

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Cleomar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes**

**A IMPORTÂNCIA DOS REQUERIMENTOS DE CUNHO INFORMACIONAL NA**  
**COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Brasília**

**2009**

**Cleomar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes**

**A IMPORTÂNCIA DOS REQUERIMENTOS DE CUNHO INFORMACIONAL NA  
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do CEFOR para aprovação no curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo.

Orientador: João Ricardo Carvalho de Souza

**Brasília**

**2009**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução, total ou parcial, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que citada a fonte.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: 20/02/2009

Côrtes, Clemar Pereira Gonçalves da Silva.

A importância dos requerimentos de cunho informacional na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados [manuscrito] / Clemar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes. - 2009.

79 f.

Orientador: João Ricardo Carvalho de Souza.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2009.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Minas e Energia. 2. Política e governo, Brasil. 3. Poder executivo, Brasil. 4. Poder legislativo, Brasil. 4. Reeleição, Brasil. 5. Meios de comunicação de massa, aspectos políticos, Brasil. I. Título

CDU 342.536(81)

# A IMPORTÂNCIA DOS REQUERIMENTOS DE CUNHO INFORMATIVO NA COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia – Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo – 1º semestre de 2009.

Aluna: Clemar Pereira Gonçalves da Silva Côrtes

Banca Examinadora:

---

Professor Orientador: João Ricardo Carvalho de Souza

---

Professor Avaliador: Ricardo de João Braga

Brasília, de de 2009.

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu Senhor Jesus Cristo, por quem todas as coisas vêm a existir e sem o qual nada do que foi feito se fez, verdadeiro companheiro e amigo inseparável, amor da minha vida.

Ao meu marido Fábio, meu amado, amigo, parceiro e *juris consulto* pessoal.

Aos meus pequenos Nicolás e Jônatas, filhotinhos vívidos e cheios de energia, tesouro do meu coração, meu galardão e projeto de vida; e a minha sobrinha Isabella, pedaço de mim, minha filhinha, princesinha da nossa família.

Aos meus amados pais Juarez e Izabel, vencedores, instrumentos de Deus que tudo empreenderam pela minha formação intelectual.

Aos meus irmãos Alexandre e Lousane e às minhas cunhadas Adriana e Patrícia, amigos mais chegados que irmãos.

E aos meus segundos pais, Jorge e Mara, meus sogros, que sempre se doaram e nunca pouparam esforços para abençoar a nossa família.

## AGRADECIMENTOS

A **Fábio Henrique Ramos Côrtes**, meu marido e revisor, o melhor administrativista e constitucionalista que conheço, sem qualquer demérito aos demais estudiosos da matéria; e a **Alexandre Pereira Gonçalves da Silva**, meu amado irmão e revisor, cientista político graduado pela Universidade de Brasília.

Aos Professores **Nivaldo Adão Ferreira Júnior**, notável, cujas ricas aulas constituem o embrião e o leito desta pesquisa, pelas observações cirúrgicas, tempo e dedicação dispensados à revisão deste trabalho, desde o início; **Marcos Cesar Santos de Vasconcelos**, pela indicação de livros imprescindíveis à realização desta pesquisa, pelas considerações feitas a ela e por me haver conduzido a perscrutar o Direito Constitucional sob a aura de Lassalle; e **Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto**, pelas ponderações valiosíssimas para a sua melhor redação.

Aos Professores **Ricardo José Pereira Rodrigues**, cuja veia de raciocínio constitui a pedra angular desta monografia; **Eduardo Fernandez Silva**, que, mesmo depois de encerrada sua disciplina, perseverou na árdua missão de me conduzir à assimilação do que se espera de um projeto de monografia; **Erivan da Silva Raposo** e **Maria Francisca Pinheiro Coelho**, magníficos, que, entre tantas outras riquezas compartilhadas, apresentaram-me Hannah Arendt; **Jorge Luís Lopes Manzur**, que com simplicidade e competência não se eximiu uma só vez de extirpar as mais medíocres dúvidas desta aluna; **Rejane Xavier**, pela abordagem de elemento fundamental para a argumentação aqui empreendida – o *agenda setting*; **João Carlos Medeiros de Aragão**, pelo partilhamento de inigualável conhecimento das casas legislativas e do processo legislativo, em uma perspectiva comparada, importantíssimo para a compreensão da temática afeta a esta pesquisa; e **Casimiro Pedro da S. Neto**, sublime, cujos ensinamentos da história do Parlamento perpassaram meus estudos ao longo de todo o curso.

Ao Professor **João Ricardo Carvalho de Souza**, meu orientador, sempre objetivo e preciso em suas ponderações; ao Professor **Ricardo de João Braga**, pelas sugestões propostas em tempo oportuno, e a todos os professores e colegas de curso, ímpares, cujas palavras encontram eco em tudo o que escrevi.

A **Claudia Gomes Paiva**, minha amiga e revisora, autora do maravilhoso livro *Discurso Parlamentar: bases para elaboração ou como é que se começa?*, sem cujas ponderações a redação deste trabalho perderia muito em qualidade; a **Fábio Gomes Ferreira**, Secretário-substituto da CME, meu amigo e revisor, pela absoluta precisão das considerações emitidas; a **Damaci Pires de Miranda**, Secretária da CME, e a **Suely Afonso Ferreira**, segunda substituta, minhas chefes e amigas; e a toda equipe da Secretaria da CME, companheiros, sem cujo apoio esta pesquisa jamais teria chegado a termo em tempo.

A **Herondino Ribeiro de Moraes**, da Liderança do Governo na CD; aos pesquisadores da CORPI/CEDI, em especial, a **Stephania Maria de Souza**; a **Eduardo Meireles de Sousa** e a **Iram Viégas**, da COMPI/SGM; a **Sílvio Avelino da Silva**, Diretor do DECOM; e a **Adriana do Lago de Sá**, da CCP/DECOM, pela excepcional boa vontade no compartilhamento de informações sobre a CD.

À Câmara dos Deputados e ao CEFOR, pela oportunidade de aquisição de conhecimento tão útil à eficiência e à eficácia dos trabalhos realizados no âmbito da Casa, e a toda a equipe da COPOS, pela atenção e presteza conferida em todo o tempo.

A todos esses queridos, muito obrigada pelo suporte técnico e emocional a mim dispensados nesse período de intensa produção intelectual. Foi sobre os vigorosos ombros de todos vocês, gigantes, que me apoiei para a realização deste importante trabalho, em que, havendo alguma glória, pertence ela unicamente àquele que é o princípio e o fim de todas as coisas, o **SENHOR JESUS CRISTO**.

*Quando se faz uma estátua, não se deve estar sempre sentado no mesmo lugar; é preciso vê-la de todos os lados, de longe, de perto, de cima, de baixo, em todos os sentidos.*

Montesquieu, Cadernos



## RESUMO

Na presente monografia, são discutidos, em caráter preliminar, os motivos pelos quais a Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME) – cujo campo temático importa matéria da mais alta relevância para a economia do País e é também de interesse prioritário do Poder Executivo – apresentou volume de deliberações de projetos de lei inferior ao de requerimentos de cunho informacional no período de 2003 a 2007. Além disso, analisam-se as razões de os membros do referido Órgão terem apresentado expressivo quantitativo dos requerimentos em questão. A partir das Teorias do Legislativo e dos fenômenos da preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo e do *agenda setting*, constatou-se que as Teorias Partidária e Distributivista explicam melhor o comportamento legislativo da CME, sobrepondo-se à perspectiva Informacional. Restou, pois, demonstrado que a razão primária para que o quantitativo de deliberações acerca de requerimentos de cunho informacional tenha superado o de projetos de lei foi o poder de agenda do Presidente da República, associado ao padrão centralizado dos trabalhos legislativos garantido pelos poderes regimentais conferidos aos Líderes partidários e aos Presidentes da Casa e da CME - elementos responsáveis pela preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo; tendo a volumosa propositura dos requerimentos em questão sido eminentemente motivada por uma conexão eleitoral, em face da vultosa produção de caráter midiático e regional, o que tornou evidente o selo individualista do comportamento dos membros do Órgão nesse particular.

Palavras-chave: *agenda setting*, audiência pública, comissão de minas e energia, conexão eleitoral, distributivista, informacional, mídia, principal-agente, procedimento descentrado, reeleição, requerimento.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**Art.** Artigo

**BACEN** Banco Central do Brasil

**BB** Banco do Brasil

**Bib** Boletim Informativo Bibliográfico

**BNDES** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**CAINDR** Comissão de Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional

**CAPADR** Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

**CCJC** Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

**CCP** Coordenação de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados

**CCTCI** Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

**CD** Câmara dos Deputados

**CDC** Comissão de Defesa do Consumidor

**CDEIC** Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

**CDHM** Comissão de Direitos Humanos e Minorias

**CDU** Comissão de Desenvolvimento Urbano

**CEBRAP** Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

**CEC** Comissão de Educação e Cultura

**CEDI** Centro de Documentação e Informação

**CEF** Caixa Econômica Federal

**CF** Constituição Federal

**CFFC** Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

**CFT** Comissão de Finanças e Tributação

**CLP** Comissão de Legislação Participativa

**CMADS** Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

**CME** Comissão de Minas e Energia

**COMPI** Coordenação de Registro de Comissões e Movimentação Parlamentar e de Apoio à Informática

**CORPI** Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação

**CP** Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados

**CPE** Comissão de Política Energética

**CPIF** Comissões Permanentes cujo campo temático reporta-se ao setor de infraestrutura

**CREDN** Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

**CSPCCO** Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

**CSSF** Comissão de Seguridade Social e Família  
**CTASP** Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público  
**CTD** Comissão de Turismo e Desporto  
**CVT** Comissão de Viação e Transportes  
**DCD** Diário da Câmara dos Deputados  
**DECOM** Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados  
**DEM** Democratas  
**DNPM** Departamento Nacional de Produção Mineral  
**EUA** Estados Unidos da América  
**FGV** Fundação Getúlio Vargas  
**GF** Galeria Fotográfica  
**Inc.** Inciso  
**INESC** Instituto de Estudos Socioeconômicos  
**IUPERJ** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro  
**LCD** Legislatura da Câmara dos Deputados  
**LOA** Lei Orçamentária Anual  
**MAE** Mercado Atacadista de Energia  
**MME** Ministério de Minas e Energia  
**PAC** Programa de Aceleração do Crescimento  
**PAN** Partidos dos Aposentados da Nação  
**PC do B** Partido Comunista do Brasil  
**PDT** Partido Democrático Trabalhista  
**PE** Poder Executivo  
**PFL** Partido da Frente Liberal  
**PHS** Partido Humanista da Solidariedade  
**PL** Partido Liberal  
**PMDB** Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**PMN** Partido da Mobilização Nacional  
**PP** Partido Progressista  
**PPB** Partido do Povo Brasileiro  
**PRB** Partido Republicano Brasileiro  
**PPS** Partido Popular Socialista  
**PRONA** Partido de Reedificação da Ordem Nacional  
**PSB** Partido Socialista Brasileiro  
**PSC** Partido Social Cristão

**PSDB** Partido da Social Democracia Brasileira

**PSL** Partido Social Liberal

**PSOL** Partido Socialismo e Liberdade

**PT** Partido dos Trabalhadores

**PTB** Partido Trabalhista Brasileiro

**PV** Partido Verde

**RICD** Regimento Interno da Câmara dos Deputados

**SF** Senado Federal

**SGM** Secretaria Geral da Mesa

**SILEG** Sistema de Informações Legislativas

**TCU** Tribunal de Contas da União

**TVR** Ato de Concessão e Renovação de Concessão de Emissora de Rádio e Televisão

**TV** Televisão

**UnB** Universidade de Brasília

**UFMG** Universidade Federal de Minas Gerais

**UFRGS** Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**UNESP** Universidade Estadual Paulista

**USP** Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
-------------------------	-----------

### **CAPÍTULO I**

<b>ASPECTOS TEÓRICOS APLICÁVEIS AO ESTUDO EM QUESTÃO.....</b>	<b>14</b>
---	-----------

<b>1.1 O Procedimento Descentrado .....</b>	<b>14</b>
---	-----------

<b>1.2 O Novo Institucionalismo e a Escola da Escolha Racional .....</b>	<b>16</b>
--	-----------

<b>1.3 As Teorias do Legislativo .....</b>	<b>18</b>
--	-----------

1.3.1 A Teoria Distributivista .....	18
--------------------------------------	----

1.3.2 A Teoria Informacional .....	21
------------------------------------	----

1.3.3 A Teoria Partidária .....	23
---------------------------------	----

<b>1.4 A Preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo.....</b>	<b>25</b>
---	-----------

<b>1.5 As Teorias do Legislativo aplicadas ao caso brasileiro .....</b>	<b>30</b>
---	-----------

<b>1.6 O Agenda Setting .....</b>	<b>35</b>
-----------------------------------	-----------

### **CAPÍTULO II**

<b>OS REQUERIMENTOS INFORMACIONAIS NA CME .....</b>	<b>39</b>
---	-----------

<b>2.1 Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados .....</b>	<b>39</b>
--	-----------

2.1.1 Atividades Legislativas .....	39
-------------------------------------	----

2.1.2 Atividades Não Legislativas .....	41
---	----

2.1.3 Composição .....	43
------------------------	----

2.1.4 Presidência.....	44
------------------------	----

<b>2.2 CME.....</b>	<b>45</b>
---------------------	-----------

2.2.1 Campo Temático .....	46
----------------------------	----

2.2.2 Deliberações .....	48
<b>2.3 Pressupostos da análise proposta .....</b>	<b>50</b>
<b>2.4 Verificação empírica da hipótese oferecida em resposta ao primeiro problema de pesquisa .....</b>	<b>51</b>
<b>2.5 Verificação empírica da hipótese oferecida em resposta ao segundo problema de pesquisa .....</b>	<b>59</b>
 <b>CONCLUSÕES.....</b>	 <b>69</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>73</b>

## INTRODUÇÃO

O estudo do funcionamento das instituições políticas brasileiras tem estimulado investigações acadêmicas, constantemente submetidas a profundo debate, na busca de tradução para os processos de formulação e de implementação das políticas públicas nacionais contemporâneas. Importantes trabalhos monográficos, tais como o de Pacheco<sup>1</sup> e de Vieira<sup>2</sup>, entre outros, foram redigidos no sentido de descrever a proporção dos projetos de lei ordinária apreciados em caráter conclusivo pelas Comissões e daqueles submetidos à deliberação do Plenário, a variação dessa proporção ao longo das sucessivas legislaturas e sua explicação. Não há, porém, registro de produção acadêmica que tenha submetido à análise a importância de proposições legislativas como os requerimentos, especificamente os de cunho informacional<sup>3</sup>, dentro do contexto processual e político das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (CD).

No sentido de cooperar com o debate, tendo em vista que são poucas as informações acerca tanto do funcionamento quanto do papel que as Comissões Permanentes desempenham no processo legislativo, a presente monografia trata da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME). O objetivo é estudar, em uma proposta preliminar, parte da dinâmica desse importante Órgão do Departamento de Comissões da Casa, cujo campo temático, inserido no setor de infraestrutura, revela-se de interesse prioritário para o Poder Executivo.

Este trabalho se dispõe a percorrer trecho da vida legislativa da CME não apenas do ponto de vista descritivo, mas também do analítico, ao partir dos seguintes problemas de pesquisa: por que o volume de deliberações de projetos de lei foi superado pelo de deliberações de requerimentos de cunho informacional, na CME, no período de 2003 a 2007? Por que os membros da CME apresentaram quantitativo tão expressivo de requerimentos de cunho informacional entre 2003 e 2007?

A hipótese formulada para responder à primeira indagação é a de que o volume de projetos de lei foi superado pelo de requerimentos de cunho informacional, no

---

<sup>1</sup> PACHECO, L. B. *O poder conclusivo de apreciação das Comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo. Brasília: Universidade de Brasília (UnB). 2004.

<sup>2</sup> VIEIRA, F. S. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Legislativa. Brasília: UnB. 2005.

<sup>3</sup> Por requerimento informacional, entendam-se aqueles cujo propósito, entre outros, é a obtenção de informações, tais como requerimentos de realização de audiência pública, de convocação de Ministro, de seminário, de Comissão Geral, de grupo de trabalho, de auditoria e de informação.

período, em face da preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo. Como resposta à segunda interrogação, supõe-se que os membros da CME apresentaram quantitativo expressivo de requerimentos de cunho informacional para fins de especialização e de redução de incertezas e/ou de reprodução eleitoral.

Em busca de tais confirmações, este trabalho se divide em duas partes. A primeira faz breve revisão bibliográfica acerca do procedimento descentrado, das Teorias do Legislativo, da preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo e do poder de agenda dos meios de comunicação de massa. E a segunda apresenta o estudo de caso, a partir da análise das Comissões Permanentes da CD, do campo temático afeto à CME e das deliberações desta, no período de 2003 a 2007, ao que segue a verificação empírica das hipóteses oferecidas em resposta aos problemas de pesquisa formulados.



## CAPÍTULO I

### ASPECTOS TEÓRICOS APLICÁVEIS AO ESTUDO EM QUESTÃO

#### 1.1 O Procedimento Descentrado

Entende-se por delegação legislativa a “transferência da função normativa atribuída originária e constitucionalmente ao Poder Legislativo a Órgãos ou agentes especializados do próprio Legislativo ou a integrantes dos demais Poderes do Estado”, consubstanciando, então, “o repasse da competência constitucional para a edição de normas jurídicas”. O referido instituto constitui, pois, uma forma de desconcentração de competência institucional do Estado – a legislativa – ao se transferir ao delegado a competência cuja titularidade originária pertence ao poder delegante, a quem não se facultaria o exercício por si só da função normativa, não fosse o advento da delegação<sup>4</sup>.

No caso em que a delegação legislativa ocorre no seio da própria instituição parlamentar, consolida-se o fenômeno da desconcentração<sup>5</sup>, também denominado delegação vertical ou hierárquica, ou, ainda, *interna corporis*, que não atravessa mais de um departamento e fica circunscrito ao próprio Poder Legislativo<sup>6</sup>, ao consubstanciar mera especialização de parcela do Parlamento para o exercício da atividade legiferante. O principal exemplo é a delegação procedida pelo Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas às Comissões parlamentares<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> CASTRO, C. R. S. *O Congresso e as delegações legislativas*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. pp. 81-82.

<sup>5</sup> Registre-se que embora Castro e outros autores, possivelmente influenciados pela Constituição italiana, tenham utilizado a expressão “descentralização” para descrever o denominado procedimento “descentrado” no âmbito do Poder Legislativo, a meu ver o termo ideal seria “desconcentração” e a alcunha mais precisa “procedimento desconcentrado”, tendo em vista o conceito que os termos encerram. A desconcentração constitui “distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica (...). Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro o grande volume de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho”. Já a descentralização é a “distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica” (DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 14 ed.. São Paulo: Atlas, 2002. p. 349). “Diversa da descentralização é a desconcentração (...), que significa repartição de funções entre vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma administração, sem quebra de hierarquia (...). Na descentralização, a execução de atividades ou a prestação de serviços pelo Estado é indireta e mediata; na desconcentração é direta e imediata” (MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 24 ed.. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 667).

<sup>6</sup> Na realidade, a delegação *interna corporis* tanto pode ocorrer no âmbito do Poder Legislativo, como no do Executivo e no do Judiciário, por exigência da organização e da consecução de seus serviços (DUARTE, C. S. Delegação de competência. Em: *Revista de Direito Público*. v. 27, 1974. p. 39).

<sup>7</sup> CASTRO, op. cit., 1986. p. 84. José Afonso da Silva entende que a outorga de competência legislativa às Comissões não constitui delegação, mas “habilitação legislativa” constitucionalmente estabelecida sem qualquer abdicação do poder de legislar, visto que o órgão habilitado se sujeita ao órgão habilitante, mesmo quando a outorga fundamenta-se numa norma geral (SILVA, J. A. *Processo constitucional da formação de leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 321).

Barthélemy define as Comissões como organismos pertencentes a cada Casa Legislativa, comumente integrados por um número limitado de membros, escolhidos em face de uma presumida competência e responsabilidade, e, pelo menos em princípio, sob a responsabilidade de prover seu trabalho por meio da apresentação de pareceres, levando-se em conta as três grandes funções cumpridas pelos parlamentos – a legislativa, a de controle e a orçamentária<sup>8</sup>. A delegação legislativa às Comissões parlamentares tem-se mostrado, pois, a principal forma de organização interna dos Poderes Legislativos, ao constituir grupos menores que o seu conjunto e, em tese, representativos deste, tendo favorecido o recolhimento e a distribuição de informações, a abertura de espaço para a participação de minorias, a redução dos custos da decisão, a realização de políticas públicas, a vocalização dos grupos de interesse ou a própria reeleição de seus integrantes<sup>9</sup>. As Comissões parlamentares, de Órgãos auxiliares dos Plenários das Câmaras, converteram-se em Órgãos decisórios insertos no texto da Constituição, a que Mortati, na Assembléia Constituinte italiana, denominou procedimento descentralizado (*procedimiento descentrato*)<sup>10</sup>.

O instituto da descentralização<sup>11</sup> do processo legislativo brasileiro denota um procedimento legiferante subsidiário do procedimento comum utilizado para deliberação de leis, cujos contornos e delimitação, igualmente, restaram reservados ao Regimento Interno da Casa legislativa respectiva, nos termos do art. 58, § 2º, da Constituição Federal (CF) de 1988. Ao se examinarem as Legislaturas, observa-se a importância atribuída à organização em Comissões Permanentes, de maneira que a força destas é considerada diretamente proporcional à da respectiva Casa Legislativa e à sua capacidade de interferência na formulação de leis, na medida em que se lhes faculta imprimir uma perspectiva própria no seio da norma<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> BARTHÉLEMY, J. *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris: Librairie Delagrave, 1934. p. 10. *apud* SEGADO, F. F. “El procedimiento legislativo descentralizado em Italia y España”. Em: *A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. ano 1, n. 12, abr./jun. 2003. pp. 19-63. José Afonso da Silva assinala como funções fundamentais do Poder Legislativo a de representação, a de legislação, a de legitimação da atuação governamental e a de controle, embora considere que todas essas constituam, de fato, funções de controle, uma vez que o Poder Legislativo se desenvolveu historicamente como Órgão de representação destinado a controlar o poder do soberano (SILVA, op. cit., 2006. p. 57).

<sup>9</sup> SEGADO, op. cit., 2003. p. 20.

<sup>10</sup> MORTATI, C. *Atti Assemblée Constituyente, Séssion del 14 de octubre de 1947*. p. 1195. *apud* PIERANDREI, F. “Les Commissions Législatives du Parlement italien”. Em: *Revue Francaise de Sciennce Politique*. n. 3, v. 2, jul./set. 1952. p. 558.

<sup>11</sup> Vide nota 5.

<sup>12</sup> CINTRA, A. O. e BANDEIRA, R. M. G. *O Poder Legislativo na organização política brasileira*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Estudos, Maio/2005. pp. 11-12.

## 1.2 O Novo Institucionalismo e a Escola da Escolha Racional

No estudo das casas legislativas contemporâneas, torna-se inevitável a abordagem de teorias oriundas do modelo norte-americano. A Ciência Política tem-se debruçado, nas últimas décadas, sobre profundo debate a respeito do desenvolvimento e do aperfeiçoamento da democracia política no Brasil. De fato, a crescente contribuição da literatura nacional acerca do processo político-legislativo não tem ignorado a produção acadêmica norte-americana, que continua a ser referência dominante para os estudos contemporâneos da temática.

Ao pretender a melhor compreensão do funcionamento das instituições, a Ciência Política, bem como outras Ciências Sociais, tem-se valido de instrumentais teóricos originários das Ciências Econômicas, na tentativa de determinar as características das decisões políticas e seu resultado, o que se tornou objeto de estudo do Novo Institucionalismo, em contraposição às respostas apresentadas pelos teóricos da escolha social. Especialmente no que respeita aos estudos acerca de políticas públicas, pode-se considerar o Novo Institucionalismo uma das abordagens teóricas mais influentes na Ciência Política contemporânea, cujo pressuposto fundamental é a idéia de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais. Em outras palavras, para a análise dos processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos<sup>13</sup>.

A análise institucional estabelece que a relevância das instituições consiste em sua capacidade de constranger ou de motivar o comportamento dos sujeitos políticos e, sob essa hipótese, pretende-se demonstrar que as instituições são responsáveis pelos resultados políticos obtidos nas tomadas de decisões. Diante da indagação acerca das causas da existência de maiorias estáveis, em contradição à multiplicidade e à diversidade de preferências evidentes entre os legisladores e de temas em votação, os neo-institucionalistas da escolha-racional buscaram respostas no modo como as regras de procedimento e as Comissões do Congresso norte-americano estruturam as escolhas e as informações adquiridas por seus membros<sup>14</sup>. Esse paradigma partiu da hipótese de que os indivíduos se comportam de modo utilitário na maximização de suas preferências. Destarte, as instituições reduziriam as

---

<sup>13</sup> LIMONGI, F. O Novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. Em: *Bib.* n. 37, 1º semestre/1994. p. 3.

<sup>14</sup> SHEPSLE, K. A. "Studying institutions. Some lessons from the rational choice approach". Em: *Journal of Theoretical Politics*. n. 1, v. 2, 1989. pp. 131-147.

incertezas ao construir uma estrutura estável para a interação dos agentes, diminuindo, assim, os custos de transação. Na prática, então, as instituições solucionariam a maioria dos dilemas enfrentados pelos legisladores<sup>15</sup>.

Estimulados pela Teoria da Escolha Racional, estudos sobre o Poder Legislativo norte-americano cresceram em número expressivo com o intuito de explicar de que maneira os regulamentos do Congresso dos Estados Unidos da América (EUA) afetam o comportamento de seus membros no curso da atuação legiferante e quais as razões para a sua adoção, especialmente no que respeita às Comissões temáticas e às relações entre o Congresso e as autoridades administrativas independentes<sup>16</sup>. Hall e Taylor<sup>17</sup> enfocaram a gestão da incerteza na ação política, elemento fundamental extremamente negligenciado no estudo da realidade política, e demonstraram a importância dos fluxos de informação, não somente no que diz respeito às situações políticas, mas também no que se refere às relações de poder. A Escola conferiu especial relevância, ainda, ao papel da interação estratégica na determinação das situações políticas e à intencionalidade humana na determinação destas, sob a forma do cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma das instituições.

Ao importar recursos teóricos oriundos da “nova economia da organização”<sup>18</sup>, o Institucionalismo da Escolha Racional partiu para a utilização de instrumentos da microeconomia na previsão do comportamento de atores políticos, cujas teorias versam sobre os mecanismos institucionais pelos quais um principal pode exercer controle sobre a atividade e a obediência de seus agentes<sup>19</sup>. Entre as modernas teorias da firma está a da agência, que parte do princípio de que a gestão das grandes empresas realiza-se por intermédio de profissionais ou grupos de profissionais do capital, onde há delegação de competência decisória do proprietário (principal) para o gerente (agente), que deve seguir os interesses daquele<sup>20</sup>. A Teoria da Agência enseja verdadeiro alicerce da economia

<sup>15</sup> WEINGAST, B.; MARSHALL, W. “The industrial organization of Congress”. Em: *Journal of Political Economy*. n. 96, v. 1, 1988. pp. 132-163.

<sup>16</sup> A partir dos anos 1990, alguns teóricos dessa Escola passaram a procurar explicar, também, outros fenômenos políticos, como o do comportamento das coalizões e o do desenvolvimento histórico das instituições políticas (LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. “Coalitions and cabinet government”. Em: *American Political Science Review*. n. 84, 1990. pp. 843-890).

<sup>17</sup> HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Em: *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. n. 58, 2003. pp. 213-219.

<sup>18</sup> WEINGAST e MARSHALL, op. cit., 1988. pp. 132-163.

<sup>19</sup> PRATT, J. W. e ZECKHAUSER, R. *Principals and agents*. Boston: Harvard Business School Press, 1991.

<sup>20</sup> GROSSMAN, S.; HART, O. “An analysis of the principal-agent problem”. Em: *Econometrica*. n. 51, 1983. pp. 7-45.

institucionalista e da abordagem econômica das organizações, na medida em que, seja qual for a situação econômica que implique hierarquia, podem-se identificar duas partes envolvidas: o agente e o principal<sup>21</sup>, tendo a literatura clássica sobre a matéria apresentado dois componentes imprescindíveis: informação assimétrica e conflito de interesses<sup>22</sup>. Transplantar o modelo microeconômico para o estudo dos atores políticos no seio do poder público é significativo, à medida que se percebe que os agentes públicos podem apresentar comportamentos diferentes daqueles que se esperam deles, em um ambiente em que nem tudo pode ser racionalizado.

### 1.3 As Teorias do Legislativo

A Escola da Escolha Racional sobre o funcionamento das Comissões no Congresso norte-americano baseia-se na Teoria da Agência, havendo absoluto consenso na identificação do agente, as Comissões. A questão central é, pois, identificar o ator precípua do processo legislativo, o denominado principal: se os partidos, se a maioria (o plenário da Casa Legislativa) ou se os deputados individualmente, cada hipótese atrelada a uma vertente teórica distinta. Para identificar o principal, na vasta literatura em Ciência Política sobre o Congresso norte-americano, o modelo encontra seu fundamento em três grandes teorias: a partidária, a informacional e a distributivista. Em comum, as três perspectivas se reportam ao indivíduo legislador como unidade de análise e à preocupação em comprovar a veracidade de seus modelos por intermédio do exame da gênese e da dinâmica de funcionamento das Comissões do Congresso norte-americano.

#### 1.3.1 A Teoria Distributivista

Ao buscar explicar os resultados políticos decorrentes da vida legislativa (*political outcomes*), o modelo distributivista desconsidera a importância do sistema partidário, apontando para a forma e para os procedimentos por meio dos quais os

<sup>21</sup> Não se deve descartar, contudo, a possibilidade de existência de mais de um principal, inclusive discordantes mutuamente.

<sup>22</sup> Os primeiros trabalhos publicados na década de 1970 examinaram quais consequências a assimetria de informação acarretaria, sob circunstâncias e atores diversos (ROSS, S. “The economic theory of agency: the principal’s problem”. Em: *American economic review*. v. 63, 1973. pp. 134-139. MIRRLIS, J. “Notes on welfare economics, information and uncertainty”. Em: *Essays in economic behavior under uncertainty*. Amsterdam: M. Balch, D. McFadden e S. Wu, 1974. pp. 243-258. HOLMSTRÖM, B. “Moral hazard and observability”. Em: *Bell Journal of Economics*. n. 10, 1979. pp. 74-91. GROSSMAN, S. e HART, op. cit., 1983. pp. 7-45).

representantes se elegem. David Mayhew<sup>23</sup> afirma que a lógica por trás da produção de leis, a estrutura das Comissões e das Sub-Comissões, e o comportamento dos parlamentares e dos Líderes partidários seriam resultado direto de uma conexão eleitoral, não partidária, tampouco organizacional. A teoria discorre sobre a matéria, então, a partir da “motivação” dos parlamentares<sup>24</sup>.

Fundamentado nas evidências de enfraquecimento dos partidos e de profissionalização da carreira legislativa, o autor afirmou que, para se compreender a política congressional norte-americana, devem-se analisar os deputados em si, não os partidos; e que o comportamento parlamentar se dá primordialmente em função da maximização das possibilidades de reeleição<sup>25</sup>. Ora, as chances que um deputado tem de se reeleger estão diretamente relacionadas às políticas que porventura ele obtenha em favor de seu eleitorado. Diante disso, Mayhew assevera que toda a estrutura institucional interna do Congresso norte-americano foi modelada com vistas à reprodução eleitoral, e que as Comissões constituem o principal fórum viabilizador desse objeto, tendo em vista seu monopólio de jurisdição sobre os respectivos campos temáticos.

No que respeita ao impacto da atuação parlamentar no Congresso norte-americano sobre as aspirações eleitorais, Mayhew distingue nitidamente três estratégias adotadas pelos deputados: a da propaganda de suas ações no Congresso junto aos eleitores (*credit claiming*), em um esforço para passar uma imagem positiva e reivindicar créditos pela alocação de benefícios desagregados; a da distribuição de benefícios na forma de políticas públicas ou favores e vantagens a indivíduos (*pork barrel*<sup>26</sup>/*casework*), motivada pela busca de reconhecimento, por meio da conferência de publicidade à reputação pessoal do congressista (*advertising*), no sentido de disseminar a crença de que sua atuação é capaz de atender aos anseios do eleitorado; e a da tomada de posição (*position taking*), por meio do anúncio público de julgamento sobre temática de interesse dos eleitores<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> MAYHEW, D. R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

<sup>24</sup> WEINGAST e MARSHALL, op. cit., 1988, pp. 133-163. SHEPSLE, K. A. e WEINGAST, B. “Institutional foundations of committee power”. Em: *American Political Science Review*. n. 81, 1987. pp. 85-104.

<sup>25</sup> Economistas já haviam chegado a essa conclusão antes de Mayhew. Vide DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Row, 1957.

<sup>26</sup> O termo *pork-barrel* implica a aprovação de legislação que destine recursos públicos a projetos que beneficiem certa região (distrito). A reeleição dos congressistas norte-americanos geralmente depende da quantidade de “*pork*” por eles desviada para o respectivo distrito eleitoral, e legisladores são sempre relutantes em obstruir projetos de interesse pessoal de seus pares, por receio de ver seus próprios projetos obstruídos.

<sup>27</sup> Carvalho considera a primeira estratégia a mais importante, do ponto de vista distributivista (CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e do comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 35).

Sob essa análise, Limongi<sup>28</sup> assinala o papel relevante que o voto distrital assume, uma vez que, em função dele, os interesses contemplados pelo eleitorado mostram-se diretamente relacionados às peculiaridades econômico-sociais do distrito respectivo<sup>29</sup>. Em face da existência de uma clientela eleitoral manifestamente identificada é que os congressistas optam por políticas públicas que, ao tempo em que propiciam benfeitorias localizadas, são custeadas por toda a população do País. O eleitor, de maneira semelhante, tem seu voto economicamente informado, à medida que compara as benesses pretendidas junto a cada candidato, “desconta os custos das políticas propostas em termos de taxaço e escolhe, obviamente, aquele que lhe oferecer maiores benefícios. Eleitores preferirão políticos que lhes oferecem benefícios tangíveis e dispersam os custos”. Então, para garantir a reeleição, os parlamentares lutam entre si, no sentido de levar a maior quantidade possível de benefícios para o seu próprio eleitorado e, em função desse imperativo eleitoral a que se sujeitam, a política distributivista é definida pela precisão e limitação geográfica da população.

Entre as importantes consequências da realização de eleições localizadas, percebe-se a dominação das Comissões temáticas por interesses locais<sup>30</sup>. Como as Comissões, que possuem preferências extremadas (não representativas do todo), desempenham papel de destaque no processo legiferante, tem-se que a legislação aprovada dificilmente atende aos anseios do legislador mediano. Daí resultaria a incapacidade crônica de o Congresso norte-americano legislar com pretensões nacionais que visassem primordialmente ao bem comum<sup>31</sup>. Quando leva em conta o fato de os congressistas tenderem a realizar políticas de benefícios concentrados e custos difusos, para fins de *credit-claiming*, o modelo infere que a lógica do

<sup>28</sup> LIMONGI, op. cit., 1994. pp. 8-9.

<sup>29</sup> O sistema de voto distrital corresponde à tradição medieval inglesa de formar o Parlamento a partir de representantes dos condados e ocorre quando o país se divide em distritos (áreas específicas, não necessariamente correspondentes às dos estados da federação), nos quais se escolhe apenas um candidato para representar a população distrital no Parlamento, já que lá existe apenas uma vaga para cada colégio eleitoral, ou distrito. Portanto, apenas o candidato mais votado é eleito pelo respectivo distrito, seja por maioria simples ou absoluta. Há países como a Alemanha, por exemplo, que adotam o modelo distrital misto, em que uma parte dos deputados é eleita pelo sistema distrital e a outra pelo sistema proporcional, sendo facultada a esta última a obtenção de votos advindos de todo o país. Ressalte-se que se, de um lado, o sistema distrital confere, em tese, maior legitimidade ao mandato de seus eleitos, na medida em que assegura identidade entre eleitores e deputados, do outro, engeja a probabilidade de dar vazão ao crescimento em número de políticas clientelistas e à continuidade de cargo por eleições seguidas.

<sup>30</sup> KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991. p. 4.

<sup>31</sup> “No mercado, um sistema descentralizado de decisão, em que cada indivíduo persegue seu interesse individual, leva ao bem comum. O mesmo não ocorre no mundo político: o interesse individual conspira contra o bem comum. Em uma palavra: na política, a ação individual racional leva a resultados coletivos irracionais” (LIMONGI, op. cit., 1994. p. 19).

particularismo e do paroquialismo<sup>32</sup>, resultante do sistema eleitoral combinado com o objetivo de reeleição, dá a tônica da vida legislativa norte-americana. Carvalho<sup>33</sup> conclui que o Congresso norte-americano vivenciaria situações semelhantes ao do “dilema do prisioneiro” – a solução para o dilema particularista/universalista narrado surge com a concessão, pela instituição, de incentivos seletivos e a delegação de áreas de política para o Poder Executivo.

### 1.3.2 A Teoria Informacional

Keith Krehbiel<sup>34</sup> contribuiu de forma significativa para a análise formal da relação entre Comissões e Plenário, sob a ótica da Teoria Distributivista, ainda que seu trabalho jamais tenha estado perfeitamente sintonizado com o referido modelo, motivo pelo qual chegou a ser interpretado como uma dissidência interna daquele. O Modelo Informacional, construído em diálogo com o Distributivista, representa, então, um desdobramento dessa corrente. De semelhança, têm o individualismo metodológico, o entendimento de que os legisladores trabalham em função de sua reeleição e de que Comissões são atores decisivos no processo legislativo. De diferença, têm que, enquanto a Teoria Distributivista considera as Comissões agentes de distribuição, diminuindo os custos de transação e maximizando os ganhos de troca, a Teoria Informacional entende que elas representam fatores especializados de produção.

Ora, sob a ótica informacional, além do princípio majoritário para votação, a incerteza acerca dos resultados das políticas adotadas constitui pressuposto fundamental do Poder Legislativo, segundo o qual, entre os congressistas norte-americanos, alguns detêm mais conhecimento que outros acerca de matérias específicas e tomam decisões sem dispor de certeza sobre o resultado das políticas sobre as quais deliberam. Ao contrário do que pressupõe a doutrina distributivista: para a qual não há incertezas, os parlamentares sempre sabem, com certeza, tudo acerca dos resultados e dos dividendos advindos de suas decisões no processo legislativo. Então, a questão, sob a ótica informacional, é que as instituições garantam que as decisões legislativas sejam tomadas com base na maior quantidade de

---

<sup>32</sup> Com conseqüente provisão subótima de bens públicos e sobre-oferta de bens privados.

<sup>33</sup> CARVALHO, op. cit., 2003. p. 36.

<sup>34</sup> GILLIGAN, T. e KREHBIEL, K. “Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures”. Em: *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 3, 1987. pp. 287-335; KREHBIEL, op. cit., 1991.



informação possível, e não que as instituições garantam o *pork-barrel*, como entende a teoria distributivista<sup>35</sup>.

Se, de um lado, percebe-se que a redução de incertezas é um bem coletivo, na medida em que a maioria se beneficia quando o maior número possível de parlamentares detém o maior grau de conhecimento possível, o que, por consequência, diminui o nível de incerteza; do outro lado, a existência de informação assimétrica dá lugar à sua utilização estratégica – congressistas detentores de preferências particulares podem escolher não publicar informações de que tenham conhecimento. Especialistas têm a tendência de não dividir todo o seu conhecimento com seus pares e seus interesses particulares normalmente não se apresentam totalmente de acordo com os da maioria. Então, se para a Teoria Distributivista garantir o *pork-barrel* assegura ganhos de troca, para a Informacional trata-se de um risco a ser evitado, sendo que a organização será mais eficiente à medida que minimize perdas e maximize ganhos de especialização<sup>36</sup>.

A idéia de que as instituições serão mais eficientes na medida em que, por meio do desenho institucional, estimularem seus membros a dividir com seus pares o conhecimento pessoal está atrelada à de que o parlamentar busca multiplicar o conhecimento pessoal sobre determinada matéria, com vistas a tornar-se um especialista. Eis outra dicotomia entre o Modelo Distributivista e o Informacional – para o primeiro, o interesse público e o dos membros do Poder Legislativo são divergentes; para o segundo, uma organização maximizará sua eficiência na proporção em que estimular e retribuir a especialização, já que, sob essa ótica, os congressistas não somente possuem incertezas, mas também alteram suas crenças sob a influência da troca de informações. Daí, quanto maior for o nível de informação levada a público, por meio de debates e das próprias deliberações, melhor será a qualidade das decisões e da política pública aprovada<sup>37</sup>.

Segundo a Teoria Informacional, quanto mais representativa do Plenário for a Comissão, mais compatilhamento de informações haverá na deliberação de projetos e, quando uma Comissão alcança consenso acerca de determinada matéria, este será representativo do consenso que poderá ser igualmente alcançado no Plenário. Tendo em mente o objetivo de se tornarem especialistas, os membros de uma Comissão podem até manifestar preferências extremadas em relação ao Plenário, entretanto, como dificilmente elas o são em uma única direção, o Modelo Informacional entende que serão muito semelhantes

---

<sup>35</sup> LIMONGI, op. cit., 1994, p. 21.

<sup>36</sup> KREHBIEL, op. cit., 1991, p. 6.

<sup>37</sup> LIMONGI, op. cit., 1994, p. 22.

tanto as preferências medianas dos membros da Comissão quanto as do Plenário – pensamento este que vai de encontro ao do Modelo Distributivista, em que as Comissões não são representativas das preferências manifestadas no Pleno.

Evidentemente, há diferenças entre o Modelo Distributivista e o Informacional, mas, em convergência, ambas as Teorias, além de identificar as Comissões como atores centrais do processo decisório, relegam pouca importância ao papel dos partidos políticos norte-americanos em razão de seu enfraquecimento histórico, e descartam qualquer possibilidade de existência de um governo partidário.

### 1.3.3 A Teoria Partidária

O Paradigma Partidário sugere que as Comissões sejam entendidas como uma forma de governo partidário – que os partidos agem por intermédio desses Colegiados. Cox e McCubbins<sup>38</sup> consideram que os partidos, especialmente o majoritário, encerram uma espécie de “cartel legislativo”, que usurpa o poder do Congresso com vistas a criar regras que governem a estrutura e o processo legislativo. Em razão disso, o processo legislativo em geral, especialmente no âmbito do sistema de Comissões, sujeitar-se-ia aos interesses do partido majoritário. Como os membros desse partido detêm todas as vantagens possíveis, os principais atores da parte predominante das transações mais importantes realizadas são seus membros, e os acordos centrais por ele firmados são facilitados pelas regras do cartel e vigiados por sua liderança.

Os autores criticam abertamente o modelo explicativo centrado na autonomia das Comissões: a composição por processo de auto-seleção e a não violação da regra de antiguidade (*seniority*), em que o parlamentar que ascende ao posto de Presidente da Comissão não se sujeita ao partido e nele permanecerá independentemente de sua afinidade com linha partidária. O modelo partidário assinala que esse entendimento negligencia a atuação do partido, anterior à questão da regra de antiguidade, visto que ele tem a faculdade de não reconduzir à Comissão congressistas descompassados com a linha partidária e que, por essa razão, o membro mais antigo da Comissão, selecionado ao longo do tempo, será, necessariamente, fiel ao partido.

---

<sup>38</sup> COX, G. W. e MCCUBBINS, M. D. *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993; -----, “Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House”. Em: *Legislative Studies Quarterly*, n. 2, 1994. pp. 215-232.

O modelo partidário defende ainda a tese de que a principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso norte-americano resulta do poder de agenda – os partidos detêm o poder de delimitar em que momento e o que será objeto de deliberação. Considerando que as presidências das Casas Legislativas e das Comissões - principais instâncias de controle da agenda do Poder Legislativo – são dirigidas pelo partido majoritário norte-americano, conclui-se que não há como a legislação não apresentar um viés partidário. Deve-se considerar também que as matérias enviadas pelas Comissões ao Plenário não são incluídas automaticamente na pauta, que as Comissões concorrem entre si pelo tempo escasso de apreciação de projetos em Plenário e, que, para ser votada, a matéria carece de um tratamento diferenciado. Em face disso, as Comissões buscam relatar projetos mais afinados com as preferências da liderança do partido majoritário e do Presidente da Comissão, que, com a Comissão de Resoluções<sup>39</sup>, integram o conjunto de instâncias imbuídas de poder suficiente para conferir prioridade à apreciação de projetos e que, por essa razão, passam a ser tratadas como representantes do partido<sup>40</sup>.

Destarte, no entender de Limongi<sup>41</sup>, o poder do Presidente da Casa Legislativa e dos Líderes partidários pode ser considerado superior ao das Comissões, uma vez que estas, ao tomar decisões acerca de qualquer proposição, precisarão antecipar a ação dos atores no próximo estágio do processo legislativo. Por exemplo, se uma Comissão em que prevaleça determinada aliança entre republicanos e democratas conservadores enviar ao Plenário projeto de lei divergente das preferências dos que têm o poder de incluí-la na pauta, enfrentará certamente o “engavetamento” da matéria. Então, as Comissões – por uma questão de antecipação – ajustam suas preferências e o conteúdo de seus relatórios o mais próximo possível da posição da liderança da maioria.

Considerando que os legisladores são basicamente motivados pelo objetivo da reeleição, Cox e McCubbins afirmam que os prospectos eleitorais dos representantes se apoiam na reputação pessoal e partidária. Assim, quanto maior a desigualdade no interior do partido e entre partidos e quanto menos o Líder tiver de se preocupar com sua própria reeleição, maiores são as chances de suas preferências induzidas serem a combinação de um

---

<sup>39</sup> A Comissão de Resoluções (*Committee on Rules*) da Casa dos Representantes norte-americana é composta de treze membros, nove do partido majoritário e quatro do minoritário, o que, a partir dos anos 1970, conferiu-lhe a alcunha de “braço de liderança” e “porteiro (*gatekeeper*) legislativo”. Esta poderosa Comissão trabalha primordialmente no sentido de ajudar o partido majoritário a estabelecer quais proposições legislativas se sujeitarão à deliberação, por meio de regras especiais determinadas pelo Órgão, que conferem prioridade a determinadas proposições legislativas e estabelecem procedimentos para o seu debate e alteração.

<sup>40</sup> CARVALHO, op. cit., 2003. pp.41-42.

<sup>41</sup> LIMONGI, op. cit., 1994. p. 29.

objetivo puramente coletivo – maximizar a probabilidade de que seu partido ganhe uma maioria na próxima eleição. Além disso, poucos parlamentares têm probabilidade de, isoladamente, favorecer seus distritos e, por essa razão, vêm-se constrangidos a cooperar com o partido.

#### **1.4 A Preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo**

Antes da tentativa de aplicação das Teorias do Legislativo à realidade brasileira, a busca de explicação para a vida legislativa na CME exige exame específico do fenômeno da preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo.

Até pouco tempo, o estudo acerca do sistema presidencialista de governo restava limitado a comparações entre o paradigma norte-americano (estável, institucionalizado, bipartidário e detentor de um sistema eleitoral majoritário, de maiorias relativas) e outros sistemas presidenciais (instáveis, pouco democratizados e, por conseguinte, modelos insustentáveis)<sup>42</sup>. Considerando que um dos importantes problemas de pesquisa acerca das instituições e do processo legislativo é distinguir quem são e como agem os atores políticos detentores dos poderes de agenda e de decisão, a partir de anos mais recentes<sup>43</sup>, passou-se a questionar a decantada paralisia governamental brasileira ao se observar que, no sistema político nacional, as peculiaridades da estrutura institucional adotada pela CF/1988, diversa da de 1946, pavimentaram o caminho para coalizões sujeitas ao princípio partidário e para o robustecimento do poder institucional do Presidente da República, que teve amplificados seus poderes constitucionais, sobretudo pró-ativos<sup>44</sup>.

Em que pese a experiência ditatorial recente da história brasileira, há que se reconhecer que a característica proeminente do processo legislativo contemporâneo, na maioria das democracias ocidentais, tem sido a posição do Poder Executivo nele ocupada como impulsionador do trabalho parlamentar e mesmo como o próprio legislador<sup>45</sup> ao se revelar como o “o centro de gravidade” do sistema político nacional<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> CINTRA, A. O. O sistema de governo no Brasil. Em: AVELAR e CINTRA, op. cit., 2007. p. 64.

<sup>43</sup> Anos 1990.

<sup>44</sup> A patronagem constituiu o principal recurso utilizado pelo Poder Executivo para obtenção de apoio parlamentar, no período 1946-64, cuja agenda política pode ser considerada como tendo sido uma “agenda compartilhada” em face da preservação de importantes prerrogativas decisórias do Poder Legislativo. Diferentemente, no período posterior a 1988, a agenda política assumiu contornos de uma “agenda imposta”. (SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Em: *Dados*. v. 40, n. 3, 1997. p. 465-492)

<sup>45</sup> FERREIRA FILHO, M. G. *Do processo legislativo*. 5. ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 131.

<sup>46</sup> AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro da gravidade do sistema político brasileiro. Em: AVELAR e CINTRA, op. cit., 2007. p. 131.

O quadro institucional brasileiro consolidado após 1988, além de haver preservado características do presidencialismo de coalizão<sup>47</sup>, elevou o número de instrumentos de poder disponibilizados ao Presidente da República, que passou a ter a faculdade de propositura de projetos de lei e de emendas constitucionais, além de iniciativa legislativa exclusiva sobre a temática atinente à administração pública e ao orçamento; a prerrogativa de vetar, parcial ou totalmente, leis aprovadas pelo Poder Legislativo; o poder de editar medidas provisórias, isto é, decretos com força de lei a partir de sua publicação – instrumentos decisórios poderosos que facultam ao seu sujeito o exercício de importante controle sobre o processo legislativo ao lhe conferir o poder de transformar a realidade jurídica nacional de maneira quase unilateral, tendo em vista sua capacidade de controle sobre a agenda legislativa em seu tempo e em seu conteúdo.

O instituto da urgência constitucional, por meio do qual o Presidente da República tem a prerrogativa de requerer urgência para projetos de lei de seu interesse, obriga as Casas Legislativas a proceder à sua apreciação no prazo de 45 dias, caso contrário, a proposição objeto do requerimento presidencial entrará na Ordem do Dia para apreciação imediata, concomitantemente ao sobrestamento de todas as demais deliberações legislativas da Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação<sup>48</sup>. Além disso, o Chefe do Poder Executivo tem o poder de impedir que o Congresso Nacional aumente qualquer despesa nos projetos de iniciativa exclusivamente sua e a faculdade de, discricionariamente, nomear e demitir Ministros de Estado.

Há que se considerar, ainda, os fatores históricos e o padrão de carreiras políticas no Brasil. Em face da expansão das agências burocráticas, sujeitas ao Poder Executivo, este se fortaleceu por meio da intervenção estatal na economia<sup>49</sup>, ao passo que muitos parlamentares brasileiros têm cumprido carreiras de curta duração na CD, optando por

---

<sup>47</sup> Em 1988, Sérgio Abranches cunhou, em artigo pioneiro, o sistema político brasileiro de “presidencialismo de coalizão”, termo que se tornou corrente e cuja elaboração buscou justificativa em sua singularidade, que tem por características o presidencialismo, o multipartidarismo, os sistemas proporcionais e o recurso à coalizão interpartidária para formação do Poder Executivo. Segundo Abranches, não há, pois, entre as democracias liberais consideradas mais estáveis, um único exemplo desse tipo de associação, tal como se dá no Brasil. (ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Em: *Dados*. n. 31, v. 1, 1988).

<sup>48</sup> Art. 64, CF/1988.

<sup>49</sup> BOSCHI, R. R. e LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil. Em: VIANNA, op. cit., 2002. O Chefe do Poder Executivo comanda um vasto império administrativo, além dos Ministérios – o Banco Central do Brasil (BACEN), o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – o maior banco de investimento público do mundo, a Petrobras (a maior empresa nacional) e inúmeras outras agências estatais.

alçar postos no Poder Executivo, em âmbito nacional, estadual ou municipal<sup>50</sup>. Isso tem afetado diretamente a capacidade de o Congresso Nacional aprovar leis de autoria própria e favorecido a prevalência daquele Poder no processo legislativo<sup>51</sup>. Shugart e Carey, ao analisar regimes presidenciais diversos, consideraram o Presidente da República brasileiro um dos maiores detentores de prerrogativas legislativas<sup>52</sup>, sendo considerado “o mais influente Órgão de Estado na vida política nacional”<sup>53</sup>, fortíssimo em termos legislativos, administrativos e distributivos<sup>54</sup>.

Ao final da década de 1990, como já foi dito, a combinação entre multipartidarismo, federalismo e presidencialismo passou a receber avaliações divergentes das anteriormente formuladas por cientistas políticos, no sentido de explicar a sustentabilidade do presidencialismo em meio a coalizões partidárias, semelhantemente ao que ocorre em governos parlamentaristas. A atuação dos partidos na CD após 1988 foi tema de diversos trabalhos, entre os quais se destacaram os de Figueiredo e Limongi<sup>55</sup>, de Santos<sup>56</sup> e de Diniz<sup>57</sup>.

Figueiredo e Limongi<sup>58</sup>, em artigo pioneiro, analisaram, em bloco, evidências empíricas do comportamento partidário na CD em três diferentes governos no período 1989-1994 que se revelaram conclusivas no sentido de que os mecanismos

<sup>50</sup> SAMUELS, D. J. “Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brasil”. Em: *Legislative Studies Quarterly*. n. 25, 2000. pp. 481-497.-----, *Ambition, federalism, ad legislative politics in Brazil*. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

<sup>51</sup> AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O Segredo ineficiente revisto: o que propõem e aprovam os deputados brasileiros. Em: *Dados*. n. 46, 2003. pp. 661-698. Segundo Figueiredo e Limongi, entre 1989 e 1998, 86% das leis promulgadas foram de autoria do Poder Executivo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, op. cit., 1999).

<sup>52</sup> SHUGART, M. S.; CAREY, J. *Presidentes and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

<sup>53</sup> AMORIM NETO, op. cit. Em: AVELAR e CINTRA, op. cit., 2007. p. 140.

<sup>54</sup> ALMEIDA, A. C. *Presidencialismo, parlamentarismo e crise política no Brasil*. Niterói: Eduff, 1998. 259 p. LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Em: *Lua Nova*. n. 44, 1998. MONTEIRO, J. V. *Economia e política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1997. PESSANHA, C. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, USP, 1997. POWER, T. J. “The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil”. Em: CAREY, J. M.; Shugart, M. S. (org.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. SANTOS, F. Democracia e poder legislativo no Brasil e na Argentina. Em: LLADÓS, J. M.; GUIMARÃES, S. P. (org.). *Perspectivas Brasil y Argentina*. Brasília/Buenos Aires: IPRI/CARI, 1999. PANIZZA, F. *Política y Economía de Brasil Contemporáneo*. London: London School of Economics, Mimeo, 1999.

<sup>55</sup> FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? Em: *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 47, 1997. pp. 127-154.

<sup>56</sup> SANTOS, op. cit. Em: LLADÓS e GUIMARÃES, op. cit., 1999. -----, Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Em: *Dados*. v. 42, n 1, 1999. pp. 111-138.

<sup>57</sup> DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade. Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

<sup>58</sup> FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ano 10, n. 29, 1995. pp. 175-200.

institucionais à disposição do Presidente da República conferidos pela CF/1988 dotaram-no de um poder de agenda categórico. Contrariando as alegações teóricas de fragilidade dos partidos políticos brasileiros, de crise de governabilidade no Brasil e de uma suposta incapacidade de os partidos darem sustentação política às propostas do governo<sup>59</sup>, os autores, orientados pela perspectiva neo-institucionalista ao interpretar as estruturas e os procedimentos internos do Congresso brasileiro como variáveis independentes do processo legislativo, sustentaram que o sistema político brasileiro não difere substancialmente dos parlamentaristas por eles estudados.

Fundados em seus estudos empíricos, Limongi e Figueiredo<sup>60</sup> inferiram que praticamente tudo o que o Poder Executivo submete ao Legislativo é aprovado, o que, absolutamente, revela a existência de apoio parlamentar em grau de maioria e a interdependência entre a preponderância legislativa do Poder Executivo, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos e a disciplina partidária. Segundo os autores, o Presidente da República domina o processo legislativo porque tem poder de agenda, e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários.

Os mesmos autores explicam que, no Brasil, os Líderes partidários têm como prever resultados e garantir vitórias, fundados no apoio das respectivas bancadas, o que torna altamente previsível o Plenário das Casas legislativas e raras as oportunidades em que o Presidente da República sofre reveses<sup>61</sup>. Figueiredo<sup>62</sup> demonstra ainda que, em somatório aos novos instrumentos constitucionais disponibilizados ao Poder Executivo pela CF/1988, a concentração de poder dentro do próprio Legislativo, viabilizada pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas, revela-se uma variável explicativa que não pode ser desconsiderada pela análise das relações entre os dois Poderes, tendo em vista que cooperam sobremaneira

---

<sup>59</sup> LAMOUNIER, B. A Democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. Em: VELLOSO, J. P. R. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994. SARTORI, G. *A Teoria da Democracia Revisitada. O debate contemporâneo*. v. 1. São Paulo: Ática, 1994. MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. Em: *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 29, 1991. -----, "Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil". Em: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (org.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidentes and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. Em: *Dados*. v. 42, n. 2., 1999. pp. 197-251.

<sup>60</sup> LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A.C. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Em: *Lua Nova*. v. 44, 1998. p. 85.

<sup>61</sup> Em pesquisa realizada pelos autores, o Governo logrou êxito em 91,3% das vezes (Idem. p. 24).

para a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, dentro do contexto do presidencialismo de coalizão.

Limongi<sup>63</sup> chama a atenção para a estrutura institucional brasileira, no que respeita ao poder da maioria e ao da minoria. A maioria tem como evitar que a minoria obstrua propostas de seu interesse por meio da aprovação de requerimento de urgência<sup>64</sup>, que chama ao Plenário a apreciação da matéria e restringe a apresentação de emendas, e pelo instituto da medida provisória<sup>65</sup>, por exemplo. Assim, o desenho institucional da República favorece a maioria, tendo em vista que a minoria não tem meios de impedir que matérias de interesse da maioria ou do Poder Executivo sejam deliberadas.

No entender de Limongi e Figueiredo<sup>66</sup>, o equívoco analítico da literatura especializada deveu-se ao fato de haverem projetado para a arena parlamentar os efeitos centrífugos e atomizadores originários da arena eleitoral, desconsiderando por completo o efeito bloqueador das estruturas internas das Casas Legislativas brasileiras. Tais estudiosos teriam trilhado pela metade o caminho neo-institucionalista, quando privilegiaram exclusivamente a estrutura de incentivos gerada pelo sistema eleitoral<sup>67</sup> e reduziram a interpretação das relações Executivo-Legislativo a sempre e exclusivamente dependentes do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, considerando insuspeitadamente que os partidos desempenhariam papel semelhante no interior do Poder Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos Líderes partidários.

Críticos e defensores do desenho institucional brasileiro, todavia, concordam em um ponto: a grande extensão das prerrogativas constitucionais do Presidente da República. Mainwaring e Shugart<sup>68</sup> afirmam a existência de três amplas categorias de poderes constitucionais daquele: os poderes legislativos pró-ativos, isto é, aqueles que permitem ao Presidente da República legislar e estabelecer um novo *status quo* (a medida provisória, por

---

<sup>62</sup> FIGUEIREDO, A. C. Instituições e política no controle do Executivo. Em: *Dados*. v. 44, n. 4, 2001.

<sup>63</sup> LIMONGI, F. A democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão partidária e processo decisório. Em: *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 76, São Paulo, nov./ 2006. p. 28.

<sup>64</sup> Existem três modelos de urgência no ordenamento jurídico brasileiro no que respeita ao processo legislativo: a urgência prevista na Constituição, que pode ser solicitada unilateralmente pelo Presidente da República (Art. 164, CF/1988); a urgência, em que a matéria é retirada da Comissão e incluída na Ordem do Dia para apreciação pelo Plenário (Art. 151, RICD); e a urgência “urgentíssima”, (Art. 155, RICD) que implica a votação imediata da matéria.

<sup>65</sup> Art. 62, CF/1988.

<sup>66</sup> LIMONGI e FIGUEIREDO, op. cit., 1998. pp. 84-85.

<sup>67</sup> CARVALHO, op. cit., 2003. p. 46.

<sup>68</sup> MAINWARING e SHUGART, op. cit., 1997.



exemplo); os poderes legislativos reativos, que permitem a ele bloquear a legislação e, em face disso, defender o *status quo* contra a maioria legislativa que queira mudá-lo (o veto, por exemplo); a capacidade de o Chefe do Poder Executivo moldar e mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciativa de leis para matérias determinadas.

Ora, se o desenho institucional brasileiro outorgou ao titular do Poder Executivo preponderância de iniciativa legislativa, qualquer modificação da legislação concernente a temáticas fundamentais sujeitar-se-á eminentemente à iniciativa dele e qualquer influência sobre políticas públicas necessariamente deverá alinhar-se com ele. Ao passo que o Presidente da República encontra apoio legislativo fundado em coalizões formuladas sob critérios estritamente partidários, resta aos parlamentares tão-somente integrar a coalizão presidencial, ou a oposição, na tentativa de chegar à titularidade do Poder Executivo em legislatura subsequente<sup>69</sup>. Esses mecanismos institucionais elevam a capacidade de o Presidente da República impor coesão à coalizão governista e superar eventuais divergências de cunho ideológico ou político entre os partidos integrantes.

### 1.5 As Teorias do Legislativo aplicadas ao caso brasileiro

De posse do conhecimento ora exposto, pode-se empreender, então, um debate paralelo ao norte-americano. As Teorias sobre o funcionamento do Poder Legislativo brasileiro gravitaram em torno da interpretação distributivista, em um primeiro esforço acadêmico de pesquisa que rumou a identificações próximas ao modelo partidário. Entende-se, porém, que embora as Teorias Distributivista, Informacional e Partidária tenham sido criadas em oposição recíproca, urge conciliar as três interpretações para o estudo do caso brasileiro. Nesse sentido, pontos de vista exclusivistas têm sido substituídos, nas últimas décadas, por análises não excludentes dos modelos citados e, especialmente no que respeita às Comissões, estas podem exercer tanto funções distributivistas e informacionais, como partidárias, a depender do objetivo dos atores<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Ressalte-se que a concentração de poder institucional e a centralização do processo decisório não são peculiaridades exclusivamente nacionais ou de sistemas presidencialistas, visto que outras democracias recentes da América Latina, da Europa Central e também do Sul apresentam desenhos institucionais semelhantes. (FIGUEIREDO, op. cit, 2001.) Além disso, tais características se distinguem de modelos que sobrelevam atributos pessoais e estilos de liderança, como o denominado "presidencialismo imperial", tido como próprio dos governos latino-americanos, bem como do modelo de "democracia delegativa" (O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? Em: *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 31, 1991. pp. 25-40).

<sup>70</sup> MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões permanentes. Em: *Dados*, n. 48, v. 2, abr./jun. 2005. pp. 371-394.

Ora, resta confirmada a pouca importância relegada aos partidos na arena eleitoral em face da insignificante interferência deles na formação das preferências políticas do eleitorado e em função do consequente destacamento do candidato em nível individual<sup>71</sup>. Concomitantemente, tem-se crescente pragmatismo do eleitor em relação às suas demandas específicas<sup>72</sup>, característica esta basilar para a explicação da importância das políticas distributivas dentro do contexto brasileiro, uma vez que a elevação da importância conferida às políticas locais (*pork-barrel*) encontra mais justificativa no controle do desempenho dos congressistas realizado pelos eleitores do que na postura ideológica por eles assumida no curso das respectivas atuações parlamentares<sup>73</sup>. Note-se que pesquisas acerca dos efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário apontam para a personalização<sup>74</sup> do processo político, característica primária da realidade nacional, como consequência direta dos sistemas majoritário (eleições para postos no Poder Executivo), de lista aberta e de representação proporcional (eleições legislativas)<sup>75</sup>.

De um lado, em questionamento à perspectiva distributivista, no que se refere à organização interna do Poder Legislativo, Figueiredo e Limongi<sup>76</sup> concluíram que as regras de distribuição de direitos e de recursos parlamentares residem no padrão centralizado da organização institucional, responsável pela neutralização de eventuais políticas distributivistas que, caso assim não fosse, permitiria uma conexão eleitoral que estimulasse os parlamentares a cuidar das respectivas reputações pessoais. Esses autores entendem que o monopólio do poder de agenda por um pequeno número de instâncias impede o deputado de, individualmente, acessar arenas decisórias que seriam capazes de assegurar a implementação de políticas distributivistas. Assim, a inexistência de sequência entre a vida eleitoral e a

---

<sup>71</sup> RUA, M. G. Comportamento eleitoral em Brasília: a eleição presidencial de 1994. Em: NUNES, B. (ed.), *Brasília: a construção do cotidiano*. Brasília: Paralelo 15, 1997. pp. 207-227; LUCAS, J. I. P. Oligarquização partidária e eleições municipais: esboço de algumas tendências. Em: BAQUERO, M. (org.), *A Lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise*. Porto Alegre: UFRGS/La Salle, 1997.

<sup>72</sup> BAQUERO, M. Novos padrões de comportamento eleitoral nas eleições municipais de 1996. Em: BAQUERO, op. cit., 1997.

<sup>73</sup> PEREIRA, C. e RENNO, L. R. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Em: *Dados*. n. 44, v. 2, 2001. p. 664-683.

<sup>74</sup> Parece que essa ênfase no candidato e não no partido resulta tanto da legislação eleitoral quanto da opção do próprio eleitor (RENNO, L. *Microfoundations of social capital: civic engagement in Latin America*. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Midwest Political Science Association, Chicago, 2000).

<sup>75</sup> LUCAS, J. I. P. Oligarquização partidária e eleições municipais: Esboço de algumas tendências. Em: BAQUERO, op. cit., 1997. TAVARES, J. A. G. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda de reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

<sup>76</sup> FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. pp. 21-22.

parlamentar revela-se na convivência entre o particularismo/individualismo e a atuação parlamentar de deputados individuais orientados pelos respectivos partidos.

De outro lado, Novaes<sup>77</sup> e Ames<sup>78</sup> sustentam que o individualismo verificado no sistema eleitoral brasileiro alcança a Câmara dos Deputados, pois consideram que o comportamento dos parlamentares independe da influência partidária, exatamente em função dos incentivos criados pela legislação eleitoral para que os congressistas não sigam obrigatoriamente as orientações dos seus partidos.

Já Pereira<sup>79</sup> argumenta que não há qualquer contradição entre a fragilidade dos partidos na arena eleitoral e o elevado poder deles no seio das Casas Legislativas, uma vez que o sistema político institucional brasileiro concede incentivos paradoxais, dando origem tanto a comportamentos pessoais, na arena eleitoral, quanto a partidários, na legislativa – o que faz com que parlamentares sigam as orientações dos respectivos partidos quando das votações, de maneira a alcançar acesso a benefícios controlados pelos Líderes dos partidos e centralizados pelo Poder Executivo.

Tal comportamento, segundo o autor, evidencia-se primordialmente por políticas distributivas tais como quando da apresentação de emendas individuais à proposta de lei orçamentária anual enviada pelo Poder Executivo, oportunidade em que o Presidente da República e os Líderes partidários se valem das regras institucionais para negociar com os congressistas individualmente e influenciar-lhes os votos.

Pereira e Rennó<sup>80</sup> argumentam que a atuação parlamentar no âmbito da CD segue padrão similar ao descrito por Mayhew e Hall acerca das motivações individuais dos congressistas norte-americanos ao considerar que o sistema político brasileiro incentiva os eleitores a dar mais valor a benefícios locais que à performance nacional dos seus representantes, o que faz com que o comportamento parlamentar, em especial na CD, siga no sentido de angariar benefícios para fins de utilização no plano local, com vistas ao alcance de maiores retornos eleitorais.

O comportamento partidário, no entender dos autores, segue lógica semelhante, considerando que são os Líderes partidários e o Poder Executivo os gestores da

---

<sup>77</sup> NOVAES, C. A. M. Dinâmica Institucional da Representação. Em: *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 38, 1994. pp. 99-147.

<sup>78</sup> AMES, B. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". Em: *The Journal of Politics*. n. 57, v. 2, 1995. pp. 324-343. -----, *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

<sup>79</sup> PEREIRA, C. *What are the conditions for the presidential success in the legislative arena? The Brazilian electoral connection*. Ph.D. Thesis, The New School University, New York, 2000.

<sup>80</sup> PEREIRA e RENNÓ, op. cit., 2001. pp. 664-683.

distribuição dos referidos benefícios. Então, sob esse prisma, dois grupos distintos de estratégias eleitorais interferem nas chances de reeleição do parlamentar: as orientadas em benefício dos interesses de localidades específicas relevantes para o respectivo futuro eleitoral e as dirigidas à *performance* nacional por meio de que o parlamentar busca renovar suas chances de sobrevivência política.

Note-se, porém, que nem a participação do deputado no processo legislativo, tampouco seu perfil de voto no Plenário da CD influenciam diretamente em suas chances de reeleição. No entender de Pereira e Rennó, há uma espécie de desconexão entre a atuação parlamentar e os resultados eleitorais, à exceção do que o parlamentar faz diretamente para beneficiar sua base eleitoral. Ressalte-se, contudo, que a ocupação de posições hierárquicas nas Comissões e nos partidos, isto é, de cargos que confirmam visibilidade nacional ao deputado, também exerce influência sobre o sucesso eleitoral do congressista ao lhe conferir maior acesso a recursos que possam ser utilizados na esfera local.

A pesquisa empreendida pelos autores evidenciou que mesmo as atividades parlamentares de cunho nacional são orientadas por interesses locais e que constitui verdadeiro risco a abdicação da estratégia local, na medida em que obrigaria os deputados à tentativa constante de criação de notícias e de eventos que lhes conferissem visibilidade como compensação pela falta de vínculos mais estreitos com suas bases eleitorais. Mas é justamente essa ambiguidade da relação entre eleitores e representantes que leva estes últimos a priorizar, no exercício discricionário dos respectivos mandatos, a aquisição de benefícios para suas bases eleitorais. “O deputado que consegue difundir a impressão de que lutou pelos ‘seus’ municípios na Câmara, obtendo recursos para eles, é recompensado na eleição”<sup>81</sup>.

Samuels<sup>82</sup>, por sua vez, considera falsa a premissa *mayhewiana* de que os parlamentares brasileiros buscariam em primeira e em última instância a respectiva reeleição, diante dos baixos índices de retorno ao Poder Legislativo, isto é, de sua elevada renovação, a cada Legislatura. O autor argumenta que a estrutura político-institucional brasileira não fomenta a reeleição e que políticas distributivas têm impacto limitado na tentativa de retorno à CD, por considerar que é o financiamento da campanha o sujeito do sucesso eleitoral ao candidato.

---

<sup>81</sup> “Claiming credit for pork barrel projects” - expressão cunhada por Mayhew (MAYHEW, op. cit., 1974).

<sup>82</sup> SAMUELS, D. *Political ambition in Brazil, 1945-95: theory and evidence*. Mimeo, 1998.

Mainwaring<sup>83</sup>, em perspectiva amplificada, adapta a premissa distributivista às peculiaridades nacionais, ao interpretar que, no Brasil, o desempenho parlamentar representa trampolim rumo a postos no Poder Executivo, em nível municipal, estadual ou federal, o que denota a ambição progressista dos deputados pela concorrência a postos mais altos.

Santos<sup>84</sup> refuta premissa basilar do modelo distributivista, a conexão eleitoral, ao afirmar que tal entendimento se justificaria somente quando os parlamentares dispusessem de informações confiáveis sobre as preferências de seus eleitores, o que facultaria àqueles a possibilidade de aprovação de legislação utilitária a estes. A ausência de tais informações faria descabida a idéia de conexão eleitoral já que, segundo Santos, os candidatos brasileiros dificilmente conhecem as preferências de suas bases eleitorais. A despeito da factualidade do voto personalizado decorrente da legislação proporcional, os candidatos dependem em sua maioria de transferências intra e interpartidária de votos de outros candidatos com vistas ao alcance do quociente eleitoral mínimo à respectiva eleição.

Carvalho<sup>85</sup> atribui à interpretação de Santos pouca aderência aos fatos, visto que, ainda que mínimo o número de deputados que alcancem o quociente eleitoral exigido para as respectivas eleições, têm eles informações suficientes acerca da soma do “fundo” de votos de transferência do qual partem. “Com toda a certeza nossos representantes conhecem a proveniência desses votos, o que não desqualifica, portanto, a idéia da conexão eleitoral”.

Amorim Neto<sup>86</sup> defendeu que quanto maior a correspondência entre o número de Ministérios ocupados pelos partidos e o percentual de suas respectivas bancadas na CD, mais disciplinado será o comportamento dos deputados que pertencem aos partidos nas votações nominais.

Ao investigarem a existência de cartéis legislativos no Congresso brasileiro, Amorim Neto, Cox e McCubbins<sup>87</sup> concluíram que a agenda legislativa no Brasil é tão influenciada pelo Presidente da República, que a existência de cartéis dessa natureza só se daria quando moldada por ele, que ora os dirige, ao montar gabinetes com alto grau de

---

<sup>83</sup> MAINWARING, S. “Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation”. Em: *Comparative Political Studies*. n. 26, 1993. pp. 198-228.

<sup>84</sup> SANTOS, F. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Em: *Dados*. n. 42, v. 1, 1999. pp. 111-138.

<sup>85</sup> CARVALHO, op. cit., 2003. p. 52.

<sup>86</sup> AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Em: *Dados*. n. 43, v. 3, 2000. pp. 479-519.

<sup>87</sup> AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. Em: *World Politics*. Princeton University, v. 55, n. 4, 2003. pp. 550-578.

coalescência, ao contar com partidos disciplinados, e ao quase não recorrer às medidas provisórias como instrumento legislativo; ora compõe tecnocraticamente os ministérios e reiteradamente se vale de instrumentos extraordinários de legislação, como medidas provisórias, com vistas a enfrentar partidos pouco disciplinados e maiorias parlamentares flutuantes.

Pesquisa acerca da abrangência da produção legislativa dos deputados entre 1985 e 1999, realizada por Amorim Neto e Santos<sup>88</sup>, verificou a predominância de produção legislativa de abrangência nacional sobre a setorial e local, tendo os autores concluído que o poder de agenda do Presidente da República, somado ao dos Líderes partidários, contrapõe os efeitos individualistas e paroquialistas de incentivo eleitoral na Casa.

Pereira e Mueller<sup>89</sup> afirmam que o Poder Executivo, por meio dos Líderes partidários ou da coalizão governista, manipula as nomeações dos membros de determinadas Comissões, no sentido de nelas alocar um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses, e influencia a escolha de Presidentes de Comissão e de relatores pela mesma razão. Em face disso, conclui-se que o poder das Comissões do Congresso brasileiro tem base institucional muito fraca diante da preponderância do Poder Executivo no processo legislativo, o que reduziria tais órgãos aos papéis informacional e bloqueador de matérias (*veto players*) que não fossem do interesse do Presidente da República<sup>90</sup>.

## 1.6 O Agenda Setting

Em face do exposto, ainda resta sinalizar o poder e a influência que os meios de comunicação de massa exercem sobre a vida política no seio do Poder Legislativo, por constituir elemento fundamental à argumentação empreendida por esta monografia.

O comportamento humano é resultante do que o homem sabe, ou pensa saber, e reflexiona acerca do mundo que o cerca; sendo que a conservação ou a transformação da sociedade sujeitam-se, muitas das vezes, às representações da realidade disseminadas pelos meios de comunicação de massa – os mídia. Entre os importantes papéis desempenhados pela

---

<sup>88</sup> AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. Em: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2002.

<sup>89</sup> PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 15, n. 43, 2000.

<sup>90</sup> SANTOS, F. G. *Party leaders and committee assignments in Brazil*. Trabalho apresentado na 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, Set./1999. pp. 2-5.

imprensa está o de formador da agenda pública (*agenda-setter*)<sup>91</sup>, quando procede à escolha dos temas que mobilizarão a opinião pública e que, consequentemente, influenciarão os tomadores de decisões públicas, sejam eles burocratas ou políticos. O interesse dos média por temas determinados impele os decisores públicos a se debruçar sobre tais matérias justamente porque, por meio desse interesse, percebe-se a importância que a opinião pública confere ao assunto<sup>92</sup>.

Ainda que artificial, essa comunicação entre cidadãos e elites promovida pelos média concede a estes o poder de “ação comunicativa”<sup>93</sup>, sob o espectro do pensamento de Hannah Arendt<sup>94</sup>, quando a apontou como ordenadora de mútuo entendimento, como fundamento do poder legítimo. A autora assevera que é no apoio e na confiança da sociedade que se funda a legitimidade do poder, por meio da comunicação (do “agir conjunto”), importante fator para a construção do poder legítimo, que decorre diretamente da opinião pública. Quando o Estado isola indivíduos, impedindo o intercâmbio público de opiniões, ele se degenera em forma de dominação e de violência, e desconstrói a única fonte legítima geradora de poder, a “ação comunicativa”.

Na perspectiva *arendtiana*, o pensamento, desenvolvido crítica e dialeticamente por meio de questionamentos feitos pelo homem, é fundamental no sentido de se perceberem as lacunas do mundo político, constituindo o juízo a mais política das faculdades mentais, segundo Celso Lafer<sup>95</sup>. Ora, a inexistência de consenso, isto é, de comunicação entre os cidadãos e as elites, em face da ilegitimidade da retórica política, quando esta desmerece o bem comum, explica a perda de credibilidade da classe política em oposição à elevação da credibilidade dos média junto à opinião pública. Desse modo, ainda sob o espectro do pensamento de Arendt, se a violência não fundamenta o poder, este se sustenta sobre a legitimação pública promovida pelos média<sup>96</sup>.

O agendamento do Poder Legislativo pelos média constitui conceito que tem apontado para aspectos pouco conhecidos desse tipo de influência sobre a opinião pública –

<sup>91</sup> O termo *agenda setting* foi utilizado pela primeira vez por McCombs e Shaw (MCCOMBS, M.; SHAW, D. *The emergence of american political issues: the agenda setting function of the press*. [S.l.]: West Publishing, 1977).

<sup>92</sup> MIGUEL, L. F. Mídia e opinião pública. Em: AVELAR e CINTRA, op. cit., 2007. pp. 404 e 408.

<sup>93</sup> HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa I - Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madri: Taurus, 1987. -----, *Teoria de la acción comunicativa II – Crítica de la razón funcionalista*. Madri: Taurus, 1987. -----, *Teoria de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos*. Madri: Catedra, 1994.

<sup>94</sup> ARENDT, H. Da violência. Em: *Religião e Sociedade*. v. 15, n. 1, 1990. pp. 142-150. -----, *A condição humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

<sup>95</sup> LAFER, C. *Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 128 p.

os mídia têm o poder de influenciar os parlamentares na determinação das matérias que se sujeitarão à apreciação das Casas Legislativas, tendo em vista que estes pouco representam os grupos sociais que os elegem e, muitas das vezes, permanecem distantes de suas bases eleitorais, razão pela qual buscam alcançar credibilidade junto a elas por meio dos mídia, no sentido de cooptar a opinião pública<sup>97</sup>.

A (oni)presença dos mídia constitui motivador para a sujeição dos parlamentares ao agendamento de matérias realizado por aqueles no Congresso brasileiro, quando suscitam temáticas para discussão, quando pretendem desvendar dilemas econômico-sociais, quando denunciam, quando representam a opinião pública, quando permitem visibilidade ao parlamentar ou quando requerem que este defina posições, entre outros papéis<sup>98</sup>.

Pesquisas realizadas por McCombs e Shaw<sup>99</sup>, nos EUA, revelaram que os norte-americanos assistiam a três horas/dia de televisão e liam jornal meia hora/dia, e que a hipótese do *agenda setting* enfatiza ou exclui elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas tendem a incluir ou a excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os mídia incluem ou excluem do seu conteúdo. Destarte, a opinião pública tem a tendência de atribuir àquilo que esse conteúdo inclui uma importância equivalente à dada pelos mídia às pessoas e aos acontecimentos<sup>100</sup>. Os mídia têm, assim, a faculdade de impor uma agenda de temas que candidatos e eleitores levam em conta, ditando não apenas o que a opinião pública deve pensar, mas também como ela deve pensar. “Quanto maior a necessidade de informação, maior a influência da televisão, que ensina padrões para se avaliar candidatos”<sup>101</sup>, e os políticos, cientes do poder de agendamento dos mídia, criam circunstâncias para atraí-los<sup>102</sup>.

Pesquisa realizada por Rodrigues<sup>103</sup> procedeu à análise estatística do quantitativo de citações de veículos de comunicação ou da imprensa nos pronunciamentos

---

<sup>96</sup> RODRIGUES, M. R. *Imprensa e Congresso ou como a mídia pauta a política*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 21.

<sup>97</sup> Idem. p. 22.

<sup>98</sup> “O intercâmbio opinião pública/Congresso/mídia tem relação causal de múltipla direção: mídia agenda Congresso / porque agenda povo / que agenda os mídia / que agenda Congresso / que agenda os mídia / que agenda povo” (Idem. pp. 111-114).

<sup>99</sup> MCCOMBS, M. E. e Shaw, D. L. A evolução da pesquisa sobre o agendamento: vinte e cinco anos no mercado de idéias, 1993. Em: TRANQUINA, N. (org.). *O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento*. Coimbra: Minerva, 2000.

<sup>100</sup> WOLF, M. *Teorias da comunicação*. 8.ed. Lisboa: Presença, 2003. p. 144.

<sup>101</sup> RODRIGUES, op. cit., 2002. pp. 28-30.

<sup>102</sup> BOWERS, T. A. “Candidate advertising: the agenda is the message”. Em: MCCOMBS e SHAW, op. cit., 1977.

<sup>103</sup> RODRIGUES, op. cit., 2002. pp. 55-56.



realizados no Plenário da CD, além de haver apurado a presença dos mídia nos discursos que seguiram temas abordados pela imprensa, sem a citação expressa da fonte, pelos parlamentares no período de 6 de maio a 6 de junho de 1996. O resultado apurado foi que 38,94% dos pronunciamentos analisados apresentavam a menção direta das notícias publicadas pelos mídia. No que concerne aos requerimentos de informação apresentados entre 1º de janeiro e 8 de maio de 1996, 47 dos 194 requerimentos analisados partiram de matérias jornalísticas, com citação direta da fonte, muitos contendo cópia do material. A pesquisadora afirma que, quando analisados os requerimentos que se utilizaram de matérias jornalísticas sem citação da fonte, esses números cresceram relevantemente.

Rodrigues afirma que “ao agendar, a imprensa frequentemente representa a opinião pública, incorrendo num agendamento em que os parlamentares se obrigam a assumir posição, para não se indispor publicamente”. A privatização da Companhia Vale do Rio Doce constitui um importante exemplo em que, ao tempo em que se discutia a matéria no Congresso Nacional, os jornais formulavam hipóteses sobre os resultados da venda da empresa e exigiam explicações por parte do Poder Público. Como resultado, em audiência pública realizada pela Comissão de Serviços e Infraestrutura do Senado, com a presença dos Presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Companhia Vale do Rio Doce, jornalistas notaram que estes, ao discorrerem sobre a temática objeto da reunião, na realidade respondiam às dúvidas da imprensa no curso das respectivas palestras<sup>104</sup>.

Nos últimos anos, houve expressiva elevação da cobertura midiática da atuação individual dos parlamentares e predomínio da presença de jornalistas regionais na cobertura dos acontecimentos dentro das Casas Legislativas brasileiras. As matérias de jornais locais são utilizadas nos pronunciamentos em razão de sua grande influência sobre o eleitorado respectivo, e o que pauta o conteúdo dos requerimentos são acontecimentos midiáticos<sup>105</sup>. “A priorização de uma questão pelos mídia não só chama atenção dos parlamentares para ela, como altera a maneira como eles a respondem. Os membros do Congresso gravitam em direção a questões que oferecem melhores chances a menor custo”<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Idem, pp. 77-78.

<sup>105</sup> Idem, pp. 41-43.

<sup>106</sup> COOK, T. *Making laws & making news: medias strategies in the U. S. House of Representatives*. Washington: The Brooking Institution, 1989. pp. 13, 57, 122.

## **CAPÍTULO II**

### **OS REQUERIMENTOS INFORMACIONAIS NA CME**

#### **2.1 Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**

A CD dispõe atualmente de vinte Comissões Permanentes<sup>107</sup>, de caráter técnico-legislativo ou especializado, consideradas co-partícipes e agentes do processo legiferante, à medida que lhes cabe deliberar acerca das matérias submetidas ao seu exame, bem como “exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação”<sup>108</sup>.

##### **2.1.1 Atividades Legislativas**

As Comissões Permanentes da CD dispõem da prerrogativa de deliberar acerca de determinadas proposições em caráter conclusivo, ou seja, sem que haja qualquer exame por parte do Plenário, a não ser em caso de recurso de um décimo dos membros da Casa nesse sentido. Assim como nas Constituições italiana e espanhola, e sob a justificativa de desconcentração do processo de elaboração legislativa, de participação mais efetiva dos parlamentares em caráter individual, de racionalização e de agilização dos trabalhos legislativos, a apreciação de projetos de lei isenta de exame por parte do Plenário da CD apresenta-se, sem dúvida, como uma das mais importantes competências dadas às Comissões Permanentes introduzidas em nosso ordenamento jurídico pela Carta Política de 1988.

A Resolução n.º 17, de 1989, que dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), estabelece, em seu art. 24, inciso I, que, em razão da matéria inserida em seu campo temático, às Comissões Permanentes cabe discutir e votar todos os temas afetos ao Plenário da Casa que lhes sejam distribuídos. Essa apreciação, contudo, tem caráter opinativo, ou seja, a Comissão Permanente não decide definitivamente acerca da matéria, apenas opina a respeito dela – a decisão final caberá, sempre, ao Plenário da Casa.

Já o inciso II do mesmo artigo afirma que também cabe às Comissões Permanentes discutir e votar projetos de lei, em específico, dispensada a competência do Plenário. Aqui não se trata de mera opinião eventualmente exarada por uma Comissão

---

<sup>107</sup> Além da Mesa Diretora.

Permanente, mas de decisão final, definitiva, quanto ao seu campo temático. Há, contudo, exceções a essa regra, em que, mesmo ao se tratar de projeto de lei, não fica dispensada a apreciação do Plenário da Casa quando: houver recurso contra o poder conclusivo das Comissões; tratar-se de projeto de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de autoria de Comissão, de matéria que não possa ser objeto de delegação, de proposição de autoria do Senado Federal ou por ele emendado (que tenha sido aprovada pelo Plenário de qualquer das Casas), de proposição que tenha recebido pareceres divergentes ou daquela que tramite em regime de urgência<sup>109</sup>. Há, ainda, a faculdade conferida ao Presidente da CD de, a requerimento de qualquer parlamentar ou de ofício, determinar o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, independentemente de interposição de recurso contra o poder conclusivo das Comissões<sup>110</sup>. Em tais casos, nos termos regimentais, a apreciação por parte do Plenário da Casa faz-se imprescindível<sup>111</sup>.

Em que pese a proposta de fortalecimento das Comissões idealizada pelos Constituintes de 1988, a afirmativa de que o processo de tomada de decisões na CD passa “ao largo” do sistema de Comissões funda-se em trabalhos como os de Figueiredo e Limongi, entre outros. Considera-se que o RICD não prima pelo fortalecimento do referido sistema ao subtrair às Comissões o total controle sobre suas decisões no que se refere à deliberação das matérias, em face da possibilidade do já mencionado recurso em sentido contrário<sup>112</sup>.

Outrossim, as Comissões Permanentes não detém pleno domínio sobre os projetos que por ela tramitam, visto que estes, ainda que já se tenham submetido à deliberação, podem, em face dos requerimentos de urgência, ser revertidos ao Plenário da Casa, o que extorpe das Comissões a faculdade de dar início à apreciação das matérias ou renega o trabalho já empreendido por elas. Ao se levar em consideração todas as implicações decorrentes das regras institucionalizadas pelo RICD, o debate acerca das Comissões Permanentes da CD é quase unânime em considerar secundário seu papel dentro do processo legislativo.

---

<sup>108</sup> Art. 22, I, do RICD.

<sup>109</sup> Art. 24, II, e 132, § 2º, do RICD.

<sup>110</sup> Art. 52, § 6º, do RICD.

<sup>111</sup> Note-se, pois, que, embora apenas os projetos de lei ordinária se sujeitem ao poder conclusivo das Comissões, nem todo projeto de lei ordinária o faz.

<sup>112</sup> Ressalte-se, porém, que a proposição recursal constitui, em tese, instrumento democrático instituído com vistas a resguardar o direito das minorias, no sentido de garantir a possibilidade de revisão das decisões tomadas em grau conclusivo no âmbito das Comissões Permanentes.

Note-se, ainda, que, diferentemente do modelo norte-americano, não vigora nas Comissões Permanentes da CD o critério de antiguidade (*seniority*), visto que os cargos de presidente e de vice-presidente têm a duração média da sessão legislativa (um ano), vedada a reeleição<sup>113</sup>. Isso repercute diretamente sobre o trabalho e importância das Comissões nas deliberações da CD já que sob a vigência do princípio da antiguidade eleva-se o estímulo à especialização dos membros no campo temático da respectiva Comissão Permanente, membros esses que passam à condição de interlocutores respeitados no processo legislativo, com poderes suficientes para resistir às pressões do Poder Executivo<sup>114</sup>.

### 2.1.2 Atividades Não Legislativas

Ressaltem-se, contudo, as demais competências das Comissões Permanentes, entre as quais figuram a realização de atividades de fiscalização por meio de instrumentos tais como audiências públicas, convocações de Ministros de Estado, requerimentos de informação aos Ministérios e às agências estatais, e solicitações de auditorias ao Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros. Qualquer parlamentar pode-se valer de tais instrumentos, que se tornaram matéria constitucional em 1988; contudo, tal iniciativa deve-se submeter à aprovação do Colegiado competente<sup>115</sup>. Ressalte-se, também, o caráter informacional desses instrumentos, uma vez que agregam conhecimentos aos membros das Comissões, com vistas à especialização, e reduzem incertezas na tomada de decisões.

A audiência pública<sup>116</sup> constitui instituto que visa à aproximação do cidadão com a Casa Legislativa<sup>117</sup>, em que se faz possível a reunião de representantes da sociedade organizada com os congressistas, com o fim de debater temática de interesse da população. Nesse sentido, são agendadas reuniões com vistas a colher subsídios para a instrução de matéria legislativa em tramitação, bem como tratar de assuntos de interesse público relevante por meio da propositura de requerimento de qualquer membro da Comissão ou por solicitação de entidade interessada. Ao combinar funções de legislação e de fiscalização, a realização de audiência pública pode ocorrer tanto em meio à formulação de novas políticas públicas quanto

<sup>113</sup> O art. 39 do RICD estabelece que o mandato do Presidente e dos Vice-Presidentes das Comissões vigorará até à posse dos novos componentes eleitos no início do ano subsequente.

<sup>114</sup> CINTRA e BANDEIRA, op. cit., 2005. pp. 12-13.

<sup>115</sup> O requerimento de informação também pode ser formulado fora do âmbito das Comissões, por qualquer parlamentar, caso em que não se sujeita à deliberação delas.

<sup>116</sup> Arts. 255 e 256 do RICD.

<sup>117</sup> SANTOS, L. C. A.; NÓBREGA NETTO, M. G. e CARNEIRO, A. C. S. *Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 2. ed., ver., atual. e ampl. Brasília: Vestcon, 2007. p. 169.

no sentido de se revisarem políticas em curso, constituindo reunião especial em que especialistas ou pessoas diretamente relacionadas às questões submetidas ao debate discorrem sobre matéria específica<sup>118</sup>.

Às Comissões Permanentes se faculta ainda, em cumprimento ao princípio de freios e contrapesos entre os Poderes do Estado, a convocação de Ministro de Estado ou de quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado<sup>119</sup>. Observe-se, entretanto, que de 106 convocações de Ministros apresentadas na CD no período de 1989 a 1999, somente quatro foram aprovadas e se realizaram de fato, sendo que 70% delas sequer foram submetidas à apreciação das Comissões<sup>120</sup>. Figueiredo<sup>121</sup> ressalta que os parlamentares integrantes da coalizão que apoia o Poder Executivo dificilmente se valem desse instrumento, por preferirem meios informais de comunicação com aquele.

Outra importante atribuição conferida às Comissões Permanentes é o pedido escrito de informação<sup>122</sup> a Ministro de Estado, cujo fim é a obtenção de informações relevantes por escrito, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem com a prestação de informações falsas. Almeida<sup>123</sup> afirma que as Comissões Permanentes costumam aprovar número considerável de pedidos de informação aos Ministérios que, predominantemente, são de autoria de membros dos partidos de esquerda<sup>124</sup> e dizem respeito primordialmente à administração das agências estatais, a políticas sociais e à infraestrutura.

Ademais, compete à Comissão Permanente determinar a realização, com o auxílio do TCU, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos três

---

<sup>118</sup> “Ao contrário de outros instrumentos de fiscalização, pode-se presumir que a simples ocorrência dessas audiências seja um indicador de seu sucesso” (FIGUEIREDO, op. cit., 2001. p. 713).

<sup>119</sup> Arts. 50, *caput*, e 58, III, CF/1988. Vale lembrar que a CF/1988 confere ao Ministro de Estado a faculdade de comparecer às Comissões por iniciativa própria, com o fim de discorrer sobre assunto considerado relevante para o respectivo Ministério.

<sup>120</sup> FIGUEIREDO, op. cit., 2001. p. 713.

<sup>121</sup> *Idem*.

<sup>122</sup> Art. 50, § 2º, da CF/1988, e art. 116, do RICD.

<sup>123</sup> ALMEIDA, F. I. *Idéias para o desenvolvimento do mandato parlamentar*. Brasília: INESC, 1999. p. 26.

<sup>124</sup> É importante ressaltar que a pesquisa realizada por Almeida deu-se em 1999, quando o Presidente da República era Fernando Henrique Cardoso, filiado ao PSDB, e o País ainda não havia vivido a experiência de ser governado por um presidente filiado a partido de esquerda, como é o caso do período estudado na presente monografia, em que o Chefe do Poder Executivo, Luís Inácio Lula da Silva, é filiado ao PT, partido historicamente considerado de esquerda. Até 2003, os partidos de esquerda haviam sido, predominantemente, de oposição ao Presidente da República.

Poderes da República, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal<sup>125</sup>.

### 2.1.3 Composição

Atualmente, a composição das Comissões Permanentes varia entre 17 e 61 membros titulares<sup>126</sup> e, regimentalmente, deve, tanto quanto possível, permitir a observância do princípio da proporcionalidade partidária, sendo que a distribuição das vagas entre os Partidos ou Blocos Parlamentares, logo após a fixação da respectiva composição numérica, é organizada pela Mesa Diretora, órgão supervisor dos trabalhos legislativos e responsável pela distribuição das vagas nas Comissões Permanentes<sup>127</sup>.

A representação numérica das bancadas em cada Comissão Permanente é assim calculada: divide-se o do número de membros da CD pelo número de membros da Comissão; divide-se, então, pelo resultado obtido, o número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar. O inteiro do resultado encontrado denomina-se quociente partidário e representará o número de lugares a que cada Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer na Comissão<sup>128</sup>. Ressalte-se que as vagas na Comissão pertencem às bancadas partidárias e não aos parlamentares, do que se depreende que, em caso de desvinculação de deputado da respectiva legenda, devolve-se a vaga ao Partido, a quem cabe a indicação de outro congressista para a ocupação do lugar.

Uma vez definida, na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a representação numérica dos Partidos e Blocos Parlamentares nas Comissões Permanentes<sup>129</sup>, confere-se aos Líderes partidários a prerrogativa de indicação dos nomes dos membros das

<sup>125</sup> Art. 24, X, do RICD.

<sup>126</sup> Art. 25, §2º, do RICD.

<sup>127</sup> Arts. 14 e §§; 25, §1º e 26, *caput*, do RICD.

<sup>128</sup> Art. 27, *caput*, do RICD. Esse procedimento fundamentou-se no princípio da proporcionalidade partidária, nos quatro anos da 52ª Legislatura (2003-2006), conforme as regras em vigor até 31/1/2007. A partir da 53ª Legislatura, tal procedimento passou a ser promovido de acordo com as alterações propostas pela Resolução n.º 34, de 2005, em vigor desde 1º/2/2007, quando a fixação do número de membros de cada Partido ou Bloco Parlamentar nas Comissões passou a se realizar com base no cálculo matemático exposto, de acordo com o resultado final das eleições proclamado pela Justiça Eleitoral, desconsiderando-se as mudanças decorrentes de filiação partidária posteriores a esse ato (SANTOS, NÓBREGA NETTO e CARNEIRO, op. cit., 2007. pp. 175).

<sup>129</sup> Até 31/1/2007, vigorou a previsão de que a distribuição de vagas nas Comissões Permanentes, por Partidos ou Blocos Parlamentares, proceder-se-ia a cada sessão legislativa. Entretanto, desde 1º/2/2007, a distribuição das vagas passou a ser mantida durante toda a legislatura, com o objetivo de se inibirem desfiliações e de se valorizar a fidelidade partidária, entre outros motivos. Destarte, a partir de então, em caso de alterações do quantitativo de congressistas nas bancadas partidárias, em decorrência de desfiliação partidária, as vagas nas Comissões Permanentes não serão afetadas até que se inicie nova legislatura, não apresentando tais mobilidades repercussão imediata (Idem. pp. 173-174).

respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, as integrarão. Feito isso, o Presidente da CD procede às respectivas designações e manda publicar no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) e no avulso da Ordem do Dia, juntamente com a composição nominal das Comissões, a convocação destas para eleger os respectivos Presidentes e Vice-Presidentes, definindo a data em que todos serão escolhidos<sup>130</sup>.

Note-se o padrão altamente centralizado da organização institucional da CD, que gira em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários<sup>131</sup>. Esse fato se revela, pois, uma variável explicativa absolutamente imprescindível para a interpretação do comportamento legislativo na CME.

#### 2.1.4 Presidência

A Mesa de Comissão Permanente é composta por um Presidente e três Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição<sup>132</sup>. Sabe-se, contudo, pela praxe, que, anteriormente à realização da eleição, os componentes da Mesa de cada Comissão Permanente são previamente escolhidos por acordo entre o Presidente da Casa e o Colégio de Líderes, integrado pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo<sup>133</sup>. No que respeita à eleição do Presidente de Comissão Permanente, resta, pois, basicamente, a ratificação da escolha previamente realizada na referida reunião, ainda que se dê formalmente por meio de eleição, pelo voto dos membros da Comissão indicados pelas Lideranças partidárias<sup>134</sup>.

Ao Presidente de Comissão Permanente compete definir a Ordem do Dia do órgão, isto é, proceder à escolha das matérias que serão votadas no decorrer das reuniões deliberativas; além de convocar e presidir todas as reuniões, sejam elas deliberativas ou de audiência pública; designar relatores e a eles distribuir as matérias sujeitas à apreciação; representar a Comissão nas suas relações com a Mesa da Casa, demais Comissões, Líderes e em relações externas à Casa, entre outras faculdades<sup>135</sup>.

---

<sup>130</sup> Art. 28, *caput* e §2º, do RICD.

<sup>131</sup> *Vide* pp. 30-31.

<sup>132</sup> Art. 39, *caput*, do RICD, com redação dada pela Resolução n.º 20, de 2004. De acordo com o RICD, os Vice-Presidentes de Comissão Permanente devem, preferencialmente, ser filiados à mesma legenda partidária do Presidente.

<sup>133</sup> Art. 20, §2º, do RICD.

<sup>134</sup> O que não impede o aparecimento de candidaturas avulsas.

<sup>135</sup> Art. 41, do RICD.

Considerando que aos Vice-Presidentes se permite substituir o Presidente da Comissão tão-somente em seus impedimentos, sendo que, em caso de vacância do cargo de Presidente, procede-se a nova eleição<sup>136</sup>, o detentor do poder de agenda, no âmbito da Comissão Permanente, é, pois, o seu Presidente, ainda que seja possível a inclusão de proposição na Ordem do Dia da Comissão, para apreciação imediata, a requerimento de um terço de seus membros, aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição plenária<sup>137</sup>; ou que o autor da proposição requeira a inclusão dela na Ordem do Dia da reunião imediata, pendente de parecer, em caso de esgotamento de prazos<sup>138</sup>.

Se é o Presidente da Comissão Permanente quem define a Ordem do Dia do Órgão, isso significa que é ele que escolhe as proposições que figurarão na pauta de votação. Além disso, ao deter o poder de convocar as reuniões, ainda que determinado requerimento de reunião de cunho informacional tenha, por exemplo, recebido a aprovação do Colegiado, esta somente se realizará, de fato, se o Presidente da Comissão assim o determinar. Trata-se de um poder discricionário do Presidente da Comissão, que somente agendará reuniões que bem lhe parecerem, não havendo absolutamente qualquer sanção ou recurso regimental, em específico, contra esse poder.

## 2.2 CME

Criada em 1823, a Comissão de Minas e Bosques teve seu nome alterado para Comissão de Minas e Energia em 1963, quando foram instituídas as Comissões Permanentes da CD<sup>139</sup> – não se trata, pois, de um Órgão recentemente criado, como a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a Comissão de Direitos Humanos e de Minorias (CDHM), a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) e a Comissão de Turismo e Desporto (CTD)<sup>140</sup>, o que faz crer que a matéria afeta ao campo temático da CME há muito despertou o interesse do Estado. Müller<sup>141</sup> classifica a CME como uma das Comissões Permanentes que apresentam foco regional, isto é, cujas atribuições específicas podem torná-la mais ou menos interessante para as diferentes regiões, de acordo com as respectivas características econômicas.

<sup>136</sup> Salvo se faltarem menos de três meses para o término do mandato (Art. 40, *caput* e §§, do RICD).

<sup>137</sup> Art. 52, § 5º, do RICD.

<sup>138</sup> Art. 52, § 4º, do RICD.

<sup>139</sup> Art. 1º da Resolução da CD nº 18, de 1963.

<sup>140</sup> A CDU foi criada em 1985; a CDH, em 1995; a CFFC, em 1997; e a CTD, em 2003.

<sup>141</sup> MÜLLER, op. cit., 2005. pp. 371-394.



Ao final da década de 1990, houve rumores na Casa de que a CME viria a ser extinta, ou fundida com a CDU. A história, no entanto, caminhou em contrário, visto que, em 2005, o Órgão teve elevado o número de seus membros, de 44 para 60, o que denota a ascensão da importância conferida às atividades realizadas pela CME<sup>142</sup>. De fato, os trabalhos desenvolvidos pela Comissão assumiram vertiginosa importância ante crescentes discussões, entre outras, acerca da possibilidade de “apagão” elétrico nacional<sup>143</sup>, da crise do gás boliviano, da utilização de energia nuclear e da internacionalização de empresas de mineração, sem dúvida, temas de indiscutível relevância nacional.

Considere-se, ainda, o fato de a CME tratar de matérias insertas no campo temático do Ministério de Minas e Energia (MME), cujo orçamento bilionário constitui o eixo do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), sem mencionar que estão ligadas ao Ministério poderosas estatais como Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobrás) e suas controladas<sup>144</sup>; cuja gigantesca estrutura o torna alvo do interesse de diferentes partidos e políticos.

### 2.2.1 Campo Temático

No que diz respeito ao setor de mineração, o Brasil figura entre os países de maior potencial no mercado internacional, ao lado de Federação Russa, dos EUA, do Canadá, da China e da Austrália. O País, segundo maior produtor de minério de ferro do mundo<sup>145</sup>, respondendo por 19% do total mundial<sup>146</sup>, abarca cerca de 1,4 mil empresas mineradoras, que extraem em torno de 80 substâncias.

Ora, todo recurso mineral encontrado no Brasil pertence à União, que controla a exploração e o aproveitamento do solo por meio do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Resta evidente, em face dos arts. 176 e 177 da CF/1988, que a

---

<sup>142</sup> Amaral e Gerônimo explicam que a flexibilidade na fixação do quantitativo de membros de uma Comissão Permanente decorre de prioridades políticas sujeitas a variações periódicas e se dá, primordialmente, em função de uma maior importância conferida aos trabalhos da Comissão por determinada motivação política (AMARAL, G. e GERÔNIMO, M. *O processo legislativo na Câmara dos Deputados*. Brasília: Ed. do Autor, 2001. pp. 36-37).

<sup>143</sup> O denominado “apagão” elétrico nacional, termo cunhado pela imprensa nos dois últimos anos do governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (2001 e 2002), que designa interrupções ou falta de energia elétrica frequentes, representou uma crise sem precedentes no setor de energia nacional, cujas consequências recaíram diretamente sobre o fornecimento e a distribuição de energia elétrica no Brasil.

<sup>144</sup> Furnas Centrais Elétricas S/A, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte) e Eletrosul Centrais Elétricas S/A.

<sup>145</sup> Atrás apenas da China.

<sup>146</sup> Sinferbase/UFGS/DNPM.

mineração no País é atividade econômica exercida em regime de monopólio pelo Estado, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. O Código de Mineração de 1967, recepcionado pela Carta vigente, teve seu processo de atualização iniciado com as Emendas Constitucionais n.ºs 6, 7, 9, 33 e 49, contudo, o setor ainda carece de um marco regulatório, visto que poucos segmentos exigem tanto a adoção de políticas públicas estruturais de longo prazo como o de mineração.

Um novo marco regulatório para o setor da mineração tem sido estudado pelo Poder Executivo, com o objetivo de elevar a produção brasileira, sendo que a previsão de investimentos para pesquisas na construção de dados geológicos, especialmente na Amazônia, é de R\$ 180 milhões até 2010. O Ministro interino de Minas e Energia, Márcio Zimmermann, afirmou em dezembro de 2008 que o Poder Executivo pretende fechar a proposta do novo marco regulatório para o setor de mineração no final do primeiro semestre de 2009, tendo, porém, evitado discorrer sobre os detalhes das diretrizes que o Governo pretende implementar, sob a alegação de que os estudos ainda estão em fase preliminar, no âmbito interno do MME. O Ministro ressaltou que o Poder Executivo já vinha trabalhando no sentido de elevar a escala de investimentos relativos ao conhecimento do subsolo, tendo esta sido a prioridade inicial do Presidente da República, que atualmente se concentra na mudança da legislação relativa ao setor<sup>147</sup>.

Quanto ao setor de energia, verifica-se que, ao evidenciar-se a precariedade do modelo de regulação do Mercado Atacadista de Energia (MAE) ante o racionamento de energia ocorrido em 2001, foi possível avaliar, logo no primeiro semestre de 2003, o impacto das debilidades do setor na estruturação de preços das geradoras, bem como do alcance da crise econômico-financeira nas principais distribuidoras nacionais.

O Poder Executivo realizou, então, no início da 52ª Legislatura da CD (2003), estudos técnicos com vistas à formulação de um novo modelo institucional do setor elétrico como um todo, por meio do Ministério de Minas e Energia, bem como adotou medidas de transição para o novo sistema, à medida que os antigos contratos de aquisição de

---

<sup>147</sup> WIZARD, G. Novo marco regulatório para mineração prevê aumento de tributação. Em: *Investidor informado*. 16/06/2008. Disponível em: <<http://www.investidorinformado.com/2008/06/novo-marco-regulatrio-para-mineracao-prev.html>> Acesso em: 22/02/2009. JÚNIOR, Cirilo. Marco regulatório da mineração deverá ser apresentado em 2009, diz governo. Em: *Folhaonline*. 18/12/2008.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u480994.shtml>> Acesso em: 22/02/2009.

energia fossem vencendo, além de um novo modelo de planejamento e regulação apresentado e aprovado na Comissão de Política Energética (CPE)<sup>148</sup>.

Nesse sentido, no início da 53ª Legislatura da CD (2007), o Poder Executivo apresentou o PAC com a pretensão de, em quatro anos, realizar investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, tornando pública a expansão do investimento em infraestrutura de energia como condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil, com vistas à superação de gargalos na economia e ao estímulo do aumento da produtividade<sup>149</sup>.

Destarte, a matéria afeta ao campo temático da CME revela-se de inegável e evidente importância nacional e internacional, de interesse considerado prioritário para o Poder Executivo e, pretende-se, para o Legislativo. Entretanto, em que pese tal constatação, ao se submeterem à análise os trabalhos realizados pela CME no período de 2003 a 2007, percebe-se que a deliberação acerca de projetos de lei não constituiu o objeto primeiro das atividades realizadas.

## 2.2.2 Deliberações

No curso de 108 reuniões deliberativas realizadas pela CME, no período de 2003 a 2007, apenas 137 projetos foram alvo de deliberação enquanto 493 requerimentos foram apreciados. Isto é, para cada 1,2685 projeto votado por reunião, em média, foram votados 4,5648 requerimentos, no período, conforme demonstrado no Quadro n.º1.

<sup>148</sup> TAVARES, M. C. Crise da infra-estrutura. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 17/08/2003. O Poder Executivo, em reunião da Câmara de Infraestrutura, realizada em 11/08/2003, da qual tomaram parte, além do Presidente da República, o Vice-Presidente, onze Ministros de infraestrutura e os Presidentes da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco do Brasil S/A (BB), do BNDES e da Petrobras, anunciou os setores considerados prioritários: transporte urbano, energia, saneamento, e infraestrutura hídrica e de habitação, que foram objeto de importante discussão no Plano Plurianual 2004-2007, e cujo investimento, por meio de parcerias públicas e privadas, foi orçado em R\$ 191,4 bilhões (MAZZA, M. Governo prevê investimento de R\$ 191,4 bilhões. Em: *Gazeta Mercantil* 11/08/2003. Disponível em: <[http://indexet.gazetamercantil.com.br/arquivo/2003/08/11/11/INFRA\\_ESTRUTURA:-Governo-preve-investimento-de-R\\$-191,4-bilhoes.html](http://indexet.gazetamercantil.com.br/arquivo/2003/08/11/11/INFRA_ESTRUTURA:-Governo-preve-investimento-de-R$-191,4-bilhoes.html)> Acesso em: 20/02/2009).

<sup>149</sup> Por meio de parcerias entre o setor público e o investidor privado, somadas a uma articulação constante entre os entes federativos (Estados e Municípios), tais investimentos foram planejados sobre três eixos decisivos para o Poder Executivo: infraestrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana, (saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos). (Disponível em: [www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac). Acesso em: 12/01/2009).

Quadro n.º 1  
Quantitativo de reuniões realizadas e de proposições em trâmite  
e apreciadas no âmbito da CME

CME	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Reuniões Informativas	22	11	7	8	28	76
Reuniões Deliberativas	26	19	25	14	24	108
Projetos que tramitaram	87	129	65	76	109	466
Projetos votados	18	30	18	30	41	137
Requerimentos que tramitaram	153	109	85	82	174	603
Requerimentos votados	137	88	58	60	150	493

Fontes: Relatórios Anuais da CME e Sileg.

Quadro n.º 2  
Quantitativo de requerimentos votados na CME

Requerimentos Apreciados na CME	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Tipo
Audiência Pública	43	34	21	28	69	195	286 requerimentos de cunho informativo
Auditoria	1	0	0	1	0	2	
Convocação de Ministro	0	0	0	0	1	1	
Comissão Geral	0	1	0	0	0	1	
Grupo de Trabalho	1	1	0	0	1	3	
Informação	37	13	0	1	5	56	
Seminário	9	1	2	2	5	19	
Sub-comissão	1	1	0	0	7	9	
GF dos Ex-Presidentes	1	0	0	0	0	1	207 outros
Indicação	1	2	0	0	2	5	
Moção de apoio	0	2	0	0	0	2	
Viagem	0	0	0	0	2	2	
Procedimentais <sup>150</sup>	43	33	34	28	57	195	
Projeto de Resolução	0	0	0	0	1	1	
Publicação	0	0	1	0	0	1	
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>88</b>	<b>58</b>	<b>60</b>	<b>150</b>	<b>493</b>	

Fontes: Relatórios Anuais da CME.

Verifica-se, pelo exame do Quadro n.º 1, que a quantidade de requerimentos votados pela CME foi consideravelmente maior que a de projetos. Ao se voltar para o Quadro n.º 2, vê-se que o quantitativo de requerimentos de cunho informativo, isto é, de

<sup>150</sup> Entende-se por requerimentos procedimentais os protocolados no sentido de se obterem retirada de pauta ou de tramitação de proposição; preferência para votação; inclusão na Ordem do Dia para apreciação imediata; entre outras.

requerimentos de realização de audiência pública, de seminário, de Comissão Geral, de convocação de Ministro de Estado, de grupo de trabalho, de auditoria e de informação, apreciados no período superou o número de projetos votados. Destaque-se o quantitativo de requerimentos de audiência pública, que, isoladamente, foi superior ao de projetos apreciados no período. Pergunta-se: por que o volume de deliberações de projetos de lei foi superado pelo de deliberações de requerimentos de cunho informacional, na CME, no período de 2003 a 2007?

### **2.3 Pressupostos da análise proposta**

Antes de responder a essa primeira pergunta, faz-se necessário explicitar que a presente pesquisa parte dos seguintes pressupostos:

- 1 – O desenho institucional da CD favorece a Maioria, em detrimento da Minoria, e a constituição de coalizão partidária, em grau de maioria, que se comprometa a apoiar o Poder Executivo dentro do processo legiferante no âmbito da CD, importa alta previsibilidade da ação coletiva parlamentar (decorrente do elevado grau de disciplina partidária na arena legislativa) e favorecimento da preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo;
- 2 – A centralização de poderes institucionais conferidos pelo RICD ao Presidente da CD, aos Líderes Partidários e aos Presidentes de Comissão Permanente, no sentido de distribuir direitos parlamentares de acordo com princípios partidários, favorece a preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo;
- 3 – A preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo implica o atendimento dos interesses daquele, no que respeita à iniciativa de leis na CD, ao trâmite de seus projetos e às deliberações no interior das Comissões Permanentes;
- 4 – O objeto de requerimentos de cunho informacional apresentados no âmbito das Comissões Permanentes visa não apenas à fiscalização do Poder Executivo e de suas agências, mas também à especialização de seus membros, com vistas à redução de incertezas; e
- 5 – O parlamentar visa à reprodução eleitoral, seja no sentido da reeleição, seja rumo a cargos do Poder Executivo, em nível municipal, estadual ou federal.

## 2.4 Verificação empírica da hipótese oferecida ao primeiro problema de pesquisa

A primeira justificativa para o fato de que o volume de deliberações de projetos de lei foi superado pelo de deliberações de requerimentos de cunho informacional, na CME, no período de 2003 a 2007, extrai-se do quantitativo de projetos recebidos pela CME no período. As proposições legislativas apresentadas à Mesa da Casa são despachadas pelo Presidente da CD às Comissões Permanentes a que a matéria se relacionar<sup>151</sup>.

Ora, a intensidade da atividade legiferante no âmbito das Comissões Permanentes da CD varia de órgão para órgão<sup>152</sup>. Por um lado, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) é a recordista no recebimento de proposições, tendo em vista que o RICD confere ao Órgão, no que respeita à constitucionalidade e à juridicidade da matéria, poder terminativo<sup>153</sup> de deliberação sobre todos os projetos tramitantes na Casa, o que implica a necessária tramitação de todo e qualquer projeto por ela, à exceção daqueles que contituem objeto de apreciação por Comissão Especial<sup>154</sup>. Por outro lado, Comissões como a CDU, a CDHM, a CFFC e a CTD, mais recentemente criadas, revelam-se as que menos recebem projetos.

A fórmula utilizada para o cálculo da Média 1, constante do Quadro n.º 3, foi a seguinte:

$$\text{Média 1} = (x - y) : 19$$

*Média 1 = Média de projetos recebidos pelas Comissões Permanentes no ano, excetuada a CCJC<sup>155</sup>, por sua especificidade*

*x = n.º de projetos recebidos pelas 20 Comissões Permanentes no ano*

*y = n.º de projetos recebidos pela CCJC no ano*

<sup>151</sup> Em caso de proposições que versarem sobre matéria de competência de mais de três Comissões Permanentes que devam se pronunciar quanto ao mérito, será constituída Comissão Especial para lhes dar parecer, por iniciativa do Presidente da CD, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão Permanente interessada. (Art. 34, II, do RICD).

<sup>152</sup> No Parlamento italiano, por exemplo, algumas Comissões são mais ativas do que outras, tanto em relação a propostas analisadas quanto em relação ao tempo de tramitação (CAPANO, G. e GIULIANI, M. *Parlamento e processo legislativo in Itália*. Bologna: Il Mulino, 2001). Ribeiral acentua o caráter diferenciado do sistema de Comissões ao considerar que algumas seriam mais disputadas como arena política e consideradas mais relevantes para a condução do processo legislativo do que outras (RIBEIRAL, T. B. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. Em: *Revista do Legislativo*, out./dez. 1998).

<sup>153</sup> A terminatividade implica que, caso não preencha satisfatoriamente os requisitos mínimos de constitucionalidade e de juridicidade, a proposição “terminará” sua tramitação legislativa ali mesmo na CCJC, sendo levada ao arquivo, ainda que primariamente sujeita à apreciação do Plenário da Casa, salvo recurso de 1/10 dos membros da Casa (Art. 54, I, do RICD).

<sup>154</sup> Às Comissões Especiais, além do exame do mérito, cabe o da admissibilidade das matérias a elas submetidas. Isso significa que o exame da constitucionalidade e da juridicidade de matérias distribuídas aos órgãos em questão não se realiza no âmbito da CCJC (Art. 34 e 53, III e IV, do RICD).

<sup>155</sup> Art. 139, II, c, do RICD.

Quadro n.º 3  
Quantitativo de projetos e TVRs recebidos pelas Comissões Permanentes da CD  
entre 1º/01/2003 e 31/01/2007

<b>Comissões Permanentes da CD</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>
<b>CAINDR</b>	97	48	39	12	51	247
<b>CAPADR</b>	118	70	92	60	118	458
<b>CCJC</b>	6767	2503	2513	1717	3373	16873
<b>CCTCI</b>	547	375	616	557	498	2593
<b>CDC</b>	457	245	138	67	197	1104
<b>CDEIC</b>	426	184	180	92	270	1152
<b>CDHM</b>	0	14	14	18	37	83
<b>CDU</b>	79	44	38	30	53	244
<b>CEC</b>	562	303	298	200	447	1810
<b>CFFC</b>	25	27	31	15	35	133
<b>CFT</b>	916	395	634	285	859	3089
<b>CLP</b>	57	28	107	69	93	354
<b>CMADS</b>	0	127	66	80	131	404
<b>CME</b>	75	59	34	35	76	279
<b>CREDN</b>	128	76	85	93	82	464
<b>CSPCCO</b>	148	101	101	94	240	684
<b>CSSF</b>	819	439	383	290	490	2421
<b>CTASP</b>	830	391	404	325	494	2444
<b>CTD</b>	32	22	36	23	35	148
<b>CVT</b>	314	159	153	111	206	943
<b>Total</b>	12397	5610	5962	4173	7785	35927
<b>Média 1</b>	296,31	163,53	181,53	129,26	232,21	200,568
<b>Média 2</b>	158,43	98,71	86	60	129,28	106,484

Fonte: Sileg – Demonstrativos Anuais dos Trabalhos das Comissões Permanentes - CCP

Ao comparar os números obtidos com o cálculo da Média 1 com o número de projetos recebidos pela CME, ano a ano, constantes do Quadro n.º 3, percebe-se que o número de projetos recebidos pelo Órgão foi significativamente inferior à Média 1 no período. Considerando que uma análise da experiência de democracias consolidadas no processo legislante leva à constatação de que os níveis de produção legislativa do Congresso brasileiro são muito elevados<sup>156</sup>, os dados aqui extraídos levam a crer que, entre 2003 e 2007, nem o Poder Executivo, principal legislador brasileiro na contemporaneidade, nem os parlamentares tomados individualmente se interessaram pela propositura em número mais

<sup>156</sup> Rodrigues assinala que em 2004, por exemplo, a Casa dos Representantes norte-americana contabilizou um total de 1.732 projetos, ao passo que se originaram na Câmara de Deputados brasileira, naquele ano, nada menos que 2.496 proposições, fora as oriundas do Senado Federal, do Poder Judiciário, do TCU e do Poder Executivo. No total, foram apresentadas à CD 2.697 proposições legislativas naquele ano. (RODRIGUES, R. J. P. *Produção legislativa nas democracias consolidadas e a eficácia da atividade propositiva*. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudo, maio/2007. p. 11).

expressivo de projetos cuja matéria fosse atinente à CME e a tramitação percorresse as vias ordinárias<sup>157</sup>.

Vale a pena ousar examinar a questão sob um ponto de vista amplificado. Note-se que o conjunto de instalações e meios prévios para o funcionamento da economia, i.e., a sua infraestrutura, comporta basicamente os setores de energia, telecomunicações, transportes, saneamento, habitação e recursos hídricos, elementos importantes do poder dos Estados e absolutamente essenciais à expansão dos mercados, tanto nacional como mundial.

A escala e a natureza sistêmica da operação de serviços de infraestrutura importam, pois, interferência do Estado, até mesmo dos mais liberais, visto que, no ciclo de expansão da economia mundial no período pós-guerra, tais serviços passaram a ser objeto de regulação<sup>158</sup>, além do que, a expansão de investimentos nesse campo faz-se condição primária para o desenvolvimento sustentável, com vistas à superação de eventuais gargalos da economia, à elevação dos índices de produtividade e ao decréscimo de desigualdades regionais e sociais. A temática reflete importância tal que se têm constituído pauta de importantes discussões de âmbito regional e nacional, tanto em fóruns públicos quanto privados.

As Comissões Permanentes da CD que eminentemente tratam de matérias relativas ao setor de infraestrutura, além da CME, são a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e a Comissão de Viação e Transportes (CVT). Considerando que a CCTCI tem por particularidade ser o fórum específico de deliberação de Atos do Poder Executivo de Concessão e Renovação de Concessão de Emissora de Rádio e Televisão (TVR)<sup>159</sup>, o que eleva em quantidade considerável o número

---

<sup>157</sup> Por vias ordinárias, entendam-se as que incluem as Comissões Permanentes na tramitação legislativa das proposições, e por extraordinárias, as que culminam na criação de Comissão Especial, a da medida provisória, ou a que requeira urgência.

<sup>158</sup> TAVARES, op. cit., 2003.

<sup>159</sup> Uma vez aprovadas no âmbito da CCTCI, as TVRs dão origem a projetos de decreto legislativo, de autoria do Órgão, que versam sobre a outorga e a renovação da exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.



de projetos a tramitar no Órgão<sup>160</sup>, a fórmula utilizada para o cálculo da Média 2, constante do Quadro n.º 3, foi a seguinte:

$$\text{Média 2} = (x - y) : 7$$

*Média 2 = Média de projetos recebidos no ano pelas Comissões Permanentes que tratam de infraestrutura, excetuada a CCTCI<sup>161</sup>, por sua especificidade*

*x = n.º de projetos recebidos pelas 8 Comissões Permanentes que tratam de Infraestrutura*

*y = n.º de projetos recebidos pela CCTCI no ano*

Ao comparar, ano a ano, os números obtidos com o cálculo da Média 2 com o quantitativo de projetos recebidos pela CME, constantes do Quadro n.º 3, percebe-se que este foi pelo menos 40% inferior aos números apresentados pela Média 2 no período estudado. De fato, em média, das oito Comissões Permanentes que tratam de matéria relativa à infraestrutura, as únicas que receberam menos projetos que a CME, no período estudado, foram a CDU e a CAINDR<sup>162</sup>.

Do exposto, pode-se considerar que a CME delibera menos sobre projetos, porque poucos são os projetos que por ela tramitam, comparativamente às demais Comissões Permanentes. Os dados levam a crer que o Poder Executivo, detentor de primazia no processo legislativo, embora deposite grande interesse sobre a matéria, utilizou de seu poder de agenda em sentido negativo ao não se haver utilizado de suas faculdades para promover profusão legislativa que incluísse a CME no processo legislativo de proposições de seu interesse.

Esta pesquisa, em face das restrições de seu porte, não prosseguiu no sentido de levantar o *quantum* das proposições que tramitaram na CD, dentro do período analisado, cuja matéria tenha-se referido à energia ou à mineração, ou cujo rito de tramitação legislativa tenha tido ou não caráter conclusivo. Entretanto, pode-se acreditar que, se o Poder Executivo, por meio de seu poder de agenda, eximiu-se de incluir a CME no processo legislativo de temática por ele considerada prioritária, no período, provavelmente se valeu de outros instrumentos legislativos, que não projetos de lei (a medida provisória, por exemplo), ou de outros ritos de tramitação, que não o ordinário (a constituição de Comissão Especial ou a

<sup>160</sup> A título de exemplo, das 489 proposições legislativas recebidas pela CCTCI, em 2007, 333 foram TVRs e Mensagens do Poder Executivo, tendo sido apenas 156 os projetos de lei recebidos pelo Órgão no período. Em 2006, das 556 proposições recebidas pela CCTCI, apenas 75 foram projetos de lei, contra 481 TVRs e Mensagens.

<sup>161</sup> Art. 32, III, h, do RICD.

urgência, por exemplo), para promover políticas públicas nas áreas de mineração e de energia<sup>163</sup>.

Vale ressaltar que ao se examinarem os números aqui apresentados percebe-se que nem mesmo os parlamentares, individualmente, tiveram iniciativa de lei em número expressivo, cujo trâmite incluísse a CME em seu curso. Uma hipótese que poderia vir a explicar esta constatação seria a curta duração das carreiras parlamentares na CD, o que, segundo Amorim Neto e Santos<sup>164</sup>, afeta diretamente a capacidade de o Congresso Nacional aprovar leis de autoria própria. Pode ser que esse fato tenha interferido no interesse dos congressistas pela iniciativa de leis sobre a matéria em questão. Outra hipótese poderia ser o fato de que a participação do parlamentar no processo legislativo não influencia diretamente suas chances de reeleição<sup>165</sup>. Note-se, porém, um fator imprescindível à análise: os congressistas têm apresentado projetos de lei preponderantemente de cunho social, ao contrário do Poder Executivo, cuja iniciativa de lei tem sido fundamentalmente econômico-administrativa<sup>166</sup>.

Além disso, há que se considerar o advento do PAC, em 2007, e do futuro marco regulatório do setor de mineração, previsto para 2009. O Poder Executivo pode haver excluído, deliberadamente, a CME como fórum hábil à discussão dos estudos por ele realizados no curso de toda a 52ª Legislatura da CD (2003-2006) com vistas à formulação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento dos setores de energia e de mineração. Desvendar o porquê de tais comportamentos pode vir a constituir objeto de trabalho posterior.

Do exame do Quadro n.º 4, verifica-se a ampla coalizão parlamentar arregimentada pelo Poder Executivo, que lhe garantiu, em 2003, mais de 60% das cadeiras da CD e, no período de 2004 a 2007, pelo menos 71, 54% delas, tendo chegado a 72, 51%, em 2005. Isso conferiu ao Presidente da República maioria parlamentar nas deliberações do Plenário e sugere decorrente preponderância do Chefe do Poder Executivo dentro do processo

---

<sup>162</sup> Uma das razões de a CAINDR apresentar números pouco expressivos encontra-se no fato de que seu campo temático restringe-se a matérias especificamente relacionadas à Região Amazônica.

<sup>163</sup> Observe-se que os projetos de autoria do Poder Executivo, principal legislador brasileiro, seguem um rito de tramitação diverso dos de origem no Poder Legislativo, que tendem a tramitar ordinariamente, sem grande incidência de solicitações de urgência, como aqueles, e perpassando as Comissões Permanentes. (FIGUEIREDO e LIMONGI, op.cit, 1999).

<sup>164</sup> AMORIM NETO e SANTOS, op. cit., 2003. pp. 661-698.

<sup>165</sup> PEREIRA e RENNÓ, op. cit., 2001. pp. 664-683.

<sup>166</sup> AMORIM NETO e SANTOS, op. cit., 2003. pp. 661-698. RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Em: *Dados*. v. 46, n. 4, 2003. pp. 699 a 734.

legislativo, levando-se em conta o elevado grau de disciplina partidária e a alta previsibilidade das votações<sup>167</sup>.

Quadro n.º 4  
Quantitativo de cadeiras ocupadas por legendas partidárias na CD

CD	2003		2004		2005		2006		2007	
	Partido	Cadeiras em 01/02/03	Partido	Cadeiras em 03/02/04	Partido	Cadeiras em 10/02/05	Partido	Cadeiras em 15/02/06	Partido	Cadeiras em 01/02/2007
Coalizão Governista	PT	90	PT	91	PT	90	PT	82	Bloco PT PMDB PP PR PTB PSC PTC PTdoB	280
	PMDB	69	PMDB	78	PMDB	85	PMDB	81		
	PPB	43	PTB	51	PP	52	PP	51		
	PTB	41	PP	50	PTB	48	PTB	42		
	PL	33	Bloco PL/PSL	44	Bloco PL/PSL	47	PL	37		
	PSB	28	PSB	20	PSB	18	PSB	28		
	PcdoB	12	PDT	13	PDT	15	PDT	21	Bloco PDT PSB PcdoB PMN PAN	71
	PV	6	PcdoB	9	PcdoB	9	PcdoB	11		
	PMN	2	PSC	7	PV	6	PV	7		
	PSL	1	PV	6	PSC	2	PSC	6	PV	13
	PSC	1	-	-	-	-	PMR	2	PHS	2
	-	-	-	-	-	-	PTC	1	PRB	1
	TOTAL	326	TOTAL	369	TOTAL	372	TOTAL	369	TOTAL	367
Oposição ao Poder Executivo	PFL	75	PFL	67	PFL	61	PFL/PRONA	67	Bloco PFL PSDB PPS	143
	PSDB	63	PSDB	51	PSDB	53	PSDB	55		
	PPS	21	PPS	20	PPS	22	PPS	15		
	PDT	17	PRONA	2	PRONA	2	PSOL	7	PSOL	3
	PRONA	6	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	182	TOTAL	140	TOTAL	138	TOTAL	144	TOTAL	146

Fonte: COMPI/SGM e Liderança do Governo na CD.

A ciência da dimensão da coalizão governista verificada no Quadro n.º 4 sugere a existência, nos termos da Teoria Partidária, de um cartel legislativo comandado pelo Poder Executivo, em face do apoio dos Líderes Partidários em grau de maioria, no período analisado. Daí se conclui que a escolha do Presidente da CME sujeitou-se às preferências do Presidente da República tanto nos anos de 2003, 2004 e 2007, quando coube ao PP, partido integrante da coalizão formulada pelo Poder Executivo, quanto nos anos de 2005 e 2006, quando coube ao PSDB, partido de oposição, conforme o Quadro n.º 5.

<sup>167</sup> LIMONGI e FIGUEIREDO, op. cit., 1998. p. 24.

Quadro n.º 5  
Presidentes da CME

CME/CD	Presidentes	Partido/Estado	Posicionamento em relação ao Governo
2003	Dep. José Janene	PP/PR	Coalisão governista
2004	Dep. João Pizzolatti	PP/SC	Coalisão governista
2005	Dep. Nicias Ribeiro	PSDB/PA	Oposição
2006	Dep. Carlos Alberto Leréia	PSDB/GO	Oposição
2007	Dep. José Otávio Germano	PP/RS	Coalisão governista

Fonte: *Relatórios Anuais da CME e Liderança do Governo na CD.*

Quadro n.º 6  
Presidentes da CD

Sessão Legislativa	Presidentes da CD	Partido/Estado	Posicionamento em relação ao Poder Executivo
2003	Dep. João Paulo	PT/SP	Coalizão governista
2004	Dep. Severino Cavalcanti/ Dep. Aldo Rebelo	PP/PE PCdoB/AL	Coalizão governista
2005	Dep. Aldo Rebelo	PCdoB/AL	Coalizão governista
2006	Dep. Arlindo Chinaglia	PT/SP	Coalizão governista
2007	Dep. Arlindo Chinaglia	PT/SP	Coalizão governista

Fonte: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e *Liderança do Governo na CD.*

Outrossim, há enorme probabilidade de o Poder Executivo haver preponderado no âmbito da CME, tendo, efetivamente, feito pleno uso de seu poder de agenda no Órgão, uma vez que o preenchimento do cargo de Presidente desse Colegiado submeteu-se à escolha e à indicação da Liderança de seu partido, sujeita aos acordos firmados entre o Presidente da Casa – que, de 2003 a 2007, integrou partido da Coalizão de apoio ao Poder Executivo – e o Colégio de Líderes, cuja maioria compôs, no período, a referida coalizão, conforme os Quadros n.ºs 6 e 7.

Quadro n.º 7

Lideranças que compuseram o Colégio de Líderes na CD

Colégio de Líderes	Ano/Partidos				
	2003	2004	2005	2006	2007
Liderança da Minoria	PFL	PFL	PFL	PFL	DEM/ PSDB
Liderança do Governo <sup>168</sup>	PCdoB	PDT/PT	PT	PT	PT
Lideranças da coalizão partidária do Poder Executivo	PT	PT PMDB	PT	PT	PT
	PMDB	PTB	PMDB	PMDB	PMDB
	PPB	PP	PP	PP	PP
	PTB	PL	PTB	PTB	PR
	PL	PSL	PL	PL	PTB
	PSB	PSB	PSL	PSB	PSC
	PCdoB	PDT	PSB	PDT	PTC
	PV	PCdoB	PDT	PCdoB	PTdoB
	PMN	PSC	PCdoB	PV	PDT
	PSL	PV	PV	PSC	PSB
	PSC		PSC	PMR PTC	PcdoB PMN PAN PV PHS PRB
Lideranças dos partidos de oposição ao Poder Executivo	PFL			PFL	
	PSDB	PFL	PFL	PRONA	PFL
	PPS	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
	PDT	PPS	PPS	PPS	PPS
	PRONA	PRONA	PRONA	PSOL	PSOL

Fonte: COMPI/SGM.

Com base nos pressupostos estabelecidos por esta pesquisa, conclui-se que a CME deliberou preponderantemente sobre requerimentos e não sobre projetos de lei, entre 2003 e 2007, também em face do poder de agenda dos Presidentes do Órgão, que, ao haverem definido as pautas das reuniões, submeteram à discussão e à votação quantidade de requerimentos superior à de proposições legislativas.

Resta inequívoca a ingerência das regras institucionais no comportamento dos atores políticos no âmbito da CME, nos termos propostos pelos neo-institucionalistas. De fato, isso faz delas variáveis independentes imprescindíveis à análise da vida legislativa do Órgão, tendo em vista sua capacidade de constranger ou de motivar o comportamento dos sujeitos políticos e sua responsabilidade sobre resultados políticos obtidos na tomada de decisões.

<sup>168</sup> Nesse período, a Liderança do Governo assumiu as prerrogativas da Liderança na Maioria.

Outrossim, a Teoria Partidária revela-se instrumental hábil a explicar o comportamento legislativo da CME, tendo em vista o evidente viés partidário nele verificado. Ademais, podem-se referendar os ditos de Limongi<sup>169</sup> acerca das Comissões da Casa dos Representantes norte-americana ao se perceber que fato semelhante se dá na CD, uma vez que o poder do Presidente da Casa e o dos Líderes partidários se revelam superiores ao das Comissões Permanentes. Ao que parece, a CME, por uma questão de antecipação, ajusta suas preferências e a tomada de decisões o mais próximo possível das preferências daqueles, antecipando a ação dos atores no próximo estágio do processo legislativo, semelhantemente ao que ocorre nas Comissões da Câmara Baixa dos EUA.

## 2.5 Verificação empírica da hipótese oferecida ao segundo problema de pesquisa

Com o propósito de trazer resposta ao questionamento do porquê de os membros da CME haverem apresentado quantitativo tão expressivo de requerimentos de cunho informacional entre 2003 e 2007, faz-se necessário considerar os integrantes desse Colegiado.

Quadro n.º 8  
Quantitativo de membros titulares e suplentes da CME

Sessão Legislativa	Membros da CME integrantes da Coalizão Governista			Membros da CME integrantes da Oposição ao Governo		
	Titulares	Suplentes	Total	Titulares	Suplentes	Total
2003	18	17	35	10	10	20
2004	16	14	30	7	8	15
2005	22	20	42	5	6	11
2006	19	21	40	7	7	14
2007	20	21	41	10	9	19

Fonte: Relatórios Anuais da CME.

Pressupostos da Teoria Partidária adaptados à peculiaridade nacional são amplamente aplicáveis à CME, tendo em vista que a coalizão governista foi constituída, no período analisado, pela maioria dos partidos com representação não só na CD como na

<sup>169</sup> LIMONGI, op. cit., 1994. p. 29.

própria CME, e que este fato foi determinante para a atuação parlamentar no período. Ao se examinar o quantitativo partidário da membresia da CME, constante do Quadro n.º 8, observa-se que o total de membros integrantes da coalizão governista foi superior em pelo menos 75 % ao número de membros integrantes da oposição no período, tendo chegado a ser 185% mais elevado que este em 2006. Além disso, verifica-se que o número de membros-titulares<sup>170</sup> integrantes da coalizão governista superou em pelo menos 80% o quantitativo da mesma categoria integrante da oposição, tendo chegado a ser 166% mais elevado, em 2005.

Quadro n.º 9  
Quantitativo de Autorias de Requerimentos Informativos  
na CME por legenda partidária

Partidos com representação na CME/CD		N.º de Membros da CME que apresentaram Requerimentos Informativos no Órgão					
		2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Partidos da Coalizão Governista	PT	28	9	14	4	30	85
	PMDB	6	6	4	0	10	26
	PP	39	18	1	2	25	85
	PTB	3	0	2	1	4	10
	PL/PR	10	2	0	1	2	15
	PSL	0	0	0	0	0	0
	PSB	2	2	0	1	0	5
	PDT	0	1	1	2	3	7
	PCdoB	2	1	0	0	2	5
	PV	0	0	0	0	2	2
	PSC	0	0	1	0	0	1
	Sub-total	90	39	23	11	78	241
Partidos da Oposição ao PE	PFL/DEM	9	1	2	2	20	34
	PSDB	11	22	7	9	11	60
	PPS	0	0	2	0	8	10
	PRONA	0	0	0	0	0	0
	PSOL	0	0	0	0	0	0
	Subtotal	20	23	11	11	39	104

Fonte: Relatórios Anuais da CME.

Conclui-se então que o número predominante de membros da CME pertenceu à coalizão partidária de apoio ao Presidente da República no período – o que leva a crer que as votações no âmbito do Órgão, de 2003 a 2007, tenderam a cumprir os comandos

<sup>170</sup> Os membros titulares da Comissão têm primazia sobre os suplentes nas votações nominais.

dos Líderes dos partidos governistas. Ao considerar que a maioria destes integrou a coalizão governista, pode-se inferir que os membros da CME, em grau de maioria, atenderam às preferências do Chefe do Poder Executivo<sup>171</sup>.

Ora, o requerimento de cunho informacional pressupõe a carência de conhecimento, de informação acerca de tema que não está bem esclarecido. É de esperar, então, que a autoria desse tipo de proposição seja, predominantemente, de integrantes da oposição ao Poder Executivo, visto que a assimetria de informações evidenciada entre as duas instâncias se verifica, entre outras razões, pelo fato de que o Poder Executivo não costuma compartilhar seus planos e metas, tampouco suas estratégias de implementação de políticas com seus opositores, motivo pelo qual se supõe que os membros da CME contrários ao Governo ver-se-iam impelidos a utilizar instrumentos a eles regimentalmente conferidos, quais sejam, os requerimentos de cunho informacional, para extrair do Poder Executivo e de suas agências os esclarecimentos que julgassem necessários.

A grande quantidade de requerimentos informacionais apresentada no período, contraposta ao número pouco expressivo de membros da CME integrantes da oposição, faz crer que estes muito provavelmente tenham sido responsáveis pela autoria da parte predominante das proposições em análise, considerando que a incerteza acerca dos resultados das políticas adotadas é pressuposto fundamental da Teoria Informacional.

Entretanto, a partir do Quadro n.º 9, mostra-se evidente que a autoria de requerimentos de cunho informacional, entre 2003 e 2007, foi preponderantemente de deputados integrantes da coalizão partidária de apoio ao Poder Executivo. Esse fato não confirma o caráter informacional que os requerimentos analisados encerram, visto que, ainda que o Poder Executivo não tenha necessariamente disponibilizado simetricamente informações aos partidos que lhe conferem apoio legislativo, podendo ter guardado para si informações exclusivas e privilegiadas, é de supor que uma eventual assimetria tenha sido pontual.

Presume-se que os membros da coalizão se posicionaram, quanto às matérias atinentes à CME, conforme orientação do Poder Executivo, uma vez que, pelo já exposto, pretende-se que a carência de redução de incertezas não constitua traço da coalizão governista, ainda que haja alegações de que as políticas regulatórias para o setor de infraestrutura não se tenham tornado manifestas, mediante discursos objetivos e articulados

---

<sup>171</sup> Reserve-se especial atenção para os anos de 2005 e 2006, em que os Presidentes da CME pertenciam ao PSDB, partido de oposição ao Presidente da República. Note-se que os referidos anos apresentaram numerário ostensivamente elevado de membros integrantes da ampla coalizão arregimentada pelo Poder Executivo.



por parte do Poder Executivo, com o fim de balizar os atores públicos e privados, nem tenham apresentado objetivos explicitados, ao haver iniciado o ano de 2003<sup>172</sup>.

Observem-se, porém, as ponderações de Santos e Almeida<sup>173</sup>, na tentativa de responder à indagação de como a incerteza em torno da votação de matérias cruciais é reduzida. Os autores consideraram a “partidarização do Governo” resposta consistente com a experiência brasileira, isto é, a nomeação para o Ministério de agentes dos partidos que apoiam o Poder Executivo no Congresso Nacional, os quais, ao portar o controle formal da informação (no caso, a *expertise* da burocracia) e deter a iniciativa de fato sobre determinada área de políticas públicas, têm incentivo para tornar-se mais bem informados a respeito da relação entre políticas específicas e seus resultados. Ora, o MME teve sua titularidade ocupada por Ministro indicado pelo partido do Presidente da República, do início de 2003 à metade de 2005, e por Ministro indicado pelo PMDB, integrante da coalizão governista, a partir da metade de 2005, conforme observado no Quadro n.º 10.

Quadro n.º 10  
Ministros do MME

Ministros de Minas e Energia	Partido	Período
Dilma Vanna Rousseff	PT	01/01/2003 a 21/06/2005
Silas Rondeau C. Silva	PMDB	08/07/2005 a 22/05/2007
Nelson Hubner (interino)	-	22/05/2007 a 21/01/2008

Fonte: [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br)

Comparem-se, porém, os números constantes dos Quadros n.º 9 e 10. Nos anos de 2003 e de 2005, por exemplo, exatamente em período em que o partido do Presidente da República, o PT, titularizou o MME, os membros petistas da CME propuseram, isoladamente, mais requerimentos de cunho informacional do que todos os membros oposicionistas juntos. Isso não encontra lógica no seio da Teoria Informacional, sob cujo espectro espera-se que o desejo de especialização parta prioritariamente dos membros da

<sup>172</sup> GAETANI, F. *O Governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infra-estrutura*. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct./2003, pp. 28-31.

<sup>173</sup> SANTOS e ALMEIDA, op. cit., 2005. p. 698.

oposição, no sentido de fazer frente à primazia legislativa do Poder Executivo decorrente da maioria que o apoia – o que, como se verifica, não ocorreu.

Santos e Almeida ponderam que os Ministros brasileiros estão longe de ser agentes perfeitos dos parlamentares e que, diante de conflito de interesses entre o Poder Executivo e sua base parlamentar, aquele tem amplo incentivo para fazer uso estratégico da sua vantagem informacional em benefício próprio e em detrimento dos interesses dos parlamentares – razão pela qual estes buscariam colher benefícios se não da produção, ao menos da coleta de informação alternativa à do Governo.

Ora, é fato que o PT enfrentou, no período estudado, a resistência de alguns de seus deputados a muitas das políticas formuladas pelo Presidente da República. Entretanto, nenhum dos membros petistas da CME integrou o grupo dissidente do partido do Chefe do Poder Executivo. Não se pode desconsiderar, porém, que o PP, partido de 85 dos autores dos requerimentos em epígrafe (número idêntico ao apresentado pelo PT), conforme o Quadro n.º 9, embora constitua um dos que sempre se posiciona ao lado do Poder Executivo, jamais contra, protagonizou episódio político histórico, em 2004, quando viu eleito Presidente da CD um membro seu, o então Deputado Severino Cavalcanti, por candidatura independente, em meio a desencontros entre a coalizão governista e o Poder Executivo. Sim, os *pepistas* membros da CME podem ter-se valido dos requerimentos informacionais para fins de especialização e de redução de incertezas.

No encalço de extrair o papel informacional dos requerimentos em questão, poder-se-ia pesquisar acerca da frequência dos membros desse Órgão Técnico às reuniões objeto de tais requerimentos, que é registrada pela assinatura do congressista em lista própria, posteriormente documentada na ata descritiva de cada evento. Um registro de presença expressiva dos membros da CME em reuniões de audiência pública, por exemplo, levaria a crer que, de fato, a motivação para a propositura de requerimentos de cunho informacional pudesse ser, predominantemente, o desejo de especialização e de redução de incertezas.

No entanto, esta monografia eximiu-se de proceder à referida pesquisa em face da factualidade de que a simples aposição de assinatura do Deputado em lista de presença não garante que este tenha tomado parte da reunião em questão ou que tenha permanecido nela por tempo relevante, visto que não há qualquer controle realizado nesse sentido. Ademais, não é obrigatória a presença do membro em reuniões dessa natureza, nem se exige quórum mínimo para a abertura dos trabalhos como se dá com as reuniões deliberativas, que

podem ser encerradas a qualquer tempo se verificada ausência de quórum mínimo para votação<sup>174</sup>.

Poder-se-ia argumentar que, com base nas notas taquigráficas de cada reunião, seria possível a aferição da efetiva presença do membro da Comissão em reuniões dessa natureza. Contudo, é possível, por exemplo, que um Deputado presencie uma audiência pública de seu início ao seu termo sem haver pronunciado uma palavra sequer. Outrossim, embora a TV Câmara não tenha por hábito a cobertura integral das atividades realizadas no âmbito das Comissões Permanentes, poder-se-ia, ainda, recorrer ao registro em vídeo executado pelo sistema integrado de câmaras instalado dentro de cada plenário de Comissão. Todavia, é possível, mesmo assim, que um membro presencie a realização de determinada reunião em sua totalidade sem que o sistema o registre.

Note-se que Santos e Almeida<sup>175</sup> reputam a audiência pública como modalidade de reunião insuficiente, por si só, para a resolução do problema da ação coletiva enfrentado pelos parlamentares brasileiros na produção de informação. De acordo com os autores, o alto custo de oportunidade que o comparecimento a tais reuniões representa para o congressista constitui verdadeiro desincentivo ao emprego efetivo das audiências públicas, tendo em vista a agenda individual comumente sobrecarregada e também o esforço exigido para assimilação das informações por elas disponibilizadas.

De fato, a sobrecarga de atividades do congressista dentro da CD dificulta a sua efetiva participação em muitas das atividades realizadas no âmbito das Comissões Permanentes. Diante da faculdade de se tornar membro titular de mais de uma Comissão Permanente e, ainda, suplente de outras<sup>176</sup>, o parlamentar se “desdobra” para acompanhar reuniões que não raro se realizam em horários conflitantes.

Além disso, há os trabalhos realizados pelas Comissões Especiais, pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, pelas Frentes Parlamentares e pelo próprio Plenário da Casa; sem contar reuniões como as de legenda, entre outras tantas a que o membro de Comissão Permanente ainda se vê comprometido a comparecer. Adicione-se a isso o atendimento, em gabinete, de prefeitos, de vereadores e de lobistas, entre outros integrantes de sua base eleitoral.

---

<sup>174</sup> Art. 50, RICD.

<sup>175</sup> SANTOS, F. e ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Em: *Dados*. v. 48, n. 4, 2005. p. 699.

<sup>176</sup> Existe a possibilidade de titularidade cumulativa na CLP e na CSPCCO. Na condição de suplente, não há limitação para a participação de Deputado em Comissões Permanentes (Art. 26, §2º, do RICD). Na condição de

Destarte, vale, pois, considerar a questão sob um prisma paralelo. A resultante dos requerimentos, isto é, a informação, constitui bem coletivo, uma vez que é igualmente proporcionada a todos os membros da Comissão, seja por meio de exposições em discurso direto, em reuniões públicas, ou de documentação recebida por todos os integrantes da CME. Então, por que os membros da CME integrantes da coalizão governista buscariam informações por meio de tais instrumentos, no caso, os requerimentos informacionais, quando tais informações poderiam ser exclusivas suas, se obtidas por meios informais<sup>177</sup>? Ora, sob a ótica informacional, especialistas têm a tendência de não dividir todo o seu conhecimento com seus pares. Há consenso da literatura especializada acerca da ausência de incentivos para a aquisição e distribuição de informação no interior do Legislativo brasileiro<sup>178</sup>.

Ademais, a máxima informacional de que a redução de incertezas é um bem coletivo, tendo em vista o ideal de tomada de decisões com base na maior quantidade de informação possível, esbarra no paradigma partidário evidenciado pela maioria legislativa angariada pela coalizão governista. Independentemente do grau de especialização dos membros da CME, a tomada de decisões teve por norte as preferências do Poder Executivo, em face de seu poder de agenda e das prerrogativas regimentais conferidas ao Presidente da Casa, aos Líderes partidários e ao Presidente da CME. Destarte, é possível que, além de especialização e de redução de incertezas, haja outra motivação para a propositura dos requerimentos em questão.

Há que se considerar, então, os pilares distributivistas para a interpretação a que este trabalho se propõe, em uma adaptação à realidade brasileira do modelo apresentado por Mayhew quanto às motivações individuais dos parlamentares na Casa dos Representantes norte-americana. Em outras palavras, os membros da CME podem ter apresentado número significativo de requerimentos de cunho informacional como estratégia motivada por aspirações eleitorais, em razão, principalmente, da publicidade e do reconhecimento que a autoria de tais proposições confere ao parlamentar junto à respectiva base eleitoral (*credit claiming, pork-barrel/casework, advertising e position taking*<sup>179</sup>).

---

suplente, não há limitação para a participação de Deputados (SANTOS, NÓBREGA NETTO e CARNEIRO, op. cit., 2007. p. 173).

<sup>177</sup> Figueiredo asseverou que os congressistas integrantes da coalizão governista dificilmente se valem de audiências públicas, por exemplo, por preferirem meios informais de comunicação com o Poder Executivo (FIGUEIREDO, op. cit., 2001. p. 713).

<sup>178</sup> SANTOS, op. cit., 2005. p. 697.

<sup>179</sup> Vide p. 21.

Quadro n.º 11  
Quantitativo de Requerimentos Informativos de cunho  
regional e midiático apresentados na CME

Requerimentos Informativos	2003	2004	2005	2006	2007
Total	91	50	23	32	81
Regionais	47,25%	56%	47,83%	21,87%	65,43%
Midiáticos	75,82%	66%	65,22%	62,5%	86,42%

Fonte: Sileg.

Do exame do Quadro n.º 11, entendam-se por regionais os requerimentos cujo objeto esteja diretamente relacionado à região e, principalmente, ao Estado ou ao Município do respectivo proponente; e por midiáticos os requerimentos que se tenham referido a notícias publicadas pelos média, em data recente<sup>180</sup>, com citação expressa da fonte, ou, ainda que não tenha sido expressa, que se tenha remetido indiretamente a noticiário tornado público pelos média.

Note-se que não menos que 62,5% dos requerimentos tiveram caráter midiático, tendo chegado a 86,42%, no curso do período analisado. Os requerimentos de caráter regional apresentados no período chegaram à marca máxima de 65,43%. Alguns pontos devem ser considerados para a análise desses dados. Primeiramente, vale lembrar o já mencionado descrédito da classe política junto à opinião pública na contemporaneidade. Em face disso, o caráter regional dos requerimentos denota o interesse do parlamentar em apresentar respostas aos interesses de seu eleitorado e angariar, por consequência, o reconhecimento público, tendo em vista a reprodução eleitoral, seja no sentido da reeleição, seja com o fim de alçar postos no Poder Executivo.

Se o número de projetos de lei apresentados não interfere nas preferências do eleitor, como já dito, a aparição do nome ou da imagem do parlamentar nos jornais, revistas, televisão ou rádios locais dão ao eleitorado a faculdade de considerar a atuação do congressista na Casa Legislativa e de conferir-lhe reconhecimento público e reprodução eleitoral almejada. Ademais, os requerimentos de caráter nacional, ou seja, que abordam temas de interesse não só da região do proponente, mas de toda a Nação, encerram a faculdade de refletir uma proporção maior desse reconhecimento, o que cooperaria com as eventuais intenções de o parlamentar alçar postos no Poder Executivo em eleições subsequentes.

<sup>180</sup> Considere-se data recente uma semana anterior e uma posterior à data da propositura do requerimento.

Outrossim, a simples propositura de requerimento midiático, tenha ele caráter regional ou nacional, é suficiente para chamar a atenção dos mídia, e, conseqüentemente, do eleitorado regional para o seu autor, independentemente de sua aprovação ou rejeição, ou, ainda, da efetiva realização de seu objeto. É certo que a realização de audiência pública sobre tema de caráter midiático, por exemplo, atrairá os holofotes para o autor da proposição e para a própria Comissão, entretanto, o evento está sujeito ao poder de agenda do Presidente do Órgão, que poderá simplesmente eximir-se de marcá-lo para data alguma, não tendo o autor do requerimento qualquer instrumento regimental que o obrigue a fazê-lo.

Isso, muitas das vezes, ocorre em face do excesso de requerimentos de conteúdos diversos, o que obriga o Presidente do Órgão a estabelecer prioridades que nem sempre correspondem às dos respectivos requerentes. Além disso, o Presidente da Comissão tem o poder discricionário de marcar a reunião para data que bem lhe parecer, que pode ser distante da data de ocorrência da notícia, o que importará na perda da oportunidade de reconhecimento público da iniciativa do requerente ao não despertar o interesse dos mídia pela realização do respectivo evento.

Sob esse aspecto, percebe-se que o requerimento de informação de caráter midiático chama a atenção dos mídia no momento de sua propositura, mas não necessariamente no momento da obtenção da informação. Isso se justifica pelo decurso do tempo. Os Ministérios e suas agências têm a faculdade de apresentar respostas aos referidos requerimentos em até trinta dias após o envio. Por esse tempo, na maioria das vezes, já ocorreu a perda de oportunidade midiática. A mesma afirmativa pode ser feita no que diz respeito aos demais requerimentos informacionais.

Os membros da CME podem ter persistido na apresentação de requerimentos de cunho informacional, apesar das particularidades expostas, justamente por que, quando a propositura do requerimento se dá imediatamente à ocorrência da notícia publicada pelos mídia, ainda que o seu objeto não se cumpra em tempo oportuno, tem a faculdade de atingir o seu primordial objetivo: publicidade e reconhecimento diante do respectivo eleitorado com vistas à reprodução eleitoral.

Note-se que, ao longo de todo o período estudado, dos 286 requerimentos de cunho informacional apresentados na CME, apenas catorze visaram à instrução acerca de proposições legislativas, como projetos de lei ou medidas provisórias, sendo que destas apenas cinco viram cumpridos os respectivos objetos pela realização de audiência pública para debate das proposições. Além disso, dos dezenove requerimentos de convocação de

Ministro apresentados, entre 2003 e 2007, apenas cinco se cumpriram por meio da realização de audiência pública, antes, porém, tendo os respectivos autores substituído o termo “convocação” por “convite” - condição imposta pelo Colegiado para a aprovação dos requerimentos, o que denota o poder da coalizão governista na CME, e, *a priori*, do Poder Executivo<sup>181</sup>. Os catorze demais requerimentos de convocação de Ministro apresentados no período sequer sofreram deliberação – ou não foram pautados pelo Presidente da CME, ou foram retirados de pauta ou de tramitação pelos próprios autores<sup>182</sup>.

Sob o espectro do modelo principal-agente, não se pode negar que a própria CME pode ter atuado como principal quando seus membros pretenderam especializar-se por meio da agregação de informações, com vistas à eventual redução de incertezas, considerando que alguns dos requerimentos propostos no período estudado podem haver pretendido alcançar tal objetivo. Resta claro, porém, que a motivação dos membros da CME não pretendeu à especialização, em plano primeiro. Os resultados da presente pesquisa levam a crer que, mais que especialização, os membros da CME buscaram cooperar com a reprodução eleitoral respectiva por meio da propositura de requerimentos de cunho informacional.

É certo que o poder de agenda do Presidente da República somado ao dos Líderes partidários contrapõe-se aos efeitos individualistas e paroquialistas de incentivo eleitoral na Casa<sup>183</sup>. O aspecto informacional revelou-se, porém, desmerecido, quando se verifica que tanto os partidos quanto os próprios membros da CME atuaram como principal: os partidos, em face do poder de agenda do Presidente da República, dos Presidentes da CD, das Lideranças, bem como dos Presidentes da CME; os membros do Órgão, em razão da conexão eleitoral verificada em sua atuação no âmbito da CME. No que se refere à propositura de requerimentos, as perspectivas distributivista e partidária se sobrepuseram à informacional (sem, contudo, haverem-na negado), especialmente diante da predominância de produção de caráter midiático e regional, o que torna evidente o selo individualista do comportamento dos membros da CME nesse particular.

---

<sup>181</sup> A convocação de Ministro para comparecer à Comissão Permanente e prestar esclarecimentos implica obrigação. O convite, por sua vez, importa mera faculdade, a que o titular do Ministério pode ou não atender. A substituição terminológica imposta pelos membros da CME para a aprovação dos requerimentos mencionados visou à conferência de maior flexibilidade ao Ministro, quanto ao comparecimento à reunião requerida.

<sup>182</sup> A prática de apresentação de requerimento de convocação de Ministro e subsequente retirada de tramitação da proposição pelo autor reforça a hipótese de conexão eleitoral como motivador do membro da CME, por levar a crer que o congressista, mesmo ciente das poucas chances de seu requerimento ser aprovado, insiste em sua apresentação para, de caso pensado, retirá-la em seguida, já que a simples propositura do requerimento é suficiente para atrair os mídia.

<sup>183</sup> AMORIM NETO e SANTOS, op. cit., 2002.

## CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve por objetivo desvendar, em caráter preliminar, o porquê de uma Comissão Permanente da CD, no caso a CME, haver deliberado preponderantemente, no período de 2003 a 2007, sobre requerimentos de cunho informacional, em detrimento dos projetos de lei, como se poderia esperar de uma Comissão de mérito; e por que se formulou quantitativo tão expressivo de proposições daquela natureza – em outras palavras, qual foi a motivação de tais proposituras.

A CME deliberou pouco acerca de projetos de lei entre 2003 e 2007 porque estes tramitaram em número inexpressivo pelo Órgão, comparativamente às demais Comissões Permanentes da CD, e a causa primária desse fenômeno residiu no desinteresse do Poder Executivo e dos parlamentares, individualmente, pela profusão legislativa sujeita a rito de tramitação que incluísse a CME na deliberação.

O peso desse desinteresse funda-se na outorga de vultoso poder de agenda ao Presidente da República pela CF/1988, em face da prerrogativa de iniciativa exclusiva de proposições legislativas acerca de matérias fundamentais para a Nação, e dos institutos da medida provisória e da urgência. Tal poder viu-se “catapultado” pela estratégia adotada pelo Poder Executivo brasileiro de governar por meio de coalizões partidárias que lhe conferissem apoio na CD, cuja força se alicerça na outorga, pelo RICD, de poderosas prerrogativas ao Presidente da Casa, às Lideranças partidárias e ao Presidente de Comissão Permanente.

Essa “conspiração” em favor da preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo revelou-se, pois, decisiva para que as deliberações de projetos de lei fossem sobrepujadas pelas de requerimentos no âmbito da CME, tendo em vista que, no período de 2003 a 2007, todos os presidentes da CD integraram a coalizão partidária que conferiu apoio legislativo ao Presidente da República em grau de maioria na Casa. Essa maioria fez do Colégio de Líderes um forte aliado do Presidente da República já que a parte predominante de seus integrantes compôs a coalizão governista, cujas decisões deram causa não só a que a composição da CME em absolutamente todos os anos do período estudado fosse feita, em sua ampla maioria, por parlamentares membros da coalizão de apoio ao Poder Executivo, como a que os presidentes do Órgão tenham sido, em três dos cinco anos estudados, membros de partido integrante da referida coalizão.

Ora, se matérias como mineração e energia são consideradas de extrema relevância econômica e social para o País e, conseqüentemente, para o Poder Executivo, a verificação do baixo volume de proposições submetidas à deliberação no âmbito da CME



deveu-se ao poder de agenda do Presidente da República, que se esquivou, juntamente com a maioria dos parlamentares, em especial dos membros da CME, da autoria de projetos de lei cuja tramitação incluisse esta Comissão Permanente da CD na análise do mérito.

Além disso, há que se considerar: o poder conferido pelo RICD ao Colégio de Líderes, responsável pela escolha prévia dos Presidentes de Comissão Permanente; o poder conferido pelo RICD a estes, que determinam a pauta de deliberações do respectivo órgão. As regras institucionais revelaram-se, pois, variáveis independentes determinantes do processo legislativo no âmbito da CME.

Ainda que não tenha constituído objeto do presente trabalho, a fim de se compreender o porquê do desinteresse do Poder Executivo e dos congressistas pela profusão legislativa no campo de mineração e de energia na CD com inclusão da CME na análise do mérito das proposições, uma importante pista pode ser o PAC e o marco regulatório do setor de mineração.

Sob a hipótese de que o Presidente da República se tenha proposto, desde o início de 2003, a estudar meios de fomentar o desenvolvimento e o crescimento do setor de infraestrutura e do de mineração no País, o Poder Executivo não reconheceu a CME como possível fórum de discussão dessas matérias no curso da 52ª Legislatura da CD (2003-2006), tendo apresentado o PAC no curso da 1ª Sessão Legislativa da 53ª Legislatura (2007) e pretendido apresentar o marco regulatório do setor de mineração no 1º semestre de 2009. Os congressistas, por sua vez, em sua ampla maioria integrantes da coalizão que conferiu apoio legislativo ao Presidente da República, comportaram-se em coalescência com os interesses dele, ao passo que os Deputados de oposição não se aventuraram em sentido contrário, em face da grande probabilidade de fracasso, diante do baixo grau de eficácia propositiva apresentado pelos parlamentares brasileiros<sup>184</sup>.

Sem deixar de notar que os congressistas têm apresentado projetos de lei preponderantemente de cunho social, ao contrário do Poder Executivo, cuja iniciativa de lei tem sido fundamentalmente econômico-administrativa, há que se considerar, ainda, as hipóteses de que a curta duração das carreiras parlamentares na CD afetaria diretamente a

---

<sup>184</sup> “No Brasil, a proporção de projetos aprovados em relação ao total de projetos apresentados a cada ano é muito baixa, sequer chega a 1%. Isto é, apresenta-se um número elevado de proposições legislativas que não têm possibilidade de ser aprovado e transformado em lei”. Ademais, “Entre as proposições aprovadas em qualquer ano, observa-se que os projetos de autoria do Poder Executivo constituem maioria absoluta, enquanto que os projetos oriundos de parlamentares constituem uma minoria” (RODRIGUES, op. cit., 2007). De fato, as regras institucionais acerca do processo legislativo pouco favorecem a apreciação de projetos oriundos do Poder Legislativo. (DINIZ, S. Processo legislativo e sistema de comissões. Em: *Revista do Legislativo*. n. 26, 1999. pp. 60-78).

capacidade de o Congresso Nacional aprovar leis de autoria própria e de que isso tenha interferido no interesse pela iniciativa de leis dos congressistas. Outra hipótese poderia ser o fato de que a participação do parlamentar no processo legislativo não influencia diretamente suas chances de reeleição. Tais conjecturas podem tornar-se objeto de verificação em trabalho posterior.

Destarte, a CME encontrou na propositura de requerimentos de cunho informacional não só um meio de reduzir incertezas ou de estimular a especialização de seus membros, mas, precipuamente, de cooptar a opinião pública com vistas à reprodução eleitoral. A simples propositura de requerimentos dessa natureza, encerrem eles cunho regional ou nacional, tem a faculdade de cooperar com a conferência da notoriedade necessária à reeleição de seu autor, ou à alçada deste a cargos no Poder Executivo, na esfera municipal, estadual ou federal, em razão da influência que a notícia de iniciativas dessa sorte tem sobre a opinião pública.

Eis inequívoco motivo para a apresentação de quantitativo tão expressivo de requerimentos de cunho informacional pelos membros da CME no período estudado. A esse respeito, pode-se eleger como objeto de pesquisas posteriores a efetividade da influência que a propositura de tais requerimentos tenha exercido sobre a reprodução eleitoral dos membros do Órgão, bem como o grau de cooptação da opinião pública que a realização de reuniões de audiência pública ou de seminários pode lhes conferir.

Fato é que o estudo da dinâmica das Comissões do Congresso brasileiro ainda carece de pesquisa profunda, cujos resultados venham a se traduzir em canais de reflexão rumo à produção legislativa mais eficiente, eficaz e democrática, e à atuação parlamentar mais representativa e bem-sucedida.

Não há dúvidas, pois, acerca da importância da reflexão provocada pela ciência da vida política congressional, à medida que venha a representar instrumento profusor de transformações do *status quo* institucional político brasileiro, com vistas ao fortalecimento das instituições políticas e da efetiva representatividade democrática na produção legislativa, no âmbito do Poder cujo papel precípua é o de criar leis.

Resta deixar consignado que a CME constitui fórum cuja legitimidade possui lastro constitucional e popular para a discussão e votação de matérias consideradas pedra de esquina da economia nacional. Excluir esta importante Comissão Permanente da CD da produção de legislação pertinente fere o propósito inicial do Constituinte de 1988, quando pretendeu o fortalecimento das Comissões Permanentes das Casas Legislativas. Isso se depreende com nitidez da leitura do parecer do Constituinte José Jorge, no dia 12 de maio de

1987, em reunião ordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, para discutir o funcionamento do Poder Legislativo brasileiro na Assembléia Constituinte:

(...) A evolução natural desta Instituição impõe que parte das atribuições hoje, exclusivas dos plenários, seja distribuída a outros colegiados, menores e mais ágeis, além de serem em maior número. A solução – há muito conhecida por quantos parlamentares passaram por estas duas Casas – é o fortalecimento das comissões técnicas, que devem ter novas funções, novas condições e principalmente novos poderes. O anteprojeto anexo contempla essa questão com especial atenção, dando às Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas condições reais de exercerem novas atribuições. (...) De fato, nossa idéia principal neste relatório é a de que, além da devolução das prerrogativas – algo já bastante discutido – deve-se, de certa forma, dar condições ao Congresso de absorver essas novas prerrogativas. Tais condições seriam dadas pela descentralização do seu trabalho entre as Comissões, para que estas possam ter uma série de atribuições que não têm hoje. (...) Em razão da matéria de competência de cada Comissão, confere-se-lhe a atribuição de apreciar e votar projetos de lei que, por sua menor complexidade, possam prescindir da competência do plenário (...). Fazer retornar as prerrogativas ao Legislativo, sem adequar os meios disponíveis para o seu efetivo exercício, corresponderia simplesmente a avançar na lei, no direito, mas recuar o tempo ”.

Ora, se a força das Comissões Permanentes é considerada diretamente proporcional à da respectiva Casa Legislativa e à sua capacidade de interferência no processo de formulação de leis, na medida em que se lhes faculta imprimir uma perspectiva própria no seio da norma, qualquer alegação de fraqueza da base institucional desses Órgãos no Brasil torna premente repensar o papel exercido não só pelas Comissões, mas pelo próprio Legislativo na contemporaneidade. As sábias palavras do Constituinte urgem pela realidade fática na vida legislativa congressual brasileira, visto que Comissões institucionalmente fortes tonificam a Casa Legislativa e reforçam o valia institucional do Poder Legislativo. O avigoramento do sistema de Comissões importa, pois, tanto o fortalecimento do modelo representativo quanto o da democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Em: *Dados*. v. 31, n. 1, 1988. pp. 5-34.
- ALMEIDA, A. C. *Presidencialismo, parlamentarismo e crise política no Brasil*. Niterói: Eduff, 1998. 259 p.
- ALMEIDA, F. I. *Idéias para o desenvolvimento do mandato parlamentar*. Brasília: INESC, 1999. 64 p.
- AMARAL, G.; GERÔNIMO, M. *O processo legislativo na Câmara dos Deputados*. Brasília: Ed. do Autor, 2001. 279 p.
- AMES, B. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: Bases of voting in the brasilian Congress". Em: *The Journal of Politics*. v. 57, n. 2, 1995. pp. 324-343.
- , *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001. 331 p.
- AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro da gravidade do sistema político brasileiro. Em: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2007. 496 p.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Em: *Dados*. v. 43, n. 3, 2000. pp. 479-519.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. Em: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2002. 559 p.
- AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. Em: *World Politics*. Princeton University, v. 55, n. 4, 2003. pp. 550-578.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e aprovam os deputados brasileiros. Em: *Dados*. n. 46, 2003. pp. 661-698.
- ARENDT, H. Da violência. Em: *Religião e Sociedade*. v. 15, n. 1, 1990. pp. 142-150.
- , *A condição humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- BAQUERO, M. Novos padrões de comportamento eleitoral nas eleições municipais de 1996. Em: BAQUERO, M. (org.). *A Lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perscectivas de análise*. Porto Alegre: UFRGS/La Salle, 1997.
- BARTHÉLEMY, J. *Essai sur le travail parlementaire el le système des commisions*. Paris: Librairie Delagrave, 1934. 375 p.

BOSCHI, R. R.; LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil. Em: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 559 p.

BOWERS, T. A. "Candidate advertising: the agenda is the message". Em: SHAW, D. L.; MCCOMBS, M. E. (org.). *The emergence of american political issue*. St. Paul, MN: West Publishing, 1977.

CAPANO, G.; GIULIANI, M. *Parlamento e processo legislativo in Itália*. Bologna: Il Mulino, 2001.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e do comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 222 p.

CASTRO, C. R. S. *O Congresso e as delegações legislativas*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 210 p.

CINTRA, A. O. O sistema de governo no Brasil. Em: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2007. 496 p.

CINTRA, A. O.; BANDEIRA, R. M. G. *O Poder Legislativo na organização política Brasileira*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Estudo, Maio/2005.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil: 1988. 23 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. 437 p.

COOK, T. *Making laws & making news: medias strategies in the U. S. House of Representatives*. Washington: The Brooking Institution, 1989.

COX, G. W. e MCCUBBINS, M. D. *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993. 324 p.

-----, "Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House". Em: *Legislative Studies Quarterly*. n. 2, 1994. pp. 215-232.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 727 p.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade. Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997. 229 p.

DINIZ, S. Processo legislativo e sistema de comissões. Em: *Revista do Legislativo*. n. 26, 1999. pp. 60-78.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957. 310 p.

DUARTE, C. S. Delegação de competência. Em: *Revista de direito público*. v. 7, n. 27, 1974. p. 37-44.

FERREIRA FILHO, M. G. *Do processo legislativo*. 5. ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. 303 p.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e política no controle do Executivo. Em: *Dados*. v. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001. pp. 689-727.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ano 10, n. 29, 1995. pp. 175-200.

-----, O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? Em: *Novos Estudos CEBRAP*. n. 47, 1997. pp. 127-154.

-----, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. 232 p.

-----, "Presidential power, legislative organization, and party behavior in the Legislature". Em: *Comparative Politics*. v. 32, 2000. pp. 151-170.

GAETANI, F. *O Governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infraestrutura*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, oct./ 2003. pp. 28-31.

GROSSMAN, S.; HART, O. "An analysis of the principal-agent problem". Em: *Econometrica*. n. 51, 1983. pp. 7-45.

GILLIGAN, T.; Krehbiel, K. "Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures". Em: *Journal of Law, Economics, and Organization*. n. 3, 1987. pp. 287-335.

HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa I - Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madri: Taurus, 1987.

-----, *Teoria de la acción comunicativa II – Crítica de la razón funcionalista*. Madri: Taurus, 1987.

-----, *Teoria de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos*. Madri: Catedra, 1994.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Em: *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. n. 58, São Paulo, 2003. pp. 213-219.

HOLMSTRÖM, B. "Moral hazard and observability". Em: *Bell Journal of Economics*. n. 10, 1979. pp. 74-91.

JÚNIOR, Cirilo. *Marco regulatório da mineração deverá ser apresentado em 2009, diz governo*. 18/12/2008. Disponível em: <  
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u480994.shtml>> Acesso em: 22/02/2009.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. 314 p.

LAFER, C. *Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 128 p.

LAMOUNIER, B. A Democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. Em: VELLOSO, J. P. R. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994. 201 p.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. "Coalitions and cabinet government". Em: *American Political Science Review*, n. 84, 1990. pp. 843-890.

LIMONGI, F. O Novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. Em: *Bib.* n. 37, 1º semestre/1994. pp. 3-38.

-----, A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Em: *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 76, nov. /2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Em: *Lua Nova*. v. 44:, 1998. pp. 81-106.

LUCAS, J. I. P. Oligarquização partidária e eleições municipais: esboço de algumas tendências. Em: BAQUERO, M. (org.), *A Lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise*. Porto Alegre: UFRGS/La Salle, 1997. pp. 59-74.

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

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. Em: *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 29, 1991.

-----, "Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation". Em: *Comparative Political Studies*. n. 26, 1993. pp. 198-228.

-----, "Multipartyism, robust federalism and presidentialism in Brazil". Em: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (org.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAZZA, M. Governo prevê investimento de R\$ 191,4 bilhões. Em: *Gazeta Mercantil*, 11/08/2003.

McCOMBS, M.; SHAW, D. *The emergence of american political issues: the agenda setting function of the press*. [S.l.]: West Publishing, 1977.

McCOMBS, M.; SHAW, D. A evolução da pesquisa sobre o agendamento: vinte e cinco anos no mercado de idéias, 1993. Em: TRANQUINA, N. (org.). *O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento*. Coimbra: Minerva, 2000.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24 ed., São Paulo: Malheiros, 1999. 749 p.

MIGUEL, L. F. Mídia e opinião pública. Em: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2 ed., Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Unesp, 2007. pp. 403-416.

MIRRLLES, J. "Notes on welfare economics, information and uncertainty". Em: *Essays in economic behavior under uncertainty*. Amsterdam: M. Balch, D. McFadden e S. Wu, 1974. pp. 243-258.

-----, "The optimal structure of authority and incentives within an organization". Em: *Bell Journal of Economics*. n. 7, 1976. pp. 105-31.

MONTEIRO, J. V. *Economia e política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. Em: *Dados*. n. 48, v. 2, abr./jun. 2005. pp. 371-394.

NOVAES, C. A. M. Dinâmica institucional da representação. Em: *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 38, 1994. pp. 99-147.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? Em: *Novos Estudos – CEBRAP*. n. 31, 1991. pp. 25-40.

PACHECO, L. B. *O poder conclusivo de apreciação das comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo, Brasília: UnB, 2004.

PANIZZA, F. *Política y Economía de Brasil Contemporáneo*. London: London School of Economics, Mimeo, 1999.

PEREIRA, C. *What are the conditions for the presidential success in the legislative arena? The brazilian electoral connection (Ph.D. Thesis)*. The New School University, New York, 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 15, n. 43, 2000. pp. 45-67.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. R. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Em: *Dados*. v. 44, n. 2, 2001. pp. 664-683.

PESSANHA, C. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994* (Tese de Doutorado). USP, 1997.

PIERANDREI, F. "Les commissions législatives du Parlement italien". Em: *Revue Française de Science Politique*. n. 3, v. 2, jul./set. 1952.

POWER, T. J. "The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil". Em: CAREY, J. M.; Shugart, M. S. (org.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

PRATT, J. W.; ZECKHAUSER, R. *Principals and Agents*. Boston: Harvard Business School Press, 1991. pp. 37-51.



REGIMENTO Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, 7 ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p.

RENNÓ, L. *Microfoundations of social capital: civic engagement in Latin America*. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Midwest Political Science Association, Chicago, 2000.

RIBEIRAL, T. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. Em: *Revista do Legislativo*. n. 24, out./dez. 1998. pp. 66-82.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Em: *Dados*. v. 46, n. 4, 2003. pp. 699 a 734.

RODRIGUES, M. R. *Imprensa e Congresso ou como a mídia pauta a política*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 119 p.

RODRIGUES, R. J. P. *Produção legislativa nas democracias consolidadas e a eficácia da atividade propositiva*. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudo, maio/2007.

ROSS, S. "The economic theory of agency: the principal's problem". Em: *American economic review*. v. 63, 1973. pp. 134-139.

RUA, M. G. Comportamento eleitoral em Brasília: a eleição presidencial de 1994. Em: NUNES, B. (ed.). *Brasília: a construção do cotidiano*. Brasília: Paralelo 15, 1997. pp. 207-227.

SAMUELS, D. J. *Political ambition in Brazil, 1945-95: theory and evidence*. Mimeo, 1998.

-----, "Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brasil". Em: *Legislative Studies Quarterly*. n. 25, 2000. pp. 481-497.

-----, *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na Política Brasileira. Em: *Dados*. v. 40, n. 3, 1997.

-----, Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina. Em: LLADÓS, J. M.; GUIMARÃES, S. P. (org.). *Perspectivas Brasil y Argentina*. Brasília/Buenos Aires: IPRI/CARI. 1999.

-----, Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Em: *Dados*. v. 42, n. 1, 1999. pp. 111-138.

-----, *Party leaders and committee assignments in Brazil*. Trabalho apresentado na 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, set./ 1999.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Em: *Dados*. v. 48, n. 4, 2005.

SANTOS, L. C. A.; NÓBREGA NETTO, M. G.; CARNEIRO, A. C. S. *Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 2. ed., ver., atual. e ampl. Brasília: Vestcon, 2007. 470 p.

SARTORI, G. *A Teoria da Democracia Revisitada. O debate contemporâneo*. v. 1. São Paulo: Ática, 1994. 336 p.

SEGADO, F. F. “El procedimiento legislativo descentralizado em Italia y España”. Em: *A & C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. ano 1, n. 12, abr./jun. 2003. pp. 19-63.

SHEPSLE, K. A. “Studying institutions. Some lessons from the rational choice approach”. Em: *Journal of Theoretical Politics*. n. 1, v. 2, 1989. pp. 131-147.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. “Institutional foundations of committee power”. Em: *American Political Science Review*. n. 81, 1987. pp. 85-104.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidentes and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 316 p.

SILVA, J. A. *Processo constitucional da formação de leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. 373 p.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. Em: *Dados*. v. 42, n. 2., 1999. pp. 197-251.

TAVARES, J. A. G. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda de reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998. 238 p.

TAVARES, M. C. Crise da infra-estrutura. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 17/08/2003.

VIEIRA, F. S. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Legislativa, Brasília: UnB, 2005.

WEINGAST, B. e MARSHALL, W. “The Industrial Organization of Congress”. Em: *Journal of Political Economy*. n. 96, v. 1, 1988. pp. 132-163.

WIZARD, G. *Novo marco regulatório para mineração prevê aumento de tributação*. 16/06/2008. Disponível em: <<http://www.investidorinformado.com/2008/06/novo-marco-regulatrio-para-minerao-prev.html>> Acesso em: 22/02/2009.

WOLF, M. *Teorias da Comunicação*. 8 ed. Lisboa: Presença, 2003. 271 p.

YOSHIDA, E. O ano da infra-estrutura. Em: *Exame*, 15/11/2007.