fato sugere que, embora a deliberação, para se desenvolver, dependa de algum grau de divergência, ela também necessita de um ambiente, em alguma medida, cooperativo e consensual, onde haja abertura mútua e alguma disposição em rever posições em função da apresentação de argumentos e informações. Esta disposição não existia por parte do relator que se valeu de sua posição institucional e da força política da coalizão de governo da qual fazia parte para manter seu posicionamento sem se dar ao trabalho de apresentar argumentos consistentes em seu favor. A ausência das condições informacionais que se supõe serem importantes para um maior volume de deliberação informada também teve efeitos sobre o

processo analisado. Basta lembrar que, ao final do debate, o relator buscou sustentar sua posição afirmando que as emendas apresentadas continham problemas de técnica legislativa. Ora, um argumento como esse jamais teria peso em uma casa legislativa dotada de recursos informacionais, de um assessoramento técnico-legislativo de qualidade e de parlamentares com grande capacidade de acessar informações.

Vale fazer aqui algumas considerações sobre as questões de ordem levantadas pelos deputados logo após a leitura do parecer pelo relator, uma vez que elas lançam luzes sobre o funcionamento das comissões permanentes da Assembléia da Bahia, convergindo com alguns aspectos já apontados no Capítulo 3 desta tese e contribuindo para esclarecer outros. Por cerca de 30 minutos os deputados discutiram uma questão colocada pelo líder do Bloco da Minoria na casa em torno do controle da agenda legislativa. Segundo o líder do Bloco da Minoria o presidente da casa, instruído pelo líder do Bloco da Maioria, freqüentemente convocava reuniões conjuntas de comissões, em caráter extraordinário, no horário da reunião ordinária da CCJ impedindo o funcionamento regular da mesma. A questão mobilizou 8 deputados, 5 de partidos alinhados ao governo (incluindo o presidente da CCJ) e 3 de partidos do Bloco da Minoria. Todos, independentemente do partido ou alinhamento político, concordaram com a fala do líder.

Afirmou-se que o presidente da casa incentivava um maior protagonismo dos deputados na proposição de leis, mas não oferecia condições para que as comissões apreciassem projetos de autoria dos deputados. O resultado, segundo os oradores, era o precário funcionamento da CCJ e o esvaziamento das demais comissões que sem o parecer da CCJ não podiam dar continuidade aos seus trabalhos. Dessa forma, as demais comissões da casa se restringiam à realização de seminários e visitas. Todos demonstraram concordância em relação á questão colocada pelo líder da Minoria – apenas com discordância de quando essa prática foi iniciada – e propuseram a realização de um acordo de líderes para evitar que as reuniões conjuntas fossem convocadas para os mesmos horários das demais comissões. Além disso, os deputados pleiteavam que as comissões conjuntas fossem convocadas apenas quando se tratasse de assunto urgente (como previa o Regimento Interno) e que as demais proposições tramitassem regularmente em separado pelas comissões permanentes.

Essa fala dos deputados corrobora uma observação feita anteriormente: de que na ALBA, o trabalho das comissões não é tanto prejudicado pelo excesso de pedidos de

urgência, como sustenta a literatura com relação aos obstáculos ao trabalho das comissões do Congresso Nacional, mas sim, pela recorrente convocação de reuniões extraordinárias para apreciar projetos de autoria do Executivo no mesmo horário das reuniões das comissões permanentes da casa.

#### ***4.3.6 Conclusões parciais sobre a análise dos processos decisórios***

Finda a análise dos processos decisórios, é possível esboçar algumas conclusões. Observou-se, a respeito da tramitação e dos prazos que:

- Dos 10 projetos analisados, apenas dois foram transformados em norma jurídica, ambos de autoria do Poder Executivo baiano e para os quais houve requerimento para acelerar a tramitação da matéria. Os outros quatro projetos analisados na ALBA estagnaram na Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle depois de terem sido distribuídos ao relator. Portanto, não se pode afirmar que a estagnação dos projetos na ALBA se deva à decisão do presidente de não incluí-los na Ordem do Dia do Plenário para votação como se queixam os deputados baianos; os projetos já se encontravam estagnados antes, na fase de tramitação nas comissões. Na ALMG, os quatro projetos tiveram tramitação completa de 1º turno, passando pela CCJ, pela comissão de mérito e pela comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Um deles tramitou até o final, mas foi vetado pelo governador. Nesta casa, a hipótese de que a não apreciação dos projetos em Plenário se deva à decisão do presidente é mais razoável já que 3 dos 4 projetos analisados estagnaram depois que as comissões já tinham emitido seus pareceres.

- O prazo dos relatores para elaboração dos pareceres variou de 5 a 265 dias, sendo mais curto nos projetos de autoria do Executivo baiano. Na maioria dos casos, as comissões extrapolaram os prazos regimentais para emissão de parecer. A obediência ao prazo foi mais comum na fase de tramitação na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG. Não se observou relação entre o tempo de que dispôs o relator para elaboração de seu parecer e a qualidade do mesmo ou a ocorrência ou não de debate nas reuniões das comissões de mérito, o que sugere a necessidade de uma maior problematização em torno da dimensão do tempo e de suas implicações sobre a deliberação.

- O processo decisório apresentou maior fluência e continuidade na ALMG onde os hiatos de tempo verificados foram bem menores do que os registrados na ALBA. Nesta Assembléia foi comum a ocorrência de descontinuidades no processo e a estagnação dos projetos nas comissões depois de distribuídos aos relatores. Esse fato certamente pode ser explicado pelo grau de institucionalização do trabalho das comissões, muito maior na ALMG do que na ALBA, como mostram as evidências apresentadas no Capítulo 3.

- Dos dez projetos analisados, apenas dois, de autoria do Poder Executivo baiano, não tramitaram em regime ordinário. Observou-se, entretanto, que o requerimento de urgência ou prioridade não prejudicou o trabalho das comissões, pois foi apresentado somente depois de elas terem emitido seus pareceres quando os projetos já se encontravam na Ordem do Dia do Plenário. Segundo os parlamentares baianos, a forma utilizada pelo Executivo para acelerar a tramitação das matérias de sua autoria no período estudado era a convocação de reuniões conjuntas de comissão. Trata-se aqui do uso de uma estratégia procedimental para influir sobre o ritmo do processo com implicações diretas para o volume e a qualidade da deliberação.

Sobre as peças legislativas observou-se que:

- Em ambas as Assembléias, não se observou diferença significativa entre os projetos de autoria do Executivo e os de autoria do Legislativo quanto ao aporte informacional. Se for verdade que o Executivo, em geral, reúne mais e melhores recursos informacionais se comparado ao Legislativo, este fato não se refletiu nos projetos apresentados por ele e aqui analisados.

- Tanto na ALMG quanto na ALBA, os pareceres da CCJ, na maioria das vezes, concentraram-se em torno da questão da competência do estado para legislar sobre as matérias. Na ALMG, foi comum que a CCJ também abordasse os méritos substantivos dos projetos.

- Nos processos analisados na ALMG, observou-se que as comissões, por meio de seus pareceres, podem contribuir para uma visão abrangente de um projeto, analisando-o, cada uma, a partir de um ângulo, e podem corrigir-se mutuamente. Essa possibilidade é assegurada pela seqüência das jogadas que permite às comissões analisarem separadamente os

projetos, uma depois da outra. O mesmo não se verifica quando as comissões analisam conjuntamente uma proposição, como se observou no primeiro e no último projeto analisado na ALBA.

- Na ALBA, as emendas e pareceres, em sua maioria, consistiam em textos muito curtos e sucintos que se resumiam a reproduzir partes do projeto e trechos de pareceres votados em outras comissões.

- Na Assembléia de Minas Gerais, de modo geral, as peças legislativas apresentaram melhor redação, detalhamento e aporte informacional. Predominaram os argumentos centrados nos aspectos jurídicos/constitucionais, voltados para a caracterização do problema, a defesa de princípios e direitos, a importância do projeto e os seus resultados positivos. Na ALBA vários pareceres e emendas foram redigidos em linguagem coloquial, propondo relações de causalidade sem fundamentação, fazendo referências a problemas e fenômenos que extrapolavam o escopo do projeto, transmitindo a impressão de que o autor buscava sustentar sua proposta na “boa intenção” do projeto ou nos ganhos que este acarretaria para as camadas mais pobres da população. A comparação entre as duas casas sugere que a organização informacional do Legislativo mineiro favorece a elaboração legislativa e a troca de argumentos por meio dos pareceres.

- Entretanto, em ambas as casas, foram feitas poucas referências, nas peças legislativas, a evidências empíricas na forma de estudos, diagnósticos e dados para fundamentar os argumentos e propostas. Foram feitas duas referências a audiências públicas, uma em cada Assembléia, para justificar a legitimidade do projeto em tela e a inclusão de mudanças operacionais. Tanto na ALMG, quanto na ALBA foi feita referência a evidências baseadas em informações técnicas 4 vezes em cada casa. Na ALMG as referências estavam mais articuladas e integradas aos argumentos; já na ALBA, em geral, as referências foram muito vagas. Nas duas casas, observou-se o predomínio de evidências baseadas na legislação estadual e federal.

Em relação às reuniões de comissões, observou-se que:

- O tempo de duração das reuniões variou de 32 a 130 minutos na ALMG e de 16 a 120 minutos na ALBA.

- Em geral, as reuniões analisadas contaram com um bom número de membros titulares em relação ao total de membros e, em todas elas, havia pelo menos um membro com conhecimentos na área temática da comissão.

- Das seis reuniões analisadas na ALBA, em quatro, não houve qualquer discussão em torno do parecer apreciado. Na ALMG, das quatro reuniões, em três não houve nenhuma discussão. Nas duas casas, além dos projetos analisados, em algumas reuniões foram apreciados outros pareceres, também sem qualquer discussão. Do total de 10 reuniões analisadas, em 7 não houve nenhum orador inscrito e qualquer discussão em torno do projeto.

- Em apenas uma reunião de comissão em relação a um projeto de lei, na ALBA, observou-se um debate mais próximo do sentido proposto nesta pesquisa com apresentação de argumentos em torno dos méritos substantivos da matéria, com a participação de parlamentares se situando em lados diferentes da discussão, apresentando argumentos em sustentação aos seus pontos de vista e forçando os oponentes a fundamentarem os seus durante cerca de uma hora. A análise e o resultado da votação mostram que os participantes fizeram concessões mesmo sem terem alterado suas preferências em função do debate. Na mesma reunião, houve momentos em que os parlamentares valeram-se da palavra para fazer discurso de impacto diante das câmeras: reivindicar crédito por políticas bem sucedidas, explorar a repercussão negativa do comportamento dos adversários, apontar os problemas do Estado e fazer críticas ao governo (no caso da oposição).

- Nos outros dois casos de reuniões em que houve oradores inscritos para falar sobre os projetos, o uso da palavra não tomou a forma de deliberação propriamente dita. Não havia qualquer discordância e os oradores se restringiram a falar sobre a importância do projeto, reiterar seu apoio ao mesmo e fazer uma caracterização superficial do problema e de suas consequências.

- Nos três casos em que houve oradores inscritos em torno do projeto, não havia divergência séria em relação à matéria, todos concordavam sobre a sua validade, discordando apenas em relação a pontos específicos.

- Na ALBA foi comum que a discussão em torno dos aspectos substantivos do projeto se transformasse ou envolvesse discussão em torno de questões procedimentais. As principais

questões discutidas pelos parlamentares referiam-se ao excesso de reuniões conjuntas de comissões convocadas pelo presidente da casa no mesmo horário das reuniões ordinárias das comissões permanentes e à dificuldade para se votar projetos de autoria dos deputados.

- Na ALBA, nos dois casos de projetos de lei, ambos de autoria do Executivo baiano, em que houve alguma discussão no Plenário, a oposição se valeu da palavra como forma de obstrução. Embora tenha havido muita repetição e uso do tempo para fazer críticas ao governo e denunciar problemas do estado, as falas dos parlamentares contribuíram para ampliar o aporte informacional ao processo, promovendo uma visão mais abrangente do mesmo, a partir de diferentes pontos de vista.

A análise do processo decisório nas comissões de mérito confirmou a hipótese elaborada para a Assembléia da Bahia. Supunha-se que por seu baixo desempenho em relação a todos os indicadores de organização informacional mobilizados – comissões atuantes, representativas e compostas por membros com conhecimentos e experiências em suas respectivas áreas e existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado – as comissões permanentes do Legislativo baiano não se destacariam como instancias de deliberação no sentido aqui proposto. Isso se verificou, com exceção do último processo analisado, seja em relação á troca de argumentos por meio das peças legislativas, seja na interação face-a-face entre os parlamentares nas comissões de mérito.

Em relação a ALMG, a hipótese se confirmou apenas parcialmente. Nesta casa, a deliberação se materializou nas peças legislativas nas quais os relatores, na maioria dos casos, apresentaram argumentos mais sólidos e fundamentados em sustentação às propostas. Claramente, o aporte informacional oferecido nos projetos e pareceres está associado á existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado na casa. Como informado, em entrevista, por uma servidora da Consultoria Legislativa da ALMG, no período de 10 anos, apenas em duas ocasiões os relatores não recorreram à Consultoria para a elaboração dos pareceres.

Nas considerações finais serão discutidas com mais vagar as contribuições e limites do presente trabalho e esboçadas algumas hipóteses e problemas de pesquisa que podem vir a compor uma futura agenda no campo dos estudos legislativos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos dez anos a Ciência Política brasileira vem intensificando o esforço de compreensão da política estadual, passando pela produção legislativa, a interação entre os poderes Executivo e Legislativo e os padrões de competição política e partidária. Os estudos produzidos nesse período mostram o crescente interesse dos estudiosos de vários estados brasileiros em compreender melhor a dinâmica política em suas localidades. Poucos estudos comparativos, porém, foram desenvolvidos, tratando-se, portanto, de um campo aberto a futuras investigações. Talvez a principal contribuição destes trabalhos tenha sido a de mostrar a grande variedade de práticas e dinâmicas políticas nos estados brasileiros, assim como de diferentes níveis de institucionalização, seja dos sistemas partidários estaduais, seja do próprio Poder Legislativo.

A presente tese oferece contribuições a esta agenda de pesquisa a partir de uma análise comparada de processos decisórios realizados em duas Assembleias Estaduais brasileiras nos anos de 2007 e 2008. O tema central da pesquisa remete a uma questão pouco investigada, seja no campo dos estudos legislativos, seja no âmbito da chamada teoria deliberativa da democracia: a deliberação no contexto do parlamento, sobretudo das comissões parlamentares. A hipótese central propunha haver uma associação entre uma organização informacional do Legislativo e um processo deliberativo caracterizado por maior volume de deliberação informada. Portanto, o primeiro passo, foi verificar se, de fato, as Assembleias estudadas se diferenciavam no tocante às suas características organizacionais e em relação ao grau em que cada uma delas se aproxima do propalado pelo modelo informacional de organização legislativa.

Esta tarefa foi levada a cabo no Capítulo 3 no qual foram apresentadas as características organizacionais das casas legislativas estudadas no que tange à organização e ao funcionamento de seu sistema de comissões e a outros aspectos indicativos de uma organização informacional. As evidências reunidas não deixam dúvidas de que a Assembleia de Minas Gerais, como se supunha, apresenta vários traços de uma organização informacional, o mesmo não se verificando na ALBA.

Observou-se que, embora as Assembléias não difiram muito entre si em relação às prerrogativas das comissões – em nenhuma das duas casas, as comissões contam com prerrogativas como as controladas pelas comissões da *House* norte-americana que lhes dão vantagens significativas em relação ao Plenário no processo legislativo – elas se diferenciam muito em relação ao uso que as comissões fizeram de suas prerrogativas no período estudado. As comissões permanentes da ALMG fizeram um uso muito mais intenso de suas prerrogativas do que as comissões permanentes da ALBA.

Os dados sugerem que as comissões da ALMG são mais institucionalizadas, dada a regularidade de realização de reuniões e na medida em que a apreciação de projetos pelas comissões com emissão de pareceres escritos é algo muito mais rotineiro do que na ALBA. Além disso, observa-se que as comissões da ALMG fizeram um uso muito mais expressivo de suas prerrogativas de realizar audiências públicas e decidir projetos conclusivamente do que as comissões baianas.

Tais dados encontram eco nas percepções e opiniões emitidas pelos servidores de ambas as casas e, também, na opinião dos próprios deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 sobre o funcionamento das comissões permanentes. Uma opinião bastante difundida entre os servidores entrevistados na ALMG é a de que o processo decisório na casa tem se deslocado cada vez mais do Plenário para as comissões e de que estas vêm se tornando as principais instâncias decisórias da casa. A despeito das limitações impostas aos deputados estaduais pelo arranjo federativo brasileiro que reserva pequeno espaço de atuação aos estados e ao Poder Legislativo, as comissões permanentes da ALMG, no que lhe cabe fazer, constitucional e regimentalmente, têm desempenhado um papel importante.

Argumentou-se que a explicação para a diferença no funcionamento e no desempenho das comissões nas duas casas não pode ser buscada no grau de centralização do processo decisório, seja em torno do Executivo, seja das lideranças partidárias, como sugerem alguns analistas, já que não há diferenças significativas entre as casas em relação àqueles aspectos. Aventou-se a hipótese, a ser explorada em futuras investigações, de que a importância e o desempenho das comissões na ALMG estão relacionados aos ganhos informacionais produzidos por elas, à existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado e à operação intensa de mecanismos e de canais de interlocução com a sociedade que tem contribuído para tornar a ALMG porta de entrada para

o cidadão e a sociedade civil organizada. Com efeito, a realização bastante freqüente de audiências públicas na ALMG, assim como de outros eventos participativos, pode ter como resultado a multiplicação das preferências e das informações a serem contempladas no processo decisório.

No que se refere aos demais indicadores de organização informacional, observou-se que em ambas as casas a regra da proporcionalidade para a composição das comissões – condição fundamental para a organização informacional do Legislativo – é seguida. Já no quesito “presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes”, a ALMG parece operar mais dentro de uma lógica informacional do que a ALBA. Em ambas as casas é reduzido o número de parlamentares que podem ser considerados especialistas a partir dos critérios estabelecidos. Boa parte dos deputados teve uma trajetória acadêmica, profissional e política errática e não se especializou em uma única área. Ainda assim, os dados mostram que a formação e a experiência prévia dos parlamentares nas áreas temáticas das comissões parecem contar mais para a sua alocação como titular na ALMG do que na ALBA, ainda que, em ambas, menos da metade dos parlamentares alocados para as comissões tivesse conhecimentos nos temas de sua jurisdição.

Mais importante, porém, é a informação a respeito da rotatividade de membros nas comissões: enquanto na ALMG, menos de 10% dos membros foram substituídos dentro de cada ano e de um ano para outro, na ALBA o número de substituições foi bastante superior dentro de um mesmo ano. Por essa razão, é razoável supor que na ALMG, em comparação com a ALBA, os membros das comissões tenham maiores incentivos para se especializarem e terminem seu mandato nas comissões com maiores conhecimentos em sua área dada a sua exposição contínua aos temas.

É, porém, em relação ao último indicador – existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado – que as Assembléias mais se diferenciam. A análise das informações coletadas revelou que, na ALBA, o assessoramento técnico-legislativo não obedece a regras claras e fixas. Não há um órgão de referência ao qual os parlamentares recorrem para obter informações, estudos ou diagnósticos e a produção de informações não ocorre de forma criteriosa, sistemática e rotineira. Por todas essas razões, acredita-se que os parlamentares baianos tenham oportunidades desiguais no tocante ao acesso à informação de qualidade, oportunidades estas que dependem, em grande medida, dos

conhecimentos dos próprios parlamentares, da qualificação dos servidores de seus gabinetes, da estrutura mantida pelas lideranças de seus partidos e de seus recursos individuais.

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

A análise realizada no Capítulo 4 mostrou que os processos decisórios apresentaram maior fluência e continuidade na ALMG onde os hiatos de tempo verificados na tramitação foram bem menores do que os registrados na ALBA. Nesta Assembléia foi comum a ocorrência de descontinuidades no processo e a estagnação dos projetos nas comissões depois de distribuídos aos relatores. Essa é mais uma evidência do maior grau de institucionalização do trabalho das comissões na ALMG em comparação com a ALBA.

A análise comparativa das Assembléias oferece evidências de que há, como sugerem alguns estudos (RIBEIRAL, 1998; LEMOS, 2006), uma estratificação interna do sistema de comissões na ALMG com claras implicações sobre a hipótese deste trabalho. Se os parlamentares atribuem valor diferenciado às diferentes comissões, se elas diferem entre si quanto às suas prerrogativas, alcance e importância estratégica, também é de se esperar que elas engendrem diferentes formas de interação entre os parlamentares.

Mas, e daí? Uma organização informacional realmente implica em maior volume de deliberação e em uma deliberação mais informada no processo decisório? A análise comparativa dos processos decisórios nas duas assembléias sugere que a resposta mais adequada a essa indagação seja “nem sempre”. E aqui há duas ordens de questões a serem consideradas. A primeira, sobre a qual se dissertará com mais vagar, remete a outros fatores não incorporados na análise – institucionais, políticos, técnicos – que parecem exercer

influência sobre a motivação dos parlamentares para se engajarem em um processo de mútua persuasão. A segunda remete às escolhas metodológicas realizadas na pesquisa que, se por um lado apresentam vantagens e potencialidades, por outro, podem ter sido responsáveis por algumas limitações na investigação.

Considerando primeiramente esse segundo aspecto, vale lembrar que, como assinalado no Capítulo 2, a investigação do problema abordado nesta tese, por não vir recebendo grande atenção na Ciência Política, apresenta uma série de desafios metodológicos. É importante destacar, também, que as escolhas do método e das técnicas de pesquisa foram, em grande medida, condicionadas pela disponibilidade das fontes de pesquisa que, como afirmado, consistiu na principal dificuldade encontrada na pesquisa. Ao tomar como unidade de análise o processo decisório em torno de projetos de lei foi possível contextualizar a análise, desde a apresentação da proposição até os estágios finais de sua tramitação. Dessa forma, foi possível apreender com mais precisão a dimensão temporal, observar o fluxo das deliberações e decisões nas diferentes etapas e instâncias e o aporte informacional das peças legislativas relacionadas ao projeto e que subsidiam todo o processo decisório. A abordagem escolhida permitiu, também, combinar a análise quantitativa à qualitativa resultando em uma abordagem mais compreensiva do problema. Uma limitação decorre do fato de, por se tratar de um estudo mais aprofundado, não ter sido possível fazer uma análise de um maior número de casos, o que impõe obstáculos à corroboração ou refutação da hipótese.

Essas questões relativas ao método estão estreitamente relacionadas à primeira questão relacionada aos outros fatores que podem ajudar a explicar os resultados observados. No Capítulo 4, no qual foi feita a análise dos processos decisórios, pôde-se observar que a deliberação não se materializou no debate verbal entre os membros das comissões que apreciaram os projetos. No caso da ALMG, ela se fez mais presente no aporte informacional oferecido pelos relatores dos projetos nas comissões, em seus pareceres.

Na Assembléia de Minas Gerais, de modo geral, as peças legislativas apresentaram melhor redação, detalhamento e aporte informacional. Aos argumentos centrados nos aspectos jurídicos/constitucionais somaram-se outros, focados na caracterização do problema, na defesa de princípios e direitos, na importância do projeto e de seus resultados positivos. Nos processos analisados na ALMG, observou-se, também, um sistema de comissões integrado e em operação: as comissões, por meio de seus pareceres, contribuiram para uma visão

abrangente dos projetos, analisando-os, cada uma, a partir de um ângulo, e corrigindo-se mutuamente. Pode-se afirmar que a organização informacional da ALMG reflete-se na qualidade das peças legislativas, de modo geral, e favorece a troca de argumentos por meio dos pareceres.

O desenvolvimento de uma linha de argumentação nos pareceres, na ALMG, mostra a importância do relator como agente informacional da comissão, aspecto já destacado pela literatura (SANTOS E ALMEIDA, 2005). Mesmo em projetos em torno dos quais não havia controvérsia ou divergência significativa, foram propostas modificações fundamentadas em argumentos expressos nas peças legislativas. Pode-se supor que a existência de um assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado, ao qual os relatores recorrem permanentemente, seja uma motivação para que o conjunto dos deputados da casa delegue aos relatores a função de formar a opinião da comissão a respeito dos assuntos apreciados por ela. Entretanto, deve-se considerar que o relator, além de agente da comissão, também é, ele próprio, agente de outros mandantes, tendo suas preferências e alinhamentos políticos. Nesse sentido, seria importante que os membros das comissões e os deputados da casa tivessem acesso a outras fontes de informação de forma autônoma.

Na ALBA não se observou o mesmo aporte informacional nas peças legislativas. As emendas e pareceres, em sua maioria, consistiam em textos muito curtos e sucintos que se resumiam a reproduzir partes do projeto e trechos de pareceres votados em outras comissões. Várias peças legislativas foram redigidas em linguagem coloquial. A maior parte dos argumentos eram focados nos aspectos jurídicos/constitucionais do projeto, inclusive nas comissões de análise de mérito. E quando se dedicavam a uma caracterização do problema, essa era feita com base em relações de causalidade sem fundamentação, fazendo referências a problemas e fenômenos que extrapolavam o escopo da matéria. Os autores dos pareceres, em geral, se resumiam a destacar a importância do tema, de forma vaga, e a reiterar o seu apoio ao mesmo. Em comparação com as peças legislativas apresentadas na ALMG, observou-se pouca mobilização de evidências empíricas em sustentação às propostas.

Era esperado que, na ALBA, o processo decisório não se caracterizasse por uma deliberação informada devido à ausência das condições informacionais que se supõe serem necessárias à deliberação e essa expectativa se confirmou. Como explicar, no entanto, a escassa deliberação observada no âmbito das comissões permanentes da ALMG? Observou-

se, na maioria dos processos analisados, a presença de membros com conhecimentos na área de suas respectivas comissões, nas reuniões que apreciaram os projetos. Os deputados mineiros, em sua totalidade, têm acesso facilitado a informações de qualidade mediante o órgão de assessoramento técnico-legislativo. Na ALMG, na grande maioria dos casos, os parlamentares contaram com tempo para estudo das matérias e as comissões puderam apreciar, separadamente e seqüencialmente, os projetos. Por que, então, parlamentares com conhecimentos em sua área de atuação e com acesso facilitado à informação, não se engajaram em um debate qualificado em torno dos projetos apreciados?

Aqui, chega-se, portanto, à discussão das outras variáveis que podem influenciar a variável dependente e que as escolhas metodológicas realizadas nesta pesquisa não permitiram apreender.

Em primeiro lugar, observa-se que em todos os processos decisórios analisados, em ambas as Assembléias, não havia divergência significativa em torno da matéria. Com exceção do último processo decisório analisado na ALBA, em todos os outros, nas duas casas, os argumentos apresentados, seja nas peças legislativas, seja por meio de argumentação verbal, eram todos favoráveis à matéria apreciada. Havia um consenso geral em torno da validade das propostas e discordâncias apenas pontuais. Observou-se uma completa ausência de argumentos contrários aos projetos e de considerações sobre os que poderiam vir a serem negativamente afetados por ele. Mesmo no projeto que proibia a consumação mínima e que tinha efeitos negativos mais tangíveis – sobre os proprietários dos estabelecimentos aos quais eram propostas as restrições – não houve divergência.

Outro aspecto a ser considerado remete ao reduzido grau de incerteza envolvendo a maioria dos projetos de lei em torno dos quais ocorreram os processos decisórios analisados. Por se tratarem de projetos que, em sua maioria, não envolviam muitas questões técnicas e cujos resultados não dependiam de uma longa cadeia causal de acontecimentos, os parlamentares podem não ter se sentido muito motivados a empreender esforço no acúmulo de informações e no debate em torno dos mesmos.

Além disso, as propostas apresentadas, em sua maioria, eram bastante populares: prometiam resultar em melhoria da qualidade de vida e da renda dos cidadãos, ampliação da transparência na administração pública ou maior participação e envolvimento dos cidadãos no

processo político. Logo, tratava-se de projetos aos quais era difícil para os deputados se posicionarem contrariamente em público, mesmo se assim o desejassem.

Pode-se supor que os projetos escolhidos não opunham fortemente grupos, segmentos sociais, partidos, governo e oposição devido aos seus reduzidos efeitos distributivos e sobre a ordem socioeconômica e reduzido grau de incerteza e, por essa razão, não havia vantagem em opor-se a eles ou empreender esforço em torno de seu debate e estudo. Ora, esse aspecto remete à escolha dos processos decisórios. Por um lado, a escolha feita tem a vantagem de permitir analisar como os parlamentares decidem a respeito de matérias que representam a maioria do que é decidido nas Assembléias Estaduais e provêm de iniciativas dos próprios deputados. Permite, também, avaliar, em um primeiro momento, se em qualquer projeto em qualquer comissão da ALMG se verificaria maior volume de deliberação informada do que na ALBA. Por outro lado, a opção feita deixa em aberto a questão de se saber se a deliberação não seria mais presente e mais informada em se tratando de projetos com maiores impactos, que geram mais controvérsia e polêmica e que envolvam maior incerteza. Pode-se indagar, também, em que medida processos decisórios nos quais haja divergência entre as comissões (não foi o caso em relação aos processos analisados neste trabalho) pode envolver maior dose de deliberação.

No tocante ao grau de divergência, é importante retomar uma observação feita no Capítulo 4 a respeito dos nexos entre deliberação, de um lado, e dinâmicas políticas competitivas e cooperativas, de outro. Afirmou-se que, embora a deliberação, para se desenvolver, dependa de algum grau de divergência, ela também necessita de uma ambiente, em alguma medida, cooperativo e consensual, onde haja abertura mútua e alguma disposição em rever posições em função da apresentação de argumentos e informações.

A análise do processo decisório e torno do PL N° 16.670/2007 que instituía o Prêmio de Boas Práticas de Trabalho no Serviço Público Estadual, de autoria do governador baiano, lança algumas luzes sobre esta questão. Observou-se, na reunião conjunta de comissões e na reunião plenária nas quais esse projeto foi apreciado, uma tentativa de alguns parlamentares de se engajarem em um processo deliberativo qualificado, com a participação de parlamentares se situando em lados diferentes da discussão, apresentando argumentos em sustentação aos seus pontos de vista e forçando os oponentes a fundamentarem os seus durante cerca de uma hora. Para persuadir o relator do acatamento de duas emendas,

parlamentares de partidos de oposição fizeram uso da palavra apresentando argumentos favoráveis às emendas e forçando o relator a uma melhor justificação de sua decisão de rejeitá-las. Observou-se que a disposição em deliberar existia por parte dos deputados opositoristas, minoria na casa, que, segundo afirmavam, tinham no uso da palavra e na estratégia de obstrução um dos poucos recursos a seu favor. Entretanto, a mesma disposição não foi observada por parte do relator que, mesmo diante de argumentos fundamentados, mostrou-se irredutível, se valendo de sua posição institucional e da força política da coalizão de governo da qual fazia parte para manter sua posição. A discussão, ainda que em diversos aspectos qualificada, não resultou em modificação das preferências dos parlamentares e não alterou o resultado final.

Portanto, neste contexto, onde havia divergência em torno de aspectos pontuais do projeto, foi a existência de um ambiente competitivo e polarizado que se revelou um obstáculo à deliberação. É importante lembrar que, no período estudado, o estado da Bahia passava por uma transição na correlação das forças políticas com a chegada de um partido de esquerda ao governo, depois de muitos anos de predomínio de um único grupo político. Observava-se, então, uma forte polarização entre o PT, partido do governador, e o DEM, partido tradicionalmente forte no estado que buscava manter-se vivo enquanto alternativa política.

Claramente, a ausência das condições informacionais que se supõe serem importantes para um maior volume de deliberação informada também teve efeitos sobre o processo analisado. Basta lembrar que, ao final do debate, o relator buscou sustentar sua posição afirmando que as emendas apresentadas continham problemas de técnica legislativa. Ora, um argumento como esse jamais teria peso em uma casa legislativa dotada de recursos informacionais e de parlamentares com grande capacidade de acessar informações.

O exemplo acima sugere que a deliberação pode ser uma estratégia mais interessante para as minorias e para as oposições, sobretudo quando elas carecem de outros recursos políticos e institucionais. Aos grupos majoritários – dotados de prerrogativas que lhes permitem manipular as regras e influenciar a agenda e o ritmo do processo decisório – pode ser mais interessante fazer uso desses recursos, sobretudo em um contexto de pouca disponibilidade de informações para o conjunto dos parlamentares. Resta, também à oposição, como ilustra o exemplo analisado, chamar a atenção para as repercussões negativas das

posições adotadas por seus opositores com fins de auferir ganhos em uma futura rodada do jogo.

Outro aspecto que merece atenção é o papel da obstrução no processo político. Nos dois projetos de lei de autoria do governador baiano analisados, observou-se que, por meio da obstrução, os parlamentares puderam contribuir para ampliar o aporte informacional ao processo decisório. Embora, nos casos analisados, tenha havido muita repetição e uso do tempo para fazer críticas ao governo e denunciar problemas do estado, as falas dos parlamentares contribuíram para ampliar o aporte informacional ao processo promovendo uma visão mais abrangente do mesmo, a partir de diferentes pontos de vista. Na ausência de condições que favoreçam a deliberação no âmbito das comissões, a obstrução em Plenário pode ser a única forma pela qual os parlamentares podem se engajar em algum tipo de debate.

A questão relativa ao grau de divergência em torno das matérias e de seus impactos sobre o processo deliberativo relaciona-se a outra: a autoria dos projetos. Considerando-se que os projetos com maiores impactos jurídicos, distributivos e sobre a ordem socioeconômica têm origem no Poder Executivo é razoável esperar que em torno dos projetos de autoria do governador seja maior a possibilidade do processo decisório comportar maior volume de deliberação informada. Esse fato é mediado, claro, pelo padrão de interação entre governo e oposição – competitivo ou cooperativo – e pela presença de deputados detentores de informação em ambos os pólos do espectro político. O grau de impacto da matéria também é relevante: em se tratando de projetos de autoria do Poder Executivo (ou de projetos de autoria do Legislativo) com maiores impactos sobre os interesses do governo, é possível que o nível de conflito e a correlação de forças entre governo e oposição tenham uma influência direta sobre o quanto de deliberação é possível esperar.

Em relação a projetos de autoria dos deputados com poucos impactos jurídicos e socioeconômicos – que correspondem à maioria dos projetos analisados – é pouco provável que se encontre um processo decisório deliberativo e informado. Algumas explicações para esse fato podem ser esboçadas, embora dependam de outras investigações. Primeiro, pode-se supor que os deputados tendem a apoiar mutuamente suas iniciativas, pois sabem que a apresentação e aprovação de projetos é importante para assegurar sucesso eleitoral no futuro (haveria a operação de alguma regra de reciprocidade). Segundo, as iniciativas de deputados podem não se chocar umas com as outras, não motivando os mesmos a se indisporerem com

seus pares. Terceiro, os deputados sabem que, depois de aprovados nas comissões, os projetos percorrem um longo caminho antes de serem colocados em votação, muitas vezes sendo arquivados ao final da legislatura; dessa forma, não haveria incentivos para se empenharem em uma discussão mais qualificada dos projetos. Quarto, devido aos fatores acima, os parlamentares teriam poucos incentivos para sustentar publicamente suas propostas no momento de sua apreciação.

No caso específico da ALMG, pode-se supor, ainda, que a existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado pode ter o efeito de fazer com que os parlamentares sintam-se dispensados de estudarem os aspectos técnicos dos projetos, sobretudo quando eles não apresentam impactos muito significativos. Nesse caso, sabendo que os relatores sustentam seus pareceres em estudos produzidos pelo órgão, os demais parlamentares poderiam sentir-se desmotivados a questioná-los. De fato, trata-se de uma questão interessante investigar em que medida o trabalho desenvolvido pela Consultoria Legislativa da ALMG gera um desincentivo para os legisladores discutirem as matérias.

Outra questão deixada em aberto e que pode vir a ser investigada em futuros estudos diz respeito ao impacto das audiências públicas de comissões e da realização de outros eventos participativos sobre a variável dependente. Considerando as potencialidades desses eventos para a ampliação da matriz informacional dos parlamentares, é bastante provável que eles favoreçam a ampliação, também, do volume e da qualidade da deliberação no processo legislativo.

Na ALMG, a análise do processo decisório em torno do PL N° 1.416/2007 que cria o Conselho Estadual de Saneamento Básico (CESB), proposto pelo governador de Minas Gerais, permitiu levantar outra questão: os efeitos da pluralidade de opiniões sobre o volume e a qualidade da deliberação. Um dos indicadores de organização informacional adotados nesta pesquisa é a existência de membros com conhecimentos nas áreas temáticas de suas respectivas comissões, situados em diferentes pontos do espectro político-ideológico. No processo decisório em questão, observou-se que todos os deputados com conhecimentos na área da comissão pertenciam a partidos alinhados ao governo. Dessa forma, aventou-se a hipótese de que, a despeito de os deputados mineiros contarem com melhores condições informacionais para a deliberação, a falta de interlocutores qualificados com preferências

dísparos, situados em pontos diferentes do espectro político-ideológico, pode ter funcionado como um desincentivo a um debate mais qualificado em torno do projeto.

A análise dos processos decisórios realizada no Capítulo 4 levou a uma maior problematização da relação entre o tempo e o volume e a qualidade da deliberação. Supunha-se que, quanto maior o tempo disponível aos parlamentares para o estudo e o debate da matéria, maiores as chances de que o processo decisório fosse caracterizado por alto volume de deliberação. Nesse sentido, o tempo foi tomado como um indicador da capacidade dos parlamentares de estudarem e debaterem uma proposta antes que ela fosse encaminhada ao Plenário para votação. Considerando-se que o tempo poderia ser preenchido de diversas maneiras, foi analisada a forma como o tempo disponível pelos parlamentares foi ocupado. Além disso, buscou-se analisar o regime de tramitação das matérias, o fluxo de decisões e contrastar os prazos regimentais com o efetivamente praticado.

Dos dez projetos cujos processos decisórios foram analisados, apenas dois, de autoria do Poder Executivo baiano, não tramitaram em regime ordinário. Observou-se, entretanto, que o requerimento de urgência ou prioridade não prejudicou o trabalho das comissões, pois foi apresentado somente depois de elas terem emitido seus pareceres quando os projetos já se encontravam na Ordem do Dia do Plenário. Segundo os parlamentares baianos, a forma utilizada pelo Executivo para acelerar a tramitação das matérias de sua autoria, no período estudado, era a convocação de reuniões conjuntas de comissão. Trata-se aqui do uso de uma estratégia procedimental para influir sobre o ritmo do processo com implicações diretas sobre o volume e a qualidade da deliberação.

Na maioria dos casos analisados, as comissões extrapolaram muito os prazos regimentais para emissão de parecer. A obediência ao prazo foi mais comum na fase de tramitação na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG. Em dois casos de projetos de autoria do governador baiano para os quais foram convocadas reuniões conjuntas de comissões houve uma drástica redução do tempo.

De modo geral, o processo decisório apresentou maior fluência e continuidade na ALMG onde os hiatos de tempo verificados foram bem menores do que os registrados na ALBA, onde foi comum a ocorrência de descontinuidades no processo e a estagnação dos projetos nas comissões depois de distribuídos aos relatores.

De toda forma, não se observou relação direta entre o tempo de que dispôs o relator para elaboração de seu parecer e a qualidade do mesmo ou a ocorrência ou não de debate nas reuniões das comissões de mérito. Esse fato sugere que a disponibilidade de tempo, embora seja necessária para que os parlamentares realizem o estudo e o debate aprofundado dos projetos de lei e para que os relatores ofereçam um bom aporte informacional ao processo por meio de seus pareceres, não é de modo algum suficiente. Mais importante, inclusive, pode ser o fluxo do processo decisório.

Como afirmado, o tempo pode ser preenchido de diversas formas pelos parlamentares. Na Assembléia da Bahia foi comum que os parlamentares se valessem do tempo disponível para o uso da palavra para fazer discurso de impacto diante das câmeras, buscando marcar posição, reivindicarem crédito por suas ações e chamar a atenção dos pares e da audiência para problemas e fazer críticas aos oponentes. Também foi comum que a discussão em torno dos aspectos substantivos de um projeto se transformasse ou envolvesse discussão em torno de questões procedimentais relativas ao processo legislativo na Assembléia.

Essa problematização em torno da dimensão temporal conduz a uma revisão da tipologia proposta no Capítulo 2 que previa quatro cenários distintos em função do volume e da qualidade da deliberação (Alto volume e alta qualidade; Alto volume e baixa qualidade; Baixo volume e alta qualidade; Baixo volume e baixa qualidade). Considerando apenas o debate no âmbito das comissões e do Plenário, os dois processos decisórios em torno de projetos de autoria do governador baiano, em um primeiro momento, se situariam na célula “baixo volume e alta qualidade”: nos dois casos, os legisladores dispuseram de pouco tempo para analisar a matéria, mas o pouco tempo disponível foi utilizado, em grande parte, para o debate em torno da mesma. Entretanto, não se tratou de uma deliberação de qualidade no sentido aqui proposto. Os demais processos analisados se situariam na célula “alto volume e baixa qualidade”: os legisladores dispuseram de tempo para a discussão da matéria, mas não o utilizaram. Ainda assim, no Capítulo 2, afirmava-se que essa situação correspondia àquelas nas quais as comissões dispõem de tempo para a análise das matérias e este é efetivamente utilizado pelos parlamentares e empregado, predominantemente, para o debate e o estudo do projeto; mas, o debate se caracteriza pelo uso de argumentos superficiais, pouco fundamentados ou embasados no senso comum; poucas informações são mobilizadas pelos parlamentares e o debate é monopolizado por apenas um dos lados (contrário ou favorável). Nos casos analisados, embora as comissões dispusessem de tempo – na maioria dos casos as

comissões extrapolaram os prazos previstos regimentalmente – este não foi empregado nas reuniões para o debate em torno dos aspectos substantivos do projeto.

Portanto, a tipologia proposta não esgota todas as possibilidades. Seria interessante, ainda, diferenciar o debate que se materializa a partir das peças legislativas relacionadas ao projeto – caso em que o volume e a qualidade da deliberação na ALMG mostram-se mais elevados – do debate mediante a troca verbal de argumentos no âmbito das comissões. Estas modificações podem contribuir para aperfeiçoar o modelo analítico proposto nesta tese tornando-o mais adequado à análise do processo legislativo nas Assembléias Estaduais.

A presente tese contribuiu para corroborar a interpretação cada vez mais difundida entre os estudiosos da política estadual, de que há significativas diferenças na dinâmica política nos estados e na organização legislativa das Assembléias Estaduais. Embora as escolhas metodológicas feitas neste trabalho, em alguns momentos, tenham limitado o teste das hipóteses, continua válida a suposição de que diferenças como as observadas entre as Assembléias de Minas Gerais e da Bahia tenham importantes repercussões sobre a dinâmica de interação entre os legisladores. Para verificar em que medida essas diferenças impactam o volume e a qualidade da deliberação no processo legislativo são necessários mais estudos que abarquem um período maior de tempo, um número maior de Assembléias e uma variedade maior de projetos de lei.

O presente trabalho pretendeu chamar a atenção para uma dimensão até então negligenciada nos estudos legislativos no Brasil e oferecer alguns subsídios teóricos e analíticos para o seu tratamento. Maiores avanços na investigação dessa temática e na compreensão do problema abordado poderão ser produzidos na medida em que a importância da deliberação e seus nexos com o espírito da democracia representativa sejam percebidos por outros estudiosos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando. *Os Barões da Federação - os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo. DCP/USP-Hucitec, 1998.

AMES, Barry. “O Congresso e a política orçamentária no Brasil”. *Dados*: Vol. 29, 1986.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.) *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2002.

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

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Org.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed. 2004.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades In: *Câmaras Municipais e Prefeituras: Transparência, Controle e Participação Popular*. Brasília: Câmara dos Deputados. (no prelo). 2006.

ANASTASIA, Fátima. “Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG”. A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009 / [organização: Myriam Costa de Oliveira]. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 200 p.

ARAÚJO, Cícero. Razão Pública, Bem Comum e Decisão Democrática. In: SCHATTAN, V.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 157-169.

ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven; London: Yale University Press, 1990, 282 p.

AUSTEN-SMITH, David. Information transmission in debate. *American Journal of Political Science*. 34 (1), 1990, p. 124-52.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 50, 2000, p. 25-46.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sérgio e MELO, Marcus A. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 12, n. 35, São Paulo, 1997.

AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso; LEMOS, Maurício Borges; MARQUES, Aluísio Eustáquio de Freitas; VALADARES, Murilo de Campos; ANANIAS, Patrus; GOMES, Maria Auxiliadora; GUIA, Virgínia. *Orçamento participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, 222 p.

BACHTIGER, André, SPORNDLIA, Markus, STEENBERGENB, Marco R. STEINER, Jürg. The Deliberative Dimensions of Legislatures. *Acta Politica*, 40, 2005, p. 225–238.

BALDWIN, Maria Pia (1999). O fluxo de informação nas Comissões Permanentes da Assembléia Legislativa da Bahia. Dissertação (Mestrado). Brasília: UNB Faculdade de Estudos Sociais e Aplicados. Departamento de Informação e Documentação.

BESSETTE, Joseph. *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

BOHMAN, James. “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities” in BOHMAN, James; REHG, William (orgs.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. 1997.

CASTRO, Mônica Mata Machado de, ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe. “Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros”. *Dados*, vol.52, no.4, 2009, p.961-1001.

CINTRA, Antônio O. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Org.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed. 2004.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). *Deliberative democracy: essays on politics*. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 67-91.

CONNOR, George e OPPENHEIMER, B. “Deliberation: An Untimed Value in a Timed Game.” In: DODD, Lawrence e OPPENHEIMER, B. *Congress Reconsidered*. 5a ed. Washington, D.C.: CQ Press. 1993.

COSTA, Claudia Sampaio. “Construção coletiva”. *Revista do Legislativo*. N. 39, Parlamento e Sociedade (A construção de uma cultura democrática). Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Janeiro/dezembro de 2005.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Org.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed. 2004.

COX Gary W. e MCCUBBINS, Matthew D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkley and Los Angeles: University of California Press. 1993.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó, SC: Argos, 2007, 590 p.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP. 1999.

ELSTER, Jon. The Marketing and the Forum: Three Varieties of Political Theory. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). *Deliberative democracy: essays on politics*. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 3-33.

ELSTER, Jon. Introduction; Deliberation and Constitution Making. In: ELSTER, Jon. (Ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 1-18; 97-122.

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

GARDNER, Joseph. "Deliberation and Representation in Congress: allies or adversaries?" Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association, Marriott Hotel, Oakland, California Online. 2005. Disponível em: <[http://www.allacademic.com/meta/p87325\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p87325_index.html)>

GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics and Organization*. 1987, p. 287-335.

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

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1996, 422 p.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 58, 2003, p. 193-224.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural. 1979.

JOHNSON, James. Arguing for Deliberation: Some Skeptical Consideration. In: ELSTER, Jon. (Ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 161-184.

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

LASCHER, Edward. Assessing Legislative Deliberation: A Preface to Empirical Analysis. *Legislative Studies Quarterly*, n. 21, 2006, p. 501-19.

LEMONS, Leany B. "El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: jieraquia y concentración de poderes en la década de 1990". *America Latina Hoy*, (43), 2006, p. 155-182. Ediciones universidad de Salamanca.

LIJPHART, A. "Comparative Politics and the Comparative Method". *American Political Science Review*, Vol. 65, N.3, 1971, p. 682-693.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. The Brazilian multi-party system: a case for contextual political rationality. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. University of Michigan. 1980.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945 – 1964*. Rio de Janeiro: Graal. 1983.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. *BIB - Boletim Informativo Bibliográfico*, n. 37, 1994, p. 3-38.

LINZ, J. e VALENZUELA, A. (Ed.) *The failure of presidential democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1994.

MACHADO, Fábio R. Comissões, produção legislativa e o papel da informação: um estudo comparativo em Assembléias Estaduais. 6º Encontro da ABCP. Agosto de 2008, Unicamp, Campinas, São Paulo.

McLAVERTY, Peter e HALPIN, Darren. Halpin. Deliberative Drift: The Emergence of Deliberation in the Policy Process. *International Political Science Review*, Vol. 29, No. 2, 2008, 197–214.

MAINWARING, Scott. Multipartism, robust federalism, and presidentialism. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press. 1997.

MANIN, Bernard. "As Metamorfoses do Governo Representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, n° 29, 1995, p. 5-34.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto. *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã. 2008.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven, CT: Yale University Press. 1974.

MAYHEW, David. Actions in the Public Sphere. In: QUIRK, Paul. J. e BINDER, Sarah A. (Ed.) *Institutions of American Democracy: The Legislative Branch*. Oxford University Press. 2006.

McCUBBINS, Mathew D., RODRIGUEZ, Daniel B. When Does Deliberating Improve Decisionmaking? Mimeo. 2006.

MELO, Carlos R. F. (2011). "Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. No prelo.

MELO, Carlos R. e ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. *Dados*, Jun 2005, vol.48, n. 2, 2005, p.301-332.

- MILL, John S. *A Liberdade*. São Paulo: Martins Fontes. 2000, 277 p.
- MILL, John, S. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, 184 p.
- MORLINO, Leonardo. “Problemas y Opciones en la Comparación”. In: MORLINO, Leonardo y SARTORI, Giovanni. [orgs.]. (1994). *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid, Alianza Editorial. 1994, p. 13-28.
- MORROW, James D. *Game Theory for Political Scientists*. Princeton University Press. 1994.
- MONTERO, Mercedes Garcia e LOPEZ, Francisco Sánchez. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Working Papers, N. 212, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002.
- MUCCIARONI, Gary e QUIRK, Paul J. *Deliberative Choices: debating public policy in Congress*. Chicago: The University of Chicago Press. 2006.
- MULLER, Gustavo. O Papel Informacional das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados – 1991/1994 – 1995/1999. Trabalho apresentado no 7º Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto de 2010, Recife. Área Temática: Instituições Políticas. 2010.
- NASCIMENTO, Emerson O. As fundações institucionais do sistema de comissões brasileiro. Apresentado no III Seminário de Ciência Política da UFPE, Recife. Mimeo. 2007.
- NUNES, Felipe. Governos de coalizão e resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul – 1999-2006. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia Co-orientadora: Profa. Dra. Monica Mata Machado Castro. Belo Horizonte, 2009.
- PEREIRA, A. R. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembléia no Brasil pós-1988. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.
- PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. RBCS, vol.15, n. 43, 2000, p. 45-67.
- Projeto de pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação”. CEL-DCP-UFMG. 2007-2008.
- PRZEWORSKI, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995, 167 p.
- PRZEWORSKI, Adam. Deliberation and Ideological Domination. In: ELSTER, Jon. (Ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 140-160.
- POLSBY, Nelson. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, n. 62, 1968, p. 144–68.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, 708 p.

REIS, Fábio W. Identidade, Política e Teoria da Escolha Racional; Cidadania, Mercado e Sociedade Civil. REIS, Fábio Wanderley. *Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000, p. 63-82; 211-225.

RIBEIRAL, Tatiana. Comissão de Constituição e Justiça: Uma ilha de Institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo da ALMG*, Nº 24, 1998, p. 66-82.

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

SAMUELS, D. *Ambition, Federalism and legislative politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press. 2003.

SANTOS, Maria H. C. S. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3, 1997, p. 335-76.

SANTOS, F. e ALMEIDA, A. “Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, p. 693 a 735.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. Urgency Petitions and the Informational Problem in the Brazilian Chamber of Deputies. Mimeo (first version). 2008.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001.

SANTOS, Fabiano. “A Dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: Análise de uma Legislatura”. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 163-187.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. In: *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 84-110.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, v. 1. 1994a, 336 p.

SARTORI, Giovanni. Comparación y Método Comparativo. In: SARTORI, Giovanni e MORLINO, Leonardo. (Eds.). *La Comparación em las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial. 1994b.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1983, 534 p.

SEBATIER, Paul & WHITEMAN, David. “Legislative Decision Making and Substantive Policy Information: Models of Information Flow”, *Legislative Studies Quarterly*, X, 3, August, 1985, p. 395-421.

SHEPSLE, Kenneth & WEINGAST, Barry. “Positive Theories of Congressional Institutions.” *Legislative Studies Quarterly*. XIX, May. 1994.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry. Institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, n. 81, 1987, p. 85-104.

SILAME, Thiago R. Comissões permanentes e política de recrutamento nas Assembléias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Melo. Belo Horizonte. 2009.

SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo F. *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan. 2006.

SOUZA, Celina “The Rise and Fall of Subnational Authoritarian Politics in the Brazilian State of Bahia” (Manuscrito). 2010.

SQUIRE, Peverill. “Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited”. *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 7, No. 2, 2007, p. 211–227.

STENBERGEN, M. R., BACHTIGER, A., SPORNDLI, M., STEINER, J. Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index. *Comparative European Politics*, Vol. 1, March, 2003, p. 21-48.

TOMIO, F. R. L. ; CANTO, Elisandro Roath do. Medidas provisórias no processo decisório estadual. 4o. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/programa\\_new.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/programa_new.pdf)>

TOMIO, F. R. L. Medidas provisória, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. (Org.). *Os partidos na política catarinense - eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis: Insular, 2006, p. 93-142.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais. In: 6 Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, SP. 2008.

TOMIO, Fabrício R. L. e RICCI, Paolo. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembléias Estaduais. Trabalho apresentado no 7º Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto de 2010, Recife. Área Temática: Instituições Políticas/ Variações institucionais no federalismo brasileiro. 2010.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp. 1998.

WEBER, Max. A política como vocação. In: *Ensaio de sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 97-153.

WEINGAST, B.R. e MARSHALL, W.J. The industrial organization of Congress: or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, n. 96 (1), 1988, p. 133-63.

WHITAKER, Richard. National Parties in the European Parliament: an influence in the committee system? 2009. Disponível em [www.sagepublications.com](http://www.sagepublications.com)

YOUNG, Iris M. Difference as a Resource for Democratic Communication. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). *Deliberative democracy: essays on politics*. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 383-406.