

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Informação na Comissão de Desenvolvimento
Econômico, Indústria e Comercio

Nelson Eugênio Pinheiro Montenegro

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para
a obtenção do título de Doutor em Ciência Política –
Programa de Pós-graduação em Ciência Política da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientação: André Marengo
Banca: Marcello Baquero
Lúcio Rennó
Rafael Madeira

Porto Alegre – 2008

Índice:

Introdução.....	04.
------------------------	------------

Capítulo 01

Mapeando a Terra Incógnita.....	11.
1.1 Sistema Eleitoral.....	14.
1.2 Presidencialismo de Coalizão.....	24.
1.2.a) Patronagem e Gabinetes.....	27.
1.2.b) Poder de Agenda e Disciplina.....	31.
1.2.c) Centralização e Conexão Eleitoral.....	35.
1.3 Carreiras.....	42.
1.4 Produção Legislativa.....	54.
Conclusões.....	62.

Capítulo 02

Desenhando Instituições.....	64.
2.1 Insulamento Burocrático e Instituições de Desenvolvimento Econômico.....	65.
2.2 A Técnica de Mensuração e a Discussão de um Modelo de Insulamento	80.
2.3 Delegação nos Períodos Autoritários e Democráticos.....	83.
2.4 Dados.....	84.
Instituições de Política Comercial.....	86.
Instituições de Política Industrial.....	91.
Instituições de Política de Desenvolvimento Econômico.....	95.
Conclusões.....	100.

Capítulo 03

Rotatividade no Sistema de Comissões.....	102.
3.1 Descrevendo as Comissões: suas diversas variáveis.....	104.
3.2 Modelos para Comissões na <i>House of Representatives</i>	108.
3.3 O Sistema de Comissões no Brasil.....	117.
3.4 Surfando nas Comissões.....	122.
Conclusões.....	128.

Capítulo 04

Informação na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e	
Comércio.....	131.
4.1 Instituições e a Cooperação.....	133.
4.2 Jogos de Informação na Comissão de Economia.....	136.
4.3. Interações.....	141.
4.4. Resultados.....	146.
Conclusões.....	158.

Conclusão.....	160.
-----------------------	-------------

Bibliografia.....	168.
--------------------------	-------------

Lista de Gráficos

Gráfico 2.1 – Instituições de Política Comercial.....	90.
Gráfico 2.2 – Instituições de Política Industrial.....	94.
Gráfico 2.3 – Instituições de Política de Desenvolvimento Econômico.....	99.

Lista de Quadros

Quadro 4.1 – Tipologia de Leis.....	140.
--	------

Lista de Tabelas

Tabela 4.1 - Interação entre deputados de mesmo partido e distrito eleitoral.....	149.
Tabela 4.2 – Interação entre deputados de partidos diferentes e mesmo distrito.....	149.
Tabela 4.3 – Interação entre deputados de mesmo partido e de distritos diferentes	153.
Tabela 4.4 – Interações entre deputados de partidos e distritos diferentes.....	157.

Agradeço a todos que estudam e pesquisam a política .

INTRODUÇÃO

A tese tem como tema a Comissão de Desenvolvimento, Economia, Indústria e Comercio da Câmara dos Deputados do Brasil. A delimitação no estudo da instituição, comissão, tem como motivação o destaque do fenômeno principal que pretendemos estudar, e a partir da comissão, a investigação de fenômenos relativos a outras instituições, e no seu processo decisório intrínseco.

Como premissa Ontológica a tese adota uma posição positivista, acredita que as hipóteses e padrões aqui investigados tem a capacidade de recortar e entender a realidade. Entende também que as críticas epistemológicas negativistas da fememologia weberiana, e problemas quanto a complexidade da realidade, devem ser subentendidos como questões que se restringem ao aspecto da Filosofia da Ciência ou da Crítica da Ciência, neutralizados no momento em que adotamos um modelo de ação ou circunscrevemos um fenômeno no tempo e no espaço das representações coletivas. Uma vez delimitada a abrangência da pesquisa, definido o que ela se propõe a explicar, devemos deixar as críticas sobre a complexidade do mundo fora das explicações.

Para o outro extremo do espectro epistemológico, a tese tem apoio no racionalismo crítico da falsificação *Popperiana*. Testes devem ser feitos na tentativa de entender a realidade, por mais que isto pareça impossível, a tarefa não pode ser deixada de lado. Ao circunscrever uma pesquisa a certo período de tempo e delimitarmos qual fenômeno queremos esclarecer, o problema da complexidade passa a fazer parte de uma dimensão que dificilmente pode ser inferida para a explicação de fenômenos pontuais.

Esta pequena discussão introdutória sobre a espistemologia adotada nos permite dar um passo adiante e, escolher uma teoria que possibilite uma posterior generalização para padrões de comportamento que venham a ser descobertos na pesquisa. Para estudar a comissão vamos escolher a Teoria das Instituições, como teoria a ser adotada, em duas de

suas versões, a do institucionalismo histórico, e o da escolha racional. A outra versão, a do institucionalismo sociológico não é rejeitada, apenas se mostra menos operacionalizável neste tipo de pesquisa. (Hall e Tayllor 2003, Thérte 2003).

A utilização das três versões da Teoria do Institucionalismo não é algo usual na literatura política existente. Atualmente existe uma controvérsia entre as três versões. Autores que utilizam uma delas geralmente não utilizam as outras duas. Isto porque cada uma delas utiliza diferentes variáveis em seus modelos, apesar de estudarem o mesmo fenômeno. Cada uma das versões prioriza um aspecto do fenômeno instituição. A versão história inclui em seu modelo as instituições como macro fenômenos que promovem mudanças e estabilidade no decorrer do tempo. A versão sociológica prioriza aspectos da cultural mais abrangente do que as verificações promovidas pela versão da escolha racional, restrita muitas vezes a relações entre indivíduos em interações estratégicas.

Do institucionalismo histórico retiramos a premissa de que o Estado não se comporta como um agente neutro, seus funcionários tanto burocratas como políticos mesmo perseguindo o interesse coletivo acabam por moldá-los de maneira a favorecer mais a alguns grupos e outros menos. A nomenclatura, histórico se deve a mesma qualificação que pretendemos adotar em nossa pesquisa, qual seja a de incluir um longo período de tempo na investigação. Tal qualificação ocorrerá no capítulo 02 quando iremos pesquisar as instituições criadas pelo Executivo nos últimos 75 anos.

A opção pelo intucionalismo da escolha racional ocorre devido a questões metodológicas. Esta versão privilegia contextos de interação estratégica, nos quais as decisões de um indivíduo dependem da decisão de outros indivíduos inseridos no mesmo contexto. Esta descrição se encaixa exatamente na situação em que se encontram os deputados que participam das comissões. È certo que esta visão do mundo estratégico não contempla todas as situações do cotidiano de uma pessoa comum. Não é a nossa intenção defender tal pressuposto, todavia, em certas ocasiões nas quais regras de conduta são preestabelecidas, são de conhecimento comum, e se restringe a número determinado de escolhas, a plausibilidade do argumento de interações estratégicas aumenta (Lessa 1998).

As instituições são justamente as definidoras destas regras comuns de conduta, é o ambiente restrito no qual existe um conhecimento de ambas as partes sobre quais estratégias são possíveis. As instituições acabam por restringir a complexidade do “mundo da vida” de forma a diminuir as opções para a escolha de estratégias, assim fomentando uma previsibilidade entre as estratégias dos indivíduos em interação. As instituições acabam por diminuir o custo de informação necessários nas interações.

O fenômeno instituição é aqui entendido como as regras do jogo na sociedade que restringem ou fomentam interações humanas promovendo a redução de incertezas, providenciando um guia para estas interações e propagando informações que ajudam a decodificar os contextos sociais, são filtros de interpretação da realidade. Tal definição foi retirada dos estudos de Douglass North (1993), um dos principais teóricos da Teoria Institucional. Entendemos que esta definição perpassa as três versões apresentadas.

Ao utilizar a Teoria Institucional queremos responder a sua pergunta síntese, “instituições importam”, no caso da presente pesquisa a pergunta é: **A instituição Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio importa.** Ou seja, ela cumpre um papel ou, uma função de dar estabilidade as interações sociais, políticas e econômicas. Para tanto os capítulos da tese foram divididos de maneira que a “importância” da comissão possa ser testada nas diferentes dimensões em que atua.

Quando nos referimos a dimensões talvez o conceito não esteja claro. Todo projeto científico na Ciência Política tenta explicar ou esclarecer uma parte da realidade. A tentativa de explicar o todo complexo da realidade sem dúvida é impossível. Para explicar uma parte da realidade abstrações são feitas, e neste processo alguns detalhes são omitidos para que as variáveis mais importantes se destaquem. Uma vez definidas as variáveis que importam, os detalhes são esquecidos (McCubbins e Thies 1996).

Após definir em quais dimensões é possível mensura o fenômeno pesquisado. O próximo passo na pesquisa é determinar como as variáveis vão se comportar. Qual a mais

determinante para a ocorrência do fenômeno estudado, e quais as de menor importância. Criando com a determinação de como se comportam as variáveis um modelo de ação para aquele fenômeno. Todavia ao restringir o fenômeno a certas variáveis o pesquisador sabe que variáveis fora do raio de compreensão de seu modelo podem incidir no comportamento do fenômeno estudado. Ou seja, outras dimensões podem determinar as conclusões do modelo adotado.

Os Estudos Legislativos convivem com o problema das dimensões. As decisões políticas são processuais, o que é decidido em uma dimensão pode ser modificado ou vetado em outra. Para solucionar este problema o pesquisador deve estar atento a esta possibilidade, e ao menos investigar uma das dimensões externa ao fenômeno escolhido para a pesquisa.

Portanto vamos neste pequeno aparte elaborar o conceito de dimensões com a ajuda do conceito de Jogos Ocultos de Tsebelis (1991). Este conceito tem a função de revelar que existem vários fenômenos acontecendo ao mesmo tempo, alguns estão interrelacionados, ou são simultâneos, outros somente ocorreram se um fenômeno anterior ocorrer. Esta multiplicidade de acontecimentos acaba por restringir o valor de certas pesquisas, devido as suas dimensões não pesquisadas, mas relacionadas ao fenômeno estudado revelam uma conclusão diferente da até então proposta. A crítica epistemológica da complexidade então triunfa.

Ao tentar absorver esta multiplicidade de acontecimentos Tsebelis desenvolveu o conceito de “jogos ocultos” para mostrar que fenômenos paralelos ou posteriores podem constranger ou direcionar fenômenos em desenvolvimento. A possibilidade de incluir todas as dimensões de um fenômeno ou nos termos de Teoria dos Jogos a criação de jogos gigantes é possível, mas improvável, pois demandaria um trabalho heróico. Mais razoável é definir um jogo, arena, ou fenômeno específico e pesquisar dimensões que se encontram próximas a este jogo.

Adotamos então a premissa de que para conhecer a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio temos que empreender uma pesquisa que esteja atenta a outras dimensões. Para tanto, vamos começar nossa pesquisa pela revisão da literatura sobre o Legislativo brasileiro para saber quais as dimensões já estudadas, que variáveis compõem estas dimensões, e assim nos três capítulos seguintes testar hipóteses que possam contribuir com as lacunas encontradas nesta revisão.

No capítulo 01 a tarefa é, portanto, a de revisar a bibliografia sobre o Legislativo brasileiro para entendermos em que contexto acadêmico está inserido a discussão sobre a comissão. Não vamos revisar o tema comissão, e sim quais outras instituições e variáveis já pesquisadas e como devemos orientar nossa pesquisa de modo que esta não replique os achados estabelecidos na literatura. A intenção principal é achar lacunas na literatura, existente devido justamente às várias dimensões existentes no campo Estudos Legislativos.

Ao estudar o Legislativo o pesquisador deve estar atento a sua característica processual e multidimensional. Decisões definitivas nas comissões podem ser modificadas pelos líderes de partido, o plenário pode modificar a decisão dos líderes, e o presidente pode vetar as modificações do plenário. Esta sucessão de acontecimentos revela que a adoção de um modelo que utilize a perspectiva dos jogos ocultos é salutar no estudo da comissão.

No capítulo 01 vamos revisar quatro diferentes temas que segundo a literatura atuam de maneira processual no Legislativo, são elas. O sistema eleitoral que define quais indivíduos compõem a instituição legislativa. A formação de coalizões que pode ser considerado o principal jogo, pois afeta todas as outras dimensões do Legislativo. A carreira dos deputados que aparece como dimensão paralela ao Legislativo podendo ocorrer tanto dentro do legislativo quanto o político esta incumbido, quanto fora do legislativo quando o político trabalha na estrutura do partido ou no Executivo federal, estadual, ou municipal. E por fim o tema da produção legislativa que investiga o resultado final do processo legislativo.

O capítulo 02 tenta responder a uma das lacunas encontradas na revisão da literatura, a de saber qual a relação entre burocratas e políticos. Uma das explicações para o baixo rendimento do Legislativo está na preponderância do Executivo em legislar, no caso da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Industrial e Comércio, esta preponderância se amplia devido a especialização do Executivo em projetos de políticas públicas de economia. Este capítulo, portanto pesquisa uma dimensão paralela a da comissão. O paralelismo ocorre porque o Executivo ao longo da história cria diferentes instituições para desenvolver projetos de desenvolvimento econômico, indústria e comércio, instituições competitivas ou cooperativas. A estratégia de criar instituições paralelas às instituições legislativas foi revisada no capítulo sob o título de Tese do Insulamento Burocrático.

Os autores da Tese do Insulamento Burocrático apontam a existência de um insulamento burocrático que percorre toda a história da política econômica no Brasil. O traço comum que os une para efeitos da presente pesquisa é a convicção de ser o legislativo um locus de interesses clientelistas. O problema desta tese não está em sua afirmação propriamente dita, mas na metodologia empregada para a construção desta afirmação. Os autores não elaboram pesquisas no âmbito do processo Legislativo, formulam suas conclusões por meio de generalizações históricas.

No capítulo 03 nos concentramos na própria dimensão da comissão, para empreender uma pesquisa original. Revisamos a literatura sobre as comissões primeiro sobre uma perspectiva comparada como os países do Oeste Europeu. A pesquisa deve proporcionar uma lista abrangente de variáveis para serem testadas. Num segundo passo restringimos o número de variáveis, com a ajuda da literatura do congresso dos Estados Unidos, para variáveis mais importantes e que possibilitem um maior entendimento de como funciona o sistema de comissões. O terceiro passo restringe ainda mais as variáveis ao revisar a literatura existente sobre as comissões no Brasil.

A partir desta última revisão pretendemos que fiquem claras as hipóteses que já foram testadas e as hipóteses que ainda podem oferecer explicações complementares para o entendimento das comissões. E assim por fim propomos testes originais que possam

contribuir com os achados existentes, estes testes têm como objetivo responder a principal dúvida na literatura a respeito das comissões, qual seja, o porquê da rotatividade de seus membros, que ao trocarem de comissão constantemente não incentivam a criação de expertise legislativa, que seria uma resposta ao insulamento burocrático.

No capítulo 04 nos reportamos a dimensão da dinâmica interna da comissão, a ênfase recairá sobre a dinâmica entre o proponente do projeto e o relator do projeto na Comissão. Para compreender como esta interação estratégica ocorre a melhor metodologia disponível é a da teoria dos jogos, que permite modelar possíveis ações individuais maximizadoras e compará-las aos fatos ocorridos, determinando a probabilidade de cooperação entre o proponente e o relator, e quais variáveis são importantes nesta interação.

A pesquisa sobre a dinâmica interna da comissão preza pela originalidade, assim como as pesquisas desenvolvidas nos outros capítulos da tese. Seu trunfo se encontra na possibilidade de testar os deputados em interações individuais, o que somente ocorre nas comissões. O teste de interações individuais revela uma dimensão na qual órgãos coletivos do Legislativo delegam para os deputados individualmente a importante função de estudar os projetos. Com esta delegação os deputados podem expor suas habilidades e conhecimentos e a partir deles receber deferência dos colegas e ascender na hierarquia de seus próprios partidos e da casa como um todo.

Estudos Legislativos: mapeando a terra incógnita.

Durante um seminário promovido pelo CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) sobre o Legislativo brasileiro (1994), o cientista político Quilherme O’Donnell sugeriu o título de Terra Incógnita, para a pesquisa a ser delineada no seminário. O título foi adotado, pois ilustrava bem o estágio das pesquisas sobre o Legislativo brasileiro. Além das pesquisas pioneiras de Brigadão (1971), Valadão (1973), Ames (1986) e as pesquisas sobre a carreira de deputados estaduais, resgatadas e resumidas com precisão por Santos (1999), pouco se conhecia sobre a dinâmica legislativa.

Até então, na terra incógnita, as conclusões eram na sua maioria retiradas da literatura comparada que predizia da soma de um presidencialismo com forte poder legislador e um sistema eleitoral que incentiva a fragmentação partidária um resultado com altos custos de transação para manutenção de sistema político. Os partidos nesta perspectiva eram ditos como pouco relevantes na resolução de conflitos sociais e econômicos (Manwaring 1993). A hipótese “nata” para a confecção de um mapa da terra legislativa era a da conexão eleitoral, na qual políticos solitários em busca de sua reeleição aprovariam os projetos de lei enviados pelo Executivo em troca de benefícios para a região ou município onde estão concentrados seus eleitores.

Os primeiros resultados publicados da pesquisa do CEBRAP foram surpreendentes. A verificação da disciplina tornou plausível a hipótese de um sistema partidário brasileiro em vias de consolidação (Figueiredo e Limongi 1994, 1995). No período pós-constituição de 1988 a média de disciplina entre os partidos é de 89,4%, o que levou os pesquisadores a apresentar um modelo alternativo para explicação do funcionamento das relações entre o Executivo e o Legislativo na qual a formação de coalizões com partidos disciplinados revela uma estratégia coletiva dos parlamentares no intuito de obter retornos eleitorais.

Simultaneamente Fabiano Santos passa a desenvolver uma pesquisa mais eclética. Os testes de Santos incluem uma diversidade de temas. Das pesquisas sobre a carreira, com teste sobre o recrutamento e retenção dos parlamentares (1998, 2000), aos testes econométrico para determinar os motivos na escolha dos presidentes de comissão (2004), passando pelos estudos de caso (1997a, 2000, 2001, 2002), e da produção Legislativa (1995). Os artigos de Santos utilizam um leque variado de métodos e variáveis para testar diferentes aspectos do fenômeno Legislativo.

Os achados da disciplina partidária juntamente aos de Fabiano dos Santos promoveram uma proliferação de novos estudos que procuram testar outras hipóteses sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro, quase todas, baseadas na abundante literatura existente acerca do Congresso dos Estados Unidos, e suas três versões explicativas (distributivista - partidária - informacional), revisadas por Limongi (1994) em artigo que se tornou referência e introdução ao tema para muitos dos pesquisadores atraídos pelo novo campo de pesquisa. As três versões são utilizadas largamente no meio acadêmico americano como modo de aglutinar novos achados a modelos principais, revelando-se um guia eficaz para balizar discussões e estruturar o campo de pesquisa (Weingastn e Shesple 1995, Maltzman 1997)

Sendo parte do objetivo em revisões de literatura a tentativa de padronizar os trabalhos em modelos e suas variáveis, a utilização do modelo geral das três versões se mostra um guia capaz de cumprir a tarefa de mapear a terra incógnita, possibilitando ainda uma comparação com o Congresso dos Estados Unidos. Contudo, devido à profusão de artigos vamos restringir a revisão a duas versões: a distributivista e a partidária. A ausência da versão informacional se deve a sua insipiência na literatura brasileira (Muller e Pereira 2000, Acir e Santos 2005).

O trabalho de Palermo (2000) revisou parte da literatura aqui revisada, seu objetivo era responder a questão: como se governa o Brasil, utilizando como conceitos explicativos a dicotomia: centralização - dispersão, e governabilidade - ingovernabilidade, para balizar a literatura. Neste trabalho buscaremos uma visão complementar, isto é, pouca ênfase será dada a questões já tratadas, como federalismo. Assim como, os temas Medidas Provisórias

(Figueiredo Limongi 1999, Perreira, Power, Renno, 2005), tramitação em regime de urgência, e veto (Diniz 2005), mecanismos utilizados pelo executivo para governar.

Foram escolhidas quatro variáveis para balizar a revisão, o principal benefício com a escolha destas variáveis é o de que podem ser testadas: 1.1) sistema eleitoral, 1.2) presidencialismo de coalizão, subdividida em: 1.2a) patronagem e gabinetes, 1.2b) poder de agenda e disciplina 1.2c) centralização e conexão eleitoral 1.3) carreiras, 1.4) produção legislativa.

O grupo formado em torno do mapeamento da Terra Incógnita pode ter sua história contada através dos encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), onde os primeiros trabalhos são encontrados no ano de 1994 no grupo de Elites Políticas, posteriormente no grupo de Instituições Políticas em 1999 no qual existia uma predominância da instituição legislativa e sua relação com o executivo, e finalmente configurando em um campo de estudo autônomo no ano de 2002 com o tema de Estudos Legislativos. Enquanto nos encontros da Associação Brasileira de Ciência Política (Abcp) o grupo se constitui deste o início no grupo instituições políticas.

De certo que os encontros da Anpocs e da Abcp servem como trilha para revisar a literatura acerca do Legislativo brasileiro, mas adotaremos nesta revisão apenas os artigos e livros publicados, por duas razões, os principais artigos apresentados nos encontros acabam por serem publicados, e para facilitar a vida do leitor na busca pela bibliografia, dado que a maior parte dos artigos está disponível na internet, na página da CAPES e da *Scielo*. Como em toda revisão não é possível atingir um grau máximo de contemplação, alguns artigos ou itens sempre ficam de fora. Nesta revisão não incluímos os trabalhos de literatura comparada mesmo que estes utilizam o caso brasileiro, pois tal revisão já existe (Figueiredo 2005), nem os trabalhos sobre as Comissões do Legislativo devido à restrição espacial, e sua ligação com a versão informacional.

1.1) Sistema Eleitoral.

Um primeiro passo no mapeamento da terra incógnita é saber como as regras de seleção dos representantes, concentradas no sistema eleitoral, incentiva ou constrange a entrada de cidadãos no processo decisório. Numa linguagem formal o intuito desta sessão é saber, quais estratégias são necessárias para que os indivíduos interessados se tornem atores relevantes na confecção de políticas públicas.

Em perspectiva comparada o sistema eleitoral brasileiro é escalonado como um dos mais propícios a uma desvinculação entre políticos e partidos. As regras eleitorais no Brasil com listas abertas, voto proporcional, financiamento de campanhas centrados no candidato, eleitores voláteis que preferem votar na pessoa do candidato ao invés do partido, são motivos suficiente para predizer que o sistema eleitoral é a explicação para as mazelas do sistema político brasileiro. O sistema acabaria por transferir a responsabilidade para os eleitores sobre a decisão de quais candidatos são os mais capacitados dentro do partido, anulando as instituições internas dos partidos, em consequência enfraquecendo-o.

Scott Manwaring (1991, 1993, 2000), é com certeza a principal referência a ser consultada quanto o argumento descreve a dificuldade de governar em sistemas políticos presidencialistas com sistema partidário fragmentado. De uma perspectiva comparada o Brasil aparece no primeiro lugar no índice de fragmentação partidária entre mais de 25 democracias, considerando uma media entre os anos de 1945 a 1973. Segundo Manwaring, a fragmentação tem como causa o sistema eleitoral e como consequência a dificuldade na ocorrência de maiorias partidárias no Congresso Nacional.

Os fatos históricos comprovam o argumento. No primeiro período pluripartidário, em quatro mandatos, dois presidentes completaram o mandato, um presidente cometeu suicídio, outro renunciou e seu suplente foi deposto pelos militares. Para Manwaring a explicação para tanta instabilidade está na mudança ocorrida na legislação eleitoral pós 1945, que provocou uma maior fragmentação partidária. Na lei de 1945 todas as sobras eleitorais de cada estado eram contabilizadas para o maior partido no estado, assim como, não existiam as coalizões nas eleições proporcionais.

O governo Dutra, eleito segundo esta lei eleitoral foi o único a pertencer a um partido majoritário no Congresso, evidenciando a importância da variável sistema eleitoral. Os presidentes posteriores não tiveram a mesma legislação eleitoral, as sobras eram proporcionais as medias partidárias e coalizões eram permitidas. O resultado histórico foi uma sucessão de conflitos. O conceito de imobilismo, referente as possibilidades dos presidentes governarem sem um partido majoritário, denomina as conseqüências da fragmentação decorrente do sistema eleitoral.

Os presidentes somente obtêm o apoio do Legislativo mediante as altas taxas de popularidade. Na falta de popularidade os presidentes desempenhavam um populismo, tanto na sua concepção paternalista quanto na concepção de gastador irresponsável. É certo que no segundo período democrático o presidente tem prerrogativas constitucionais, como o uso de medidas provisórias, mas para a versão distributivista, no longo prazo o uso das prerrogativas tem um alto custo, na maioria das leis é necessária uma negociação entre Executivo e Legislativo. Uma negociação difícil, devido a falta de uma coesão partidária.

O padrão de ação dos parlamentares seria muito mais devido a sua filiação estadual do que a sua filiação partidária, gerando uma autonomia do parlamentar que somada à fragmentação, resultaria em imobilismo na ação do presidente. A migração partidária é um dado que colabora com o argumento da autonomia parlamentar. O mecanismo de sobras do sistema eleitoral permite aos deputados se elegerem por pequenos partidos e posteriormente migrarem para partidos da coalizão em busca de recursos.

A tentativa do governo em formar uma vasta coalizão, também incentiva a fraqueza dos partidos, pois tornam os partidos organizações do tipo “pega tudo”, o que muitas vezes acaba por distanciar a agenda da coalizão do *status quo* do partido do presidente, dificultando a construção de uma agenda continuada. O presidente para fugir da instabilidade e do imobilismo persegue duas alternativas uma de cooptação do legislativo e a segunda de insulamento da burocracia.

A primeira alternativa para o presidente nesta situação é distribuir recursos de patronagem e clientelismo. Contudo, estes recursos também são instáveis, devido à complexidade da agenda de votações o apoio dos partidos pode mudar sendo necessário um rearranjo de cargos e verbas num período curto de tempo. A segunda é criar agências governamentais de formulação e gerência de políticas públicas, que por sua vez, podem gerar danos na democracia quanto ao tamanho do aparelho de Estado, e quanto a prática do autoritarismo no planejamento de políticas públicas.

Por fim é importante lembrar que a maioria dos argumentos levantados sobre o sistema eleitoral está inserido num contexto de comparação no qual sistema bipartidário e parlamentarismo são pólos opostos a experiência brasileira. O sistema bipartidário por dispensar a formação de coalizões e o parlamentarismo pela possibilidade de dissolução de governos sem a ocorrência de uma crise.

Barry Ames dá uma importante contribuição a versão distributivista, em seu livro *Os Entraves da Democracia no Brasil* (2002), que tem como argumento central o excesso de atores com poder de vetar reformas no Brasil. A lógica da política estadual seria a principal fonte de veto, pois ao invés dos políticos se basearem na ideologia dos partidos para votarem em plenário, as votações teriam base no clientelismo, distribuição de benefícios, e na patronagem, distribuição de cargos.

O livro está dividido em duas partes a primeira está focada no sistema eleitoral, nela nos concentraremos nesta sessão da revisão. No primeiro capítulo Ames oferece uma tipologia que pretende diferenciar as possíveis estratégias adotadas pelos candidatos em suas campanhas eleitorais. A tipologia tem duas dimensões, a primeira capta a distribuição espacial dos votos nos municípios do estado, variando entre a concentração dos votos em poucos municípios ou a dispersão dos votos em muitos municípios.

A segunda medida, a competição municipal, o quanto o candidato compartilhou os votos de um determinado município, variando entre a dominação no município quando sua porcentagem de votos é alta, ou compartilhamento quando mais de um candidato divide os votos no município. Do cruzamento das duas dimensões Ames cria quatro tipos de estratégia propiciados pelo sistema eleitoral brasileiro.

A primeira *concentrado-dominante*, ilustra o típico reduto eleitoral, no qual a distribuição de recursos se torna mais fácil devido a clara definição do alvo a ser atingido e a baixa ocorrência de concorrentes. Este tipo de estratégia é utilizada por prefeitos de grandes cidades.

A segunda *concentrado-compartilhado*, ilustra a estratégia de candidatos de grandes metrópoles, que devido a sua população elegem mais de um candidato no mesmo município, nesta estratégia a competição é alta.

A terceira *disperso-compartilhado* ilustra a estratégia de candidatos com pequena votação, mas em vários municípios. Segundo Ames os evangélicos e a colônia de japoneses adotariam esta estratégia, devido a sua coesão social, que transpassa as fronteiras do município.

A quarta *disperso-dominante* ilustra candidatos que tem muitos votos em muitos municípios do Estado. Esta estratégia é adotada por burocratas que ocupam secretarias estaduais e se beneficiam da distribuição de verbas para todo o estado, formando vínculos “suaves” se comparados aos existentes entre os que concentram e dominam em certos municípios.

Esclarecida esta tipologia Ames infere que os candidatos não precisam buscar o eleitor mediano do seu estado para se elegerem, e sim visualizar e apelar para grupos de eleitores potencias. Para tanto, os deputados devem calcular custos e benefícios de suas estratégias diante de um bom número de variáveis que compõe o ambiente eleitoral. Tomando como variável dependente de aproximação: o número de emendas ao orçamento de cada candidato, Ames testa um modelo estatístico, e chega as seguintes conclusões.

A dominância de um candidato em determinado município aumenta consideravelmente sua probabilidade de obter votos naquele município. Municípios sem dominância ou vulneráveis são alvos de campanha. Candidatos que terminaram a última eleição nos últimos lugares da lista partidária aumentam significativamente o número de emendas ao orçamento. Para Ames estas conclusões mostram a fraqueza dos partidos em configurar programas, servindo de repositório de informação.

Os candidatos definem suas estratégias sozinhos utilizando como parâmetros as variáveis locais de constituição dos municípios no qual empreende sua campanha e onde a competição eleitoral desempenha um papel mais importante do que os partidos.

O modo variado que o sistema eleitoral constrange os parlamentares ou, de outra maneira, as estratégia utilizadas pelos candidatos como resposta aos constrangimentos do sistema eleitoral são a conclusão a que também chega Samuels (1997). Tal variação pode ser escalonada num espectro com extremos na campanha individual centrada no candidato quando este tem acesso a recursos de patronagem e clientelistas, e no outro extremo os candidatos que utilizam o partido para viabilizar sua campanha com os votos da “sobras eleitorais”.

No extremo da campanha individual estão os candidatos a que Ames (2001) se refere quanto aponta a força de deputados “puxadores de voto”. A hipótese de Samuels que reforça esta afirmação está na constatação de que a maioria dos partidos não recebe voto na legenda, fora o PT, os grandes partidos elegem candidatos com voto centrado no indivíduo. A explicação para a identidade do PT, e para os candidatos no extremo partidário da campanha, está na ausência de verbas executadas nas emendas de seus parlamentares no orçamento e da sua oposição ao governo que lhe retira a possibilidade de acesso a cargo no gabinete e de patronagem.

Em outro artigo Samuels (2001) apresenta novos dados que fortalecem a versão distributivista. Ao comparar o quanto gastam nas campanhas os candidatos que concorrem a reeleição e os “desafiantes”, chega a conclusão de que não existem grandes diferenças. O importante para conseguir a eleição é gastar dinheiro na campanha. O incremento de 1% do total de gastos dos candidatos concorrentes, na campanha de um candidato resulta no aumento de 50% na quantidade de votos recebidos por todos os candidatos, num ambiente no qual 3% do total de votos praticamente garante a eleição.

Três estudos da versão partidária apresentam dados que colocam em dúvida a certeza de ser o sistema eleitoral a variável nata para a explicação dos problemas na consolidação do sistema político brasileiro. No Primeiro, Marengo dos Santos (2001) parte do argumento dos distributivistas de que o sistema eleitoral deveria dificultar a formação de partidos estáveis não importando o estado, já que a regra eleitoral é a mesma em todo território.

Contudo, o autor verifica a existência de uma não homogeneidade dos efeitos provocados pelas regras eleitorais nos diversos estados brasileiros. Procurando nos partidos “núcleos duros” estaduais que possam ilustrar diferenças entre as migrações partidárias, Marengo encontra na capacidade do partido de controlar o acesso e a mobilidade na vida política um contra argumento capaz de incitar dúvida sobre as determinações que o sistema eleitoral brasileiro impõe ao sistema político.

O PMDB, por exemplo, apresenta bancadas coesas, isto é, com filiação única, em 17 dos estados brasileiros, ao mesmo tempo em que nos outros estados as bancadas são migratórias. Como explicar esta variação se a regra eleitoral é a mesma.

No segundo artigo, Figueiredo e Limongi (2002), apresentam uma relação de motivos para a falsificação do sistema eleitoral como variável explicativa da baixa institucionalização partidária. Como alternativa as conseqüências previstas por Mainwaring, os autores propõem um entendimento mais amplo da lógica de ação do parlamentar que perpassa uma variedade de estratégias para obtenção de mandato, e estão vinculadas a uma diversidade de objetos almejados pelos parlamentares.

Os motivos, apontados por Figueiredo e Limongi, para a falsificação da variável sistema eleitoral podem ser divididos em dois blocos, entre os objetivos da lógica da arena eleitoral, na qual estão incluídas as variáveis: taxa de reeleição, conseqüências das listas abertas, e baixa taxa de votação na legenda partidária, e os da lógica da arena decisória que serão discutidas mais a frente.

O primeiro dos blocos tem nos dados da taxa de reeleição uma mensuração tradicional na diferenciação dos estudos legislativos entre o Brasil e o Estados Unidos, onde os parlamentares tem longas carreiras legislativas. A alta taxa de reeleição, nos Estados Unidos, também implica uma menor volatilidade do eleitor, os eleitores trocariam poucas vezes de representante, fomentando responsabilização. No Brasil a baixa taxa de reeleição seria um dado sintomático da falta de *expertise* e por conseqüência da baixa produção legislativa.

Mas, para Figueiredo e Limongi, a baixa taxa de reeleição no Brasil ilustra apenas, a diversidade de objetivos e estratégias de obtenção de mandato e de carreira política. Estando vinculados a partidos os políticos participam das eleições a partir de recursos tipicamente eleitorais de competição pelo voto, e num segundo tipo de estratégia, a partir de *expertise* adquirida na vida profissional, tendo como entrada na vida política os cargos de patronagem que posteriormente viabilizam uma candidatura com base nos beneficiários das políticas públicas de sua gestão. Assim, a baixa taxa de reeleição, para a versão partidária, não evidenciaria uma fragilidade do sistema políticos, apenas uma variação.

O segundo dado controverso referente a variável sistema eleitoral, dentro do bloco da arena eleitoral, são as conseqüências da lista aberta. O argumento distributivista é o de que as listas abertas revelam a fragilidade dos partidos brasileiros em conduzir os pleitos eleitorais. A hierarquia partidária seria decidida pelos votos, criando um conflito maior dentro do partido, do que, fomentando uma competição ideológica entre partidos.

Ao responderem a esta questão, Figueiredo e Limongi (2002) apontam as convenções partidárias como o locus de uma decisão não apenas eleitoral, mas de governo. O contra argumento lembra que os recursos necessários a participação em eleições pertencem em ultima instância aos partidos. A distribuição do tempo no horário eleitoral e a definição das listas são recursos utilizados pelos partidos segundo uma lógica de ação coletiva que divide candidatos com maiores visibilidade, como vimos no parágrafo acima, a partir de uma diversidade de estratégias que, por sua vez, obedecem a uma lógica de competição espacial, ou seja, considerando os candidatos concorrentes em seu distrito eleitoral e sua força eleitoral.

A terceira forma de verificar as mazelas causadas pelo sistema eleitoral se encontra na baixa taxa de votação partidária. Os eleitores votariam em candidatos e não em partidos, implicando posteriormente na concentração de poder segundo uma lógica de recursos eleitorais do parlamentar que, ao se sentirem coagidos pelo partido, mudam para uma legenda nova levando consigo seus votos.

A versão partidária utiliza como dados para falsificar o argumento, a verificação de sobras eleitorais como a principal fonte de eleição de candidatos. No Brasil as “principais eleitorais” seriam as sobras, portanto a necessidade dos candidatos em apoiar a lista partidária como um todo se torna imprescindível para a maioria dos candidatos. Outro dado que fortalece a hipótese partidária é a relatividade na posição da lista e o número de votos para a garantia da eleição. A vinculação entre candidatos e eleitores pregada pelos distributivistas, não se verifica ao longo das eleições. Para cada pleito o número de candidatos eleitos e a quantidade de votos se alteram, impossibilitando a assertiva que vincula eleitores e candidatos.

O segundo bloco de motivos pretende testar a principal argumentação da versão distributivista, qual seja a de que existe uma “conexão eleitoral” entre representantes e representados. Como este é uma das variáveis escolhidas para explicar a formação das coalizões, seu detalhamento será exposto a seguir, na sessão: centralização e conexão eleitoral.

As sobras são o tema principal de um artigo de Santos (1999). A pergunta que guia sua pesquisa é: porque os parlamentares delegaram tanto poder de legislar para o Executivo. A resposta da versão distributivista obedece à seguinte lógica, ao delegar assuntos de interesse nacional ao Executivo os parlamentares podem se concentrar na produção de políticas clientelistas.

Tal delegação se iniciaria no sistema eleitoral, com a contagem dos votos a partir das cotas partidárias, e na lista partidária definida pela votação de parlamentares com maior número de votos, tendo como consequência o aparecimento dos “puxadores de voto”. Na arena decisória os parlamentares com grande número de votos enfraqueceriam a liderança partidária.

A resposta alternativa de Santos, numa versão partidária, é de que as sobras na verdade fortalecem o partido. A lógica seria outra, como não existe meios de o parlamentar identificar sua “base eleitoral” para que possa destinar projetos, suas campanhas dependem dos companheiros de legenda. Contados os efeitos das transferências e das coligações, a possibilidade de uma identificação do distrito eleitoral diminui.

Assim, para gerar uma visualização de suas propostas no distrito, o parlamentar delega ao presidente a produção de leis e utiliza esta produção como meio de identificação de sua atuação para o eleitorado. Santos conclui o artigo apresentando um modelo espacial, no qual o parlamentar deve avaliar os custos de ter informação sobre quem são seus eleitores, ou sinalizar sua ideologia ao eleitorado com políticas nacionais produzidas pelo presidente. A decisão do parlamentar dependerá de um lado, da possibilidade de identificação de seu distrito, quanto maior a concentração de votos, maior a busca por políticas locais, e de outro lado, existe a possibilidade de se aproximar ideologicamente do programa do presidente, quanto menor a distância entre o deputado e o presidente no espectro ideológico, menor o custo de aderir à agenda do Executivo.

2) Presidencialismo de coalizão: patronagem e gabinetes, disciplina e poder de agenda, centralização e conexão eleitoral.

Seguindo o desenho da caixa preta, depois de estabelecidas as regras para construção de governos, e escolhidas às elites que participarão do processo decisório, passamos as variáveis que fazem parte da forma de governo. No Brasil o presidencialismo é a forma de governo, e a literatura o qualifica como de coalizão. Isto significa que o presidente eleito por voto direto não faz parte de um partido majoritário no Legislativo,

para obter maioria necessita formar uma coalizão com outros partidos. Na revisão desta variável veremos que as duas versões discordam sobre os mecanismos de ação coletiva que garantem a eficiência da coalizão.

Logo após alguns parágrafos introdutórios a respeito das diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo e da possibilidade de existirem governos de coalizão no presidencialismo, revisaremos como as versões explicam a estabilidade das coalizões.

A literatura comparada aponta uma série de dificuldades para que seja garantida a governabilidade no presidencialismo que seriam amenizadas se o país adotasse o sistema parlamentarista (Linz 1990 a, 1990 b, 1994). Enquanto o sistema parlamentarista facilitaria a gestão do governo, pois, o Executivo e o Legislativo teriam um único objetivo dada a concepção de governo ocorrer a partir da formação de uma maioria no legislativo.

O presidencialismo traria dificuldades devido à separação de objetivos entre os dois poderes, as tentativas de formação de um governo dependeriam do partido do presidente obter a maioria no legislativo, um difícil objetivo em países com sistema eleitoral proporcional e de grande magnitude dos distritos, resultando num sistema partidário fragmentado na arena decisória. Para governar o presidente teria a difícil tarefa de formar uma coalizão neste ambiente multipartidário. Para além destas dificuldades, as coalizões seriam frágeis devido ao ambiente de multiplicidade ideológica, e ao objetivo primário dos partidos de conquistar o governo. Existiria uma preferência dos partidos por se manterem fora da coalizão, aguardando por novas eleições, e muitas vezes fazendo oposição ao governo na esperança de fracasso governamental.

O termo presidencialismo de coalizão cunhado por Sérgio Abranches (1988) teria sua conotação inicial ligada à versão distributivista. Segundo Limongi (2006) a coalizão a que Abranches se referia tinha como experiência empírica o primeiro período democrático e o governo Sarney, portanto, não foram consideradas as mudanças ocorridas na constituição de 1988 que, disponibiliza ao presidente maior poder de agenda. Para Abranches a coalizão necessária na formação de um governo dependeria do acordo com um

grande número de lideranças, incluídas além das partidárias, e estaduais, o que dificultaria sua formação.

Diferente de Abranches e Linz, Limongi e Cheibub (2002)), Limongi (2006) Limongi e Figueiredo (2006), numa versão partidária para a qualificação do presidencialismo de coalizão apontam semelhanças entre o Presidencialismo e o Parlamentarismo. Ambos teriam como objetivo a formação de governos estáveis, dada pelo sucesso na formação da coalizão, a dominância de propostas da coalizão, e a disciplina partidária. Para verificar estas semelhanças três requisitos são necessários.

O primeiro, a possibilidade de os partidos se unirem com o partido minoritário do presidente para participarem na composição dos cargos do gabinete, ou ministérios. O segundo, o sucesso do presidente e sua coalizão em ter seus projetos aprovados e em maior número do que a oposição. O terceiro, a ocorrência de uma disciplina partidária entre os partidos da coalizão capaz de dar previsibilidade as votações no plenário, ao votar de acordo com a posição do governo.

O caso do presidencialismo brasileiro, pós constituição de 1988, cumpre os requisitos e se mostra semelhante ao parlamentarismo. Neste período, os presidentes formaram coalizões e estas se mostram disciplinadas, aprovando as propostas enviadas pelo Executivo. Portanto, a predição de dificuldades na condução de governos de coalizão no presidencialismo não encontra lugar nos dados.

Aqui, é importante frisar a diferença existente entre o primeiro período democrático e o segundo, os requisitos que Limongi aponta são cumpridos apenas no segundo período democrático. A capacidade de legislar do Executivo é a principal explicação da versão partidária, para diferenciar os dois períodos, especificamente a prerrogativa do Executivo na formulação do orçamento, em editar medidas provisórias, o direito de pedir urgência, acelerando a tramitação das propostas, e a possibilidade de vetar parcialmente ou totalmente as propostas aprovadas no Legislativo.

Santos (2006a) (2006b) se une a perspectiva das semelhanças entre parlamentarismo e presidencialismo. Ao citar Cheibub (2005) e sua pesquisa empírica, Santos afirma que não existem diferenças quanto à estabilidade dos regimes. Aponta como possível sensação pejorativa ligada ao presidencialismo os exemplos da América do Sul, com suas experiências de governos militares e insistentes problemas sociais, e complementa a comparação, sobre a equivalência do parlamentarismo e presidencialismo, ao lembrar que a afirmação de que o parlamentarismo propicia governos de maioria também é insuficiente dado o grande número de governos minoritários em países parlamentaristas, chamados pela literatura de governos de tolerância, e de outro lado, o exemplo de presidencialismo minoritário nos Estados Unidos, onde os presidentes governaram boa parte do século XX com minorias no Legislativo.

Estas seriam ilustrações suficientes para afirmar que, a existência de governos minoritários não impediria a estabilidade do governo. Santos, não é tão otimista quanto Limongi (2006), aponta para algumas deficiências do modelo partidário como o da falta de incentivo às comissões para que os agentes políticos desenvolvam capacidade governativa, a então alternativa via delegação poderia ser conjugada com estratégias de negociação via comissões.

2 a) Patronagem e Gabinetes

Em um de seus primeiros artigos Santos (1997) ao assumir o presidencialismo de coalizão como o sistema de governo no Brasil aponta três questões como as necessárias para a compreensão deste sistema. 1-Como é formada a relação entre Executivo e Legislativo. 2-Qual sua variação no tempo. 3-Qual a probabilidade desta formação continuar em vigor. Vimos nos parágrafos introdutórios desta sessão a primeira parte da resposta para primeira pergunta: no presidencialismo de coalizão, o presidente é membro de um partido minoritário, para governar tem que formar uma coalizão multipartidária, a outra parte é saber como a maioria aceita a proposta do presidente, ou de outro modo como o presidente mantém a coalizão com disciplina.

Para Santos (1997) e Amorim e Santos (2001) a patronagem: ocupação dos cargos existentes na burocracia é a resposta. Propiciar aos partidos que fazem parte da coalizão acesso aos cargos da burocracia implica na participação de outros partidos, além do partido do presidente, nos benefícios e custos referentes ao exercício de governar. O principal custo é a função de garantir maiorias disciplinadas nas vocações em plenário. Como benefício os participantes da coalizão recebem cargos na burocracia, com a possibilidade extrema de ocupar um “ministério fechado”.

Ao responder a segunda questão Santos frisa as diferenças existentes entre período de 1946 a 1964 e o período pós-constituição de 1988. Enquanto no primeiro o governo tem *agenda compartilhada*, com a confecção do orçamento no legislativo, no segundo tem *agenda imposta* pelo Executivo, que além de confeccionar o orçamento, utiliza as tramitações em regime de urgência para ver suas propostas aprovadas.

Tal diferença também pode ser percebida nos níveis de disciplina em plenário nos dois períodos. Enquanto no primeiro período o índice é baixo, no segundo é alto o suficiente para prever as votações. Portanto, existem diferenças quanto à variação no tempo, falta apenas explicar, a terceira questão: qual mecanismo possibilitava a continuidade da coalizão.

A resposta de Santos (1997) é exposta através da teoria espacial, num contínuo que representa a relação entre o Executivo e o Legislativo, num extremo se encontra a situação na qual o Legislativo tem amplos poderes e os parlamentares têm poder individualmente. No outro extremo, se encontra um governo centralizado pelo Executivo que tem amplos poderes de agenda: formular tipos exclusivos de lei, requerer tramitação especial, e vetar leis. Ao se aproximar do centro teremos de um lado parlamentares organizados em comissões, e do outro líderes partidários com poderes de articulação entre o Executivo e parlamentares. Pois bem, neste meio se encontra um ponto de equilíbrio, um ponto ótimo. A terceira resposta é a variação entre os dois extremos, o vigor do governo cresce em direção ao meio, em ambos os extremos a possibilidade de problemas de governo é maior.

Em artigo posterior Santos em parceria com Amorin (2001) tornam robusto seu modelo ao testar a disciplina em plenário nas votações do período de 1946 a 1964. Verificando que a disciplina é baixa, os autores partem para uma explicação do fenômeno. Como o maior interessado em obter maiorias é o presidente, e ele tem dificuldade de conseguir maioria através da disciplina dos partidos, e uma vez que não possui os poderes de agenda do período pós-constituição de 1988, para forçar esta disciplina.

O recurso disponível ao presidente é a distribuição de cargos na burocracia para o maior número de parlamentares, não importando o partido a que pertencem. De um lado, com o crescimento do estado a partir dos anos 30 os cargos na burocracia se tornaram um recurso para incentivar a participação de parlamentares na coalizão de governo. De outro lado à alternativa de não participar do governo implica na possibilidade de fazer oposição e esperar para concorrer ao cargo máximo de presidente e passar a gerir todos os cargos ao invés de se contentar com alguns. Ao distribuir cargos aos parlamentares sem distinção de partido, o Executivo cria facções partidárias pró e contra o governo dentro de cada partido, explicando o fenômeno da baixa disciplina.

A principal pesquisa produzida para testar a importância da patronagem como mecanismo de formação de governos de coalizão é de autoria de Amorin Neto (2000, 2006). Enquanto outros autores preocupados em definir o presidencialismo de coalizão utilizam a contagem simples do número de partidos recrutados para o gabinete como um meio de verificar sua existência, Amorin afirma que as estratégias de cooptação para o gabinete variam.

Para uma correta mensuração, e definição, do que seja o governo do presidencialismo de coalizão, deve ser considerado o peso dos partidos neste cálculo. Ao verificar apenas o número de partidos no gabinete, ficam excluídos os ministros “técnicos” que não pertencem a qualquer partido. Com a verificação das estratégias de cooptação, Amorin é capaz de entender quais as consequências das diferentes estratégias adotadas pelos presidentes, respondendo a questões cruciais, como: a maior participação de um partido significa um maior apoio à coalizão deste partido nas votações no Congresso, ou, se

existe uma distribuição equitativa dos cargos do gabinete entre os partidos que compõem a coalizão.

Para responder essas questões, Amorin, propõe um indicador do grau de coalescência dos gabinetes, este tem como hipótese de construção a seguinte lógica: quanto maior a proporcionalidade entre as cotas dos partidos pertencentes ao gabinete e seus pesos no congresso, mais coalescente será o ministério, ou de outra maneira, quando maior a participação de um partido no gabinete maior o seu apoio a coalizão governante. O indicador é construído matematicamente e tem como base, para uma simplificação, a relação entre a porcentagem dos ministérios ocupados pelo partido i e a porcentagem de cadeiras do partido i no Congresso.

Outro indicador necessário para saber as conseqüências das estratégias é a mensuração do tempo de duração dos gabinetes. Amorin adota três critérios para verificar novos gabinetes: a posse de um novo presidente; mudança na composição partidária do gabinete; e mudança de mais da metade dos ministros.

A hipótese da coalescência pode ser melhor compreendida quando lembramos que num sistema multipartidário o partido do presidente é pequeno, insuficiente para proporcionar uma maioria. Diante da necessidade de formar uma coalizão governante, sua estratégia de cooptação pode variar entre editar decretos com tramitações privilegiadas no Legislativo e compor um gabinete com técnicos, ou construir um governo de coalizão com outros partidos e legislar com leis de tramitação normal.

Para verificar o impacto da formação de gabinete na disciplina dos partidos que pertencem ao gabinete, Amorin utiliza as votações nominais, incluídos abstenções e ausências, no plenário da Câmara dos Deputados, realizadas ente 1989 e 1998. Para identificar a preferência do governo usa a indicação do líder do governo na Câmara. A principal hipótese do trabalho é: quanto mais coalescente for o gabinete, mais disciplinado o comportamento dos deputados que pertencem aos partidos integrantes do gabinete. A hipótese principal é confirmada, a distribuição dos cargos do gabinete para os partidos que compõem a coalizão propicia apoio dos partidos ao governo. Outra importante conclusão é:

quanto mais coalescente os gabinetes mais estáveis são os presidentes, podendo legislar através de tramitação normal.

2 b) Poder de Agenda e Disciplina.

No livro *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* de 1999, que reúne os artigos publicados pelos autores até aquele momento (1994, 1995, 1996, 1998). Figueiredo e Limongi classificam o presidencialismo no Brasil como de coalizão, ou seja, devido ao pluripartidarismo, o partido do presidente deve construir uma coalizão com outros partidos para poder obter maioria no Legislativo, de início podemos perceber a importância central dos partidos na organização dos governos.

A partir de uma comparação com o primeiro período pluripartidário, os autores mostram que o Executivo obteve uma série de regras que favorecem suas atividades no período pós-constituição de 1988, no que diz respeito à proposição de leis. Saber qual a relação existente entre os recursos do presidente e a disciplina nos partidos é o intuito do livro. Começamos pelos recursos disponíveis ao Executivo, são eles: a formulação e implementação do Orçamento, o pedido de urgência na tramitação de projetos de lei, a proposição de medidas provisórias, e ainda os recursos da patronagem e do clientelismo.

Um exemplo do uso desses recursos está no índice de 55% de pedidos de urgência em um total de 514 projetos pesquisados no período 1989 a 1994. Todo esse arsenal deixa dúvida sobre a importância dos partidos, mas para os autores o arsenal é usado como indução à cooperação e não como imposição unilateral, o que poderia levar a uma confrontação de poderes. O líder partidário no argumento dos autores é o ator chave para a previsão do comportamento partidário do legislativo. Num ambiente onde todos os parlamentares têm direitos iguais, fazem-se necessárias regras que estruturam os trabalhos.

A liderança é uma instituição legislativa que permite aos parlamentares, através da delegação, influenciar a atividade legislativa. Dentre os recursos disponíveis, os líderes possuem os de organizar as atividades legislativas, alocando os deputados em comissões, e

confeccionando a agenda dos trabalhos. Esses recursos possibilitam ao líder montar estratégias com ganhos mútuos no longo prazo, convertendo estratégias individuais que pontualmente seriam favoráveis, mas que em longo prazo devido a informações incompletas levariam os parlamentares a cenários desfavoráveis. O líder explicaria a junção entre a ação coletiva dos partidos e sua relação com o Executivo.

A imprevisibilidade de ações individuais e futuras coloca na figura do líder um repositório de informações que conferem estabilidade à atuação dos parlamentares. A estabilidade nas atividades legislativas é explicada de maneira complementar pela vinculação entre os líderes partidários e os líderes de governo. Os partidos através de seus líderes constroem acordos de longo prazo com o Executivo, acordos que seriam difíceis se construídos pelos parlamentares individualmente. Os partidos teriam na indicação da votação do líder a transfiguração em “resumo” do acordo do colégio de líderes e, por conseguinte o acordo com o Executivo.

O grau de convergência entre a votação da bancada e a indicação do voto do líder é para Figueiredo e Limongi (1999), o momento metodológico de substanciação do acordo entre os partidos e o Executivo. Em matérias importantes para o Executivo os líderes conduziram as votações, em matérias não importantes à atuação do líder não é verificada. Os autores também vão colocar em destaque a atuação do líder no plenário, onde possuem recursos para adiar votações ou apressá-las, ou ainda restringir atuações individuais de parlamentares “rebeldes”. O líder é o promotor da ação coletiva, que torna o partido um grupo capaz de produzir ameaças ou de cumprir promessa.

Uma primeira crítica aos achados de disciplina partidária se refere às diferenças encontradas nas medias das disciplinas partidárias em dois períodos democráticos: o constituinte e o pós constituição. Esta crítica aparece em números no artigo de Mainwaring e Liñan (1998) quando estes testam a disciplina no período constitucional e apuram uma lealdade média de 53%. Sendo que os partidos de esquerda apresentam medias disciplinares superiores a 90%, enquanto o PMDB apresenta média no nível de 50%.

Um segundo achado importante da pesquisa é a maior fidelidade dos parlamentares a sua bancada estadual em comparação a partidária o que apontaria a força do federalismo na determinação do voto. Com testes para o PMDB e PFL os autores verificam um crescimento de 7% na disciplina estadual, ou seja, ao se considerar a bancada estadual como partido, em comparação a partidária. Os autores da pesquisa apontam exatamente as diferenças nas regras do processo decisório, assim como Figueiredo e Limongi, para esclarecer tais diferenças entre o período constituinte e o período pós-constituição, no qual os líderes partidários possuem maior poder de coerção.

Outro ponto que esclarece a diferença e a necessidade impositiva das votações no período constituinte, independente de haver consenso sobre a matéria. De maneira diferente no período pós-constituição os líderes podem esperar e levar ao plenário para votação apenas aquelas matérias consensual.

Outra crítica aos achados da disciplina partidária está na centralização do argumento nos dados de votações, que esconderiam os dados substanciais para o entendimento de como a disciplina é conquistada pelo líder. A disciplina verificada metodologicamente nas votações, segundo a versão distributivista, se refere apenas ao estágio final de um processo no qual as trocas clientelistas são determinantes. Devido ao sistema federativo e ao sistema eleitoral brasileiro os líderes têm dificuldades de impor disciplina.

Para solucionar os problemas de coordenação são utilizados recursos do Executivo, revelando uma organização dos trabalhos determinada por um padrão de distribuição de recursos na federação e não através dos partidos. Ames (2002) enumera ao menos três pontos importantes esquecidos pela análise circunscrita às votações. O primeiro se refere ao clássico conceito de *não decisão*. Utilizando as votações a versão partidária não consegue ver como a disputa de poder motiva o processo. Com a análise dos temas de jornais, Ames constata que importantes reformas não chegaram ao Congresso.

O segundo ponto se refere à constatação estatística de que votações em plenário são definidas com 80% dos votos para um lado. Essa constatação é conhecida como efeito de *bandwagon*. O terceiro ponto remete a pesquisa para os outros estágios do processo onde é possível perceber a atuação individual dos deputados em busca de recursos para seu distrito eleitoral, como no caso da Comissão de Orçamento.

A principal crítica formulada pelos distributivistas, se dirige ao caráter reducionista usado pelos defensores da disciplina partidária para avaliar a formação de um padrão de organização nos trabalhos legislativos. Para os distributivistas, partidos não são apenas representantes que encontram no líder uma forma de organizar uma ação coletiva. Partidos, também têm uma função de condensar um repositório ideológico em rótulos passíveis de fácil identificação pelos eleitores.

Ames (2002) propõe como uma mensuração mais adequada para verificar o padrão partidário de organização, as motivações de deixar o partido. O fenômeno da troca de partidos torna a verificação metodológica da disciplina usada por Figueiredo e Limongi, “frouxa”. Os deputados ao trocarem de partidos tornam-se disciplinados a mais de um líder. O uso das motivações de deixar o partido como mensuração, possibilita verificar a lealdade ao líder em contraste a lealdade ao eleitorado, ou ao seu distrito eleitoral.

A intenção com a mensuração da motivação em deixar o partido é a de salientar que, a disciplina constatada nas votações ilustra uma das faces da coalizão votante no plenário, a dos deputados sem estabilidade eleitoral que procuram recursos por meio da delegação a líderes. A outra face não revelada é a dos deputados estabelecidos em seus “distritos eleitorais” que respondem a um padrão de organização federativa, trocando de partido para evitar competições intrapartidárias, e utilizando sua estabilidade eleitoral como recurso de barganha.

Esta face federativa revela uma estruturação partidária a partir de baixo, ou em senso estrito, a partir da posse de votos. Indo de encontro aos achados da versão partidária

que afirma haver um comportamento de indução a partir do topo, ou seja, da indicação do voto do líder em plenário. Assim para Ames, a segurança quanto à reeleição, mensurada pela dominação, *senioridade* e a posição na lista partidária, tornam-se determinantes na configuração de um padrão de comportamento dos trabalhos legislativos. O argumento da versão distributivista pode ser resumido na seguinte frase: a variação de comportamentos nos trabalhos legislativos é dada pela capacidade dos parlamentares em dominar seus “distritos eleitorais”, e em garantirem suas reeleições, e não em seguir a determinação de seu líder.

2 c) Centralização e Conexão Eleitoral

O argumento distributivista tem no Brasil, a Comissão Mista de Orçamento como principal fonte de dados para comprovação da conexão eleitoral. Em artigo pioneiro Ames (1986) discute o primeiro período democrático a partir da comparação com o período de governo militar no qual o Legislativo passa a ter menos poder. Redução de poder apoiada em ideologias as vezes desenvolvimentista as vezes autoritária, defensoras de uma visão do Legislativo com lógica favorável a expansão do orçamento causada por emendas de parlamentares.

No primeiro período democrático o Congresso tinha a prerrogativa na formulação do orçamento, os deputados utilizavam segundo Ames esta prerrogativa de modo a beneficiar seus “redutos eleitorais”. Esta lógica se propaga entre os deputados e acabaria por expandir os gastos, tornando a política fiscal irresponsável. O deputado diante de um sistema eleitoral que incentiva a campanha individualista projetava a quantidade de emendas ao orçamento a partir de sua insegurança quanto a reeleger-se.

Dentro do congresso para verem suas emendas garantidas participavam da Comissão de Orçamento, que devido à grande renovação possibilitava sua inserção. Ao participarem das comissões os deputados se projetavam no partido, ao tornarem-se influentes em vínculos verticais com políticos de seu Estado, e na especialização em certas políticas públicas nas quais possui experiência profissional. Participavam da Comissão

deputados com maior número de votos na lista de seu partido. Ames lembra que esta lógica não foi constante. No governo Dutra e Café Filho os deputados foram austeros, mas nos governos de Vargas, Juscelino, Goulart a expansão do orçamento foi a regra.

Na sessão anterior revisamos a crítica feita por Ames (2001) aos achados da disciplina partidária. Nesta sessão vamos aprofundar seu argumento geral, qual seja, existe um grande número de atores com capacidade de veto no sistema político brasileiro, são eles: o sistema eleitoral, que como revisado na primeira sessão propicia quatro tipos de estratégias determinadas não pelo partido e sim pelas condições de competição entre candidatos; a preponderância do Executivo, que a partir de seus recursos de patronagem e clientelismo reconfigura a relação com o Legislativo de partidária para federativa. Nesta sessão vamos nos concentrar no segundo tipo de veto que, acontece na arena decisória.

O veto na arena decisória, segundo Ames (2001), tem três possíveis causas. A primeira esta no grande número de partidos, o que pode causar uma fragmentação partidária. A segunda nas regras do processo decisório, no caso do Brasil a proposição do orçamento através do Executivo, junto a possibilidade de legislar e controlar o tempo de tramitação. E a terceira causa a propensão dos deputados em priorizar políticas particularistas que favorecem seus “redutos eleitorais”.

Para testar esta propensão Ames utiliza como dado às votações importantes da constituinte de 1988, e o grupo de medidas provisórias editadas no governo Collor. Seus achados revelam que deputados com votação do tipo dominante tendem a ser autônomos decidindo sua votação sem considerar a ideologia do partido a que pertencem. Assim como, os governadores de Estados têm influência decisiva sobre os deputados de seu Estado.

No entanto o achado mais importante para a assertiva acerca do grande número de atores com poder de veto está nos benefícios particularistas, que ao se tornarem a principal motivação dos deputados impede ou tornam custosas as políticas de âmbito nacional. Para Ames a propensão ao particularismo não se restringe ao orçamento, ele também pode ser constatado na montagem dos gabinetes.

Esta segunda possibilidade de se mensurar a busca dos deputados por verbas particularistas tem no seu argumento um diálogo com a versão partidária desenvolvida por Amorin Neto (2001). No argumento de Amorin Neto quanto maior o número de membros dos gabinetes originário dos partidos da coalizão governante maior será a disciplina partidária nas votações. Ames critica este argumento em três aspectos. Primeiro é notória a formação de gabinetes com técnicos apartidários que tem como meta o insulamento burocrático de sua pasta.

Para além destes gabinetes técnicos, os presidentes disponibilizam aos indivíduos de sua confiança pessoal alguns cargos, a chamada “cota pessoal”. Nos governos Collor e Itamar esta cota preenchia boa parte do gabinete. Por fim, mesmo os ministros nos quais partidos participam são no entender de Ames apenas intermediários que, asseguram a transformação das emendas orçamentárias em política públicas, a busca destes ministros partidários por ministérios com políticas públicas localistas é a prova da afirmação. Através de *convênios* os ministros favorecem municípios onde seus partidários concentram votos, principalmente em seus Estados de origem, proporcionando um incremento na sua própria carreira e assumindo a liderança política do seu partido naquele Estado.

Em período recente a defesa do modelo da conexão eleitoral é tarefa da dupla Mueller e Perreira (2002, 2003). Mesmo reconhecendo o papel centralizador que o presidente e os líderes partidários exercem, ao testar seus modelos os autores evidenciam a variável execução de emendas ao orçamento como o mecanismo chave para a formação das coalizões, como também, para aumentar as chances de reeleição dos parlamentares.

No primeiro artigo o processo orçamentário é explicado com detalhes para mostrar que as emendas ao orçamento são uma “moeda” de baixo custo na tarefa dos presidentes em reunir coalizões majoritárias. Os autores descrevem o processo do orçamento apontando os mecanismos de centralização usados durante toda sua tramitação pelo presidente para reunir coalizões. Tanto no Executivo onde a partir da Secretaria de Orçamento Federal, as propostas de todos os ministérios são centralizadas, analisadas, e estimadas as receitas e despesas do governo, do total de verbas do orçamento, que inclui o da seguridade, das estatais e o de investimento.

Quanto no Legislativo limitado a modificar através de emendas parlamentares apenas a 2% do orçamento, no qual o mecanismo de centralização está na Comissão Mista de Orçamento e Finanças que, em seu relatório final não recebe grandes modificações do plenário e, portanto, pode ser considerada uma instituição relevante. O processo de emendas ao orçamento tem início com os líderes partidários escolhendo os parlamentares que ocuparão os principais cargos na Comissão.

Com 84 parlamentares participando em subcomissões temáticas, a comissão tem no presidente, vice-presidentes, relator geral e nos sub-relatores a centralização dos trabalhos. Os parlamentares ao apresentarem emendas devem ligá-las a algum programa definido no Plano Plurianual, e sua execução dependerá ainda da disponibilidade de verbas no calendário do Tesouro Nacional. A frente de toda esta centralização o parlamentar é induzido a cooperar com o Executivo nas votações em plenário, do contrário, dificilmente suas emendas ao orçamento serão executadas.

A falta de sincronia entre a aprovação da emenda e sua execução é tida pelos autores como mais um trunfo do presidente no arrematamento da coalizão, ao liberar os recursos em períodos diferentes o presidente pode contrabalançar crises na coalizão garantindo a votação favorável em propostas polêmicas.

A pergunta que fica é, segundo os autores, o porquê de os parlamentares não modificarem a tramitação do orçamento de maneira a exercerem maior poder, e a resposta está no alto retorno eleitoral desse arranjo. Parlamentar que tem suas emendas executadas tem probabilidade alta de reeleição (Perreira e Renno 2001). Para testar a validade da conexão eleitoral na arena decisória Mueller e Pereira (2002) testam um modelo multivariado, no qual a correlação entre votar com a coalizão e a execução de emendas é a principal explicação para a tarefa do presidente em reunir maiorias. Nos dados também é possível notar a concentração temporal na execução das emendas nos anos de 1999, 2000, e 2001 mais de 60% das verbas teve sua liberação no mês de dezembro. E a execução de emendas nos momentos de crise da coalizão, quando a matéria é polêmica e a necessidade de barganhar se torna decisiva na vitória da coalizão.

Num segundo e terceiro artigos Mueller e Pereira (2003, 2006) aprimoram o modelo da conexão eleitoral. O argumento tem a intenção de conciliar as explicações na arena eleitoral e decisória. A arena eleitoral imprimiria uma descentralização no comportamento dos parlamentares que recebem poucas restrições do partido neste momento do processo político, as listas são abertas e a representação é proporcional. A arena decisória constrangeria o comportamento dos parlamentares com mecanismos de centralização da decisão a partir do Executivo.

Os recursos do Executivo são novamente - vide poder de agenda - apontada como os mecanismos que garantem a manutenção da coalizão (poderes constitucionais dos presidentes o tornam capaz de ser preponderante no número de leis aprovadas. O presidente tem como coordenadores dos trabalhos de tramitação os líderes dos partidos, e ao centralizar a execução das emendas ao orçamento tem um importante meio para a barganha política com os parlamentares).

Ao testar o modelo do comportamento dos parlamentares em votar ou não com o presidente em 327 votações entre 1995 e 1998, os autores utilizam como variáveis: a porcentagem do valor de emendas executadas em relação às propostas totais de emenda, valor total de emendas para o município onde concentra votos, e acrescenta a direção na mudança de partido, e a ideologia dos parlamentares. Os resultados confirmam o modelo: os parlamentares que votam com a coalizão do presidente, executam maior quantidade de emendas no orçamento, essas emendas são destinadas ao município onde possui concentração eleitoral ou para todo o estado.

Quanto as migrações, a saída da coalizão do presidente indica que o parlamentar votará contra, e a entrada na coalizão indica que o parlamentar votará a favor do presidente. Outros testes são empregados para validar hipóteses sobre gastos de campanha, mas são rejeitados. A principal variável para explicar a votação com o presidente está na execução de emendas do orçamento. Os dados confirmam a hipótese de partidos fortes na arena decisória, pertencer a um partido que faz parte da coalizão é uma importante estratégia de longevidade na carreira dos parlamentares.

Samuels é outro defensor da existência de uma conexão eleitoral, mas diferente de Pereira e Muller (2002 2003), o conagração da conexão com a reeleição se deve aos gastos de campanha, e não a execução das emendas do orçamento. No modelo de Samuels ao destinar benefícios aos distritos eleitorais os parlamentares criam um vínculo com grupos privados que mais tarde durante a campanha serão os principais contribuintes.

A execução de emendas no orçamento e outros benéficos destinados aos distritos onde os parlamentares concentram seus votos é apenas um meio dos parlamentares manterem contato com os grupos financiadores de campanhas. A relação direta entre execução de emendas e voto no candidato não acontece devido a uma serie de motivos que dificultam a percepção do eleitor. Os projetos são pequenos, em sua maioria fazem parte de um projeto maior do governo federal, a execução das emendas é controlada pelo Executivo e, o crédito pela obra deve ser dividido entre prefeito, governador e outros deputados.

A votação dos candidatos é em sua maioria dispersa, e os eleitores dizem não lembrar em quem votaram nas ultimas eleições, portanto, a capacidade do candidato a reeleição de conectar suas execuções de emendas do orçamento aos seus eleitores, e estes reconhecerem os benefícios é pequena. Samuels apresenta num outro artigo o quadro dos financiadores de campanha no Brasil (2003), que acaba por complementar sua hipótese de conexão eleitoral através da execução de emendas ao orçamento, mas estas servindo como vinculo entre candidatos e grupos privados financiadores de campanha.

Se na arena decisória as emendas são o mecanismo necessário para garantir a reeleição, esta constatação pode também ser percebida na arena eleitoral através dos financiadores de campanha. Na arena decisória as emendas são em maior parte 90% para a infra-estrutura, em programas que podem beneficiar o comércio e indústria de localidades especificas. Na arena eleitoral os maiores contribuintes de campanhas para deputado federal são as de construção civil, conhecidas como empreiteiras. Samuels por fim pontua a diferença existente entre financiadores dos parlamentares candidatos pertencentes a coalizão e de oposição, os últimos tem maior contribuição de indivíduos e seus gastos são em quantidade bem menor que os candidatos pertencentes a coalizão.

O modelo desenvolvido pela versão distributivista recebe uma série de críticas da versão partidária, sendo as mais enfáticas as produzidas por Figueiredo e Limongi. Em contra partida a explicação de uma conexão eleitoral, Figueiredo e Limongi (2002, 2005), argumentam que para haver a conexão em primeiro lugar as bases eleitorais devem ser individuais, o que foi em parte desconstruído pelo bloco de argumentação centrado na diversidade de estratégias eleitoral, revisado na primeira sessão - sistema eleitoral-. Para este segundo bloco a crítica se concentra na impossibilidade dos parlamentares em alocar recursos, sem que haja um constrangimento do partido.

Para os autores a atividade na Comissão é coordenada pela maioria no governo tanto no momento da confecção de emendas, e principalmente na distribuição dos recursos. Para a versão partidária a identificação das despesas com maior probabilidade de execução como a posterior tramitação e implementação coordenada pelos ministérios, dependem da resolução de problemas de coordenação que só partidos conseguem exercer.

Outro ponto que coloca em cheque o argumento distributivista, de parlamentares solitários a procura de verbas se encontra na verificação de que a maioria das emendas apresentadas serem coletivas. As organizações coletivas: bancadas estaduais como demonstrado por Samuels (2002), as comissões, e os partidos têm maior peso na decisão de quais serão as emendas ao Orçamento, em contrapartida a parlamentares solitários.

Em artigo posterior o argumento é refinado por, Figueiredo e Limongi (2005). Ao iniciar o artigo, os autores lembram que as emendas individuais não são a única possibilidade que os parlamentares têm para emendar o orçamento, existe a alternativa de apresentar: emendas de bancadas estaduais, através das comissões, e do relator geral, o que por si é suficiente como crítica a lógica individual da versão distributivista.

Do total de emendas aprovadas no período 1996 a 2001 apenas 17,4% são individuais, destas 59,6% são executadas, enquanto 82,6% são emendas coletivas, sendo executadas 78% das emendas de comissões, 62,2% das bancadas estaduais, e 65,4% do

relator geral. Para além destes dados os autores mostram que o volume de recurso disponibilizado para as emendas é homogêneo, ou seja, todos os parlamentares têm a mesma cota de gastos possíveis (1,5 milhões), sem distinção de partido. Isto significa que não existem barganhas na aprovação das emendas entre os deputados.

O conflito só acontece na fase de execução, concentrada no Executivo. Nesta negociação com o Executivo, poderia acontecer a troca de apoio pro execução, mas se elas existem são feitas tendo como parâmetro o partido e não o indivíduo, como a versão distributivista defende. Analisando os dados de execução, Figueiredo e Limongi mostram que nem a vinculação de emendas executadas com votos favoráveis a coalizão governante existe, nem os votos são dados em retorno as emendas executadas, já que, existem deputados que votam como o governo, mas que não tem emendas executadas, e emendas que são executadas de deputados da oposição.

As negociações com o Executivo além de serem partidárias, são regidas pelos programas de políticas públicas desenvolvidos pelo Executivo. Os parlamentares ao emendarem o orçamento devem seguir os programas já delineados. Ou de outro modo, os parlamentares não apresentam novos projetos deslocados do projeto original do Executivo. Se a versão distributivista fosse válida não existiriam maiorias governantes delineadas por partidos, e sim uma coalizão disforme recrutada individualmente, na qual a disciplina dos partidos não ocorreria.

3) Carreiras

A pesquisa sobre as carreiras dos deputados é o tema mais antigo dos Estudos Legislativos. A partir do estudo de elites e da possibilidade de contar com dados, os estudos de carreira revisados com afinco por Santos (1999), podem ser considerados os primeiros estudos voltados para a instituição legislativa no Brasil. São diversas as formas de descrever e mensurar a carreira de políticos, desde a descrição do ser humano com base na teoria *habermasiana* do mundo vida, até testes estatísticos com modelos de decisão. Nesta revisão vamos nos reter a literatura que utiliza dados primários. O principal motivo a

possibilidade de usar os dados aqui revisados como contra prova das conclusões das outras sessões do capítulo.

Santos (1999, 2000), em dois artigos complementares, revisa a literatura sobre a carreira parlamentar e apresenta um modelo que capta a alternativa possível aos políticos de optar por cargos no executivo como uma maneira de conquistar maior poder de decisão na agenda política. Tema inicial nos estudos legislativos, a verificação dos padrões de carreiras políticas teve como primeira investigação a de saber se a intenção do governo militar de substituir a velha geração de políticos do primeiro período partidário por novos políticos menos ideológicos, voltados para problemas de administração, havia se cumprido.

Os primeiros estudos datam de 1966, e eram focados em investigações sócio-econômicas. Na década de 70 e 80 alguns autores se detiveram no tema, entre eles Fleischer (1985), que investigando os deputados do período de 1945 a 1975, chegou a conclusão de que os políticos tinham carreiras do tipo ziguezague. A motivação para a carreira do tipo ziguezague decore da possibilidade dos políticos ao participarem de governos oferecerem benefícios a políticos locais em troca de apoio em futuras eleições para cargos no Executivo. Uma nova fase dos estudos centrados nas carreiras políticas tem início na pós-constituição de 1988. Nesta nova fase a principal característica é a preponderância do poder Executivo na formulação de políticas públicas. Tal preponderância traz como pergunta central para o exame das carreiras políticas: quais são os incentivos a longevidade na carreira parlamentar, já que boa parte das decisões é tomada pelo Executivo.

No segundo artigo, Santos (2000), examina o *background* de uma longa série de deputados divididos em três períodos: 1946-67; 1967-87; 1987-99. A série permite afirmar que não aconteceram grandes transformações nas variáveis: sexo, idade e educação. No decorrer dos três períodos o parlamentar médio pode ser descrito como, homem, com idade de 40 a 60 anos com nível superior e formado em Direito.

Quanto à estrutura de oportunidades para o político brasileiro os dados colhidos por Santos mostram que, existe realmente uma grande oxigenação no Congresso. Todavia, ao aprofundar sua investigação com dados sobre a passagem dos deputados federais por cargos eletivos e não eletivos no Executivo, e da estrutura legislativa. Santos mostra que nos três períodos os deputados em sua maioria não tem passagem por cargos eletivos antes de assumirem cargos no Executivo, iniciando suas carreiras como técnico indicado, ou membro de partido, ou construiu sua carreira nos cargos do Executivo. Os que tiveram cargos em sua maioria foram prefeitos ou vice.

Quanto aos cargos não eletivos antes de ocuparem cargos no Executivo, novamente em sua maioria os deputados não ocuparam cargo algum, dos que ocuparam a maioria exerceu sua função no nível estadual. Dos cargos anteriores da estrutura Legislativa a maioria tem passagem previa justamente como deputado federal. Estes dados confirmam a persistência das carreiras do tipo ziguezague. Para explicar porque ocorre este tipo de carreira, Santos recorre ao conceito de estruturas de oportunidade que leva em consideração duas variáveis.

A primeira mensura o grau de competitividade e a segunda o grau de influência do Legislativo na definição da agenda. No Brasil a possibilidade do parlamentar em sua carreira participar do Executivo é explicada pelo maior poder de decisão do Executivo na estruturação do processo decisório tanto federal quanto estadual e municipal. A estrutura privilegiada do Executivo constrangeria o investimento na carreira parlamentar preliminarmente, e de uma maneira complementar, insulando as políticas públicas através de agências as formulações de políticas *vis a vis* o Legislativo.

Marengo dos Santos (1997), também tem na longevidade nas carreiras políticas sua questão central. Utilizando como base empírica a mudança nos padrões de recrutamento em oito legislaturas, englobando os dois períodos democráticos. Marengo dos Santos procura saber qual a trajetória percorrida por um político até ser eleito. O primeiro dado pertinente para a pesquisa está na constante renovação de deputados federais.

Deputados de primeiro mandato, afora na legislatura iniciada em 1954, são ao menos 50% das legislaturas. Destes 50% que se elegem para o primeiro mandato menos de 30% tiveram experiência política prévia maior de 15 anos, a maior parte restringe sua experiência a 04 anos, principalmente nos cargos de vereador e prefeito. Quando Marengo dos Santos dirige sua pesquisa para os anos de filiação previa nos partidos constata que metade tem filiação previa inferior a 04 anos. Estes números mostram que o partido oferece poucos atrativos para novatos, que como alternativa utilizam sua própria carreira profissional com alicerce a candidatura.

O Estudo do CEBRAP (1996) disponibiliza outros dois dados que reforçam a falta de incentivos institucionais para a estabilidade da carreira legislativa. Entre as mais importantes estão a baixa taxa de reeleição, e a desconsideração da senioridade para o preenchimento de cargos na estrutura legislativa, como o de presidente de comissão. Apenas deputados que ocuparam cargos na mesa diretora e de liderança partidária tem maior probabilidade na tentativa de reeleição.

A versão distributivista vai encontrar na competição eleitoral dados que demonstram que a estruturação de carreiras parlamentares é um projeto individual dos parlamentares. Samuels (2002) reformula o conceito de conexão eleitoral introduzido no Brasil pelos estudos de Ames (1986), nos quais a destinação de recursos ao distrito eleitoral é o passaporte para a reeleição. Samuels argumenta que a carreira dos parlamentares brasileiros funciona de modo diferente da carreira nos EUA, centradas nos distritos.

No Brasil, durante a carreira os políticos têm como ambição os cargos do Executivo, uma maioria de parlamentares tem ambição expansiva ao limite do estado da federação, e não no limite de uma região do estado onde concentra os votos, o que seria suficiente para o sucesso como deputado federal. Para Samuels, se o estado é o campo de representação para o parlamentar, nele se estruturam as carreiras.

Como dado para a comprovação da importância da federação, Samuels apresenta uma série histórica de 1991 a 1998, na qual é possível perceber a mudança no agente hegemônico na produção de emendas na Comissão Mista de Orçamento, dos parlamentares individualmente para as bancadas federais. A versão distributivista tem na Comissão Mista de Orçamento uma fonte histórica de dados, que comprovam um comportamento não partidário dos parlamentares, que se encontram livres para buscar emendas destinadas a seus distritos eleitorais.

Samuels amplia a explicação da conexão eleitoral, para dar conta da baixa taxa de reeleição brasileira, mostrando que devido à carreira progressiva os parlamentares no período de 1991 a 1998, ao invés de concentrar o destino das emendas em um só município, estratégia que em boa parte das carreiras parlamentares é suficiente para vencer eleições, dispersão no estado o destino de suas emendas.

A explicação se deve a quatro fatores: a “fraqueza” dos deputados em pressionar por verbas individualmente, ao caos administrativo causado pelo excesso de emendas, a pulverização de recursos, e a problemas de conhecimento sobre o processo orçamentário. O estado seria o nível da federação privilegiado na estruturação das carreiras políticas, como também, seria o agente promotor do desenvolvimento local devido a sua capacidade de implementação vis-à-vis o município.

A delegação para o estado aparenta no curto período uma perda do poder decisório do parlamentar, mas em longo prazo é entendida dentro do conceito de carreiras *progressivas* do tipo ziguezague, estabelecendo vínculos de segurança com políticos locais. A dispersão dos recursos do orçamento em todo estado possibilita um apoio amplo, ao contrário do específico necessário em carreiras *estáticas*.

A questão do baixo índice de reeleição e da verificação de carreiras progressivas se tornou tema para dois artigos complementares. O primeiro, de Pereira e Renno (2001) tem

como preocupação saber quais os determinantes para um parlamentar se reeleger, e o segundo de Leoni, Pereira, Renno (2003), tem uma preocupação mais extensa, procurando saber quais escolhas os deputados fazem no decorrer de sua carreira.

No primeiro, o mais puro argumento distributivista é levantado como hipótese: os eleitores estão preocupados com políticas locais, e, portanto, são políticas locais o que o parlamentar deve produzir para se reeleger. Após revisar na literatura três linhas de explicação para o fenômeno reeleição: a do sistema eleitoral e partidário que possibilita a concentração da campanha na figura do candidato, e induz a competição entre os candidatos do partido. A concentrada nos constrangimentos do regime interno, que possibilita a conexão eleitoral, num mecanismo de trocas entre os parlamentares e presidente, no qual os parlamentares votam com a coalizão em troca da execução de suas emendas ao orçamento. E, a terceira, preocupada com o comportamento dos eleitores que, aponta uma baixa importância dos partidos na formação de preferências.

Os autores concluem que na arena eleitoral a competição é cada vez mais acirrada, enquanto na arena decisória existem incentivos para a reeleição. Da interação entre as duas arenas, o ambiente decisório pode trazer vantagens para o ambiente eleitoral hostil, através do envio de benefícios aos municípios onde o deputado concentra seus votos, ou seja, a opção por uma estratégia de conexão eleitoral possibilita a reeleição.

Para testar a ocorrência da conexão eleitoral os autores empreendem uma pesquisa que mensura num minucioso modelo ambas as pontas da conexão. No ambiente eleitoral ou local, entre outras, as mais importantes variáveis são: a distribuição de votos do candidato, o grau de dominação, e de competição no principal reduto eleitoral. No ambiente decisório ou nacional: a posição do parlamentar na hierarquia do Congresso, sua identificação partidária, e sua votação com a coalizão no plenário.

A pergunta guia da pesquisa é: o que o reeleito tem de diferente daqueles que tentam a reeleição. O número de casos é de 615 deputados, dos quais 446 resolveram concorrer à reeleição, dos concorrentes 288 são vitoriosos, e 158 são derrotados. A primeira importante constatação aparece com o número de candidatos reeleitos, pela primeira vez na história da Câmara dos Deputados, em maior número que candidatos novatos.

Tal conclusão retoma a controvérsia sobre a ambição na carreira por cargos progressivos e a constatação de carreiras do tipo zigzague. Até o momento, a literatura não considerava a reeleição como um dado importante, os índices históricos são baixos (1986 - 37,8%, 1990- 37.1%). Contudo, a partir da eleição de 1994 a reeleição passa a ser um caminho adotado por muitos parlamentares.

A segunda conclusão confirma o modelo da conexão eleitoral, para ter sucesso na sua reeleição os deputados devem ter executadas suas emendas no orçamento, assim como ocupar posições no partido e nas comissões permanente. Enquanto os derrotados são aqueles que abandonam a coalizão e tem pouco sucesso na execução de emendas. Apenas aprovar a proposta de emenda no orçamento não garante resultado, ou seja, sinalizar com benefícios não é suficiente para convencer o eleitorado, as verbas devem ser executadas.

Num segundo artigo Leoni, Perreira e Renno (2003) qualificam o modelo da conexão eleitoral, ao mostrar que a hipótese da ambição progressiva descreveria a lógica das carreiras parlamentares no Brasil pode estar mudando. Um bom sinal, já que, a valorização dos cargos eleitorais na carreira política pode significar um incentivo à acumulação de conhecimento e a formação de *expertise* nas comissões.

Os autores apresentam o argumento de que a escolha que o candidato faz na sua carreira sobre concorrer a um cargo progressivo, estático, ou regressivo, depende de uma auto avaliação de seu desempenho passado e a probabilidade de ter sucesso no cargo

futuro. Para tanto formulam um modelo que tem como variáveis os fatores que podem afetar o valor de permanecer no cargo e os fatores que podem afetar um resultado futuro positivo.

Adotando novamente a premissa que o sistema eleitoral é competitivo, individualista e antipartidário, os autores pretendem não só saber o que o reeleito tem, mas também o que tem os parlamentares que optaram pela ambição progressiva e regressiva. Utilizando uma série impressionante de variáveis que vão desde o pertencimento a comissões, a concentração eleitoral do candidato, os autores apresentam os resultados de acordo com a ambição na carreira.

Os deputados que se aposentam tem idade avançada, em sua última eleição obtiveram baixa votação, e durante seu mandato tiveram pouco sucesso na execução de emendas clientelistas. Os deputados que optaram por concorrer a um cargo progressivo, todos ocuparam cargos nos postos do Congresso, principalmente os presidentes de comissões especiais, enquanto presidir comissões permanentes leva o deputado a concorrer à reeleição.

A conclusão confirma a hipótese das carreiras estratégicas, que dependem de avaliações do passado e futuras, existindo poucas diferenças entre os deputados com ambição estática e progressiva, ambos executam boa parte de suas emendas ao orçamento, o que vai de encontro com a hipótese de Samuels de que a carreira é progressiva no geral, e somente os deputados mal sucedidos concorrem à reeleição.

A versão partidária tem dois dados a seu favor: carreiras endógenas nos estados e a composição sócio-econômica dos parlamentares. A verificação da composição sócio-econômica dos parlamentares é utilizada há bastante tempo na literatura, sua premissa é a de que partidos de esquerda apresentam em seus quadros, políticos ligados aos trabalhadores, enquanto os partidos de direita possuem políticos ligados aos empresários.

De maneira geral procura-se a ligação entre ideologias partidárias e grupos de interesse ou sociais. Leôncio Martins Rodrigues (2002) faz uso desta metodologia com os deputados federais eleitos 1998. De início Rodrigues seleciona seis partidos que lhe parecem os mais constantes na vida política brasileira, e os classifica segundo três grupos ideológicos: na direita o PFL e o PPB; no centro o PMDB e o PSDB; e na esquerda o PT e o PDT. Sua principal hipótese é que existe uma diferença ideológica entre os partidos que, pode ser verificada na distribuição dos segmentos profissionais.

O primeiro passo da pesquisa empreendida por Rodrigues é a respeito das profissões, no qual encontra quatro principais segmentos de ocupação, são eles: empresários, funcionários do Estado, profissionais liberais e professores. Estes quatro segmentos foram posteriormente subdivididos para que houvesse uma melhor ilustração das diferenças internas de cada segmento.

Classificando os segmentos segundo as agremiações partidárias, o autor pode constatar uma relação positiva entre composição profissional e ideologia partidária. Os empresários são encontrados em sua maioria nos partidos de direita. Os profissionais liberais são maioria nas agremiações de centro. Enquanto os funcionários públicos se dividem entre o centro e a esquerda, segundo a subdivisão entre funcionários com altos e baixos cargos. Parlamentares com passagem em altos cargos estão filiados a partidos de centro, e os com baixos cargos na esquerda. E finalmente o quarto segmento, os professores estão em sua maioria alocados em partidos de esquerda.

O segundo passo na pesquisa centrou-se no patrimônio declarado pelos parlamentares. Aqui novamente a hipótese consiste em relacionar alto patrimônio com partidos de direita e baixo patrimônio com partidos de esquerda. Para tanto, Rodrigues escalonou em quatro segmentos o patrimônio declarado pelos parlamentares: baixo, menos de 200mil; médio, entre 200 e 500mil; médio alto entre 500 mil e 2 milhões; e alto acima

de 2 milhões. Novamente a hipótese se confirma.

O grupo de partidos de direita é o que apresenta maior patrimônio individual, chegando ao PFL a 30% do partido estar na faixa de alto patrimônio. Enquanto os partidos de esquerda têm na sua maioria parlamentares localizados no segmento de baixo patrimônio. O PT apresenta 80% de seus parlamentares com patrimônio abaixo de 200 mil. Como dado de conclusão Rodrigues apresenta a profissão dominante em cada partido.

A revelação da profissão majoritária de cada partido além de verificar a ideologia, é um meio de prever qual o cerne de decisões, metas e estratégias em longo prazo dos partidos. No agregado os empresários são a categoria dominante, 68% dos parlamentares. A direita apresenta uma diferença entre o PPB, no qual predominam empresários, e o PFL no qual empresários também predominam, mas funcionários públicos de alto cargo têm uma presença maior. No centro as ocupações são mais heterogêneas, a diferença entre PMDB e PSDB está na predominância da *intelligentsia* no PSDB. E na esquerda o PDT com uma predominância de profissionais liberais se aproxima mais segundo uma escala ideológico-ocupacional do PSDB do que do PT. A principal distinção do PT é a elevada constatação de trabalhadores.

Outro dado que reafirma a estruturação das carreiras políticas nos partidos é proposto por Andre Marengo dos Santos (2001). Ao iniciar sua digressão sobre a recente literatura acerca dos partidos no Brasil, o autor, aponta três dados que podem ajudar a solucionar a dicotomia existente na literatura, são eles: a estabilidade nos resultados eleitorais, a disciplina, e a continuidade nas carreiras políticas. Os dados sobre a disciplina já foram tema de discussão neste trabalho.

Os resultados eleitorais continuam a ser o trunfo para a hipótese distributivista, devido a volatilidade dos eleitores. Assim, a verificação de continuidade nas carreiras propicia esclarecer quão funcional é o partido na tarefa de ofertar representação política,

como também de entender a dinâmica da migração e da hierarquia interna dos partidos. Marengo utiliza como dado principal para verificar a continuidade das carreiras, uma tabela com as filiações prévias cruzadas com os partidos aos quais os parlamentares pertencem a cada nova legislatura.

O intuito é saber quantos deputados permanecem na sua agremiação primária, e derivar desta constatação a afirmação de que partidos importam, quando não existe uma dispersão do núcleo original do partido, podendo então atribuir a organização partidária a referência na estruturação de carreiras. Dois períodos são analisados no artigo. De 1950 a 1962, o autor constatou uma homogeneidade nos três principais partidos, a menor taxa de filiação previa foi do PTB em 1958, com 79% de filiação previa.

No segundo período analisado 1986 a 1998, Marengo constata porcentagens baixas de filiação previa, em parte explicada pela criação de novos partidos, principalmente PFL e PSDB. O PFL com uma constante adesão do partido do qual se separou o PDS, e o mesmo acontecendo com PSDB separado do PMDB. O PT apresentou as maiores taxas de filiação previa seguido pelo PMDB.

É possível verificar também com o auxílio da tabela o trânsito interblocos, o que possibilita esclarecer dúvidas sobre a migração partidária. Marengo observou uma coerência no bloco de direita, enquanto os blocos de centro e esquerda apresentam uma maior heterogeneidade na migração. A explicação para o bloco de centro pode ser encontrada na coligação de centro-direta efetivada em 1994. Enquanto a migração de esquerda se deve ao PDT, que migra para o governo de centro-direita.

Como dado final do artigo, Marengo testa a filiação previa a partir de uma perspectiva federalista. Para cada estado verifica a porcentagem de parlamentares que tem filiação previa em comparação as novas legislaturas. A constatação é de que com o correr dos anos é menor a porcentagem de parlamentares com filiação previa, não importando o

estado. Esta constatação reforça o argumento de que as carreiras são estáveis no primeiro período pluripartidário, como também reforça o entendimento do atual período pluripartidário, pois são nos estados onde PDS e PMDB são predominante e se tornam PFL e PSDB que são encontradas as taxas mais baixas de filiação previa.

Migração partidária é outro tema importante da variável carreira. Melo (2004), a partir da constatação de que 29,9% dos deputados migraram nas últimas cinco legislaturas, enquanto no período de 46 a 64 a migração era marginal, empreende uma pesquisa para saber: por que os deputados estão migrando mais, e como explicar esta migração. Ao assumir um ambiente constrangido pela incerteza eleitoral devido ao efeito de sobras eleitorais e da competição, e pelo imperativo da sobrevivência política, com passagens por cargos eletivos, Melo aponta a migração como um recurso na carreira dos deputados.

A hipótese é de que a migração no sentido da busca de recursos é um meio de diminuir as incertezas eleitorais e aumentar sua sobrevivência política. A primeira constatação apresentada por Melo é a correlação entre o ciclo eleitoral e os períodos com maior migração. As migrações acontecem de 1985 a 2001, em sua maioria no primeiro e terceiro ano das legislaturas.

Para Melo no primeiro ano haveria migrações para a coalizão do presidente, e no terceiro uma mudança estratégica para se adequar a arena eleitoral municipal. A segunda constatação foi de que parlamentares com cargos na estrutura do Congresso não migram, os cargos refletem uma posição de estabilidade, e acesso a recursos. E a terceira é de que a migração tem uma direção no sentido da coalizão do presidente, e não no sentido dos governos estaduais como advoga a literatura distributivista.

Mesmo reconhecendo casos nos quais a migração tem estreita relação com o partido do governador de seu distrito eleitoral, Melo ao testar a associação da migração no sentido do governo, em gabinetes de coalizão, e no sentido não-governo, nos gabinetes do tipo

cooptação (Amorin 2000), como também o sentido da migração para o governo e a popularidade do presidente, confirma sua hipótese de que a migração tem como causa a busca de recursos. Melo aponta uma mudança no tempo de filiação mínima para quatro anos como um modo eficiente de reduzir o número de migrações.

4) Produção Legislativa

O último estágio no desenho da caixa preta, o de saber qual o conteúdo das leis aprovadas no Congresso Nacional é sem dúvida de importância decisiva. Se as outras variáveis propiciam um entendimento lógico do funcionamento do Congresso, a verificação da produção de leis torna palpável para os eleitores quais os resultados dessa lógica.

A literatura focada neste tema se concentra em dois tipos de verificação. O mais comum é a verificação e classificação de todos ou, de certo tema de política pública, ou das leis produzidas em um determinado período, para a classificação, os autores desenvolvem uma tipologia de leis segundo parâmetros que identificam a quem se destina a lei.

O segundo modo de verificação de leis se circunscreve a alguns tipos de lei, com tramitação especial, as Medidas Provisórias são o principal foco da literatura neste segmento (Figueiredo e Limongi 1997, Amorin e Tafner 2002, Perreira, Power, Renno 2005). Podemos também incluir entre as leis especiais, os Vetos que apesar de não ser um tipo de lei estão inseridos no estágio final do processo de produção de leis. Nesta revisão apenas o primeiro modo, de verificação de todas as leis de um período será revisada, não existe outra razão se não a falta de espaço.

Fabiano Santos (1995), em artigo que resume sua tese de doutorado, pretende explicar os motivos para a preferência dos deputados federais por leis de determinado tipo. Com este intuito cria uma tipologia de leis com duas dimensões. A primeira se refere a

forma que pode ser: de regulação de setores da economia, ou de transferência de recursos da União para indivíduos ou grupos.

A segunda se refere ao escopo das leis que pode ser: de benefício concentrado, quanto atinge um grupo, região específica, ou de benefício difuso quanto o grupo atingido não pode ser identificado ou relacionado com a lei. Com o cruzamento das dimensões as leis ficam representadas por quatro tipos: 1- Transferência Concentrada de Recursos (TCR); 2- Regulação Concentrada (RC); 3-Transferência Difusa de Recursos (TDR); 4-regulação Difusa (RD). Enumeradas as possibilidades de leis passíveis de produção pelos parlamentares, Santos apresenta um modelo que pretende descrever o ambiente legislativo de produção destas leis.

O modelo tem como primeiro pressuposto a racionalidade dos parlamentares em buscar sucesso para sua carreira, o que em grande parte pode ser condensado em seu poder eleitoral de se *reeleger*. O segundo pressuposto caracteriza o ambiente legislativo da *interdependência*, isto é, para verem suas leis aprovadas os parlamentares devem obter o apoio de seus colegas de legislatura.

O terceiro pressuposto advém da interdependência e tenta apreender a *incerteza* que existe no apoio dos colegas de legislatura ao seu projeto, dado que, os projetos não são apreciados simultaneamente, é possível que a reciprocidade no apoio as propostas entre parlamentares não ocorra. A partir da junção entre tipos de leis e ambiente legislativo, Santos chega as seguintes assertivas, as leis de Transferência Concentrada de Recursos possibilitam aos deputados uma maior possibilidade para a produção de leis, pois oferecem aos deputados a oportunidade de destinar recursos ao seu distrito eleitoral, sem implicar em custos adicionais para outras regiões, e são passíveis de trocas recíprocas entre os deputados, vencendo as barreiras impostas pela incerteza quanto ao apoio dos colegas.

Estas conclusões são transformadas em três hipóteses: i) a produção de leis do tipo TCR é predominante no Legislativo; ii) a produção de leis do tipo TCR independe do partido ao que o deputado pertence; iii) a produção de leis TCR independe da região ao que o deputado proponente pertence. Santos ainda apresenta neste artigo uma importante modelação da atividade dos parlamentares utilizando a Teoria dos Jogos, que não convém aprofundar neste capítulo.

Como evidências Santos, confirma suas três hipóteses. No período de 1959 a 1963 as leis do tipo TCR representam a maioria (56%) das leis produzidas por deputados federais. Quanto aos partidos, a segunda hipótese, também é confirmada sendo o PTB o partido que menos produziu leis do tipo TCR, o fez em 58 % da sua produção total. Assim como as leis TCR foram maioria em todas as regiões.

Em artigo circunscrito as leis tramitadas nas áreas de educação e saúde no período de 1988 a 1994, Lemos (2001), re replica a tipologia de leis desenvolvida por Santos (1995). Lemos, como Santos, pretende verificar a hipótese clientelista, qualificando-a quanto a filiação partidária e a origem regional. Lemos após apresentar uma sessão na qual discute os pressupostos da teoria da escolha racional, da qual retira a hipótese da reeleição como principal objetivo dos políticos, apresenta o modelo proposto por Santos (1995), já discutido nesta sessão.

A partir de um total de 817 propostas de lei, a autora apresenta seus resultados, que refutam a hipótese clientelista, 60% das propostas são de difusão de benefícios, enquanto 40% concentram o destino do benefício. Deste resultado geral, Lemos procura uma explicação para o maior número de leis de difusão de benefícios, entre as explicações possíveis, aponta ganhos coletivos dos parlamentares com a percepção do eleitorado de uma legislatura que está preocupada em produzir políticas sociais que beneficiam amplamente a população, ou como alternativa para explicação, a falta de informação dos eleitores quanto as políticas produzidas, e ainda, a de que a apresentação de propostas não

implica sua aprovação.

Outro enfoque nos resultados revela que o número de regulações supera o de transferência de recurso, o que pode ser explicado pelo baixo poder dos deputados em transferir recursos, tarefa que fica a cargo do Executivo. Quanto à subhipótese da independência da filiação partidária para a proposição de benefícios concentrados, os dados confirmam que não existem diferenças entre os partidos quanto a produção.

Todos os partidos produzem em sua maioria leis do tipo Regulação Difusa. No entanto a autora constata que os partidos de esquerda produzem mais leis que os partidos de direita, e aponta a presença de públicos atentos no eleitorado dos partidos de esquerda como uma possível explicação para este fato, somada a necessidade dos partidos na oposição em apresentarem mais proposições devido a impossibilidade de apropriar-se eleitoralmente das proposições do Executivo.

A subhipótese da independência da região quanto a produção de leis de benefícios concentrados também é confirmada, não importa a origem regional do deputado na produção de leis clientelistas, sendo novamente as propostas de regulação superiores as de transferência de recurso. Lemos apresenta ainda, uma distribuição temporal das propostas no intuito de verificar a ocorrência de ciclos eleitorais, e constata uma diminuição da produção de leis em anos eleitorais, o que pode ser explicado pela necessidade de aprovar e implantar as propostas antes do período eleitoral, para que o eleitor possa ligar a implementação ao proponente.

E testa também a possibilidade de vincular as propostas apresentadas a grupos identificáveis, como: grupos profissionais, econômicos. O destaque fica com os profissionais da educação com incidência de 38% das propostas de benefícios concentrados. Por fim Lemos discute a tramitação das propostas.

Das 817 apresentadas, apenas 53 (7%) são aprovadas, destas 12 são vetadas e 36 sancionadas, permanecendo o padrão de maior número de leis do tipo regulação difusa. Como conclusão Lemos destaca a baixa produção legislativa e atribui esta insipiência a dificuldade histórica do Legislativo em se tornar uma instituição autônoma, fato com início no período do governo militar e que permaneceram no atual período.

Revelar e entender quais as variáveis determinam o conteúdo da produção legislativa é o principal foco do trabalho de Ricci (2001, 2003). Partindo da hipótese mais difundida na literatura no que concerne a produção de leis, qual seja: o conteúdo da legislação com origem no Congresso Nacional é clientelista, Ricci apresenta as leis produzidas no período 1995 a 2002. A primeira tarefa que o autor empreende é a de qualificá-las através de uma classificação, abrangendo as leis sancionadas, rejeitadas e vetadas.

Os três tipos de resultados da produção devem constar da amostra para que tanto o sucesso quanto o fracasso na produção de leis possam ajudar a entender o processo de produção.

O primeiro critério utilizado para classificação é a dimensão do impacto previsto sobre sujeitos ou coisas, divididos em: geral e micro seccional. O segundo critério pretende medir o efeito sobre as partes interessadas na lei, estes são divididos em: custos e benefícios. E um terceiro critério que dimensiona o aspecto físico, dicotomizado em: local e nacional.

A partir desta classificação Ricci testa a hipótese clientelista, apresentando como resultado uma maioria de projetos de âmbito geral tanto nas leis aprovadas (66%) quanto nas rejeitadas e vetadas, e, portanto, rejeitando a hipótese clientelista. Depois de constatada uma maioria de leis de âmbito geral, o autor tenta explicar os achados com dois questionamentos: o porquê das leis gerais dominarem e, o porquê de algumas leis

classificadas como clientelista obterem aprovação e outras não.

Focalizando seus testes nas leis clientelistas, Ricci aponta alguns indicadores que podem ajudar na elucidação destas duas perguntas. O primeiro indicador utiliza o sistema de comissões, e tem como premissa a possibilidade das comissões em utilizar seus poderes para imporem resultados no plenário ao emendarem as propostas ou, modificá-las.

O resultado dos testes nas comissões indica que as propostas clientelistas têm pouco ou nenhum apoio nesta instituição para obterem sucesso. O segundo indicador tem três grupos de variáveis: as políticas, as de tramitação, e as concernentes a carreira dos parlamentares. As políticas tem como sub-variáveis o pertencimento do proponente a coalizão do governo, o pertencimento a coalizão do relator da proposta na comissão, e a interferência dos líderes dos partidos da coalizão na tramitação da proposta.

As variáveis do grupo tramitação levam em conta o tempo de tramitação, o parecer dado na comissão e a casa onde sua tramitação encerrou. O terceiro grupo testa a carreira através das variáveis: número de mandatos, e se o parlamentar ocupava o mesmo cargo ao final da tramitação, de sua proposta de lei.

O resultado principal do grupo de variáveis políticas é de que o pertencimento a coalizão não garante o sucesso as propostas clientelistas, nem quanto o relator pertence a coalizão governista. Apenas a variável interferência dos líderes se mostra decisiva. No grupo tramitação, o principal achado se refere a duração da tramitação dos projetos, metade tem seu resultado final em legislatura diferente da apresentada, isto significa que a lógica da conexão eleitoral explica pouco o interesse do parlamentares em produzir leis clientelistas, já que sua aprovação, e portanto, os benefícios recebidos pela destinação das políticas somente serão auferidos numa legislatura futura.

Quanto ao grupo de variáveis concernentes a carreira dos deputados, a pesquisa revela que deputados com dois mandatos ou mais tem maior probabilidade de verem seus projetos aprovados. A conclusão que Ricci chega na resposta a segunda pergunta é a de que

a tramitação prolongada das leis restringe sua aprovação, esta dificuldade leva os parlamentares a produzirem leis gerais que propiciam maior aceitação e interesse dos colegas, o que contraria a lógica desenvolvida no modelo de Santos (1995).

Em artigo recente o processo de produção de leis é investigado por Amorin e Santos (2003). Utilizando como referência o modelo proposto por Shugart e Carey (1992) denominado segredo ineficiente, no qual o pressuposto é uma divisão dos trabalhos entre Executivo com forte poder disciplinador dos partidos de governo, e um Legislativo que delega ao Executivo as políticas nacionais para poder se concentrar na produção de legislação clientelista, além de com esta delegação não se responsabilizar pelas políticas de alcance nacional.

Os autores examinam 269 projetos de lei apresentados por deputados e transformados em leis no período de 1985 a 1999, com enfoque detalhado nos projetos propostos em 1995. No primeiro passo para a verificação do modelo, os autores propõem uma tipologia classificadora de leis. A tipologia tem como indicadores três grupos de variáveis, o nível de agregação que pode ser: individual, local, regional, setorial e nacional. Os efeitos, que os projetos podem propiciar: benéficos, onerantes, mistos (oneram uns e beneficiam outros), e neutros. E, como terceira variável o assunto ou objeto dos projetos, com oito categorias: administrativa, econômica, honorífica, orçamentária, política, social, cultural - científica - tecnológica e ecológica. Os resultados das pesquisas quanto ao nível de agregação são de uma produção legislativa em sua maioria de nível nacional (66,5%).

Este primeiro resultado, para a surpresa dos autores refuta a hipótese clientelista. Quanto ao efeito a maioria (49%) é benéfica. E quanto ao assunto, a maioria é de projetos com tema social (48%), seguido pelo tema econômico (23%) e pelo tema político (11%). Ao verificar a produção segundo o partido, os autores obtêm como resultados uma paridade entre o tamanho dos partidos é o volume de sua produção.

Assim como na verificação de especialização entre os partidos, o resultado mostra uma homogeneidade na produção. A partir destas constatações a questão é: como explicar o

predomínio de leis de nível nacional. Para Amorin e Santos a resposta está no poder de agenda do Executivo, que se preocupa com problemas que possam dividir ideologicamente os partidos como, os de política macroeconômicas. Fica, portanto para os deputados projetos que afetam o cotidiano do cidadão, mas que são abstratos do ponto de vista ideológico.

Os exemplos citados dão subsídios a esta explicação: regulamentação de vendas a prazo, distribuição gratuita de medicamentos a pessoas portadoras do vírus do HIV, obrigatoriedade de editar publicações em braile. Para tornar robusto os achados, os autores passam a investigar todas as leis propostas por deputados tramitadas no ano de 1995, esta investigação pretende revelar o que ocorre com as leis que não são sancionadas.

Novamente os resultados apontam uma predominância de leis de nível nacional, que geram benefícios e que são em sua maioria de cunho social. No segundo passo para verificar a validade do modelo do segredo ineficiente, os autores utilizam a tipologia espacial dos “distritos eleitorais informais” criada por Ames (2001) para verificar se deputados que concentram seus votos em determinados municípios ou que dominam a votação em determinados municípios tem maior probabilidade de produzir leis do tipo clientelista.

O teste da hipótese é positivo, deputados que tem votos concentrados tem probabilidade maior de apresentar projetos clientelistas. Em números isto significa que dos 389 deputados da amostra 28 apresentaram pelo menos um projeto clientelista. Por fim, Amorin e Santos (2003) testam os atributos pessoais dos deputados que podem propiciar uma aprovação de suas propostas, como longevidade, o peso eleitoral, a ocupação de cargos na estrutura da Câmara, e a experiência previa na carreira executiva.

Os resultados do teste favorecem aos deputados com carreiras longevas, e ocupantes de cargos na estrutura da Câmara. Apenas o peso eleitoral não se mostra uma variável importante para o sucesso na produção de leis. A explicação encontrada indica as carreiras do tipo zigzag com ambição extra parlamentar como causa. Deputados com número

expressivo de votos acabam por concorrer a cargos executivos, deixando a produção de leis em segundo plano. As conclusões do artigo chamam a atenção para as dificuldades de aplicar o modelo do segredo ineficiente no Congresso brasileiro, devido em grande parte ao modelo não levar em consideração a possibilidade da formação de coalizões para a composição de maiorias o que dificulta a verificação do modelo quanto a visualização das propostas do partido governante, por parte do eleitor.

Conclusão

O mapeamento da Terra Incógnita revelou pelo menos três lacunas de interesse para a pesquisa sobre a CDEIC. A primeira delas se refere a preponderância do Executivo na relação com o Legislativo. A constatação da preponderância é tão marcante que ambas as versões concordam com sua existência. A diferença está nas implicações, ou conseqüências desta preponderância que para os distributivistas acaba avaliar o sistema político brasileiro como por demais custosos. Para a versão partidária não haveria um grande custo nesta preponderância, através dos líderes partidários o Legislativo delegaria parte de suas funções para um Executivo que teria a capacidade de formular políticas nacionais.

O importante nesta dicotomia é atentar para possíveis pesquisas que possam auxiliar no entendimento desta dinâmica. Se existe uma preponderância do Executivo, esta ocorre em grande parte pela estrutura burocrática que propicia uma estruturação das informações necessárias à produção de políticas públicas em quantidade e qualidade superior ao Legislativo. Pois bem, na literatura da Ciência Política como um todo a preponderância vem sendo discutida através do tema insulamento burocrático que significa o isolamento de partes da burocracia incumbidas de desenvolver políticas públicas com alto grau de especialização e que correm o risco de interferência por parte do Legislativo.

Portanto, a primeira lacuna que constatamos e que pode auxiliar o entendimento da CDEIC é a falta de uma ligação entre o conceito de preponderância e o do insulamento burocrático. A construção de uma ligação entre os conceitos pode ajudar a entender como o

insulamento acarreta na preponderância do Executivo. Especificamente para a presente pesquisa esta ligação pode ajudar a entender se as instituições existentes no Executivo com a função no mesmo tema da comissão predominam quanto a produção de leis.

Uma segunda lacuna encontrada na Terra Incógnita se refere diretamente ao sistema de comissões. O primeiro ponto desta lacuna aparece quando comparamos a pesquisa sobre as comissões na literatura sobre o Congresso dos estados Unidos, que tem nas comissões seu ponto de partida. Como a literatura sobre o congresso brasileiro é inspirada e tem um dialogo aberto com a literatura dos Estados Unidos era de se esperar uma quantidade maior de trabalhos dedicados a este tema em específico.

Somente a Comissão de Orçamento tem destaque na literatura, devido a sua função de distribuição de benefícios concentrados segundo a versão distributivista. Outras comissões recebem pouca atenção, ou nenhuma. Os trabalhos existentes como iremos constatar no capítulo 03 tratam do sistema de comissões como um todo. Os dados são coletados e as explicações são construídas para entender o sistema. O problema nesta abordagem está na já citada dimensionalidade existente no processo político que pode ocultar interações entre os atores da relação Executivo - Legislativo.

Para tentar preencher esta lacuna o trabalho nos capítulos 03 e 04 procura entender a dinâmica interna da CDEIC. O foco muda de como o processo legislativo é constrangido pelas comissões para, como as comissões constrangem o processo legislativo. Esta mudança parece figurativa, pois a ordem dos fatores não altera o produto. Mas ela somente quer frisar que ao elegermos a dimensão da comissão como ponto de partida para a pesquisa poderemos contribuir com o entendimento do funcionamento da comissão o que é diferente de entender como a comissão se encaixa no processo decisório do Legislativo. Com o entendimento da comissão em si podemos entender melhor seu papel no todo.

Desenhando Instituições

Neste capítulo a intenção é possibilitar a investigação de uma dimensão, ou jogo oculto que, ilustre a relação entre instituições dos poderes Executivos e Legislativos de desenvolvimento econômico. Especificamente, a dimensão das instituições criadas no poder Executivo que desempenham papel semelhante ao da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Saber se no momento de desenhar as instituições executivas de desenvolvimento econômico ocorreu participação do Legislativo, ou se e a comissão é apenas um sub-jogo com pouca importância no desenvolvimento econômico, é parte importante para o entendimento de como a comissão funciona.

A participação ativa do Estado brasileiro na economia é tema consolidado na Ciência Política brasileira. Pouca controvérsia existe sobre esta participação se dar por meio do poder Executivo e a partir de suas instituições. Um bom número de trabalhos se dedica a esclarecer este tema: Nunes (1997), Diniz (1976), Draibe (1985), Sola (1986), Martins (1985), Codato (1997), Gouveia (1994), Loreiro (1994), Leff (1968), Lafer (1970), Benevides (1976).

A literatura citada proporcionou grande avanço no entendimento de como as instituições e atores políticos implementaram o desenvolvimento econômico no Brasil. Porém, algumas lacunas continuam a intrigar os estudiosos das instituições políticas. Entre as lacunas, uma aparece em destaque e pode ser apresentada na forma da seguinte pergunta: qual foi a importância do Legislativo no desenvolvimento econômico brasileiro?

A resposta da literatura citada é quase homogênea. O Legislativo era uma instituição clientelista que pouco contribuiu para o desenvolvimento econômico. Para promover o

desenvolvimento econômico os burocratas adotaram uma estratégia de insular instituições no poder Executivo.

O objetivo do capítulo é verificar a validade desta reposta. Para tanto, na primeira sessão revisaremos a literatura sobre a participação do Estado na economia, reunida aqui com a denominação de Tese do Insulamento Burocrático. O intuito é o de encontrar os argumentos que explicam a baixa participação do Legislativo na política de desenvolvimento econômico.

Na segunda sessão, apresentamos um modelo que explica os possíveis motivos para os parlamentares delegarem aos burocratas algumas de suas funções, e como esta delegação é fiscalizada para que não se transforme em abdicação. Apresentamos também, uma técnica para mensurar o grau de delegação dos parlamentares na criação de instituições de desenvolvimento econômico. As hipóteses decorrentes do modelo e da técnica de mensuração apresentadas pretendem mensurar a diferença no número de instituições criadas entre os períodos autoritários e democráticos.

Por fim, na terceira sessão, apresentaremos a pesquisa feita para verificação das hipóteses. Os dados são as leis de criação e reorganização de instituições de desenvolvimento econômico, promulgadas entre os anos de 1930 e 2006. Os dados serão apresentados em três tabelas referentes às políticas de Comércio, Indústria e Desenvolvimento Econômico.

2.1 - Insulamento Burocrático e Instituições de Desenvolvimento Econômico

Revisaremos oito livros nesta sessão. A tarefa é encontrar argumentos para o delineamento do que chamamos aqui de Tese do Insulamento Burocrático. Outros autores reconhecidos da literatura de política econômica tratam do tema em pauta. A escolha foi feita seguindo um critério temporal que abrangesse a maior parte do período estudado. A

intenção é encontrar referências na literatura sobre o insulamento de instituições, especificamente apontar na literatura em quais instituições este insulamento ocorreu.

Os trabalhos da literatura podem ser reunidos e concatenados em uma revisão histórica das instituições que potencialmente foram insuladas em nome do desenvolvimento. Como resultado a sessão busca saber quais as hipóteses e dados que validam a Tese do Insulamento Burocrático e, se este insulamento foi também a única estratégia institucional de desenvolvimento, ou se o legislativo promoveu sua própria agenda. Sabendo quais instituições importam para a literatura pretendemos na próxima sessão investigar se o insulamento chegou ao grau de abdicação do Legislativo ou se na formulação das instituições que propiciaram o insulamento houve uma participação do Legislativo que aponte para uma delegação das funções técnicas do desenvolvimento econômico.

Importantes trabalhos acerca do desenvolvimento ficaram de fora desta revisão. Benevides (1976), Lafer (1970), Leff (1970). Não por outra razão de a tarefa já ter sido realizada na dissertação de Antunes (2001), que faz uma pesquisa paralela e complementar a desenvolvida neste capítulo especificamente para o governo JK utilizando uma mensuração da votação em plenário.

Sendo o intuito da revisão buscar por instituições que promoveram o desenvolvimento, escolhemos os trabalhos que privilegiam a história das instituições e não a história das idéias, que apenas não foi revisada mas que participa na amostra da literatura quanto a tarefa de apontar quais são as instituições mais relevantes do período. Os Livros de Pedro Fonseca Vargas *Capitalismo em Construção 1906-1954* (1987), de Ricardo Silva *A ideologia do Estado Autoritário no Brasil* (2004), são indispensáveis para a compreensão do fenômeno. Mas aqui nossa tarefa é mais pragmática, é apenas a de comparar as instituições sem nos determos com as ideologias que as pensaram.

Ficamos então com uma seqüência histórica com ênfase em livros específicos, expostos de maneira a resumir os livros e não de dar seqüência lógico-histórica a construção do Estado brasileiro, o que se pretende fazer na última sessão quando a intenção é entender historicamente a lógica de desenho e redesenho das instituições. Todos os livros revisados pontuam importantes instituições que foram criadas para o projeto do desenvolvimento brasileiro.

A procura por estas instituições e referências à participação do Legislativo serão nossos guias nesta revisão. Primeiro apresentamos uma tese geral do insulamento burocrático, definida no livro de Nunes (1997). Depois, os livros foram revisados na medida do possível numa seqüência histórica que começa em 1930 com o livro de Diniz (1976). E termina com Gouveia (1994). Ao final a revisão se completa com a revisão do livro de Loureiro (1997), sobre os economistas no governo que, numa perspectiva comparada, mostra que no Brasil o projeto do desenvolvimento esteve sempre ligado a linguagem econômica.

A Gramática Política do Brasil de Edson Nunes (1997). Nunes, a partir de uma comparação com sociedades já desenvolvidas, está interessado em saber como foram construídas as instituições que possibilitaram a transição brasileira para a lógica moderna do capitalismo industrial. Propõe, para tanto, quatro padrões de institucionalização, ou gramáticas, que explicam os diferentes modos como esta transição acontece: o universalismo de procedimentos, o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático. Para o propósito do artigo, o padrão do insulamento burocrático é o mais relevante por sintetizar o argumento que procuramos enfatizar nos textos revisados nesta sessão. A explicação para o surgimento do padrão de insulamento burocrático é concebida por Nunes como uma resposta do Estado que, ao criar agências insuladas, tenta se isolar de pressões advindas tanto do padrão clientelista, produzido pelo legislativo na troca de leis concentradas a uma população por votos, quanto do padrão corporativista, de negociações setoriais via Executivo.

No decorrer do período de construção do Estado, o insulamento burocrático se sobressaiu frente aos demais padrões de institucionalização. Isto foi possível devido a complexidade exigida para a direção da política econômica em um país com desenvolvimento tardio. Para planejar políticas públicas de desenvolvimento econômico no longo prazo, os burocratas não podiam sofrer pressões pontuais. A tarefa do desenvolvimento se revelava algo sem retorno imediato e, portanto, não despertava o empenho dos políticos, dependentes da aprovação periódica da população; nem dos atores sociais, burgueses ou trabalhadores empenhados na lógica capitalista, do lucro em curto prazo.

Todavia o insulamento não se processou de maneira uniforme durante todo o período. Diferentes contextos promoveram avanços e retrações do insulamento. O Estado Novo -1930/1945- é considerado o período inicial da participação do Estado brasileiro na economia. Antes já haviam ocorrido participações no setor de transporte com a construção de ferrovias e no setor financeiro com o Banco do Brasil. Mas é a partir de 1930 que o Estado passa a regular setores importantes da atividade econômica como o câmbio e a taxa de juros.

Durante a ditadura de 1937 a 1945 se efetiva a implementação da gramática Do insulamento burocrático com a criação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), desenhado com a função de modernizar o serviço público brasileiro. Sua expansão foi motivada pela necessidade de obtenção de dados informacionais, que propiciassem uma melhor gestão de assuntos públicos como o saldo da dívida pública e o número de funcionários públicos.

Com a democratização em 1945 o Legislativo tenta reverter o passado autoritário com a promulgação da constituição de 1946, que o incumbe de propor o orçamento. Em contra partida, se consolida a tendência dos burocratas em produzir suas próprias idéias de

gerenciamento das políticas públicas através do insulamento burocrático, possibilitado pelas já constituídas agências de caráter técnico como o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico).

Segundo Nunes, a partir do governo Vargas e devido ao contexto de uma ideologia de desenvolvimento nacional, uma nova arena de luta política se afirma entre políticos e burocratas, que temiam a reação conservadora por parte do Legislativo nas questões de desenvolvimento do país. Enquanto os políticos estavam engajados em reestruturar o sistema partidário e a redistribuição de poder entre a coalizão governante, os burocratas estavam preocupados em formular a política de desenvolvimento econômico. Este embate se resolveu com a desvinculação da política de desenvolvimento econômico do Legislativo através do insulamento de agências burocráticas.

Um livro que revela como ocorreu esta consolidação da participação do Estado na economia é: *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945* de Eli Diniz (1976). No livro a autora, com a intenção de rever a tese de que somente o Estado de maneira autônoma teria sido o agente da mudança, procura saber qual o papel do empresariado na construção da política industrial. Diniz ao revisar a tese da autonomia do Estado frisa que não coloca em dúvida a importância do Estado, mas sim a tese de que houve uma passividade da parte dos grupos sociais.

Sua defesa da participação dos empresários nas mudanças econômicas ocorridas na pós-revolução de 1930 se funda na perspectiva de identificar na redefinição dos canais de influência, o instrumento de expressão dos grupos sociais. Para tanto Diniz utiliza como material de pesquisa quatro órgãos consultivos criados no período: **o Conselho Federal de Comercio Exterior (CFCE); o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF); o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC); e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE)**. Nos termos da presente revisão, os órgãos acima são as instituições construídas para a formulação e regulação do Estado na economia. Estes

conselhos ou instituições foram criados para o equacionamento da produção, singularizada no período pela crise do café que não poderia ser mais amenizada com o controle dos estoques.

A alternativa ao café era a transformação da economia através da industrialização. A implementação da alternativa industrial ocorre, segundo Diniz, apoiada no plano ideológico, no pensamento autoritário que apontava a necessidade de um Estado forte e intervencionista, com a criação de conselhos e instituições técnicas que através do preenchimento de lacunas estruturais possibilitaria a modernização da sociedade. Para Diniz, tanto a burguesia quanto a corrente mais radical dos tenentes enfatizavam a tecnocracia como substituta da liderança política na tarefa de modernizar a administração pública, necessária à industrialização. E também ambos os atores entendiam o contato direto entre Estado e grupos sociais, configurado no conceito de corporativismo, como o meio de resolução de conflitos políticos.

Em sua pesquisa ao analisar os pronunciamentos e documentos, Diniz encontra nos conselhos o tipo de instituição que funcionou como canal de acesso à participação dos empresários na formulação da política econômica. Um dos estudos de caso escolhidos para exemplificar como funcionava esta participação foi o da campanha protecionista, na qual o discurso do empresariado de defesa do protecionismo como forma de garantir o desenvolvimento era explicado e sustentado pelas incertezas do período no plano internacional, com a crise de 1929 e a proximidade de uma nova guerra mundial.

Alguns documentos foram formulados pelas entidades empresariais, entre os pontos mais importantes citados estava o da necessidade de uma política de crédito. Porém nenhum dos projetos propostos foi executado, ficando somente no estágio de estudos. Entre as alternativas propostas estavam a possibilidade de emissões de ações preferenciais das próprias indústrias para o financiamento da expansão. Outro tema debatido era o da

participação do Estado na economia, no qual os empresários pressionavam para a participação em setores de infra-estrutura, diante da falta de recursos.

Esta articulação tanto na campanha protecionista quanto na formulação de uma política de crédito, e na participação do Estado em setores de infra-estrutura são para Diniz uma prova do poder de influência dos empresários nas decisões de Estado. Ao elaborarem informações, identificarem problemas e desenharem alternativas os empresários revelavam-se participantes da construção da política industrial. A conclusão final, contudo aponta a falta de articulação entre os setores industriais. Ao pressionarem de maneira corporativa as instituições do Estado, os empresários esvaziaram o complexo debate da política econômica. O resultado dessa fragmentação setorial é o fortalecimento do Executivo nas decisões finais do processo decisório.

Na resposta a pergunta central do capítulo, o livro de Diniz aponta claramente para o insulamento das decisões através dos conselhos criados na construção da política industrial. É importante frisar que no período de 15 anos estudado pela autora, 8 foram de ditadura com o Congresso fechado, e portanto sem a alternativa institucional proporcionada pelo Legislativo. No período em que o Legislativo estava aberto é possível apontar no texto trechos nos quais os empresários utilizavam as comissões como instituição válida para a divulgação de informações e a reivindicação de projetos de lei.

Rumos e Metamorfoses de Sônia Draibe (1985). Sob uma perspectiva histórica o livro busca analisar o papel do Estado na industrialização como coordenador, empresário e regulador das relações sociais. Seguindo a tese dominante de preponderância do Estado na política econômica, Draibe quer saber como o Estado fez a industrialização. Sua hipótese é a de que a instabilidade dos atores sociais que promoveram historicamente a revolução burguesa ou industrial em outros países foi suplantada pela tarefa prioritária de construção do Estado Nacional.

A tarefa de construção de instituições nacionais, para Draibe, acontece em período muito próximo à revolução industrial e, portanto, a autora defende o argumento de que a

preponderância do Estado acontece devido a esta proximidade histórica. Draibe divide a industrialização em dois períodos. O primeiro período, de construção do Estado Nacional é chamado pela autora de período restrito, foi introduzido o trabalho assalariado e unificadas as políticas de câmbio, crédito, salários e juros. O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) surge como embrião de uma burocracia estruturada em procedimentos racionais e num plano de carreira. Depois são estruturadas instituições especializadas como a **Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil** e os institutos de produtos agrícolas como o do café, açúcar, pinho, sal e cacau para regular e incentivarem exportações.

No início do segundo período, Draibe constata um refluxo no processo de participação do Estado na economia. As instituições criadas para fomentar a participação quantitativamente se expandiram, mas na substância foram enfraquecidas. Em parte, houve uma reabsorção do Congresso que, segundo a autora, pode ser comprovada pelo longo período de debates acerca da instalação do **Conselho Nacional de Economia**, tarefa prevista para a constituição de 1946, mas que só foi concluída em 1949, pela promulgação da legislação que reformula o imposto de renda, e pela discussão da criação de um Banco Central pelo Congresso.

O segundo período é chamado pela autora de pesado, devido ao processo de aceleração da industrialização, com a implementação da infra-estrutura de energia e transportes, necessárias na solução de problemas de estrangulamentos da produção. São criadas as empresas estatais: Eletrobrás e Petrobrás. Neste segundo período o Congresso se mostra mais ativo, aprovando com alterações projetos como o programa de reaparelhamento econômico e a criação do BNDE.

Após descrever e esclarecer como o Estado foi o agente promotor da industrialização, e como isto foi possível através das instituições específicas criadas para cada um dos dois períodos, Draibe pesquisa nos debates da constituinte de 1946 como os legisladores optaram pela delegação de poderes, e a oferece como resposta à necessidade de gestão técnica da economia, mesmo estando receosos com a hipertrofia do Executivo.

Podemos concluir que entre os dois períodos em que Draibe divide a industrialização no Brasil existe um intervalo no qual, o dilema entre reduzir a força do Executivo e a necessidade de uma gerência técnica da política econômica, resultou na delegação do Legislativo ao Executivo em matérias técnicas.

Idéias Econômicas Decisões Políticas de Lourdes Sola (1998). No livro Sola tem como questão principal saber como foi a inserção dos técnicos no processo de formulação das estratégias de desenvolvimento. Para Sola a motivação para tal inserção ocorreu pela falta de comunicação entre os códigos de linguagem de técnicos e políticos, inteligíveis apenas para os políticos com experiência nas questões econômicas.

Os técnicos surgem durante o Estado Novo, devido ao contexto histórico autoritário de Congresso fechado. A criação de novas agências de governo sustentada pela crença da cientificidade técnica se apresenta como solução para os problemas do desenvolvimento no Brasil. Deste contexto inicial Sola retira sua hipótese central de que os técnicos são um grupo político paralelo aos partidos, portadores de uma ideologia alternativa. Esta hipótese se sustenta no decorrer do período democrático devido ao continuísmo dos sistemas de patronagem e clientelismo, nos quais os partidos, principais articuladores entre a sociedade e o Estado, apresentam uma baixa representatividade.

Na visão dos técnicos, o Congresso vetava quaisquer tipos de reforma que colocassem em perigo seu sistema de patronagem e clientelismo. O veto do Congresso era garantido pela prerrogativa de formular o orçamento. Para contornar o poder de veto do Congresso, os técnicos em cada governo desenvolviam uma forma alternativa de insulamento. No segundo governo Vargas, os técnicos se engajaram em alianças com grupos políticos. No governo JK foram criadas com maior intensidade agências capazes de insular as decisões de política econômica.

Ao desenvolverem formas alternativas de decisão os técnicos, segundo Sola, tornam-se cada vez mais autônomos em suas decisões, se desvinculando dos partidos. A autonomia dos técnicos era legitimada pela cientificidade atribuída às suas decisões e na

crença da superioridade do saber técnico. Esta autonomia resultou na formação de uma rede informal, não institucionalizada, de troca de informações que acabou por criar uma ideologia suprapartidária, na qual os técnicos eram capazes de promover o desenvolvimento econômico.

Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64, de Luciano Martins (1985). Martins é o outro importante autor da literatura centrada na compreensão do insulamento burocrático. Em seu livro Martins tem 03 objetivos. Entender qual a forma assumida pelo Estado na sociedade brasileira, problematizar a questão das relações entre burocracia e estrutura de classes, e saber como ocorreu o modo de expansão do Estado no Brasil pós-64. Para o presente trabalho o terceiro objetivo será o mais importante.

Apoiado na tese marxista de que a função do Estado é a de garantir as condições materiais de produção e o sistema legal que ordena as relações capitalistas, Martins enfatiza a dependência da burocracia a expansão da acumulação privada como forma de manutenção de sua atividade. Devido a esta dependência a questão a ser investigada pelo marxismo, e pelo autor conseqüentemente, passa em parte da relação entre as classes, para a relação entre burocratas e a classe capitalista. Para tanto a pesquisa produzida por Martins pretende apontar quais os aspectos que podem revelar a busca do Estado por uma expansão de sua capacidade de arrecadar impostos e tributos.

Assim como os outros autores revisados neste capítulo, Martins concorda que esta expansão ocorreu através da criação de agências autônomas capazes de incentivar seus ocupantes a desempenharem um perfil de “executivos de empresa”. Este estímulo a ação empresarial proporcionado pelo Estado se justifica, principalmente, pela falta de capacidade do setor privado na execução da tarefa de expansão do capitalismo. No desenho de sua pesquisa Martins escolhe 03 agências para ilustrar como esta expansão ocorre.

A primeira delas é o **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)**, criado em 1952 após longo debate no congresso. Durante os primeiros anos não ocorre uma participação ativa do banco na expansão do capitalismo brasileiro, em boa parte pela

ausência de capitais, mas também por se tratar de um período de formação de quadros, acumulação de conhecimentos, e desenvolvimento de projetos. No ano de 1956 ocorre uma reformulação do BNDE, na qual o congresso é participante ativo, propondo através da Comissão de Finanças, uma emenda que disponibiliza parte da arrecadação do Imposto de Renda para o fomento de programas setoriais, que iriam substituir a simples aprovação de projetos pontuais. Nesta reformulação aparecem indícios fortes da participação do Legislativo na formulação de projetos de expansão capitalista do Estado brasileiro.

A segunda agência pesquisada por Martins foi a **Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)**, que surge como tentativa de aglutinar diferentes grupos executivos. Tendo como função principal a escolha de setores para a concessão de incentivos fiscais, como redução de impostos para a importação de máquinas. A CDI, contudo, não se efetivou como instituição de destaque devido aos conflitos internos. Na divisão do trabalho entre suas várias comissões a ausência de critérios uniformes de decisão e a pluralidade de lógicas acabaram por gerar conflitos com as agências de cada setor de produção.

A terceira agência pesquisada foi a **CACEX (Carteira de Comércio Exterior)**, que cresceu de maneira a se adaptar às transformações na política de comércio exterior. Sua função era emitir licenças de importação e exportação, fiscalizando preços e medidas, funcionando também como uma carteira de crédito do Banco do Brasil, e assessorando empresários no esclarecimento de oportunidades comerciais no exterior. Para Martins a CACEX tinha poderes quase legislativos, pois ditava as normas do comércio exterior nos quais vários setores eram dependentes.

Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64, de Adriano Codato (1997)
O livro discute a organização do sistema decisório da política econômica e o engajamento dos empresários na campanha contra a estatização e pela redemocratização. Utilizando o conceito chave de tecnologia organizativa, Codato pesquisa o **Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)**, apontado como instituição coordenadora da política econômica durante o governo Geisel. A criação de uma instituição coordenadora da política econômica era um projeto estatal desde o governo Vargas, em 1942, com a **Coordenação**

de Mobilização Econômica (CME). Na constituição de 1946 estava prevista a criação de um Conselho Nacional de Economia sendo que, somente durante o governo JK, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento que centralizava a formulação da política econômica.

O CDE, segundo Codato, não tinha uma função definida, se comportando como um colegiado interministerial e órgão de assessoria econômica do presidente. As hipóteses levantadas por Codato para explicar a necessidade deste órgão são: a falta de partidos políticos, o que implicava na politização da burocracia que passa a ser pressionada a representar interesses, e a “feudalização” da burocracia, causada pelo incremento da competitividade entre os órgãos. Neste contexto, o CDE surge como tentativa de controlar a tendência de fragmentação do Estado e como um canal de representação de interesses.

Na pesquisa para validar suas hipóteses, Codato utiliza a descrição do funcionamento interno do CDE, encontrando, entre suas funções, a de apreciar trabalhos enviados pelas diversas instituições de pesquisa como a EMBRAPA. Em resumo, eram discutidos vários temas que levaram Codato a concluir que o CDE “funcionava como um filtro, selecionando temas relevantes e depurando questões polêmicas” (p.112).

Comparando suas funções com o desempenho efetivo, Codato percebe que o CDE deixou de cumprir sua segunda função, a de efetivar um canal de representação de interesses, gerando conflitos tanto no sistema decisório, entre os diferentes setores, quanto no sistema político, no qual a burguesia se manifesta contra sua marginalização das instituições decisórias. Ao centralizar as decisões de política econômica em um só órgão, o governo Geisel impossibilita a participação corporativa dos empresários, agravando um quadro já debilitado de participação devido ao enfraquecimento do Legislativo, que serviria como alternativa a participação.

Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil de Gilda Gouvêa (1994). O livro descreve os momentos finais do regime militar, quando os burocratas do ministério da Fazenda iniciam uma campanha para uma reforma do sistema financeiro. Com o estudo de

caso, Gouvêa ilustra a autonomia adquirida por parte da burocracia, a partir da acumulação de técnicas disponibilizadas no decorrer do desempenho da função profissional.

Partindo da discussão sobre a autonomia da burocracia, entende-se esta, conforme a literatura, como uma variável que se comporta pela distância em relação ao setor governo (Martins 1985). Ou seja, burocratas de empresas públicas, por estarem mais distantes do setor governo, tinham maior autonomia sendo que, os burocratas ligados ao governo, possuíam menor autonomia.

A autora constrói seu argumento afirmando que a proximidade com o governo não impossibilita a autonomia burocrática. Uma variável importante para haver autonomia é o caráter específico que certas agências incutem em seus burocratas, principalmente, o do espírito de defensores do “interesse público”. Para explicar o surgimento do espírito de defensor do “interesse público”, Gouvêa recorre à descrição bibliográfica da carreira de burocratas em algumas das principais agências de gestão da política econômica, entre elas, o BNDES, o DASP e o Banco do Brasil, pontuando as características que moldaram este espírito.

O primeiro ponto se refere ao espaço de poder em que trabalhavam esses burocratas; um Estado construído para ser o produtor do desenvolvimento econômico, portanto, um espaço no qual o interesse público e o do Estado se confundiam. O segundo ponto se refere aos laços internos de solidariedade fomentados nestas agências devido ao seu prestígio social. O terceiro enfatiza o caráter de especialistas que esses burocratas possuíam devido ao acesso a informações restritas e pelo insulamento técnico existente entre eles, que lhes propiciavam uma distância confortável dos problemas políticos.

Na revisão da literatura podemos ressaltar alguns pontos em comum entre os autores. O insulamento burocrático é uma estratégia arquitetada pelos burocratas com intuito de produzir o desenvolvimento econômico, que se afirmou no processo de construção do Estado, justificada pelo seu caráter técnico e pela rejeição ao clientelismo. A tese do insulamento burocrático não advoga explicitamente uma abdicação do Legislativo

no desenho das instituições econômicas. Contudo, os autores aqui reunidos afirmam que o papel do Legislativo na formulação de uma política econômica é secundário, sendo, o principal objetivo dos parlamentares, produzirem políticas clientelistas. Portanto, inferir um alto grau de delegação, ou até de abdicação do Legislativo na formulação da política econômica a partir da tese do insulamento burocrático, não parece algo absurdo (Antunes 2003).

Para fechar a revisão dos textos sobre a Tese do Insulamento Burocrático vamos apresentar um livro que, apesar de não tratar de agências especificamente, discute o papel de seus principais ocupantes, os economistas. Em *Os Economistas no Governo* (1997), Maria Rita Loureiro quer saber por que os economistas se tornaram importantes no Brasil. Pergunta já respondida pela literatura revisada: devido ao Estado ter assumido a tarefa do desenvolvimento econômico e da garantia da estabilidade monetária. Toda via esta resposta não satisfaz a autora que, através da literatura comparada encontra exemplos de países nos quais os economistas ocupam apenas posições intermediárias. A hipótese apresentada por Loureiro combina a relação dos economistas entre a estrutura de poder, vínculos acadêmicos e, orientações ideológicas sobre o grau de autonomia do Estado. A partir de 1946, com a utilização de políticas *Keynesianas*, os economistas ganham autonomia frente a grupos de pressão, e cada nova crise econômica esta autonomia aumenta, através do monopólio científico necessário à resolução dos problemas gerados pela crise.

No início a formação dos economistas era autodidata. No cotidiano burocrático das agências insuladas eram construídas as informações necessárias para a condução da política econômica. Neste início tanto as “missões americanas” quanto a CEPAL introduziram alguns dos sistemas e índices a serem utilizados posteriormente. De posse destes instrumentos os economistas haviam adquirido a competência técnica que possibilitava um confronto com os políticos pelas diretrizes da política econômica.

No decorrer do período foram criados os cursos de graduação em economia, estruturando a profissão e conferindo maior legitimidade à técnica científica dos economistas. A trajetória dos ocupantes dos principais cargos burocráticos se torna regular,

com início na vida acadêmica, passagem pelo governo e posteriormente fundando uma consultoria. Até o momento as explicações convergem para a tese geral de que a capacidade técnico - científica proporcionou aos economistas assumirem a tarefa de condução da política econômica, todavia quando introduzida à perspectiva comparada Loureiro constata que existe uma diversidade de papéis desempenhados pelos economistas em diferentes países.

Em países desenvolvidos a disparidade na atuação de economistas é grande. Na Inglaterra, os assessores de política econômica do primeiro ministro são funcionários de carreira com formação generalista, atuando num ambiente de baixa atuação de técnicos na implementação de políticas devido a tradição de baixa intervenção do Estado. Nos EUA o poder de formulação de política econômica é disperso entre varias agências e o Congresso. O Banco Central responde ao Congresso. E os cargos superiores da burocracia são dominados por advogados. Na Alemanha, os abusos políticos cometidos e que implicaram na Segunda guerra se refletiram na criação de um Banco Central forte e autônomo, o mais interessante é o sistema de assessoria econômica aos ministros, feito através de relatórios acadêmicos independentes que servem também de fonte de informação aos políticos. No Japão, não existem profissionais denominados economistas, pois não há uma diferenciação técnica entre direito, administração, ou literatura. Tanto a administração de grandes empresas quanto o serviço público é executado por generalistas que, alcançam suas posições depois de um longo caminho interno.

Nos países em desenvolvimento da América Latina a semelhança como o Brasil é notória, a começar pelo histórico de períodos autoritários, com hipertrofia dos Executivos. No México a política econômica migrou com o passar dos anos do Partido Revolucionário Institucional para agências como o Tesouro e a Secretária de Orçamento, e hoje é dominada por burocratas com curso de pós-graduação nos EUA. Na Argentina, a partir dos governos militares houve uma concentração da gestão de política econômica no Executivo. Reflexo desta concentração foi o estabelecimento das reformas de privatização através de decretos. No Chile, os tecnocratas da gestão da política econômica surgem durante a expansão das agências estatais construídas no período socialista sobre a influência keynesiana. Durante o

período, autoritário com o fechamento do Congresso, a tecnocracia se consolida. Neste período jovens economistas recém chegados, principalmente, da universidade de Chicago, na qual foram influenciados pela escola monetarista ganham a credibilidade dos militares e reforçam a consolidação já conquistada. De outra parte os políticos exilados pelo regime militar buscam também a formação acadêmica, e ao retornarem criam aparados técnicos em centros de pesquisas capazes de fomentar os partidos de esquerda.

Revisamos nesta sessão oito livros. Dentre eles o de Sonia Draibe merece ressalva quanto à inferência do alto grau de delegação, dado que a autora, ao dividir temporalmente o processo de participação do Estado na economia, ressalta a intensa atividade legislativa no início do período democrático de 1946 a 1964. Para saber se o insulamento burocrático implicou num alto grau de delegação por parte dos parlamentares e, por conseqüência, na pouca participação do legislativo na política de desenvolvimento econômico, precisamos de um modelo que possa mensurar este grau de delegação. Este é o propósito da segunda sessão.

2.2 - A técnica de mensuração e a discussão de um modelo do insulamento burocrático

Para responder a pergunta central do capítulo, qual foi o papel do Legislativo no desenvolvimento econômico brasileiro, e possibilitar a investigação de uma dimensão mais ampla que a das decisões em comissões devemos incluir a dimensão da relação Executivo Legislativo. Utilizaremos, para tanto um modelo e uma técnica de pesquisa desenvolvida por John Huber e Charles Shipan no livro *Deliberate Discretion* (2002), no qual propõe explicar como as instituições políticas afetam o grau de delegação existente entre políticos e burocratas na formulação de leis, através de uma variável de “aproximação” mensurada com a contagem do número de palavras existentes na lei.

O Modelo proposto tem a seguinte lógica. Se os políticos ao formularem uma lei utilizam um bom número de palavras, podemos inferir que esta lei apresenta detalhes que

definem, circunscrevem ou especificam sua implementação, direcionando o trabalho dos burocratas. Mas, se de outro lado, os políticos formulam uma lei vaga, com poucas palavras, podemos inferir que esta lei não apresenta detalhes, propiciando posteriores especificações por parte dos burocratas e, portanto, configurando um alto grau de delegação, ou mesmo uma abdicação.

Os políticos ao formularem as leis enfrentam dois tipos ou ambientes de tensão. O primeiro deles é produzir uma lei com uma linguagem que não se distancie em demasiado dos limites da compreensão de senso comum e que, ao mesmo tempo, possua uma linguagem técnica suficiente para especificar suas restrições e possibilidades. Esta é uma tensão que no mundo contemporâneo fica cada dia mais difícil de ser amenizada.

Para tentar resolver a primeira tensão, os políticos se inserem num segundo tipo de tensão, e aqui se encontra o foco do presente capítulo. O político pode possuir expertise em determinado tipo de política pública, mas é certo que em boa parte das questões tratadas no Legislativo sua expertise é semelhante a do senso comum. Para adquirir expertise necessária o político tem duas alternativas: pesquisar o assunto de que se refere a lei em discussão, ou delegar sua formulação aos burocratas especializados na questão.

A alternativa de pesquisar a questão implica em um alto custo de produção devido ao político se defrontar diariamente com uma variedade de questões, como votações no plenário e pareceres nas comissões, além de estar em permanente campanha em seu distrito eleitoral. Se a questão em debate não é prioritária para sua carreira, a solução é delegar a pesquisa para os burocratas. Nesta segunda tensão, os limites são de um lado, as vantagens obtidas pelo político ao delegar a formulação aos burocratas, diminuindo o custo de produção da lei, e conferindo a lei uma especificidade técnica, assim, resolvendo o primeiro tipo de tensão. Mas, de outro lado, o político incorre na possibilidade de receber uma formulação que vai de encontro as suas necessidades. Além de ter que despender energia ao monitorar o trabalho dos burocratas.

Uma vez extrapolado os limites para a solução da segunda tensão. Ou seja, os burocratas formulam uma lei contrária à proposta dos políticos, ou a energia despendida com o monitoramento tem custo maior que a produção da lei por parte dos políticos. Podemos atribuir uma ingerência funcional por parte do Legislativo. Tal ingerência é caracterizada pela literatura como uma abdicação da tarefa legislativa de produzir leis.

Em importante artigo, Amorin e Tafner (2002) argumentam que no caso brasileiro, de Presidencialismo de Coalizão, no qual o gabinete é formado em parte por membros dos partidos da coalizão governante, a possibilidade de abdicação por formulação de lei contrária ao interesse do político é amenizada pela participação de políticos nos gabinetes. Ou seja, os burocratas têm como chefe os políticos e, portanto, a tentativa de modificar a lei a ponto de contrariar o interesse dos políticos pode ser facilmente inibida pela atuação do ministro.

Outra possibilidade, a de um monitoramento com custos acima dos benefícios da delegação, o que pode ser considerada uma abdicação, é amenizada pelo mecanismo de “alarmes de incêndio”, que consistem na utilização de um terceiro agente político atento à política pública em questão, e que possui incentivos particulares em disparar o alarme caso a formulação da lei oponha-se a seus interesses, alertando, assim, os políticos.

As soluções para os problemas de delegação apresentadas por Amorin e Tafner esclarecem boa parte da relação entre políticos e burocratas. Todavia, outra importante discussão acerca da relação entre políticos e burocratas ainda não foram pesquisadas no Brasil. Os políticos, em princípio, desenham as instituições nas quais os burocratas atuam, sendo este, um importante momento no processo político para investigar qual o grau de delegação dos políticos aos burocratas.

Discutido o modelo, passemos a descrever a técnica formulada por Huber e Shipan para mensurar o grau de delegação existente nas relações entre Executivo e Legislativo. A técnica para mensuração das leis é simples. As leis são selecionadas de arquivos por palavra chave. As ementas das leis encontradas nos arquivos são lidas e selecionadas de

acordo com o interesse da pesquisa. Depois de selecionadas através das ementas as leis pertinentes a pesquisa, refaz-se a busca a partir dos achados encontrados na primeira seleção. Com a segunda busca realizada, gravam-se as leis selecionadas em arquivo do programa Word do sistema Windows, e com a caixa de ferramentas contamos o número de palavras.

A primeira vista, esta parece uma técnica de pesquisa irrelevante, ao contar palavras o pesquisador perde a referência sobre o conteúdo da lei. Contudo, esta técnica tem grande poder de explicação, devido ao fato de ser aplicada em pesquisa comparada. Ao comparar um mesmo tópico, por exemplo, a lei trabalhista em diferentes países, a pesquisa do número de palavras de uma lei, é capaz de indicar em qual dos países o legislativo ao formular a lei propiciou maior detalhamento ou, ao contrario, não detalha a lei, delegando aos burocratas esta tarefa, ou abdicando-se desta função.

2.3 - Delegação nos períodos autoritários e democráticos.

Apresentada a técnica de mensuração da delegação, passemos a apresentação das hipóteses que pretendem verificar qual o grau de delegação existente nas leis que criam e reorganizam instituições de desenvolvimento econômico, indústria, comércio, e assim, testar a inferência feita de que a tese do insulamento burocrático advoga um alto grau de delegação ou mesmo uma abdicação por parte do Legislativo na relação com o Executivo.

A pesquisa comparada também será utilizada na presente pesquisa. Na série, a comparação acontece entre os períodos democráticos e autoritários. O pressuposto para comparação é o de que em períodos democráticos existe uma menor delegação do Legislativo devido a sua participação na tramitação das leis, enquanto, no período autoritário existe uma maior delegação, mas que pode chegar a uma abdicação devido à impossibilidade de participação do Legislativo.

Devemos constatar um maior número de palavras em períodos democráticos, devido em primeiro lugar ao funcionamento do Legislativo, e em segundo, como indicativo de que os parlamentares participaram no desenho das instituições. Como também, uma razoável diferença apresentada entre o número de palavras utilizadas no desenho das instituições nos diferentes períodos. Todavia, não devemos ficar somente atentos a principal diferença: autoritário - democrático, como a diferença entre os dois períodos democráticos e aos dois autoritários. A hipótese para os períodos autoritários prevê um menor número de palavras.

O gráfico deve proporcionar também uma boa distinção entre o número de instituições criadas entre os quatro períodos. E serve como uma visualização histórica de todo o período, possibilitando testes específicos para entender algum ano no qual existe um desvio padrão. A partir destas comparações formulamos as seguintes hipóteses.

H 2.1- Nos períodos democráticos as leis têm maior número de palavras, configurando um grau restrito de delegação.

H 2.2 - Nos períodos autoritários as leis têm menor número de palavras, configurando um grau amplo de delegação.

2.4 - Dados

A pesquisa apresenta as leis produzidas sobre o desenvolvimento econômico, indústria, e comércio no período de 1930 a 2006. O recorte temporal tem como primeira função comparar os periódicos políticos no Brasil. Com os dados pretendemos contribuir para o entendimento da dinâmica de delegação na relação Executivo - Legislativo.

Para verificar o grau de delegação dos políticos no desenho de instituições de desenvolvimento econômico, empreendemos uma busca pela palavra chave: “desenvolvimento econômico”, na página eletrônica da Câmara dos Deputados, na qual obtivemos um número de 1770 leis. Desta primeira lista qualificamos 48 leis que dispõem sobre a criação, ou reorganização de instituições políticas de desenvolvimento econômico.

As instituições encontradas foram divididas em três séries compreendendo: as instituições de políticas de comércio com 19 leis, as instituições de políticas industriais com 13 leis, e as instituições de políticas de desenvolvimento econômico com 16 leis.

De outro lado empreendemos a pesquisa a partir das instituições citadas como relevantes pela literatura revisada na primeira sessão. Também da literatura revisada recebemos algumas dicas quanto à existência de tramitação relevante no Legislativo. O número de instituições pode parecer pequeno a primeira vista, mas estão incluídas todas as instituições apontadas pela literatura revisada.

Estão excluídos da amostra os institutos, empresas, estatais, bancos de desenvolvimento, a razão para tanto é a de focar a pesquisa em séries temporais homogêneas. As instituições apontadas acima apesar da importância são exemplos singulares que podem distorcer a série. A singularidade do BNDE ou da Petrobrás são provas desta ressalva metodológica.

As hipóteses podem ser testadas pela visualização da série de três gráficos que apontam as datas em que as leis foram promulgadas pelo número de palavras destas leis. Os gráficos possibilitam a comparação entre os períodos democráticos e autoritários e, assim, uma verificação da primeira série de hipóteses. Os gráficos também permitem visualizar quais leis foram determinantes na série histórica de cada política, de acordo a diferença do número de palavras de uma lei em comparação as outras.

Apenas 05 das 49 leis tramitaram como projeto de lei pelo Congresso. A maioria das instituições criadas para promover o desenvolvimento foram desenhadas por decreto. Este dado pode levar o pesquisador para conclusões precipitadas, de que se as instituições foram criadas pelo Executivo, e por consequência estas serão instituições insuladas. Contudo, sabemos que qualquer decreto esta subordinado a outra lei que deve tramitar no Congresso Nacional, ou se vinculam por atribuições constitucionais dos poderes. Portanto antes de concluirmos pelo insulamento devido à constatação das instituições serem em

maioria criada por decreto, devemos ao menos diferenciar estas leis de acordo com o número de palavras, como também, distinguir entre os diferentes tipos de instituições.

A priori temos Carteiras, Câmaras, Grupos Executivos, Conselhos, e Comissões. Toda esta variedade revela que existem diferentes possibilidades no desenho de instituições. Somente com uma pesquisa profunda podemos concluir sobre o grau de insulamento das instituições pesquisadas. Por exemplo, as Comissões e Conselhos podem ter como diretores membros da sociedade ou deputados, tal participação com certeza iria tornar seu insulamento, mesmo que criada por decreto, mais ameno.

Instituições de Política Comercial

Na série das instituições de comércio foram encontradas 19 leis, sendo que a primeira lei da série, o decreto-lei que cria a **Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil** em 1941, não está incluída no arquivo de leis digitalizadas da Câmara dos Deputados e, portanto, não foi incluída no gráfico.

Cronologicamente temos a primeira instituição desenhada pela lei 2.145 de 1953 da **Carteira de Comercio Exterior** em substituição a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil. A carteira passa a ser subordinada a SUMOC, com ambas as funções de dar licenças para importação e exportação e oferecer cobertura cambial, esta última, continua gerida pelo Banco do Brasil. Seu diretor é de nomeação do presidente. Junto à direção atua uma Comissão composta de seis membros de outras instituições do Executivo. Em boa parte da lei é detalhada uma taxonomia de produtos e de taxas e regulações que incitem sobre estes. Ao final são expostas as possibilidades de financiamento para as operações de comércio exterior.

Em 1961 durante o período parlamentar, o Decreto 220 de 1961 do Conselho de Ministros cria no Ministério da Indústria e Comercio o **Grupo Executivo de Fomento à Exportação (GEFEX)** como o intuito de incentivar as exportações brasileiras. O grupo é

composto de burocratas, ministros, e diretores das carteiras de crédito, mas conta também com a participação dos presidentes das Confederações de indústria, comércio e rural. Esta participação da sociedade civil reafirma a necessidade de entendermos melhor as instituições criadas antes de afirmamos seu caráter insulado, a partir do tipo de lei que a institui.

No âmbito interno do Ministério da Indústria e do Comércio é criada a **Secretaria do Comércio** pelo decreto 534 de 1962 do Conselho de Ministros. Com o intuito de estudar e planejar as diretrizes da política nacional do comércio. A secretaria foi dividida em três departamentos: o nacional do comércio, o de registros do comércio, e o de seguros privados e capitalização. E estes organizados em divisões, todas bem detalhadas pela lei. O número de 9.086 palavras confirma este detalhamento.

Durante o governo Militar são criadas em 1964 através do decreto 53.899, a **Comissão de Comércio Exterior**, e em 1966 com a Lei 5.025, o **Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONEX)**. Em ambos são convidados membros de entidades representativas das categorias econômicas e sociais os mesmos convidados no período parlamentarista, são eles os presidentes de confederações. O Banco do Brasil continua como principal executor das políticas públicas de financiamento através de sua carteira de comércio exterior, onde é criado o Fundo de Financiamento à exportação. No corpo da lei são definidos procedimentos técnicos de financiamento à exportação, incentivos ao funcionamento de armazéns, e penalidades. O **CONEX** é reformulado em 1969 pelo decreto-lei 487, que faz uma pequena alteração, incluindo mais um participante em sua composição.

Também durante o governo militar é criado como decreto-lei 690 de 1969, o **Conselho de Desenvolvimento Comercial (CDC)**, que tem como finalidade o desenvolvimento do comércio interno do Brasil. Neste conselho não fazem parte entidades da sociedade, que, no entanto poderão ser chamadas a prestar esclarecimento sobre assuntos determinados.

Em 1973 o decreto 72.161 cria a **Unidade de Negociação** no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para coordenar a execução da política brasileira junto ao acordo geral sobre tarifas aduaneiras e comércio (GATT). Sua composição é restrita a burocratas, com a possibilidade de convocação de outros órgãos. Já no governo Sarney a política brasileira junto ao GATT é reforçada com a criação pelo decreto 92.467 de 1986, um grupo interministerial, que tem a função de elaborar um estudo sobre o tema. Ainda no governo Sarney o CONEX é reestruturado pelo decreto 94.109 de 1987 com a ampliação da participação de oito representantes do setor privado todos nomeados pelo presidente.

A próxima instituição criada na serie cronológica do comércio, já no governo Cardoso, é a **Câmara de Comercio Exterior (CAMEX)**, instituída pelo decreto 1.386 de 1995, que passa a ser a principal instituição para definir a política de comercio exterior, com sua configuração inicial restrita a participação de membros da burocracia. No mesmo governo é criada pelo decreto 2.398 de 1997 no âmbito do Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE) a **Agencia de Promoção da Exportação (APEX)**, na qual o comitê é integrado por burocratas, mas também por três representantes do setor privado indicados pela CAMEX. Foi criado também no ano de 1999 pelo decreto 10, um **grupo interministerial** para coordenar as políticas de comércio exterior entre os diferentes ministérios.

No segundo governo Cardoso ainda é criado, pelo decreto 3.756 de 2001, dentro da CAMEX um **Comitê Consultivo do Setor Privado** com 20 participantes designados por resolução da CAMEX, e um **Comitê Executivo de Gestão** com a ampliação do número de participantes, incluindo secretários executivos de quase todos os ministérios, totalizando 17 componentes. A própria CAMEX só é desenhada pelo decreto 3.981 de 2001. Entre as suas funções está a de definir diretrizes e procedimentos a implementação da política competitiva de comércio exterior, como racionalização de procedimentos, classificação e padronização de produtos, e mais 27 tarefas detalhadas. A CAMEX se reunirá pelo menos uma vez a cada mês e será composta somente de ministros. Sendo a participação ampliada

em seu comitê de gestão com representantes da diretoria e secretarias de assuntos internacionais dos ministérios e do Banco Central.

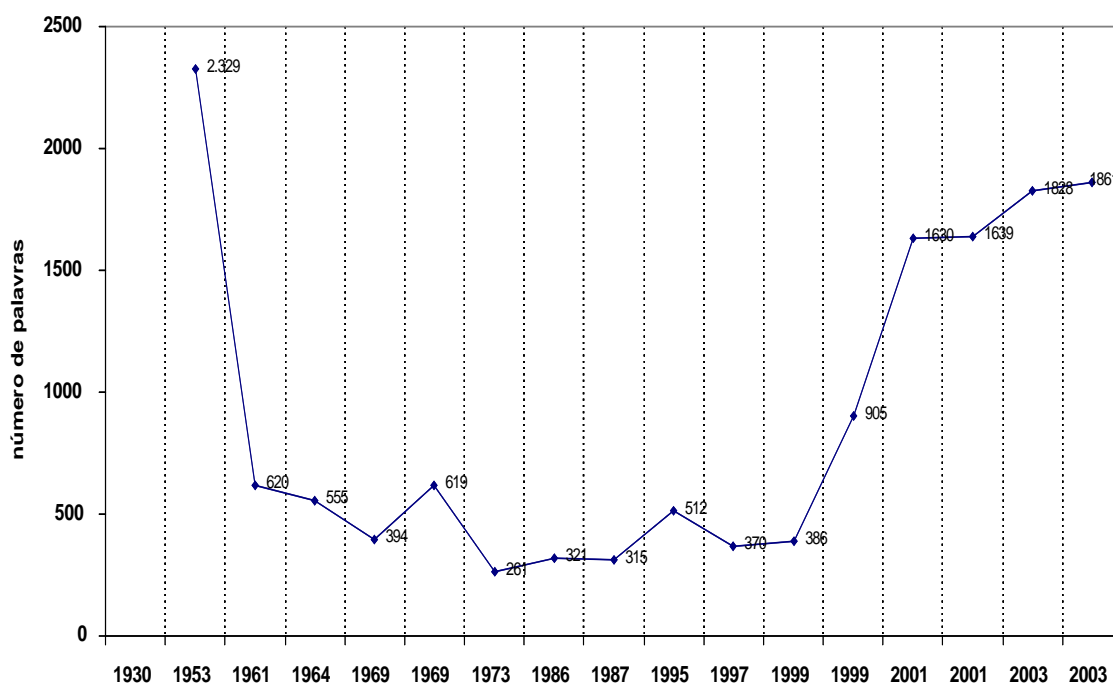
No aspecto financeiro o governo Cardoso cria através de lei 9.818 de 1999 o **Fundo de Garantia à Exportação (FGE)**. Sua composição monetária inicial é constituída da transferência de montantes em forma de ações do Banco do Brasil e das Telecomunicações Brasileiras S. A.(TELEBRAS). Sua função é a de garantir seguro ao crédito de exportação. Também ao final do governo Cardoso é reestruturada a CAMEX através de dois decretos para sua adequação aos compromissos internacionais da Organização Mundial do Comercio (OMC) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

No governo Lula a CAMEX é reestruturada pelo decreto 4.732 de 2003 que amplia a participação no comitê de gestão para quase todas as secretarias executivas dos ministérios como também para diretores do Banco Central, Banco do Brasil e BNDES. Por fim na serie cronológica temos o decreto 4.584 de 2003 que confere autonomia da **Agência de Promoção de Exportações (APEX)**, com sua estrutura dirigida por um conselho deliberativo formado por sete integrantes, sendo dois da sociedade civil, são eles os membros da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) e da Confederação de Comércio Exterior do Brasil (CNI). O Decreto lei ainda disciplina as funções da diretoria executiva e do conselho fiscal. Como meio de garantir o monitoramento da APEX o decreto institui a obrigação de apresentação de um relatório de gestão.

Quanto ao teste de hipóteses, nos períodos democráticos existe um maior número de palavras nas leis, como podemos visualizar no gráfico – 2.1. Tanto no primeiro período democrático, e principalmente, no segundo a produção de leis é maior e seu conteúdo mais extenso. Durante o período militar são criadas instituições mais centralizadas com poucas palavras em seu desenho. Fora deste padrão se encontra o Conselho Nacional de Comércio Exterior com 6.921 palavras que se encontra fora do gráfico 2.1 para não desviar a média,

que por ter sido aprovado como lei demonstra que o período autoritário não se configurou de imediato, e teve variações internas quanto à utilização dos mecanismos de insulamento.

grafico 2.1 instituições de política comercial



No primeiro período democrático temos outro exemplo de lei que desvia da média. A lei que cria a secretaria do comércio um decreto com 9.086, também fora do gráfico 2.1, aponta para a reflexão sobre conclusão de insulamento no caso de decretos. Mesmo um decreto pode possuir detalhamentos suficientes para tornar as instituições do Executivo, organizações com regulamentos que possam ser questionados pelos políticos.

Historicamente a série permite apontar uma aglutinação de instituições criadas e reorganizadas após o ano de 1995. Tal fato pode ser explicado pela liberalização do

comércio e os efeitos da globalização. A necessidade de estruturar a exportação para obter uma melhora na balança comercial pode ser apontada como motivo para criação de instituições e a reorganização das existentes. Esta última etapa no desenho das instituições do executivo, com a CAMEX e a APEX, demonstra que ao assumirem funções de caráter administrativo, seu insulamento se torna relativo, pois desempenha função diferente da CDEIC.

Instituições de Política Industrial

Na série de instituições de política industrial foram pesquisados 13 casos, apenas o decreto que cria a comissão de Política industrial de 1944 não está representado no gráfico.

Cronologicamente temos a criação do **Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial** com o decreto-lei 5.982 de 1943, portanto ainda no governo autoritário do Estado Novo, mas com representantes da sociedade civil, dois do comércio e dois da indústria indicados pelas entidades de classe, além, e aqui devemos destacar a presença de cinco cidadãos com conhecimento em Ciência Política e Sociais todos nomeados pelo presidente. O propósito do conselho é estudar, planejar e indicar medidas de reestruturação e organização necessárias ao período de guerra e as condições a implantação da paz, como a implantação de indústrias de base. Em 1946 o conselho é extinto pelo decreto-lei 9.083.

Temos um lapso de leis durante o primeiro período democrático, o que com certeza é um problema da pesquisa, pois é notória a dedicação dos governos deste período em industrializar o Brasil.

No período do governo Militar a primeira instituição criada, pelo decreto 53.898 de 1964, foi a **Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)**, com a finalidade de desenvolver e ampliar o parque industrial. Todos os componentes são burocratas, com a possibilidade de participação da sociedade civil. No escopo do decreto são dispostas as tarefas e obrigações da comissão, como de seus componentes. A CDI é reorganizada no

ano de 1976 pelo decreto 77.443, que amplia a participação dos presidentes das Confederações de Indústria e o do Comércio, e fica incumbida de uma nova tarefa, a de compatibilizar os planos regionais. A principal parte do corpo da lei se refere à divisão dos setores econômicos em seis grupos setoriais, cada grupo deve avaliar os projetos industriais submetidos, e realizar estudos para o aprimoramento dos setores. Novamente em 1978 o decreto 81.651, reforma o CDI. Permanece o mesmo número de componentes, apenas acontecem modificação nos participantes dos grupos setoriais que se tornam mais amplos.

No mesmo período é criada junto ao BNDES pelo decreto 59.170 de 1966, a **Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME)**, com função de financiar a aquisição de máquinas e equipamentos industriais. E os **Núcleos de Articulação com a Indústria**, criados pelo decreto 76.409 de 1975, para organizar e articular interesses entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e que tem como gestora uma pequena comissão de burocratas. O decreto 70.310 de 1972 é outra lei importante do período, pois classifica os **órgãos de deliberação coletiva** existentes na área do Ministério da Indústria e do Comércio.

Ainda são criadas no período do governo militar a **Comissão Consultiva da Política Industrial e Comercial**, através do decreto 58.248 de 1966, composta por 10 representantes das empresas privadas, com o objetivo de apresentar sugestões, e opinar sobre a conjuntura econômica e setorial. E em 1969 é criado o **Conselho de Desenvolvimento Industrial** pelo decreto 65.016. O Conselho tem como diretrizes o fortalecimento da empresa privada, a implantação de setores novos de produção e tecnologia, e a complementação e integração do parque industrial. Composto exclusivamente de burocratas o conselho tem na Comissão Consultiva da Política Industrial um órgão assessor, além de reestruturar os grupos executivos industriais, ao todo 11, que passam a ser subordinados ao conselho.

Em 1988 o governo Sarney cria o **Conselho de Desenvolvimento Industrial**, um novo (CDI), através do decreto 96.056. Com mesmas pretensões que o antigo, o CDI tem

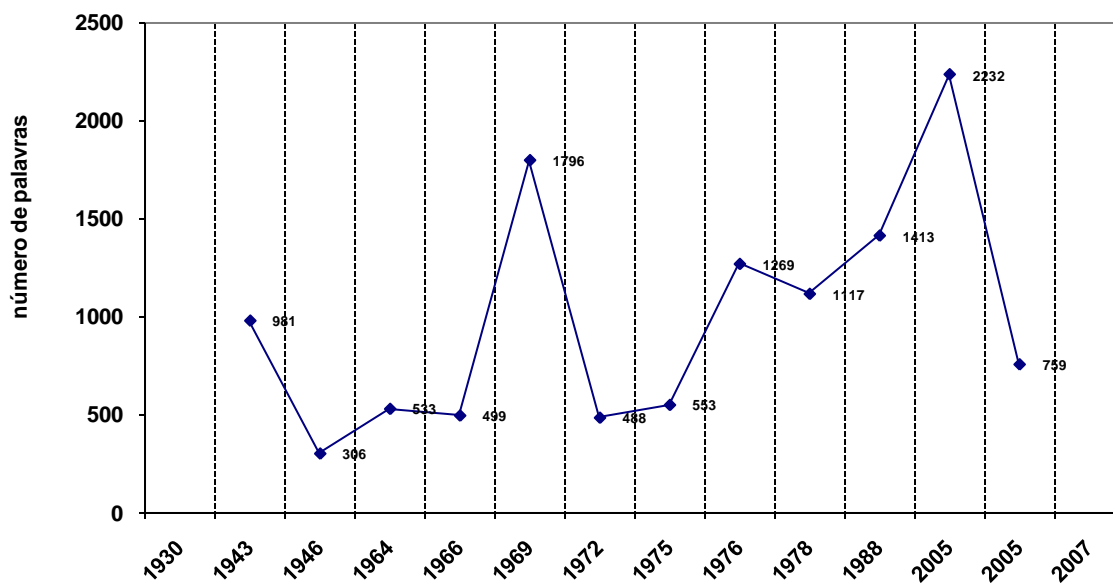
agora suas funções dirigidas à formulação da política industrial. Integrado apenas por seis componentes, de todos os ministérios. O novo CDI tem seu desenho arquitetado para prestar apoio técnico e de concessão de benefícios a programas especiais de exportação, com um bom detalhamento de suas funções organizativas e de suas finalidades.

Em janeiro de 2005 através do decreto 5.352, e 3.353 são criadas as últimas instituições desta série cronológica, com a **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)** e o **Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)**. Ao primeiro compete promover políticas de desenvolvimento industrial que contribuam especialmente para a geração de empregos. Seu principal órgão gestor é o conselho deliberativo composto por oito burocratas, na maioria ministros com a exceção do presidente do IPEA e do BNDES, e mais sete componentes da sociedade civil, entre os quais aparecem o presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC). A agência atua através de contratos de gestão que possibilitam uma melhor contabilidade dos programas executados, já que estes prevêem uma avaliação final sobre resultados alcançados.

O segundo, o CNDI funciona como um colegiado vinculado a presidência, e tem como função propor políticas de financiamento, normatização da produção industrial brasileira. A política Industrial e de Comercio Exterior indicam seus recursos e metas. Composto por 14 conselheiros, quase todos os ministérios, possui ainda conselheiros da sociedade civil, o CNDI ilustra a já constada ampliação de participantes nos conselhos durante o governo lula.

As hipóteses são refutadas, justamente no segundo período autoritário encontramos o maior número de instituições criadas. Mesmo excluindo o decreto que cria a FINAME com 11.984 palavras do gráfico 2.2, o segundo período autoritário possui na reformulação do Conselho de Desenvolvimento Industrial o exemplo de leis com o maior número de palavras.

grafico 2.2 - instituições de política industrial



A série histórica traz diferenças na comparação com a política de comércio. Na política industrial a aglomeração de leis ocorre no segundo período autoritário, como podemos verificar no gráfico – 2.2. Das 14 leis pesquisadas, metade encontra-se no período autoritário. Neste período a instituição com maior número de palavras e o Conselho de Desenvolvimento Industrial, o que mostra que a pesquisa está em acordo como o trabalho de Codato (1997). A busca pelo número de palavras apontou como instituição de destaque a mesma instituição escolhida por critérios qualitativos.

Contrário a esta conclusão está o decreto que cria a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial com 2.319 palavras. Como as agências criadas para o trabalho administrativo na política de comércio, a Agência Brasileira de Desenvolvimento se mostra uma instituição que não concorre com a comissão do legislativo.

Instituições de política de desenvolvimento econômico.

Na série instituições de desenvolvimento econômico foram pesquisadas 16 leis, sendo que 02 leis, o decreto-lei 14 de 1937, que cria o Instituto Técnico de Economia e Finanças, e decreto-lei 1641 de 1939, que cria a Comissão de Defesa Nacional, não estão incluídas no arquivo de leis digitalizadas da câmara e, portanto, não foram incluídas no gráfico.

A série cronológica de instituições de desenvolvimento econômico tem início com a criação da **Caixa de Mobilização Bancária**, pelo decreto 21.499 de 1932, como condição para restabelecer a normalidade das operações de crédito num ambiente pós crise financeira mundial (Fonseca 1984).

Já no primeiro período democrático é criada através da lei 970 de 1949 o **Conselho Nacional de Economia** que tem como função opinar sobre as diretrizes da política econômica nacional. Interessante notar que apesar do grande debate em torno de sua criação a lei é bem modesta no detalhamento de seu funcionamento. Em 1956 é criado pelo decreto 38.744 o **Conselho do Desenvolvimento**, diretamente subordinado ao presidente, e composto somente por burocratas do alto escalão, mas assistido por consultores técnicos escolhidos pelo presidente. O conselho somente é convocado pelo presidente, o que lhe confere um caráter temporário.

A criação de instituições para promover o desenvolvimento econômico continua com a criação pelo decreto 51.152 de 1961 da **Comissão Nacional de Planejamento**, que tem entre os objetivos desenvolver técnicas para aumentar o ritmo de desenvolvimento e promover mudanças na estrutura econômica e social do país. A Comissão tem um conselho como órgão gestor no qual participam os presidentes das instituições financeiras do Estado, e tem como diretriz os planos quinquenais. Todas as autarquias, sociedades de economia mista e estatais deveriam comunicar seus programas de investimento, o que reflete a importância do conselho.

No ano de 1963 através do decreto 52.256, a tarefa de planejar o desenvolvimento tem prosseguimento com a criação da **Coordenação de Planejamento Nacional**, vinculada aos gabinetes civil e militar da presidência, e com o intuito principal de coordenar o plano de desenvolvimento econômico. O decreto determina que cada ministério deverá instalar um grupo de planejamento com a tarefa de seleção preliminar dos projetos, que serão encaminhados a assessoria técnica da presidência. Com as tarefas e estrutura da assessoria bem definidas pelo decreto 52.446 de 1963, que cria a **Assessoria Técnica da Presidência da República**.

No período do governo militar é criada pelo decreto 55.722 de 1965, do **Conselho Consultivo do Planejamento (CONSPLAN)**, vinculado aos Ministérios Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. O conselho é presidido pelo presidente da república e tem como integrantes: quatro trabalhadores, quatro representantes da classe produtiva, quatro profissionais reconhecidos de diferentes áreas, economia, sociologia, e de engenharia, e um representante da imprensa. O que confere um caráter a primeira vista pouco insulado a este conselho criado no início do período do governo militar.

Em 1974 através da lei 6.036, o tema do desenvolvimento econômico é novamente motivo de criação do **Conselho de Desenvolvimento Econômico**, que volta do ministério do planejamento para fazer parte da estrutura de assessoramento do presidente da república. Com a tarefa de auxiliar o presidente em assuntos que perpassem mais de um ministério, sua composição é restrita a ministros de Estado, e suas tarefas são de acompanhar os planos nacionais de desenvolvimento, e coordenar a política de desenvolvimento científico e tecnológico.

Estes programas nacionais de desenvolvimento são dispostos no decreto 83.436 de 1979. Num total de oito programas quase todos destinados a localidades geográficas como o semi-árido no Nordeste e o Oeste do Paraná. A **coordenação de programas** também se torna motivo para o redesenho, através do decreto 83.436 de 1979, do Ministério do Interior que junto a Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Os programas que passam a ser coordenados são em 13 no total, e em sua totalidade se referem a destinos geográficos específicos, como o POLAMAZONIA, e o Projeto Sertanejo.

Ao final do período militar é criada pelo decreto 91.118 de 1985 a **Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN)**, que passa a ser a principal instituição de coordenação do desenvolvimento econômico. O decreto de criação da SEPLAN é pouco detalhado, o que revela sua tentativa de insular o núcleo de coordenação econômica de possíveis tentativas de “democratização” temidas e previstas com a aproximação dos governos democráticos, como sustenta (Gouveia 1994).

No Início do período de transição democrática do governo Sarney a SEPLAN é reestruturada pelo decreto 96.902 de 1988. A SEPLAN assume agora o lugar de instituição coordenadora do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, das propostas orçamentárias anuais e de créditos adicionais, de investimento das empresas estatais e da seguridade social. Como também da coordenação de assuntos afins entre ministério, e do sistema estatístico nacional. Seus órgãos de gestão são bem definidos e estruturados neste redesenho, com funções especificadas. O IPEA, o IBGE, e o BNDES são três importantes instituições que passam a se vincular a secretaria.

Em 1989 o decreto 97.506 altera os estatutos de entidades vinculadas a SEPLAN, são feitas reestruturações nos conselhos do BNDES do IPEA e do IBGE, aumentando e diversificando o número de participantes. Passa também através do decreto a incluir entre suas já “totalizantes” funções a de coordenar o sistema de pessoal civil da administração federal e a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP).

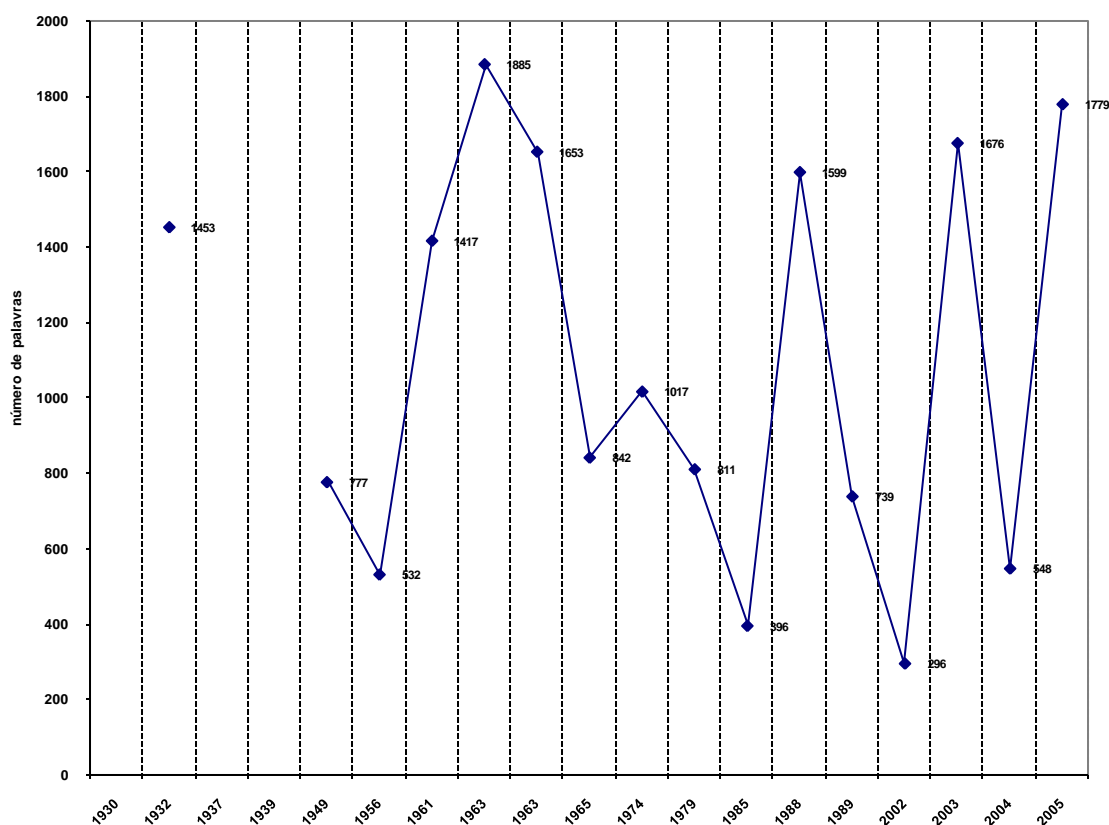
No final do governo Cardoso constatamos a criação de um novo tipo de instituição para a coordenação do desenvolvimento econômico na criação pelo decreto 4.182 de 2002 da **Câmara de Política Econômica**, que está vinculada ao Conselho de Governo. Em sua composição além dos sempre presentes ministros da área econômica, incluem-se os secretários executivos dos respectivos ministérios e três diretores do Banco Central. Novamente cria-se uma câmara, desta vez uma de **política de desenvolvimento econômico** pelo decreto 5.142 de 2004. A nova câmara tem sua composição diferenciada da antiga câmara, citada acima, os diretores do Banco Central são substituídos pela quase completa lista de ministros, uma marca do governo Lula.

Em 2003 cria-se pelo decreto 4.744 de 2003 o **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)**, com a finalidade de assessoramento do presidente na formulação de diretrizes voltadas ao desenvolvimento econômico e social, e a apreciação de propostas com vistas a articular a sociedade civil com o governo federal. O número de noventa cidadãos brasileiros designados pelo presidente, pertencentes a organizações não governamentais, sindicatos, movimentos sociais, não deixa dúvidas quanto a pluralidade que o conselho deseja alcançar, com suas reuniões bimestrais. Seu funcionamento é estruturado em comissões de trabalho, ou grupos temáticos, com seu funcionamento bem detalhado.

Por fim temos a criação da, pode-se dizer, mais ousada das instituições até aqui estudadas. O decreto 5.385 de 2005 que cria o **Comitê Gestor da Parceria Público-Privado (CGP)**. O comitê tem como funções definir prioridades, disciplinar os contratos autorizar licitações. Como mecanismo de monitoramento o comitê deve enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatórios anuais. Suas funções e órgãos de gestão são bem detalhados no decreto. As comissões técnicas são os órgãos de decisão do comitê sendo composta basicamente de ministros e os presidentes do BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

No gráfico 2.3 que ilustra a linha histórica do desenho de instituições de desenvolvimento econômico é possível fazer a distinção dos períodos autoritários com menor número de palavras no desenho de suas instituições, e os períodos democráticos nos quais se encontram todas as leis com mais de 1.500 palavras. Portanto confirmando as duas hipóteses.

grafico 2.3 - instituições de desenvolvimento economico



No primeiro período democrático a comissão Nacional de Planejamento representa o auge da idéia do desenvolvimento econômico com a criação dos planos quinquenais. Logo reforçada pela Coordenação de planejamento Nacional. Apesar de serem aprovadas em período democrático são decretos, o que mais uma vez nos leva a reflexão sobre a inferência de insulamento quando a lei é desenhada pela burocracia.

No final da série o desenho do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social revela um novo tipo instituição, esta sim com possibilidades de desempenhar papel semelhante e talvez insular a CDEIC. Tal insulamento é conhecido pelo deslocamento da representação social para instituições de representação alternativas. Devido a sua composição o conselho pode apresentar uma legitimidade compatível à atribuída para os deputados pela instituição do voto. A legitimidade do conselho por meio de um corporativismo societal.

Conclusões

Como primeira conclusão, reconhecemos os limites da presente pesquisa e a necessidade de aumentarmos o número de leis pesquisadas. O arquivo eletrônico da Câmara dos Deputados é um valioso instrumento que tem o potencial para esta tarefa. Também se faz necessário verificar o real poder das instituições criadas. Talvez as instituições com poucas palavras sejam as mais atuantes, a presente pesquisa não possibilita esta verificação. De outro lado podemos concluir que a metodologia de contar palavras propicia uma visão histórica comparativa das instituições. Da visualização proporcionada pelos gráficos é possível empreender posteriormente uma pesquisa qualitativa.

Os dados revelam que as instituições desenhadas em ambos os períodos são em sua maioria decretos, que não tramitam no Legislativo e, portanto não existe participação de Comissões do Congresso em seu desenho, levando a conclusão de que decretos criam instituições insuladas. Mas como exposto, vincular diretamente decreto ao insulamento não se mostrou uma conclusão à prova de falhas. Em muitos exemplos podemos constatar que decretos podem ser tão detalhados quanto leis. É importante frisar que as leis são na totalidade da pesquisa regras que definem e delimitam as funções dos burocratas com maior ênfase do que os decretos. Todavia é possível perceber que existem diferentes tipos de decretos, quando contamos o número de palavras. Uma distinção básica existe entre os decretos promulgados em períodos autoritários e os de período democrático, os últimos têm em sua maioria mais palavras.

Tal fato ilustra a importância de adotarmos a premissa metodológica dos jogos ocultos e da necessidade de investigarmos diferentes dimensões de um fenômeno social. A relação Executivo-Legislatvo se mostrou determinante para entendermos o meio ambiente em que as decisões nas comissões são tomadas. A pesquisa mostra que importantes instituições criadas desempenham funções institucionais diferentes da Comissão (CDEIC). Em outros casos a criação de Comissões e Conselhos como o próprio nome aponta podem ser consideradas instituições com potencial para insular o trabalho da CDEIC.

A tese do insulamento não é rejeitada pelos achados aqui apresentados. Ao contrário, seu principal indicativo, a criação de instituições no poder Executivo, é reforçada pela presente pesquisa. O que deve ser reconsiderado é a baixa participação do Legislativo nos projetos de desenvolvimento econômico. Se houve um aumento das instituições para promoção do desenvolvimento econômico, estas instituições foram desenhadas com maiores detalhes em períodos democráticos. Se em períodos democráticos é possível visualizar um padrão diferente dos períodos autoritários, isto significa que existe um maior cuidado de parte do Executivo para não insular suas instituições, ou mesmo uma maior fiscalização de parte do Legislativo para que as instituições criadas tenham seus estatutos bem definidos para que possam ser fiscalizados.

As sugestões para pesquisas complementares são: a verificação da tramitação das leis aqui pesquisadas, a verificação de modificações e o papel das comissões da câmara nesta tramitação. Quanto à pergunta inicial, a respeito do papel do Legislativo no desenvolvimento econômico brasileiro, podemos concluir a partir dos dados apresentados que o Legislativo desempenha uma função importante. Tal conclusão se apóia na verificação de um maior número de palavras nas leis produzidas no período democrático. O maior detalhamento significa um grau restrito de delegação por parte dos legisladores.

Rotatividade no Sistema de Comissões.

Na introdução argumentou-se que as várias dimensões da política ou jogos (Tsebelis 1990) são muitas vezes ocultos, ou seja, não são percebidas na resolução de conflitos de uma determinada instituição mas, seus efeitos são determinantes no encadeamento do processo, modificando a decisão original. No primeiro capítulo revisamos quatro variáveis que podem determinar o processo decisório do Poder Legislativo no Brasil. Os diferentes efeitos que o sistema eleitoral pode causar na seleção de elites, a necessidade de coalizões para uma ação coletiva. O tipo de distrito informal onde o deputado se elege, sua carreira. Se primeiro mandato, com mais de um mandato, se já ocupou cargos no Executivo, qual sua produção legislativa e principalmente se participa da coalizão governante. Todas estas variáveis afetam o ambiente em que os deputados atuam como também determinam as decisões tomadas nas comissões.

Neste capítulo o objetivo principal é testar no sistema de comissões. Se no capítulo dois a dimensão do insulamento burocrático que compara as instituições criadas pelo poder Executivo preenche uma dimensão externa a dimensão mais próxima do sistema de comissões é a de comparar as comissões existentes no Legislativo, e por meio desta comparação apontar peculiaridades da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC). Tal tarefa é motivada por pesquisas anteriores que apontam para diferentes maneiras como as comissões atuam no processo decisório, de acordo com o tema de sua política pública e seu meio ambiente (Fenno 1973). Neste capítulo outro jogo oculto precisa ser revelado para esclarecer o funcionamento da CDEIC (Tsebelis 1990) Neste intuito vamos atingir quatro objetivo.

O primeiro objetivo será aplicar as mesmas variáveis utilizadas por Strom (1998), para descrever o sistema de comissões dos países do Oeste Europeu, ao caso brasileiro. A descrição será focada no caso brasileiro, referências as comissões de outros países se circunscrevem a comparações importantes para distinguir implicações para os modelos adotados ao longo do capítulo. O objetivo é expor as possíveis variáveis de comparação entre

as comissões e selecionar as mais importantes para posterior teste.

O segundo objetivo é apresentar as versões da literatura dos Estados Unidos para o funcionamento das comissões, utilizadas como paradigma por toda a literatura internacional e, apresentar um modelo chamado *Competitive Principals* proposto por Maltzman (1998), que será posteriormente aplicado para o caso brasileiro. O modelo do *Competitive Principals* utiliza as três versões para o funcionamento das comissões como complementares, dependentes de variáveis históricas. O objetivo é apresentar variáveis já testadas que somada as variáveis escolhidas no texto de Strom (1998), nos proporcionem uma boa quantidade de dados. Também apresento os achados de Fenno (1973), que em trabalho pioneiro, quando ao comparar seis comissões do Congresso dos Estados Unidos encontra diferentes lógicas de funcionamento, e não uma homogeneidade como era de se esperar.

O terceiro objetivo é revisar a literatura brasileira preocupada em mensurar o sistema de comissões para reforçar seus achados, e localizar lacunas que ser pesquisadas. O teste de variáveis “naturalizadas” servirá de guia na condução da presente pesquisa, ao apontar quais as variáveis devemos testar no intuito de melhor entender a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, e Comércio, e contribuir com novos testes para uma melhor compreensão do sistema de comissões.

No quarto objetivo apresentaremos novos testes e seus resultados. Entre as questões mais importantes a ser respondida esta a seguinte: como os deputados acumulam *expertise* no sistema de comissões dado que existe uma modificação constante dos membros, uma das características singulares do sistema de comissões brasileiro, e que segundo a literatura comparada inviabilizaria um aprendizado especializado. A hipótese para a explicação deste fato é a seguinte: deputados novatos “surfam”, ou seja, mudam de comissão constantemente a procura de uma oportunidade para atuarem. Enquanto Deputados experientes (com mais de 02 mandatos), permanecem por longo tempo nas comissões pois já sabem em qual das comissões o seu potencial de ascensão na carreira é maior, devido a suas habilidades específicas. Ao permanecer em uma comissão o deputado experiente sinaliza para os colegas de plenário e para os novatos de sua comissão que esta investindo no aprendizado sobre a política pública tema da comissão.

3.1 - Descrevendo as Comissões: suas diversas variáveis.

O primeiro objetivo é descrever como são as comissões no Brasil de um modo geral, para reconhecermos variáveis que possam ajudar a entender esta instituição. O capítulo escrito por Strom (1995) do livro organizado por Longley e Davidson (1995) traz uma revisão das regras adotadas por legislativos dos países do Oeste europeu muito útil para descrevermos as comissões do Congresso brasileiro sobre uma perspectiva comparada. Strom dividiu essas regras em três blocos de questões: 1- Estrutural: como as comissões são organizadas na estrutura do Legislativo; 2- Processual: quais são as causas e conseqüências da participação das comissões no legislativo; 3- Político: qual o poder das comissões. Nossa intenção é ser sucinto nesta tarefa, o importante é mostrar que existe uma boa quantidade de variáveis e que algumas são reconhecidas pela literatura como decisivas no funcionamento do processo legislativo das comissões. Além de pontuar características próprias do sistema de comissões brasileiro.

O bloco estrutural tem variáveis que pretendem medir a estruturação das regras de participação dos parlamentares na comissão, neste bloco a variável jurisdição é a mais importante.

a) **duração**: A principal diferença está entre as comissões permanente e as temporárias. No Brasil as temporárias se dividem entre as Comissões Parlamentares de Inquérito, as especiais, que tratam de assuntos concernentes a mais de três comissões e as de diligência externas que fazem visitas a obras ou depoimentos. O teste final do presente capítulo vai se circunscrever as comissões permanentes.

b) **número**: ou quantas comissões existem, podendo variar enormemente, mas guardam proporção com a variável jurisdição. No Brasil o número vem aumentando para dar conta da diversidade de especializações existentes no mundo moderno. Exemplo é a criação da comissão de Direitos Humanos.

c) **jurisdição**: se refere ao assunto da comissão e tem como balizamento os ministérios

existentes, como também, no caso de comissões temporais com as questões prementes do cotidiano político do país. A importância da jurisdição está na possibilidade de haver disputas entre as comissões para definir qual comissão está mais de acordo com a ementa do projeto de lei. Quando a ementa é muito abrangente, com jurisdição que implica a tramitação em mais de três comissões, cria-se uma nova comissão. O problema com a criação de uma nova comissão está na retirada de poder das comissões existentes, fazendo com que os parlamentares prefiram as comissões temporárias que tratam de assuntos salientes, e deixem de lado as comissões permanentes, inviabilizando seu fortalecimento como instituição (Franco 1996). Muitas das variáveis apresentadas por Strom influem de maneira diferente nas comissões, revelando que as variáveis legislativas vão atuar de maneira diferente em cada comissão, por exemplo, a Comissão Mista de Orçamento é o caso mais estudado e com certeza um caso aparte.

d) **tamanho da comissão**: ou o número de legisladores que possui, geralmente varia quanto a sua importância. No Brasil as principais como a de orçamento e justiça são as maiores. Como cada parlamentar deve ocupar pelo menos uma comissão, fora os líderes e membros da mesa, a divisão é feita no sentido de cumprir esta ocupação.

e) **restrições à participação** em mais de uma comissão: no Brasil os parlamentares só podem participar de uma comissão. Contudo a principal característica da ocupação das comissões é a rotatividade existente. A média dos membros que costumam se transferir para outras comissões é alta no Brasil. Explicar o porquê de tal rotatividade é um dos principais intentos deste capítulo.

f) **existência de subcomissões**: nos Estados Unidos as subcomissões são a principal forma de estruturação do sistema das comissões, o que pode resultar em uma alta especialização, ou, numa maneira de propiciar demandas extremas. No Brasil existem subcomissões na comissão mista de orçamento, devido ao notório volume de trabalho existente. Nas outras comissões também são criadas subcomissões para acompanhar políticas públicas relevantes, em alguns casos tornam-se tão importantes que se transformam em comissões.

O segundo bloco, processual, tem variáveis que pretendem medir a influência de outras instituições no sistema de comissões, como os líderes de partido na seleção de seus participantes, a participação pública, e qual o estágio do processo legislativo a comissão está.

a) **seleção dos membros**: a principal pergunta deste item é qual o processo de indicação para as comissões. A resposta é, normalmente de dois tipos, ou através dos líderes dos partidos ou, através de escolhas individuais dos parlamentares. Pode ainda variar entre uma escolha que respeita a proporção da representação dos partidos na casa, ou uma escolha que aplica a regra do partido majoritário. Esta é uma variável muito importante para a versão distributivista, se os deputados não conseguem escolher suas comissões, ficam impossibilitados de obter ganhos nas políticas de seu interesse. No Brasil a comissão de Orçamento emprega uma regra pouco usual em perspectiva comparada ao indicar membros das duas casas legislativas. Outra variável explicativa é a adoção da “regra da senioridade” para a indicação e permanência dos parlamentares nas comissões. Como veremos na próxima sessão pesquisas realizadas no sistema de comissões do congresso brasileiro revelam que a variável seleção de membros é definida pelo grau de lealdade do parlamentar e pelo seu grau de especialização na matéria da comissão (Muller 2005, Santos e Rennó 2005).

b) a seleção dos **presidentes das comissões**: que pode variar entre a seleção pelos próprios membros da comissão, pelos líderes dos partidos, ou pela mesa diretora da casa. O mais comum na Europa é a seleção pelos membros da comissão. No Brasil a importância dos presidentes de comissão está em seu poder de escolher os relatores, e de dirigir os trabalhos da comissão, sua escolha obedece à proporcionalidade da casa. O ponto intrigante nesta variável é o porquê da rotatividade na presidência das comissões que só podem ser ocupadas durante um ano, quem se beneficiaria com esta medida. Esta posição no Congresso dos Estados Unidos tem grande poder de influencia nas políticas públicas da jurisdição da comissão e é almejada pelos membros da comissão. Na Inglaterra, em tempos recentes, se tornou um cargo importante que serve de referência na composição do gabinete.

c) as reuniões acontecem com a **participação pública** ou, as reuniões são restritas aos membros das comissões: no Brasil a maioria das reuniões são abertas com a participação do público, algumas reuniões principalmente das CPIs, quando da tomada de depoimentos

ocorrem a portas fechadas.

d) **envio de relatório pela minoria**: este mecanismo permite a minoria apresentar ao plenário um relatório alternativo ao proposto pela comissão. Serve para melhor informar, parlamentares podem apresentar um relatório alternativo ao do relator designado, como veremos no próximo capítulo o recurso do relator vencedor é um acontecimento importante para fomentar a informação na comissão, mas nem sempre este relatório alternativo é feito pela minoria, no sentido de oposição a maioria governante.

e) em qual **estágio da tramitação** a comissão participa: varia entre o estágio antes da discussão em plenário e o estágio depois da discussão em plenário. A discussão depois do plenário confere à comissão menor poder de decidir como será a lei ao final da tramitação, dado que a principal discussão já aconteceu. No Brasil toda discussão é feita antes do plenário, e não existe uma comissão de conferência como no Congresso dos Estados Unidos para dar redação final a propostas em conflito entre Senado e Câmara.

O bloco político pretende descrever quais as opções existem para que um sistema de comissão influencie, através de emendas ou, alterações na proposta original, a redação final da lei. Estas opções de modificação podem ser classificadas em negativas e positivas. A positiva, em resumo, está na possibilidade de revisar e debater uma proposta detalhadamente. Mas são as negativas, ou o poder de vetar das comissões que lhe conferem destaque no processo Legislativo.

a) o poder das comissões em **enviar ao plenário sua proposta de maneira fechada**, ou seja, sem a possibilidade do plenário de apresentar modificações, podendo apenas votar sim ou não. Este poder existe no Congresso brasileiro e é razoavelmente usado, como veremos na terceira sessão (Figueiredo e Limongi 1999) de 514 leis que tramitaram no período 1989 a 1995, 81 delas foram aprovadas na Câmara com poder terminativo.

b) **possibilidade de reescrever as leis**: No Brasil, pelo menos na CDEIC, boa parte das propostas é emendada, em graus diferentes, mas poucas são as propostas que saem do sistema de comissões sem modificações no original, tanto que boa parte delas acaba por se

tornar substitutivo, ou aglutinativa, quando aglutinam duas propostas semelhantes em um só texto.

c) **controle do tempo de tramitação na comissão:** refere-se à possibilidade da comissão em definir seu tempo autonomamente, ou ter imposta por outra instituição seu tempo de tramitação. Esta é outra variável importante no Legislativo brasileiro. No Brasil a tramitação em regime de urgência requerida pelo Executivo ou pelos líderes partidários é o principal motivo de as comissões desempenharem um papel secundário no processo legislativo.

d) **As ouvidorias,** são sessões nas quais são convidados pessoas ou grupos para prestar informações a respeito da proposta em tramitação, servem para serem obtidas informações independentes do Executivo, ou do governo. Possibilitam também diminuir incertezas quanto a implementação de leis, uma vez que grupos e populações que possam ser atingidas pela lei são convidadas a expor suas demandas. Nos Estados Unidos este mecanismo é tão importante que é cenário para vários filmes. No Brasil a mais importante é o comparecimento de ministros.

3.2 - Modelos para comissões na House of Representatives

Após a descrição das variáveis que afetam os trabalhos das comissões, retomaremos nesta sessão as três versões - distributivista, partidária, informacional -, utilizadas no primeiro capítulo para descrever as versões adotadas no Congresso brasileiro. Agora para explicar sua gênese, o que significa que as comissões são instituições centrais nos modelos norte americano, e seu funcionamento no sistema de comissões do Congresso dos Estados Unidos. O intuito da sessão é realizar uma revisão em perspectiva comparada, e com o auxílio de um modelo que agrega as três versões, apontar variáveis já testadas na literatura comparada e assim proporcionar parâmetros para entender qual a dinâmica do sistema de comissões no Brasil. No livro organizado por Shepsle e Weingast (1995), os próprios organizadores, no artigo introdutório apresentam uma revisão de literatura na qual descrevem a concepção das três versões da teoria legislativa, para a criação e os objetivos da instituição: comissão.

A concepção distributivista parte do pressuposto de que legisladores são indivíduos a procura de uma variedade de objetivos, entre eles, principalmente a reeleição, mas também, a proposição de boas políticas públicas, ou motivos pessoais, o importante é que para alcançarem estes objetivos dependem de seus colegas de legislatura. A necessidade de cooperação dos colegas se torna o problema a ser resolvido. A versão distributivista apresenta uma lógica de trocas entre os deputados como solução, em havendo uma heterogeneidade de objetivos entre os parlamentares estes podem cooperar mutuamente. Porém, esta solução é provisória, pois não existem garantias de que os acordos propostos nas trocas serão cumpridos, nem de que os acordos acontecem simultaneamente, ao contrário, em sua maioria os acordos acontecem com um grande intervalo temporal. Para forçar o cumprimento dos acordos deveria existir uma instituição que amenizasse a heterogeneidade de objetivos existente entre os parlamentares, reunindo-os em grupos com objetivos similares que seriam responsáveis por determinados conjuntos de políticas públicas. Para que ocorra uma estabilidade histórica destes grupos seriam criadas regras, e assim surgiriam as comissões. Mas para permitirem que os deputados atinjam seus objetivos, as comissões teriam que possibilitar três mecanismos: os deputados poderiam escolher a comissão que desejam participar; as comissões deveriam ter influência nas áreas de políticas públicas que atua garantido que suas decisões prevaleçam; as áreas de circunscrição das políticas públicas poderiam ser ajustadas para satisfazer o aparecimento de novos temas.

Por fim, um problema de coordenação surgiria quem faria as trocas entre as diferentes comissões de maneira a evitar que uma delas saia prejudicada nos acordos, ou quem evitaria que todas as comissões apresentassem leis com elevados custos orçamentários, que na dimensão interna das comissões seriam necessários, mas, que numa perspectiva agregada resultaria em déficit no orçamento. Estes macros problemas só poderiam ser resolvidos por entidades coletivas, os partidos. Aqui surge a versão partidária para o entendimento das comissões. Nesta versão o papel das comissões é restringido pela atuação dos líderes, que ao imprimirem uma agenda política para o funcionamento do Legislativo, seriam capazes de conduzir a atuação dos membros da comissão em prol de seus partidos. O papel que os líderes exercem pode ser facilmente reconhecido na indicação dos componentes das comissões, e no controle dos projetos que vão à votação. Os parlamentares, por sua vez,

se beneficiariam da coordenação imposta pelos partidos, no período eleitoral quando o rotulo ideológico do partido é usado pelos eleitores como identificação. Se não houvessem partidos a identificação individual de cada deputado, sua produção política, e sua linha ideológica seriam de difícil reconhecimento por parte do eleitor.

As duas primeiras concepções para a criação e os objetivos das comissões estão claramente vinculadas as variáveis revisadas no primeiro capítulo. Introduziremos agora uma terceira versão, a informacional, que ao longo deste capítulo e do próximo será defendida como uma hipótese válida para a explicação do funcionamento do Legislativo no Brasil. A versão informacional ainda recebe pouca atenção da literatura nacional, o maior responsável por esta lacuna é justamente o fraco desempenho das comissões no congresso brasileiro. A conclusão de grande parte da literatura nacional é da fragilidade das comissões frente à preponderância do Executivo que ao requisitar aos líderes partidários a tramitação de propostas legislativas em regime de urgência, restringe o tempo de tramitação nas comissões. Outro mecanismo institucional largamente usado que limita os poderes das comissões é a troca de seus componentes e até dos relatores em propostas salientes com alto interesse do Executivo. Dadas estas fragilidades os estudos de comissão são ditos como esclarecidos. Contudo, estas conclusões são retiradas de uma dimensão macro de relação entre o Executivo e o Legislativo, e como queremos enfatizar ao longo deste trabalho a existência de outras dimensões no processo decisório podem revelar jogos ocultos.

Na revisão proposta por Sheple e Weingast (1995), e a partir do livro seminal de Krehbiel (1991), a versão informacional tem como base duas premissas. A premissa da maioria, no qual as decisões legislativas em última instância são tomadas pela maioria, decorre da não verificação no fato, de existirem, ganhos mútuos entre minorias ou grupos com objetivos semelhantes são alocados pelas comissões, apontados na versão distributiva. Qualquer tentativa de beneficiar grupos minoritários seria prontamente barrada pela maioria no plenário. Uma segunda premissa, mais complexa, advoga a incerteza dos parlamentares quanto aos resultados de suas propostas de políticas públicas. O princípio da incerteza como é conhecido, enfatiza o lado da oferta das políticas, ao contrário da versão distributivista que oferece uma perspectiva do lado da demanda. Do lado da oferta os políticos têm de considerar a coleta e seleção de informações para a produção de boas políticas.

Da associação entre o postulado da maioria e o princípio da incerteza, Krehbiel conclui que a organização das instituições legislativas deve incentivar a eficiência informativa, através da especialização das comissões. Mas, diferente da versão distributivista que advoga uma especialização com membros das comissões com posições extremas se comparada ao parlamentar mediano do plenário, a versão informacional advoga uma composição mais próxima ao parlamentar mediano. Isto ocorreria devido a maioria que evitaria comissões com posições extremas, e, portanto, diferentes da posição média do plenário, o que poderia resultar em políticas com maior grau de incerteza quanto a sua aceitação por parte do eleitorado.

Nosso argumento no presente capítulo segue o argumento de Maltzman no livro *Competing Principles* (1998), de que nenhuma das três versões para o entendimento das comissões consegue explicar por si só o complexo ambiente em que estas instituições atuam. Para Maltzman as três versões são complementares, com variações no transcorrer do tempo quanto ao poder de explicação de cada uma das versões. Tanto as pressões do plenário quanto às advindas dos partidos e do distrito eleitoral são potencialmente determinantes para a tomada de decisão. Para saber qual das versões se sobressai durante um determinado período são necessárias, segundo Maltzman, três diferentes tipos de pesquisas.

O primeiro tipo de pesquisa pretende saber como funciona o mecanismo de seleção, dos membros da comissão, mas como veremos em seguida, no caso do Brasil, pode ser estendida para saber como são selecionados, os presidentes e relatores nas comissões. A seleção da composição de uma comissão pode ser tomada a priori como uma prévia de como esta irá se comportar. O partido e o plenário esperam que as comissões trabalhem em favor do aperfeiçoamento informacional dos projetos, reduzindo incertezas quanto à implementação de políticas públicas.

Para verificar as indicações, Maltzman pesquisa na comissão de “inscrição” que os partidos norte-americanos possuem para definir quais parlamentares serão indicados no preenchimento das cadeiras nas comissões. Suas perguntas na pesquisa são: qual requisição os parlamentares fazem, e qual o critério os líderes de partido utilizam para a indicação das

comissões. Uma hipótese é de que os partidos priorizam a indicação de comissões com maior saliência. Novatos seriam designados para comissões menos salientes e no caso de vacância nas comissões mais salientes, os deputados já experientes seriam transferidos.

Outra possibilidade é verificar se os parlamentares buscam comissões que lhes tragam retornos eleitorais comparando o histórico deste parlamentar e sua origem regional. Por exemplo, parlamentares de regiões agrícolas dariam prioridade à comissão de agricultura. De parte dos líderes partidários a literatura que Maltzman revisa releva que os líderes atuam de maneira a acomodar as preferências dos parlamentares, sendo que os índices de disciplina dos deputados não são usados como critério de acomodação como se era de esperar. Para medir o poder do partido em conduzir o processo de indicação Maltzman faz dois tipos de teste entre as preferências dos parlamentares nas votações em plenário e sua indicação.

O primeiro testa o passado do parlamentar, este teste tem o intuito de saber se o parlamentar era disciplinado, e por este motivo foi escolhido. O segundo testa o futuro, tem a intenção de saber se depois de indicado o parlamentar continua disciplinado, ou uma vez que seu cargo preterido está garantido, este passa a atuar autonomamente. Para fazer a contra prova o mesmo duplo teste é feito com parlamentares que tiveram os seus pedidos de indicação negados. O primeiro achado, que ilustra bem o argumento deste capítulo de que as comissões são diferentes, revela que nas comissões com maior saliência existe uma maior atenção por parte dos líderes. Mas o autor alerta que a disciplina não é o único critério para a indicação em comissões.

Para saber se os membros das comissões são atores autônomos ou são atores influenciados pelo plenário, Maltzman utiliza como segundo teste a verificação da distância ideológica entre a preferência das comissões e do plenário, como também a distância para a preferência média dos partidos. O teste é feito comparando nas votações em plenário o comportamento dos membros da comissão pesquisada com o comportamento do plenário como todo.

Este teste se torna mais acurado quando o projeto em votação teve tramitação na comissão que queremos verificar. Maltzman utiliza uma representação espacial que pode

revelar se a preferência dos membros das comissões está mais à direita ou à esquerda do plenário num espectro ideológico, e de quanto é esta distância. Seus achados revelam que as comissões menos salientes têm maior propensão a apresentar grandes diferenças entre suas preferências e as do plenário. Enquanto comissões com temas salientes são quase perfeitamente alinhadas com a preferência dos membros do plenário.

Para reforçar seu teste Maltzman, aplica umas simulações (Monte Carlos) com várias possíveis formações para as comissões, escolhidas aleatoriamente entre os membros do plenário. Este segundo teste possibilita saber se a composição das comissões é realmente diferenciada ou se qualquer outra composição possível pode ter preferências semelhantes aos membros das comissões pesquisadas. Os resultados revelam que o segundo teste reforça os achados do primeiro teste. As comissões com temas menos salientes têm grande diferença de preferências em relação ao plenário, também se diferenciam das possíveis comissões escolhidas aleatoriamente.

O terceiro teste consiste em constatar modificações regimentais ao longo do tempo para validar a hipótese de que a variação nas regras ou procedimentos tem poder na determinação de qual agente prepondera em certo período: o plenário, os partidos, ou o distrito eleitoral. A verificação nas modificações em regras é uma maneira tradicional de mensuração nos estudos legislativos, como exemplos têm: o tempo de tramitação nas comissões, ou a possibilidade da comissão em enviar matérias fechadas ao plenário, ou seja, sem que o plenário possa fazer modificações, o que restringe sua atuação ao sim ou não. A possibilidade do líder de partido de trocar o relator, ou do presidente da comissão de interferir nos trabalhos são todos procedimentos que modificam o poder de autonomia das comissões.

No Brasil a principal regra procedimental é o regime de urgência que, uma vez requerido diminui o tempo de tramitação das matérias na comissão. Os procedimentos disponíveis as comissões podem ser divididos em: positivos, capacidade de estabelecer jurisdição sobre o projeto, e negativos, capacidade de vetar projetos e bloquear emendas no plenário (Franco 1996).

No Congresso Norte Americano o poder de apresentar projetos fechados e a

comissão de conferência são os principais procedimentos para garantir à comissão autonomia em relação ao plenário e aos partidos. Em contra partida existe o *discharge petition*, que é um pedido do plenário para retirar de uma comissão certo projeto. Segundo Maltzman este recurso, no entanto não é utilizado com frequência. Sua utilização acontece apenas como forma de ameaçar alguma comissão que demonstre estar propensa a atuar de maneira distante da preferência do parlamentar mediano do plenário.

Outro mecanismo para retirar poder das comissões é o procedimento de suspensão das regras, *suspention of the rules*, durante este procedimento um projeto alternativo é contraposto ao projeto da comissão. De parte da comissão, uma fonte de poder importante é o número de funcionários trabalhado na comissão. O aumento no número de funcionários possibilita que a informação apresentada seja a mais acurada possível diminuindo incertezas no plenário. Audiências públicas também são uma forma de diminuir incertezas, através destas qualquer parlamentar pode obter as mesmas informações que os membros da comissão.

Antes de revisarmos os testes já empreendidos na literatura brasileira é necessário justificar o porquê de aplicar os testes em apenas uma comissão. O principal motivo vem também da literatura dos Estados Unidos, precisamente, da constatação feita por Fenno (1973), de que as comissões diferem. Partindo do principio de que comissões importam, Fenno revisa os argumentos da literatura norte americana que dão como certa a autonomia das comissões, pois seus membros são especializados nas políticas públicas de suas comissões, o plenário ratifica as decisões das comissões, e por último, a variável mais próxima do que pretendemos mensurar, que o Legislativo e as comissões, por conseqüência, estão perdendo poder vis a vis o Executivo. Para Fenno estas generalizações acabam por não levar em consideração as diferenças existentes entre as comissões.

Para saber em que aspectos as comissões são similares ou diferentes Fenno apresenta cinco variáveis. A primeira, a ambição dos membros se torna importante quando a ambição dos membros da comissão se aproxima da media da comissão, contudo, esta coesão da comissão é constantemente perturbada pelo meio ambiente externo, a segunda variável. Estas duas primeiras variáveis são tomadas por Fenno como independentes.

A variável ambição é a mais lembrada pelos estudiosos do Legislativo, pois, dividida em três possíveis ambições, contrapõe-se à explicação mono causal da reeleição, à vontade dos políticos em oferecerem boas políticas públicas, e a obtenção de poder dentro da estrutura Legislativa. No modelo de Fenno a lógica dos deputados na escolha das comissões é determinada em boa parte pela possibilidade da comissão em proporcionar maiores chances ao político de conseguir atingir sua ambição preferida entre as três possíveis.

As variáveis são testadas em seis comissões no período de 1955 a 1966. Foram elas as comissões de *Appropriations*, *Ways and Mean*, *Education and Labor*, *Interior and Insular Affaris*, *Post Office and Civil Service*, e a comissão *Foreign Affairs*. Fenno também empreende alguns testes em relação ao Senado, que vamos omitir, concentrando nossos esforços nas comissões da Câmara. Para tornar robusta sua pesquisa Fenno fez uma série de entrevistas. O teste da variável ambição como também os outros quatro testes revelaram uma padronização entre as seis comissões estudadas.

Esta padronização é mais distinta em algumas variáveis do que em outras, mas torna possível ao final delimitar certas diferenças. Pode-se dizer que a primeira variável é determinante para esta partilha. As comissões que incentivam os políticos a obter poder, *Appropriations*, e *Ways and Means*, acabam determinando o padrão de influência do meio ambiente. No caso das comissões acima, a busca por poder na estrutura do Congresso leva os parlamentares as comissões com maior prestígio. Para os que buscam a reeleição as comissões que podem ajudar nesta tarefa são aquelas que tem políticas divisíveis e com alvos localizados. As comissões *Interior*, e *Post Office* são exemplos de comissão com recursos para distribuição. Já na comissão de *Education and Labor*, e *Foreign Affairs* a procura é por produzir boas políticas públicas. As três áreas dessas comissões requerem programas de longo prazo que sejam monitorados e executados continuamente.

A segunda variável, constrangimentos do meio ambiente, tem 04 agentes importantes: os membros do Senado, do Executivo, grupos de clientelas, e os partidos. Estes quatro agentes vão atuar de maneira diferente nas comissões. Nas comissões *Appropriations* e *Ways and Means*, outros membros da casa são o principal constrangimento do meio ambiente. Políticos que ocupam as comissões com poder de decisão estão preocupados em desempenhar

suas tarefas, o que somente é possível com o acordo dos colegas. O poder destas comissões é verificado pelos números de anos que os congressistas americanos esperam em listas partidárias para pertencerem a elas. Os outros agentes do meio ambiente também atuam sobre estas duas comissões, como as Agências do Executivo e os Partidos, mas não é tão enfático quanto o ambiente interno do Congresso.

Já nas Comissões *Interior*, e *Post Office* com incentivos a reeleição, os eleitores são o principal constrangimento externo. Principalmente grupos organizados e com interesses específicos, que tenha uma reivindicação que sirva de base eleitoral. Nas comissões de *Education and Labor* e *Foreign Affairs* o perigo externo está em qualquer tipo de coalizão formada para confrontar os programas aprovados por estas comissões.

Na terceira variável, estratégia de decisão, Fenno pretende captar regras informais e formais que acabam por se tornarem padrões no processo decisório das comissões. Estes padrões de decisão são diferentes em cada comissão sendo moldados pela interação entre a ambição dos parlamentares e a participação de agentes externos. Entre essas duas forças a comissão cria possíveis estratégias de decisão. Por exemplo, enquanto a comissão de *Appropriations* é considerada um grupo de negócios que define alocações no orçamento, a comissão de *Interior* tem como estratégia de decisão a distribuição de benefícios para grupos de clientela. E a comissão de *Foreign Affairs* está preocupada em participar de uma política dominada pelo Executivo.

Quando as duas primeiras variáveis interagem criando a terceira fica claro o argumento que queremos lembrar aqui. Cada comissão acaba por ter suas especificidades, notadamente representam políticas públicas, seu público alvo, a quantidade de informações utilizadas, e outras variáveis que tornam o trabalho de cada comissão algo singular.

A quarta variável, o processo decisório, utiliza uma abordagem que prioriza as regras internas da comissão, mas sempre considerando o foco relacional da comissão com os agentes internos, do Congresso, e agentes externos. Para tanto Fenno descreve e testa três variáveis: partidarismo fomenta a especialização, e a regra informal da *senioridade*. Que não por acaso encontram grande relação com as versões contemporâneas sobre as comissões. As

três variáveis podem revelar o grau de autonomia das comissões. Se existe incentivo a participação, ao fomento da expertise, e respeito à senioridade, esta comissão é mais autônoma do que aquelas onde estas regras informais não são utilizadas. Quando estas regras não funcionam, forças do meio ambiente têm maior poder de influência.

Na quinta variável, Fenno procura pelo resultado das estratégias de decisão de cada comissão, a variável escolhida é o grau de satisfação dos membros e grupos externos com o desempenho da comissão, medidos através de entrevistas. Seus achados são bastante interessantes, dado que, a variável utilizada para medir a satisfação tinha como base o quanto de atividade os parlamentares desempenham na comissão. As comissões nas quais a participação é dada como certa, devido a sua importância, existe uma maior satisfação de seus membros. Além da participação a sensação de independência, autonomia em relação às propostas do Executivo, confere maior satisfação aos membros.

Nesta segunda sessão revisamos o entendimento da literatura dos Estados Unidos, devido à importância da instituição comissão no arcabouço democrático, e também a vasta literatura concernente a este tema. Revisamos a lógica de surgimento das comissões e sua evolução histórica segundo as três versões existentes hoje na literatura. Apresentamos também o clássico livro de Fenno que aponta para uma ressalva na investigação na lógica das comissões, de que existem diferenças entre as comissões, e que essas diferenças devem ser respeitadas e reveladas pelo pesquisador.

3.3 - O Sistema de Comissões no Brasil.

Como na sessão anterior vamos revisar alguns textos sobre as comissões. Desta vez vamos nos deter às regras e lógicas das comissões no Brasil. O intuito é saber quais as variáveis e conclusões que já existem a respeito das comissões da Câmara dos Deputados do Brasil, para não replicarmos pesquisas, mas principalmente para oferecer novas variáveis de teste que possam aumentar e contribuir para o entendimento destas instituições.

O primeiro trabalho aqui revisado a considerar as comissões do congresso brasileiro como uma instituição que importa, foi o Caderno de Pesquisa n 5 do CEBRAP (1996). O

estudo relata uma série de empecilhos que impedem o sistema de comissões de se tornar mais atuante. O mais importante é o da tramitação em regime de urgência, que encurta o período de tramitação nas comissões, do total de 514 leis sancionadas no período de 1989 a 1994, 282 (55%) tramitaram em regime de urgência, contra 81 aprovadas por poder terminativo das comissões, e 151 com tramitação normal.

Internamente no sistema de comissões, a renovação anual dos presidentes de comissão dificulta a acumulação de experiência com a matéria da comissão. Contudo, os que assumem a presidência permanecem nas comissões que presidiram o que pode indicar uma estruturação das carreiras a partir das comissões. Quanto aos membros a renovação varia bastante entre as comissões, ao criar um índice que mensura a permanência dos deputados nas comissões, a pesquisa encontra uma taxa de permanência variando em torno de 50%. Uma constatação importante é a de que os membros com maior permanência em uma comissão são os preferidos na designação das relatorias. Depois de enumerados estes empecilhos, a pesquisa aponta o poder de triagem das comissões como sua principal função no processo legislativo, com os relatores engavetando 45% dos projetos apresentados.

No mesmo ano em que o CEBRAP apresentou sua pesquisa outro trabalho tem como tema as comissões, agora uma dissertação de mestrado defendida por Franco Bernardes (1996). Novamente, os empecilhos, ou interferência do processo legislativo nos trabalhos das comissões são o principal foco da pesquisa e, causa de uma fraca participação das comissões no processo legislativo. A tramitação em regime de urgência, é novamente analisada, como causa da retirada de poder das comissões. Contudo, Bernardes aponta para a possibilidade de o regime de urgência fazer parte de uma estratégia da própria comissão para evitar possíveis modificações de propostas por outras comissões. A segunda interferência é a crescente criação de comissões temporárias, especialmente as CPIs, e as comissões que aglutinam proposições que versam sobre matéria de três comissões, que ao todo em 1996, geraram 830 vagas, que ao serem preenchidas interferem no trabalho rotineiro das comissões permanentes. Por fim, existe a interferência na geração de *expertise*, devido à obrigatoriedade de renovação na presidência das comissões, e a rotatividade dos membros das comissões, duas das principais peças do quebra-cabeça que queremos montar.

Em ano recente Santos numa série de artigos verifica os critérios de seleção dos membros de comissões (2002), dos presidentes de comissões (2004), e dos relatores (2005). A hipótese geral testada para os dois primeiros artigos apresenta um elemento histórico que tem como intenção compreender a distinção existente entre os dois períodos democráticos no Brasil, e pode ser assim resumida: no primeiro período a baixa taxa de disciplina dos partidos torna a lealdade ao governo a principal variável para a escolha dos parlamentares. Todavia, no segundo período, com a existência de partidos disciplinados, a escolha de membros e presidentes de comissões acontece levando em consideração a experiência previa do parlamentar, mensurada pela sua atuação profissional e, pela passagem durante sua carreira em cargos do Executivo.

No primeiro artigo da série, Santos (2002) testa as variáveis, lealdade ao partido e experiência previa para a indicação dos membros dos dois maiores partidos nos diferentes períodos, o PSD, e o PMDB, para duas importantes comissões, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de finanças e Tributação (CFT). Os achados são congruentes com a hipótese geral apresentada, as indicações feitas pelo líder do PSD levam em conta principalmente à lealdade ao governo, mas também a experiência prévia é levada em consideração. O teste para o PMDB revela a pouca importância do critério da lealdade partidária, confirmando a hipótese geral.

No segundo artigo da serie, Santos em parceria com Renno (2004), ao testarem a seleção para o cargo de presidente de comissão confirmam a hipótese histórica de distinção para os dois períodos democráticos. No primeiro período a lealdade ao governo é a principal variável explicativa para a indicação ao cargo de presidente de comissão, sendo que o critério de ocupação previa do cargo é relevante para uma indicação subsequente ao mesmo cargo. Em ambos os períodos a experiência profissional previa e a longevidade na ocupação do cargo legislativo é relevante para a escolha do presidente de comissão.

No terceiro artigo, Santos em parceria com Almeida (2005), querem compreender a dinâmica da seleção dos relatores das comissões nos projetos de lei apresentados pelo Executivo no período de 1995 a 1998. Seus resultados apontam para a ocupação da presidência e a fidelidade do membro mediano da comissão como as variáveis decisivas.

Quando o presidente da comissão faz parte da coalizão governante e existe uma fidelidade da comissão para com a coalizão governante, o relator escolhido faz parte da coalizão na maior parte dos casos.

Mas, está conclusão não é robusta, pois a variável de controle, tamanho do partido pode explicar em parte o critério de seleção. Por outro lado, quando o presidente da comissão é da oposição e a comissão não é tão fiel à coalizão o relator designado será moderadamente contrário ao projeto do Executivo. A lógica para a escolha de um relator da oposição sem que a maioria ative os mecanismos de urgência ou desconsiderem seu relatório no plenário, se encontra na possibilidade de o relator da oposição propiciar aos membros da comissão e ao plenário informações que se contrapõe ou complementam as conditas na proposta do executivo, reduzindo a incerteza quanto à implementação da lei proposta. Devido ao critério da proporcionalidade na seleção dos presidentes de comissão, a presidência de comissão por membro da oposição não é algo incomum. A seleção de relatores da oposição ocorre em 23% das propostas do Executivo, sendo 64% das vezes quando o presidente da comissão é da oposição.

A variável lealdade partidária também é usada por Gustavo Muller (2005) como principal hipótese para verificar a indicação de membros para as comissões permanentes. Muller desenvolve um minucioso trabalho para criar um índice de coerência ideológica que somada à média de filiações partidárias, lhe permite uma melhor definição do que é a lealdade. Criado este índice Muller apresenta sua hipótese de que os líderes de partido escolhem os parlamentares mais leais para ocupar os cargos nas comissões mais importantes.

A hipótese é confirmada empiricamente, a coerência ideológica dos parlamentares é utilizada como critério à distribuição das vagas nas comissões. Muller acrescenta ainda a variável saliência das comissões para qualificar as diferenças existentes entre as comissões, frisada por Fenno (1973).

O trabalho de Lemos e Ricci (2003) que ao focarem sua pesquisa na produção legislativa da Comissão de Agricultura e Política Agrária (CAPR) apontam como função da comissão filtrar a produção legislativa. O filtro funciona ao longo da tramitação da seguinte

forma: dos 482 dos projetos encaminhados a CAPR, 60 não chegam a tramitar, pois são arquivados pela mesa ou outra comissão; 142 são arquivados pela própria comissão; e 272 recebem um parecer final da comissão.

Dos 272, a maioria 232 é arquivada antes de serem debatidos no plenário. Lemos e Ricci examina também a composição da CAPR, para verificar a procura dos deputados por comissões afins. Para tanto, verifica o histórico profissional, encontrando na média 61,6% dos deputados ligados a área de agricultura, e o desempenho eleitoral em municípios rurais. Para verificar a vinculação dos deputados com os municípios eleitorais os autores criam uma tipologia para os deputados, do cruzamento de quatro variáveis: profissão rural ou não; votos em município rural ou não. O resultado é de 37 deputados com profissão e voto rural, 15 somente com voto rural, 63 somente com profissão na agricultura e 40 sem vinculação a área da comissão. A conclusão dos autores é de que somente a experiência profissional pode explicar a vinculação dos deputados com a comissão, pois os votos rurais não elegem deputados.

Por fim vamos revisar o importante artigo de Muller e Perreira (2000), que apresenta um teste econométrico acurado para entender qual o papel institucional das comissões no Brasil. De início os autores apontam o poder do Executivo como foco da pesquisa, devido ao seu poder de legislar através de medidas provisórias, de vetar, e de pedir urgência, além de formularem com exclusividade o orçamento e projetos sobre a administração.

Assim a pergunta central do artigo passa a ser: o que as comissões podem fazer pelo Executivo. Para responder a esta pergunta os autores apresentam utilizam duas das versões para o sistema de comissões dos Estados Unidos. A versão distributivista, segundo os autores é de difícil aplicação no sistema brasileiro. Todavia a aplicação do modelo da versão informacional apresenta conclusões importantes. A partir da comparação entre as preferências medianas do plenário e das comissões é possível dizer que a probabilidade de haver o pedido de urgência aumenta em comissões com preferências medianas extremas em comparação com as preferências do plenário.

3.4 - Surfando nas Comissões.

Agora que nós descrevemos as possíveis variáveis, escolheremos algumas entre as utilizadas pela literatura norte americana, e pela crescente literatura brasileira para testar o caso da CDEIC no período 1995 a 2006. Dentre as variáveis expostas, a maioria já foi testada, procuramos portanto, um teste que seja original e possa oferecer uma contribuição a literatura existente. Este teste tem como guia a seguinte pergunta: como a informação é fomentada se os deputados não são incentivados a permanecer em uma só comissão por longo período de tempo.

A renovação constante dos membros nas comissões, em perspectiva comparada, resulta numa falta de incentivo a expertise. Os deputados, de outros países, permaneceriam tempo suficiente nas comissões para acumularem conhecimento nas políticas públicas ali tramitadas, e a partir deste acúmulo receber deferência por parte dos colegas da comissão e do partido, e em decorrência serem indicados para cargos importantes no poder Executivo e na direção do partido.

Com dados preliminares temos o estudo feito pelo CEBRAP (1996) que encontra uma taxa de permanência em torno de 50%, e de que os membros que permanecem em uma comissão são os preferidos para designação das relatorias. Também sabemos do artigo de Santos (2004) que a seleção dos membros é definida em grande parte pela experiência profissional. Do artigo de Muller e Perreira (2000) temos a constatação de que a preferência média dos membros da comissão muda com certa razoabilidade a cada ano, o que coincide com a mudança dos membros da comissão.

A partir destes dados formulamos a idéia de que os deputados surfam nas comissões, ou seja mudam de comissão a espera de um projeto que possibilite um ascensão em sua carreira. Estes representariam os 50% que não permanecem na comissão, como também explicariam a mudança anual na média das preferências. De outro lado estariam os membros experientes da comissão que teriam a tendência a permanecer pois receberiam deferência, dos membros da comissão, de seu presidente, sendo designados com maior

constância para o cargo de relatoria, e em decorrência do bom desempenho na relatoria iniciaria um círculo virtuoso com a indicação para outras relatorias com a finalidade de ocupar ascender na carreira.

A alusão ao surfe acontece da seguinte forma. Surfistas costumam passar 95% de seu tempo dentro da água a espera de uma onda com boa formação que lhe garanta um melhor desempenho. As maiorias das ondas assim como os projetos não garantem a ele um desempenho, que lhe proporcione destaque e em decorrência ascensão na carreira. A procura de boas ondas os surfistas exploram diferentes praias até encontrar a mais adequada. Os deputados tem atuação semelhante, procuram comissões com a possibilidade de relatoria em um projeto saliente que lhe garanta uma boa desempenho.

Para testar a hipótese geral da mudança constante das comissões vamos empreender três series de hipóteses e conseqüentes testes. Todos os testes empreendidos tem como objetivo refutar a hipótese geral de que os deputados mudam de comissão constantemente em busca de projetos salientes. As hipóteses foram retiradas da literatura comparada. Em outros países como Estados Unidos e Inglaterra as hipóteses seriam confirmadas.

A primeira série de hipóteses testa as comissões quanto a experiência dos deputados. O argumento é o de que deputados experientes, que atingem a terceira legislatura, tem propensão a se estabilizarem em uma comissão, e devido a sua longa permanência adquirem expertise sobre o tema da comissão e deferência de parte de seus colegas novatos. Os deputados também devido a sua longa permanencia são indicados um maior número de vezes que os deputados novatos.

H 3.1- Deputado com mais de 02 mandatos permanecem por mais tempo na CDEIC.

H 3.2 - Deputados com menos de 02 mandatos mudam constantemente para outras comissões.

H 3.3 - Deputados com mais de 02 mandatos recebem mais indicações para relatoria.

H 3.4 - Deputados com menos de 02 mandatos recebem menos indicações para a relatoria.

A segunda série intenciona mesurar o histórico profissional dos deputados. O argumento é o mais intuitivo possível. Deputados que tem curso superior em profissões relacionadas ao tema da comissão têm maior propensão a permanecer nesta comissão, devido ao baixo custo que as relatorias em sua área profissional oferecem. Os cursos elegidos são Economia e Administração. Também, deputados que atuam profissionalmente no tema da comissão foram classificados como de histórico profissional na área da comissão. Aqui o argumento é intuitivo, deputados que trabalham na área tema da comissão têm menores custos de produção de relatorias. As profissões elegidas são de modo geral o empresariado do ramo de indústria e comércio.

H 3.5 - Deputados com histórico profissional no tema da comissão permanecem por mais tempo nesta.

H 3.6 - Deputados com histórico profissional diferente da área da comissão permanecem por menos tempo nesta.

A terceira série utiliza achados prévios da literatura legislativa sobre as carreiras dos deputados. A assertiva de que os deputados no Brasil preferem uma carreira do tipo ziguezague, ao contrario de longas carreiras no Congresso Nacional é robusta (Santos 2000, Samuels 2001). Os políticos brasileiros preferem cargos no poder Executivo, devido a possibilidade de gestão dos orçamentos, e a visibilidade política na permanência em seu reduto eleitoral. Ao invés de produzir poucas políticas públicas no poder Legislativo, muitas vezes sem visibilidade eleitoral.

O argumento para as carreiras do tipo ziguezague é explicado da seguinte forma. Ao percorrem uma carreira que intenta a ocupação em cargos do poder Executivo os deputados empreendem uma carreira legislativa generalista e não a de especialista como deveria ocorrer se empreendessem uma carreira longa no poder Legislativo. A mudança

nas comissões se faz necessária em vistas a uma educação política para cargos executivos que demandam um entendimento ao menos mediano em todos os temas de políticas públicas. Para definir quais deputados tem carreira do tipo ziguezague, utilizamos a ocupação nos cargos de Secretario de Estado, Ministro, Prefeito, ou Governador. E para a carreira longa no Congresso a exclusividade na ocupação deste cargo.

H 3.7 - Deputados com carreiras do tipo ziguezague permanecem por curto período na comissão.

H 3.8 - Deputados com carreiras do tipo longa no Congresso Nacional permanecem por longo período na comissão.

Resultados

O resultado da contagem para a primeira serie de hipóteses, revela uma falta de padrão tanto na relação de deputados experientes que permanecem na comissão, quanto de novatos com curta passagem pela comissão. Os dados refutam as hipóteses: 3.1 e 3.2. Alguns deputados com mais de dois mandatos permanecem apenas um único ano na comissão, como também, deputados com menos de dois mandatos permanecem 01 na comissão. De outro lado, deputados experientes com mais de 02 mandatos permanecem 04 anos na comissão, ao lado de deputados novatos com menos de 02 mandatos.

O único padrão visível para os 12 anos pesquisados é o limite de permanência na CDEIC de 04 anos. Superado apenas pelos deputados Leo Alcântara com 05 anos de participação e Julio Redecker com 07 anos de participação. A maioria não importando se novato ou experiente permanece por apenas 01 ano na comissão. Do total de 117 deputados pesquisados que foram titulares na comissão, 49 deixam a comissão em seu primeiro ano de participação, 32 mudam de comissão no segundo ano de ocupação, 22 saem no terceiro ano, e apenas 14 chegam a completar 04 anos na CDEIC, o que na maioria dos casos significa dizer que estes passaram uma legislatura inteira em uma comissão. Quanto a permanência é maior que dois anos esta acontece de maneira contígua.

Quando nos concentramos no grupo de deputados que permaneceram 04 anos na CDEIC, a conclusão sobre uma falta de padrão que diferencie novatos de experientes continua. Tanto nomes como Yeda Crusius com 03 legislaturas quanto Ronaldo Dimas com apenas uma legislatura permanecem o “limite” de 04 anos na CDEIC. No outro extremo o mesmo acontece, deputados como Israel Pinheiro com 06 Legislaturas e Sergio Barros com 01 legislatura compõe os quadros da comissão um único ano.

Quanto a série de hipóteses 3.3 e 3.4, novamente obtemos como resultado uma refutação. A indicação para relatoria não depende do tempo de casa dos deputados. Tanto deputados experientes quanto novatos são indicados em proporções semelhantes. Não é possível distinguir uma padronização nas indicações em relação ao número de legislaturas dos deputados.

Deputados novatos como Reinaldo Betão com apenas uma legislatura relata 20 projetos, enquanto deputados experientes como Ricardo Ferraço com 05 legislaturas relata 14 projetos. De outro lado alguns deputados com mais de 02 mandatos são indicados poucas vezes para relatoria, como no caso de Delfim Neto com 05 mandatos mas, que é indicado apenas 02 vezes. O mesmo ocorre com deputados que têm menos de 02 mandatos e são indicados poucas vezes. Como no caso do deputado Zico Bronzeado com apenas 01 mandato e que foi indicado por 02 vezes mesmo permanecendo por dois anos.

Novamente não foi possível visualizar um padrão na indicação de relatorias. Nem mesmo o pertencimento a coalizão, ou a ocupação da presidência da comissão por membro do mesmo partido permite a conclusão por um padrão na indicação. A lógica do interessado parece prevalecer. Se um deputado se mostra interessa em relatar um projeto de lei, provavelmente este o fará.

Na segunda série de hipóteses, que testam o histórico profissional dos 114 deputados que foram titulares na comissão, encontramos 52 com histórico profissional relacionado ao tema da comissão. Em sua maioria são economistas por formação

acadêmica, ou empresários. Novamente as hipóteses são refutadas, não existe uma distinção entre os deputados que permanecem por longo período na comissão e os que ali ficam apenas um ano. Ambos os grupos são mesclados com deputados que têm histórico profissional e os que não têm. Dos 14 deputados que permanecem por mais de 04 anos 06 têm histórico profissional na área tema da comissão. Dos 49 deputados que permanecem apenas 01 ano na comissão 24 tem histórico profissional na área tema da comissão.

Como exemplo desta falta de um padrão que possibilite a distinção a partir do histórico profissional temos, no extremo dos deputados que permanecem por curto período na comissão, o deputado Augusto Nardes que mesmo ao se qualificar com um doutorado em Desenvolvimento Econômico faz parte dos quadros da comissão por um único ano. No outro extremo, de deputados que permanecem por longo período, temos o exemplo do deputado Fernando Fabinho formado em administração e empresário que se utiliza assim, de seus conhecimentos profissionais e acadêmicos para relatar projetos nos 04 anos que permanece na comissão.

A falta de padrão também ocorre com deputados que não tem histórico profissional ligado ao tema da comissão. Tanto deputados com permanência de 04 anos na comissão, como o exemplo do deputado Gerson Gabrieli formado em história, quanto deputados com apenas 01 ano de permanência na comissão, como o exemplo do deputado Alceste Almeida com formação acadêmica em medicina, não pautam suas escolhas entre as comissões a partir de seu histórico profissional.

A terceira série de hipóteses também é refutada pelos dados padronizados segundo o tipo de carreira que os políticos brasileiros empreendem. Tanto deputados que almejam cargos no poder Executivo e por esta razão desenvolvem uma carreira do tipo ziguezague. Quanto deputados que têm o objetivo exclusivo de representar seu estado, não possibilitam uma distinção entre os que permanecem na comissão por longo período e os que mudam de comissão em seu primeiro ano.

Dos 14 deputados que permanecem 04 anos na comissão 06 se tornam secretários

prefeitos ou governadores ao longo de suas carreiras. Enquanto, entre os 49 deputados que permanecem um único ano na comissão, 22 se tornam prefeitos, secretários de desenvolvimento, ou do planejamento, ou da economia, ministros ou governadores.

Nesta série, apesar de novamente refutarmos as hipóteses, ou seja não existem distinções entre deputados que permanecem longo período nas comissões e aqueles de curto período de permanência. Temos na carreira do tipo ziguezague uma possível explicação para a rotatividade dos deputados nas comissões. Se quase metade dos deputados empreendem uma carreira que almeja cargos executivos, e como afirmamos por dedução, este tipo de carreira exige um aprendizado de generalista que tenha um conhecimento mediano em todas as políticas públicas. Torna-se compressível a rotatividade em busca do aprendizado generalista.

Conclusão

Na primeira sessão do presente capítulo apresentamos de maneira descritiva um conjunto de variáveis oferecidas por Strom. Este conjunto tinha como função uma exemplificação ampla de quais variáveis poderiam ser utilizadas numa comparação do sistema de comissões. Na segunda sessão foram introduzidas as versões explicativas para a criação de comissões, segundo a literatura do Congresso dos Estados Unidos. Apresentamos também como hipótese abrangente o argumento de Maltzman (1997), que entende as versões como complementares e apresenta 03 três modos de se mensurar as comissões.

A mensuração de como são escolhidos os membros das comissões, que qualidades são a referência para esta escolha. A mensuração em relação as preferências do plenário, para saber se a comissão é um agente promissor. E a mensuração para saber se mudanças institucionais afetam o processo legislativo quanto a importância das comissões. Ao final da sessão apresentamos o argumento de Fenno (1973), segundo o qual as comissões devem ser pesquisadas como instituições singulares que devido as peculiaridades de suas políticas

públicas apresentam características distintas nas suas decisões.

Na terceira sessão resumimos os achados da literatura brasileira preocupada em entender o sistema de comissões da Câmara dos Deputados. Os testes propostos por Maltzman foram bem executados pela literatura brasileira. Sabemos como são recrutados os membros, quais são as distâncias ideológicas entre as várias comissões e o plenário, e que o regime de urgência e as comissões temporárias são instituições legislativas que interferem no processo legislativo regular das comissões permanentes. Da diversidade de variáveis testadas uma nos pareceu a mais importante e intrigante, o porquê da rotatividade dos deputados nas comissões e o problema que este comportamento acarreta a falta de incentivo a expertise.

Para tentar entender esta rotatividade empreendemos uma pesquisa a partir da hipótese, retirada dos achados preliminares da revisão de literatura, de que a rotatividade somente atingiria deputados novatos que, por estarem em começo de carreira não teriam como avaliar a importância de permanecer numa comissão. Enquanto os deputados com mais de 02 mandatos, já experientes permaneciam nas comissões pois á haviam aprendido que sua permanência lhe conferia deferência entre os colegas de comissão.

Para qualificar a primeira hipótese testamos as indicações feitas para o cargo de relator. A lógica do argumento também apontava para os deputados experientes como os mais favorecidos já que sua permanência significaria um investimento na especialização da política pública tema da comissão. Enquanto deputados com menos de 02 mandatos, os novatos, não seriam indicados para relatoria devido a falta de experiência no dia a dia das comissões.

Ambas as hipóteses foram refutadas. Na primeira série constatamos uma falta de padrão que distinguisse deputados novatos de experientes. Não importa o tempo de casa dos deputados, 50% deles deixam a comissão no primeiro ano de participação. Quando focamos naqueles deputados que permanecem 04 anos na CDEIC, cerca de 10% deles, constatamos que, primeiro este é um limite geral para a permanência na comissão. Segundo

que, metade dos deputados que passam a legislatura inteira em apenas uma comissão são novatos.

Na série de hipóteses que pretendia qualificar os resultados da longevidade dos deputados, os resultados revelaram novamente uma falta de padrão na indicação para o cargo de relator. Não importa o número de mandatos dos deputados a indicação para o cargo de relator parece ser muito mais uma questão de disposição do deputado do que uma delegação de parte do presidente da comissão. Tanto deputados experientes assumem poucas vezes o cargo de relator, quanto deputados novatos assumem por diversas vezes o cargo.

Na segunda série o foco foi o histórico profissional dos deputados. A lógica era simples, deputados com histórico na área tema da comissão têm menores custos na produção de relatórios pois são experts no tema. Novamente a série foi refutada, não encontramos um padrão que possibilite a distinção entre os deputados que mudem de comissão e os que permanecem. Os dados revelam que pouco mais da metade dos deputados presentes na comissão tem histórico profissional na área da comissão mas que sua expertise anterior ao mandato não é motivo suficiente para estes permanecerem por longo período na comissão.

Na terceira série o argumento para explicar a rotatividade na comissão foi retirado da literatura dos estudos legislativos brasileiros que aponta para a possibilidade de uma carreira política que privilegia os cargos no Executivo, nomeada como de tipo ziguezague. Esta preferência pelos cargos no Executivo imprimiria uma lógica de rotatividade nas comissões devido a necessidade dos políticos terem uma formação generalizada. Também esta série foi refutada, mesmo que boa parte dos deputados que compõem a comissão tenham o perfil de carreira do tipo ziguezague, não encontramos um padrão que possibilite a distinção entre os que permanecem na comissão e os que mudam no primeiro ano. Como sugestão para pesquisas posteriores, apontamos o acompanhamento das trocas de comissões a partir dos deputados para saber para quais comissões ele muda e qual o motivo da permanência em uma determinada comissão.

Informação na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comercio

Erro! Indicador não definido.

Os estudos sobre o Legislativo brasileiro nos últimos 10 anos tiveram sua evolução garantida por dois preceitos: a coleta de dados e o teste de hipóteses. A partir desses preceitos modelos consistentes da ação legislativa foram construídos. Todavia lacunas permanecem, uma delas é a de como funcionam internamente as comissões. O presente capítulo tem como objetivo preencher em parte esta lacuna através do exame da dinâmica da Comissão de Economia, Indústria e Comercio no período de 1995 a 2006.

O presente capítulo completa a proposta inicial do trabalho de tentar mensurar o fenômeno da Comissão de Desenvolvimento Econômico Indústria e Comercio sob uma perspectiva multidimensional. A proposição metodológica de pesquisar a CDEIC a partir de diferentes dimensões tem inspiração nos trabalhos de Tsebellis (1991), que volta neste capítulo a ser a principal referência na aplicação de um modelo de teoria dos jogos.

Se no capítulo 01 encontramos com lacunas na revisão dos Estudos Legislativos a pesquisa sobre comissões. E a partir desta empreendemos, no capítulo 02 a pesquisa sobre a externa a comissão de relação entre instituições do poder Executivo e Legislativo, na qual foram pesquisadas a criação de instituições que desempenham papeis semelhantes ao da CDEIC. No capítulo 03, iniciou-se a pesquisa sobre a dimensão interna da comissão com o intuito de dar resposta à falta de estabilidade na composição da comissão, o que resultaria na falta de fomento a expertise, assim complementando a resposta dada no capítulo 02 sobre a relação de informação entre burocratas e legisladores.

Neste capítulo a dimensão interna da comissão reencontra a dicotomia entre a instituição partidária e a instituição da representação. Como visto no capítulo 01, os estudos

sobre o Legislativo no Brasil foram “redescobertos” com a verificação empírica da disciplina partidária nas votações em plenário. A verificação da disciplina tornou plausível a hipótese de um sistema partidário brasileiro em vias de consolidação (Figueiredo e Limongi 1995, 1999). Até então na chamada terra incógnita, devido à ausência de pesquisas, os partidos eram ditos como pouco relevantes na resolução de conflitos sociais e econômicos. O federalismo institucionalizado nas regras do sistema eleitoral com lista aberta e a representação proporcional, numa perspectiva comparada, seria de outro lado a hipótese natural para a confecção de um mapa da terra legislativa, onde clientelismo e patronagem são determinantes, e partidos não contam. (Manwaring 1993, 2001; Ames 1986, 2001).

A revisão de duas das variáveis dos estudos legislativos - distributiva e partidária - no capítulo 01, revelou uma presente dicotomia entre as versões, que pode agora ser modelada como constrangimentos a atuação dos legisladores no ambiente interno das comissões nos quais dois legisladores se encontram em uma interação individual, entre proponente de uma legislação e o relator desta proposição na comissão.

Para nortear este capítulo vamos continuar a defender o argumento da complementaridade proposto Weingast e Sheplse (1995), assim como foi feito no capítulo 03. Para os autores, as várias “concessões” metodológicas adotadas nas construções dos modelos teóricos, acabam por limitar o alcance das explicações. Nada de errado com estas limitações, próprias da metodologia dos modelos que simplificam a realidade para entendermos parte dela. Contudo, neste processo, críticas a modelos alternativos devem atender para as limitações dos modelos criticados. Como alternativa os autores oferecem a perspectiva de uma complementaridade entre os modelos, apontando os estágios do processo decisório nos quais os modelos explicam melhor.

Na tentativa de dar subsídios ao argumento da complementaridade, o trabalho propõe a investigação da Comissão de Economia, Comércio e Indústria. O intuito é pesquisar como acontecem as interações entre deputados, a partir das hipóteses distributivas e partidárias. Como alternativa a uma possível não explicação das hipóteses dicotômicas,

vamos utilizar a hipótese informacional. Aqui novamente a informação é tema importante para o entendimento desta interação. Novamente a questão é saber como os deputados constroem informação suficiente para servir de alternativa as informações construídas pelo Executivo.

4.1 - Instituições e a Cooperação.

No capítulo 03 vimos que a lógica para o funcionamento das comissões se divide em três versões. Para qualquer uma das três versões a motivação de funcionamento do modelo parte do indivíduo, que na versão distributivista é visto como mais individualista se comparado as outras duas versões, devido a seu interesse em destinar benefícios a seu “distrito eleitoral” e em decorrência ser reeleito, mesmo sabendo que para tanto precisa do apoio dos companheiros de trabalho, através das conhecidas “trocas”.

Talvez os deputados sejam menos individualistas na versão partidária devido ao político reconhecer a necessidade de uma organização coletiva, o partido, para facilitar a barganha com o Executivo, como também para ter reconhecimento de seu trabalho pelo eleitor através do emblema ideológico que o partido proporciona. Mas de alguma maneira a lógica individual persiste, uma vez que os políticos estão inseridos numa organização com hierarquias que podem facilitar ou restringir seus planos de ascensão na carreira.

Assim também acontece na versão informacional que apesar de frisar a importância do coletivo, ilustrada pela premissa do plenário, coloca o político numa situação permanente de busca por informação para promover a diminuição das incertezas quanto a implementação de políticas públicas. O político deve despende parte do seu tempo na coordenação de pesquisas que lhe tragam subsídios na função de relator, uma de suas atividades legislativas.

Portanto nas três versões os políticos se encontram num ambiente de atuação no qual são motivados como qualquer outra pessoa por desejos individuais de altruísmo ou egoísmo, mas que somente serão cumpridos ou alcançados com a ajuda de outros

indivíduos. Para os parlamentares como para qualquer indivíduo que pretende que suas motivações individuais se tornem objetivos coletivos existem dois tipos de meios ou mecanismos. Um deles são as instituições que possibilitam que os interesses em comum sejam revelados mutuamente e que se desenvolva uma divisão do trabalho para que cada um ao buscar seus interesses produzam bens coletivos. O outro a cooperação entre os indivíduos que reconhecem seus objetivos em comum e se organizam para atingi-los.

A passagem dos interesses individuais para os bens coletivos em parte ajuda a modelar a investigação proposta no capítulo. Este tema é inspirado no livro de Robert Axelrod *The Evolution of Cooperation* (1984). Partindo da premissa que os indivíduos têm seus próprios desejos, os mais diversos, e que esses desejos podem ser atingidos de maneira diferentes, a questão que queremos responder, com a ajuda dos achados de Axelrod é: como funcionam as instituições que promovem esses desejos, e quais mecanismos transformam desejos individuais em objetivos coletivos.

No caso específico deste capítulo a pergunta é: como deputados que tem o interesse de representar e trazer melhorias para a população de uma específica região geográfica, ou que dependem de um emblema ideológico específico, coopera para que todos atinjam esses interesses. O que torna esta pergunta mais intrigante é a possibilidade de um dos deputados não agir reciprocamente, já que na maioria dos casos as trocas ou cooperações não acontecerem simultaneamente, o que promove uma situação de desconfiança entre os indivíduos. Quem coopera primeiro e se arrisca a não receber a reciprocidade da cooperação. Ou mesmo que exista a cooperação o receio quanto à próxima interação permanece uma vez que esta pode ser a última, e em decorrência, em não havendo uma possibilidade de próxima interação o medo de uma não-cooperação na última interação pode retroceder para a penúltima interação e assim por diante trazendo o medo de não-cooperação para a situação inicial.

De outro lado a cooperação pode emergir se ambos os indivíduos sabem que esta interação vai se repetir, e como o passar do tempo fica mais provável saber se o outro tem a intenção de cooperar ou não. Por exemplo, se vão acontecer 100 interações e nas primeiras

10 existe a cooperação, a cooperação após a décima interação parece muito mais plausível do que a primeira. Caso contrário se nas primeiras interações a cooperação não se estabelece, dificilmente os indivíduos vão visualizar uma situação de cooperação para o resto das interações. O Problema nas interações está na formulação de uma estratégia dado que o que um deve fazer depende do que ele presume que o outro fará e vice-versa. A tentativa de formular uma estratégia *a priori* pode ser uma má escolha se o outro reconhece sua estratégia inicial.

Para Axelrod (1984), a resposta para a cooperação entre indivíduos, está na possibilidade de repetição das interações ao longo do tempo, o que permite um reconhecimento recíproco dos indivíduos e suas estratégias de interação. O autor chegou a esta conclusão após empreender uma pesquisa-torneio na qual foram convidados vários estudiosos da teoria dos jogos que deveriam desenhar um programa de computador vitorioso numa série de 200 jogos de dilema do prisioneiro. A estratégia vencedora foi a do professor Anatol Rapoport, chamada “olho por olho, dente por dente” que consiste em na primeira jogada cooperar com o adversário e a partir da segunda responder igualmente a jogada do primeiro jogador, se coopera então coopera, se não-coopera então não-coopera.

Afora a busca de uma estratégia vencedora Axelrod encontra em sua pesquisa-torneio, algumas conclusões que fornecem meios de promover a cooperação, das quais retiramos duas que nos parecem as mais importantes para a presente pesquisa. A primeira é a de aumentar a possibilidade de interações futuras. Como já discutido a visualização de um inevitável fim da interação faz com que os jogadores retroajam em suas estratégias e passem a tratar qualquer interação como a última. Do contrário, se não existe uma última interação prevista, os jogadores tem incentivos a cooperar já que existe uma alta probabilidade de nova interação. A interação histórica que traz subsídios para esta premissa é retirada das trincheiras da Primeira Guerra Mundial onde Alemães e Franceses tinham um código implícito de “viver e deixar viver”, que consistia numa situação na qual dois pequenos batalhões inimigos não se enfrentavam a qualquer instante, rechaçando violentamente tentativas de surpreender inimigo.

A segunda conclusão é a de melhorar os meios de reconhecimento das habilidades dos jogadores. Isto significa que se um jogador é mais forte que o outro o segundo deve reconhecer esta habilidade e interagir de maneira que o resultado da interação lhe propicie ganhos maiores do que uma estratégia de enfrentamento direto que numa primeira interação possa lhe trazer ganhos, mas que no decorrer do tempo lhe será prejudicial. Neste capítulo poderemos testar tal assertiva quanto da verificação de reconhecimento entre deputado de diferentes partidos e estado.

Como hipóteses iniciais do capítulo, a partir das conclusões expostas por Alexord, temos:

H 4.1: A instituição comissão é capaz de alongar a perspectiva de interação entre deputados, que na maioria das vezes não chegam a repetir suas interações nem são colocados numa posição inversa de relator-propositor numa interação futura.

H 4.2 Os deputados reconhecem as habilidades de seus colegas de legislatura de maneira a aproveitar sua expertise em algumas das políticas públicas em seu proveito ao diminuir as incertezas de sua implementação.

Para testar estas hipótese vamos na próxima sessão utilizar a teoria dos jogos para criar uma tipologia de interações entre os deputados que propicie uma inferência sobre as três variáveis sintetizadas nas versões distributivista, partidária e informacional.

4.2 - Jogos de informação na Comissão de Economia

Nesta sessão a intenção é ilustrar com dados o argumento da complementaridade entre as versões explicativas do Legislativo brasileiro, como no capítulo 03 vamos defender uma terceira versão informacional, que tem como paradigma a preocupação dos legisladores em buscar informação que os auxiliam a diminuir suas incertezas quanto às conseqüências de suas políticas públicas (Krehbiel 1991).

A versão informacional é bastante negligenciada no Brasil devido à preponderância do Executivo em propor leis (Perreira e Muller 2000). Esta preponderância encontra no conhecido argumento do insulamento burocrático um reforço para a hipótese de comissões pouco produtivas, uma vez que as agências governamentais insuladas contam com um bom número de especialistas, suas propostas de modificação ou confecção de políticas públicas são “melhor” informadas do que possíveis alternativas propostas por deputados com poucos recursos de pesquisa, como já discutido no capítulo 02.

O argumento defendido neste capítulo é o de que as comissões são por excelência o local onde deputados podem ser reconhecidos como especialistas em algumas das políticas públicas, e que uma participação consistente na comissão pode lhe conferir deferência entre os outros deputados, contribuindo tanto para a sua ascensão na carreira partidária como também, para ser lembrado na composição de gabinetes.

Os dados utilizados para a comprovação do argumento foram coletados nos relatórios anuais da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, no período de 1995 a 2006. Nestes relatórios constam os projetos de leis, decretos legislativos, mensagens tramitadas na comissão, audiências públicas, requerimentos e o resumo de atividades da comissão.

Dentre os dados que podemos obter nos relatórios, encontra-se em destaque os referentes aos projetos de lei de autoria dos deputados, que são a maioria dos projetos analisados pela comissão se comparados aos projetos com outras origens. Os projetos de autoria do poder Executivo e os provenientes do Senado são em número reduzido, o que dificulta uma inferência mais consistente, além de tornar a aplicação da Teoria dos Jogos mais complexa.

Os dados sobre projetos de lei tramitados estão dispostos pelo número e data de proposição do projeto de lei; a ementa do projeto que resume sua intenção e serve como dado na tipologia de leis; seu propositor, o parecer da comissão, aqui adotado como o voto

do relator, pois como veremos este é na maioria das vezes é acolhido com unanimidade pelo resto dos deputados da comissão; o voto do relator, o nome do relator, e se foram oferecidas emendas ou produzidos substitutivos ao projeto original. Aqui se encontra o grande problema metodológico do modelo, as emendas e substitutivos não foram pesquisadas em profundidade. Tal pesquisa perpassa o recorte da presente ao criar uma variável que necessita ser estudada caso a caso.

Os projetos de lei tramitados foram tabulados pela data de apresentação da proposta na comissão. Foram lidas as ementas dos projetos de lei para classificarmos segundo uma tipologia de seu conteúdo. Tabulamos os nomes dos deputados propositores, seus partidos e estado da federação, assim como o relator seu partido e estado da federação para classificarmos em que jogo se encontra está interação. Tabulamos também o voto do relator, se a favor ou não do projeto, se foram oferecidas emendas ou produzidos substitutivos ao projeto original. E por fim o voto da comissão, se aprovado ou rejeitado nos termos

Uma pesquisa preliminar mostrou que a comissão vota geralmente por unanimidade, seguindo o voto do relator, o que torna o trabalho do relator o ponto chave para o entendimento das decisões na comissão. Em poucos casos o relator designado tem o parecer rejeitado pela comissão. O caso de rejeição acontece quando outro deputado da comissão tem interesse pela matéria relatada e oferece um parecer concorrente. Quando o parecer concorrente é aprovado o relator concorrente recebe o nome de relator do vencedor. A constatação do relator vencedor sugere que os deputados interessados no projeto, buscam informação por sua própria iniciativa, ou seja, mesmo que não estejam cumprindo o papel de relator designado pelo presidente da comissão. Portanto a comissão se revela, *a priori*, uma instituição que incentiva qualquer um dos membros a oferecer informações.

Se os projetos de lei são destaque na produção, e o relatório o objeto de decisão da comissão temos uma situação com dois atores: o propositor do projeto e o relator, em ambiente de interação. No longo prazo, o que um decide pode influenciar a ação do outro, e vice-versa. Uma maneira produtiva de trabalhar estes dados é a aplicação da modelagem da

teoria dos jogos (Santos 1995, Tsebelis 1991).

A utilização da teoria dos jogos é vantajosa também, por possibilitar a verificação do argumento da complementaridade entre as versões, expostas no capítulo 03 com o argumento de Weingast e Sheplse (1996). Como veremos a seguir as interações entre os deputados são modeladas de acordo com predições sobre o comportamento dos deputados em dois espaços de estratégia. O espaço de estratégia eleitoral revisado na versão distributivista, e o espaço da estratégia institucional revisado na versão partidária.

O espaço de estratégia eleitoral é regido pela lógica distributivista de obter recursos para seu distrito eleitoral em troca de votos, ou seja, ser clientelista. Como também, pela lógica distributivista da competição eleitoral, e suas implicações advindas do sistema eleitoral, de campanhas centradas no candidato.

O espaço de estratégias partidário é regido pela lógica da disciplina, votar de acordo com o líder e obedecer às diretrizes partidárias conferem ao deputado a possibilidade de ser indicado para cargos e de ter retorno para suas demandas através de mecanismos de coordenação.

A explicação da teoria dos jogos na interação entre deputados foi adotada do modelo proposto por Santos (1995). No presente trabalho alguns trechos são semelhantes ao texto de Santos. Porém uma importante modificação foi feita, nos jogos sem estratégia dominante, adotamos uma estratégia “extrema” que possibilitasse uma inferência conclusiva. Apontar qual a estratégia dominante torna a predição do modelo mais acurada. Do contrário permaneceria a dúvida quanto à cooperação entre os deputados, os motivos que os levaram a cooperar, qual a importância da longevidade na carreira para esta cooperação, e como a instituição Comissão molda esta interação.

Para cada um dos jogos vamos apontar a predição das versões distributiva e partidária. Enfatizar a predição de cada uma das versões e em seguida conferir os resultados dos jogos torna possível verificar se a predição das interações de uma das versões, ou até

das duas versões, se verifica. Não ocorrendo uma verificação dessas predições, recorreremos ao auxílio de uma terceira versão para explicar o resultado das interações, a versão informacional.

Faz-se importante frisar a diferença entre os dados pesquisados por Santos (1995) e o da presente pesquisa. Os dados pesquisados por Santos se circunscrevem a projetos de transferência concentrada de recursos, ou seja, a projetos que distribuem recursos arrecadados pelo governo para locais ou grupos que podem ser identificados, ou isentam de impostos grupos econômicos ou sociais, portanto com o maior potencial eleitoral entre os tipos de lei, da tipologia exposta abaixo. Nos dados de Santos estão de fora projetos que regulam setores da economia, ou profissões. Como também, projetos que distribuem recursos arrecadados pelo governo para alvos dispersos na população econômica, política ou social, ou seja, sem possibilidade de serem identificados os beneficiados com o projeto.

Formalmente Santos define sua tipologia de lei segundo o quadro 4.1. As interações entre as colunas e linhas do quadro formam os quatro tipos de lei: 1- Transferência concentrada de recursos; 2- Transferência Difusa de Recursos; 3-Regulação Concentrada; 4-Regulação Difusa.

Quadro 4.1 - Tipologias de leis.

	Transferência	Regulação
Concentrada	1 - TCR	3 - RD
Difusa	2 - TDR	4 - RC

Fonte; Santos (1995) p465.

No presente artigo, generalizamos o modelo de Santos para todo tipo de lei. Tal generalização é necessária devido aos projetos tramitados na comissão serem na sua maioria de regulação. No exame das ementas é possível reconhecer o “valor eleitoral” que os projetos de regulação possuem. Muitos dos projetos regulam setores econômicos vinculados à atividade econômica do distrito do deputado.

A premissa que guia esta tentativa de generalização do modelo é a seguinte, mesmo os projetos difusos têm um “capital eleitoral” embutido em sua proposta, conhecido na literatura como *credit claming*. Por exemplo, quando o deputado Paulo Paim, faz um projeto de lei para o salário mínimo, este pode ser a primeira vista um projeto com o destino difuso. Mas com certeza possui um “valor eleitoral” passível de gerenciamento por parte do deputado.

4.3 - Interações

Nesta sessão vamos introduzir as interações possíveis entre os deputados a partir da lógica de estruturação de suas carreiras, que são duas. Todo deputado deve em primeiro lugar ser filiado a um partido para que possa concorrer. No Brasil existe um monopólio dos partidos como organizações políticas na oferta de políticos. Não existe a possibilidade de candidaturas independentes como em outros países. Se um cidadão brasileiro pretende se eleger deve obrigatoriamente pertencer a um partido.

Além de pertencer a um partido o candidato tem de escolher o estado da federação em que terá seu domicílio eleitoral, esta escolha não restringe a carreira do político ao longo do tempo. Somente durante certo período antes da eleição, deve o candidato firmar domicílio no estado em que pretende ser eleger, podendo trocar de domicílio numa próxima eleição sem que isto o impeça de se candidatar. O mesmo acontece com a filiação partidária. A troca de partidos é permitida durante certo período antes da eleição.

Apontadas na sessão anterior as diferenças, do modelo de Santos (1995) para o presente, resumida na necessidade de “extremar” algumas de suas inferências. Vamos ao modelo aqui proposto.

A primeira das interações ocorre entre deputados do **mesmo partido e distrito eleitoral**. Esta interação é bem ilustrada pelo *jogo de segurança*. Segundo a versão distributivista, o jogo tem estratégia dominante e predição de cooperação, ou seja, no caso

da comissão o relator vota a favor do projeto de lei. Nesta interação os deputados tem ganhos recíprocos cooperando na aprovação de projetos de seus colegas de distrito, uma vez que o destino do benefício é o mesmo, e o mecanismo de sobras do sistema eleitoral repercute a favor de ambos. Também para a versão partidária, a predição é de cooperação, já que o líder não tem motivos para retaliar colegas de sua agremiação. A possibilidade de voto contrário poderia ocorrer caso os colegas de agremiação disputassem os mesmos eleitores.

H 4.3: quanto da interação na CDEIC entre deputados propositores de projetos de lei e relatores que são do mesmo partido e do mesmo distrito eleitoral, o voto do relator será favorável ao projeto de lei.

A segunda interação ocorre entre deputados de **partidos diferentes e distritos eleitorais iguais**. A melhor ilustração nesta interação é o *jogo do impasse*. Neste caso a estratégia dominante para os distributivistas é a não-cooperação, pois, a lógica da competição eleitoral inibe o apoio à proposta de um rival eleitoral. Para a versão partidária, a não-cooperação acontece pela possibilidade de retaliação do líder, em vista do apoio a um projeto de lei de um partido adversário.

Contudo, Santos adverte para o caso do benefício ser integral para todo o distrito. Neste caso a estratégia é de cooperação. Um exemplo familiar para esta situação são os projetos de bancadas estaduais no orçamento. Soma-se a possibilidade do apoio a um grande projeto a dificuldade de reconhecimento dos representantes por parte dos eleitores devido ao fenômeno das sobras eleitorais, revisado no capítulo 01.

H 4.4: quanto da interação na CDEIC entre deputados propositores de projetos de lei e relatores que são de partidos diferentes mas do mesmo distrito eleitoral, o voto do relator será contrário.

As duas primeiras interações encontram ilustrações satisfatórias para a predição do comportamento dos deputados. Nas duas próximas interações a modelagem se torna

complexa, em grande parte devido ao aparecimento de uma variável interveniente, a da carreira do parlamentar. Deputados novatos têm altos custos em suas transações. Além da necessidade de instruir-se sobre as regras formais do Congresso, precisam aprender as regras informais que, demandam tempo. Já deputados experientes têm os seus custos de transação diminuídos, porque muitas vezes já ocupam cargos na estrutura legislativa, ou estão numa posição mais segura no que concerne à competição eleitoral em seus distritos, e principalmente, por terem incutido nas suas estratégias as regras informais de convivência legislativa.

Adotamos o terceiro ano de mandato como o estágio na carreira dos deputados em que eles adquirem a experiência aqui atribuída para obterem reconhecimento dos colegas como um conhecedor da política pública discutida na comissão. Como também, para representar a conquista de uma estabilidade eleitoral no seu distrito eleitoral, que pode ser entendido como uma menor preocupação com a necessidade de retribuir com benefícios concentrados aos seus eleitores, comportamento importante para novatos que ainda precisam estabelecer um vínculo com seus eleitores.

A terceira interação acontece entre **deputados do mesmo partido, mas de distritos diferentes**. Não existe estratégia dominante nesta interação, segundo o modelo de Santos (1995) tudo depende do tempo de permanência dos jogadores no jogo, ou seja da longevidade na carreira parlamentar.

Se os dois jogadores forem experientes, definido aqui como a conquista de um terceiro mandato, a melhor ilustração é a do *jogo de segurança*, e a predição é de cooperação. Para os distributivistas devido aos ganhos mútuos na troca dos benefícios, com a experiência que possuem os deputados sabem que podem confiar em seus companheiros de partido na troca mútua de votos nos projetos dos colegas de agremiação pois estes assim como eles já adquiriram alguma estabilidade na carreiras. Para a versão partidária, devido à consciência dos problemas de coordenação gerados para os líderes na falta de disciplina das bancadas partidárias, isto é a colaboração dos membros do partido incentiva um espírito de grupo vantajoso nos momentos de difícil votação em plenário.

H 4.5: quanto da interação na CDEIC entre deputados propositores de projetos de lei e relatores que são do mesmo partido, mas de distritos eleitorais diferentes, e ambos estão na sua terceira legislatura ou mais (experiente), o voto do relator será favorável.

Se os dois jogadores forem novatos a melhor ilustração é o *jogo do dilema do prisioneiro*, é a predição de não-cooperação. Para os distributivistas, devido à necessidade de defender suas clientelas. Ambos os deputados apesar de pertencerem ao mesmo partido não estão seguros da quantidade de eleitores “fiéis” no seu distrito e tentam a acirrar suas metas eleitorais com o maior número possível de benefícios concentrados para que possíveis concorrentes não se fortaleçam. Para a versão partidária devido à falta de experiência sobre as conseqüências das retaliações dos líderes, os novatos ignoram possíveis retaliações do líder em favor do que consideram sua principal fonte de sobrevivência política, os benefícios concentrados ao seu distrito.

H 4.6: quanto da interação na CDEIC entre deputados propositores de projetos de lei e relatores que são do mesmo partidos mas de distritos eleitorais diferentes, e ambos estão na sua segunda legislatura ou menos (novato), o voto do relator será contrário.

No caso de interação entre um deputado novato e um experiente do mesmo partido, o jogo ilustrativo é o *jogo da galinha*, sem estratégia dominante. O deputado experiente tenta não-cooperar para se aproveitar da pouca experiência do deputado novato, quanto à troca de benefícios, e aos trâmites informais da tramitação de leis no Congresso. Mas, de outro lado pode haver cooperação, por parte do deputado experiente, devido à consciência dos problemas de coordenação gerados para os líderes na falta de disciplina da bancada partidária, como exposto acima. O deputado novato tenta em ambas as situações não-cooperar para defender sua clientela, sua mais importante lógica de atuação neste novo ambiente de incertezas.

Contudo, como já frisamos, a conclusão pela estratégia não dominante deixa o modelo sem predição. Como o maior número de casos ocorre justamente nesta interação é

necessária uma definição de hipótese complementar ao modelo apresentado por Santos (1995). A premissa é reforçar os extremos, ou seja, em interações entre deputados novatos e experientes a tendência é a não-cooperação, devido à propensão a não cooperação do novato. Enquanto o deputado experiente não-coopera, devido ao conhecimento de como age um novato e de sua propensão a se aproveitar do novato.

H 4.7: quanto da interação na CDEIC entre deputados propositores de projetos de lei e relatores que são do mesmo partido, mas de distritos eleitorais diferentes, sendo que um é novato e o outro experiente, o voto do relator será contrário.

A quarta interação entre **deputados de distritos e partidos diferentes** é a que encontra maior número de casos na presente pesquisa. A predição deste jogo é de uma estratégia, a princípio, não dominante. Como na interação entre deputados de partidos iguais e distritos diferentes, relatada acima, o tempo de permanência dos jogadores no jogo determina a estratégia dominante.

Na interação entre deputados experientes a melhor ilustração é o *jogo do dilema de prisioneiro*, e, portanto a predição é de não cooperação. No entender da versão distributivista, os deputados experientes têm inculcido em suas estratégias a máxima de que a cooperação lhes será benéfica no longo prazo, já que seus distritos e eleitores estão menos ameaçados do que os dos novatos, e que de alguma maneira podem obter recursos por meios dessas trocas apesar de estarem certos períodos em oposição. Todavia para a versão partidária, e aqui o argumento é mais enfático, a cooperação nesta interação entre membros de partidos diferentes no longo prazo dificulta os trabalhos de coordenação do líder. Ou seja, a barganha entre deputados experientes pode existir na lógica distributivista, mas a lógica partidária, que inclui a ocupação de cargos no executivo e a ascensão dentro do partido inibe as trocas distributivistas.

H 4.8: quanto da interação na CDEIC entre deputados propositores de projetos de lei e relatores que são de partidos e distritos eleitorais diferentes, e ambos são

experientes, o voto do relator será contrário.

Na interação com a presença de deputados novatos o jogo ilustrativo é o *jogo da galinha*. A estratégia é não dominante, a cooperação pode ocorrer ou não. Novamente, esta última conclusão deixa o modelo sem predição. Como o maior número de casos ocorre justamente nesta interação é necessária uma definição de uma hipótese complementar ao modelo apresentado por Santos (1995). Para tanto a carreira parlamentar será decisiva, como no caso da interação entre deputados de mesmo partido e distritos diferentes.

A premissa é reforçar os extremos, ou seja, em interações entre novatos vamos prever cooperação, devido a sua necessidade primária de atender suas bases e assegurar sua clientela. Em interações entre novatos e experientes a predição é de não-cooperação, devido aos deputados experientes terem conhecimento sobre a disposição dos deputados novatos em atender suas clientelas, reforçados pela expectativa de retaliação do líder.

H 4.9: quanto da interação na CDEIC entre deputados propositores de projetos de lei e relatores que são de partidos e distritos eleitorais diferentes, e ambos são novatos, o voto do relator será favorável.

H 4.10: quanto da interação na CDEIC entre deputados propositores de projetos de lei e relatores que são de partidos e distritos eleitorais diferentes, sendo que um é novato e o outro experiente, ou vice versa, o voto do relator será contrário.

4.4 - Resultados

Revisada a modelagem dos jogos, o passo seguinte é conferir os dados que podem dar plausibilidade à modelagem. A pesquisa compreende 730 projetos, de autoria de deputados com parecer final da Comissão de Economia, Indústria e Comércio no período de 1995 a 2006. Estão fora da amostra os projetos de autoria do Executivo e do Senado.

A modelagem da teoria dos jogos foi aplicada para o jogo entre proponente da matéria e relator na comissão. Os resultados dos jogos foram obtidos pelo voto do relator para o projeto. Voto a favor significa cooperação, voto contra não cooperação. Como já mencionado podemos generalizar o voto do relator como o voto da comissão devido ao pequeno número de casos nos quais a comissão não vota de acordo com o relator. O voto contrário ao voto do relator acontece quando outro integrante da comissão propõe um relatório alternativo que uma vez adotado pela comissão recebe o nome do relatório do vencedor, e que no decorrer do período pesquisado se torna cada vez mais raro. Revelando que a relatoria com o passar dos anos assume uma posição decisiva na dinâmica interna das comissões.

A **tabela 4.4** esclarece com números a necessidade de ampliar o tipo de lei utilizado por Santos (1995) Nos casos de jogos da galinha por serem maioria visível, uma falta de predição implicaria em reduzir a análise a número pouco significativo. Algumas explicações introdutórias facilitarão o entendimento da tabela. O item da penúltima linha, Resíduo são os projetos que ficaram fora da classificação proposta. No ano de 1995 os resíduos são projetos nos quais o relatório não indica o relator, apenas o relator do vencedor. Nos anos de 1997 e 2006, os resíduos se referem à inexistência de alguns deputados na lista bibliográfica da Câmara dos Deputados.

Mesmo distrito e partido

A análise da tabela 4.1 com a primeira das interações, entre deputados do mesmo distrito e partido com 18 casos, revela uma consistência com as hipóteses retiradas, tanto do texto de Alexord (1984), quanto das predições das interações previstas por Santos (1995). 17 casos tem o voto do relator como favorável. Somente o projeto de lei 5.504/01 do deputado José Egydio recebe voto contrário do seu colega de partido do Rio de Janeiro, Rubem Medina.

Quanto da verificação da ementa do projeto "institui obrigatoriedade de inserção de fotografia e inscrição de dados de identificação do usuário nos comprovantes de compras e no cartão de crédito", fica fácil entender o porquê do voto contrário, devido à dificuldade

em aplicar a política pública. O que reforça o argumento da versão informacional, mesmo sendo o propositor um colega a necessidade de apresentar boas políticas públicas que diminuam a incerteza em sua implementação se sobressaia aos benefícios da colaboração.

Na maioria absoluta dos casos a interação entre deputados do mesmo distrito e partido resulta em cooperação, confirmando a **hipótese 4.3**. A explicação para uma verificação tão forte de cooperação nesta interação retoma o argumento distributivista lembrado por Santos(1997) de que as sobras eleitorais são os principais “eleitores” do sistema eleitoral brasileiro, qualquer deputado que tenha suas proposições aprovadas e receba um reconhecimento e a retribuição com votos ajuda seu companheiro de partido.

Mesmo distrito, partidos diferentes

Quanto à segunda interação entre deputados de partidos diferentes e mesmo distrito, ilustrado pelo *jogo do impasse*, também com estratégia dominante consensual entre as versões distributivista e partidária, de não-cooperação, revela um resultado contrário a predição. Dos 30 casos pesquisados apenas 09 confirmam a **hipótese 4.4** de voto contrário do relator.

Na maioria dos casos 21, o voto do relator é favorável, contrariando a hipótese. Mais uma vez as explicações distributivistas de Santos (1995), se concretizam. Santos fez uma ressalva a esta interação quando o benefício do projeto não é restrito, e pode ser utilizado em períodos de eleição por outros deputados como “capital eleitoral”, já que é uma política pública implementada durante seu mandato, principalmente na interação a qual o relator apesar de ser de um partido diferente participa de sua formulação ao aprovar o projeto.

Os 21 casos com parecer favorável do relator são exatamente exemplares de benefícios integrais ao distrito eleitoral, previsto no modelo. Como exemplo temos: o projeto de lei 1.509/96 trata do plano plurianual para a tricultura nacional, este foi apresentado por um deputado do Rio Grande do Sul e relatado por um deputado do mesmo estado mas de partido diferente. Sendo o Rio Grande do Sul um grande produtor de arroz o

projeto tem um alto “capital eleitoral”, para ambos os jogadores. Portanto, as predições para o jogo do impasse não se confirmam, nos casos em que o projeto beneficia o Estado como um todo.

Tabela 4.1 – Interações entre deputados do mesmo partido e distrito eleitoral

=partido =distrito	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	Total
<u>Segurança</u>	02		01	01	01	01	01	05	01	02	02	01	18
*Favorável	02		01	01	01	01	01	04	01	02	02	01	17
Contrario								01					01
Total	02	01	01	01	01	01	01	05	01	02	02	01	18

Tabela 4.2 - Interação entre deputados de partidos diferentes e mesmo distrito eleitoral

\partido =distrito	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	Total
<u>Impasse</u>		01	05	03	03	05	02	03	04	02		02	30
Favorável		01	03	02	02	03	02	01	03	02		02	21
*Contrario			02	01	01	02		02	01				09
Total		01	05	03	03	05	02	03	04	02		02	30

* predição dos jogos

Diferentes distritos, mesmo partido

Passamos agora as interações mais complexas, nas quais a carreira é uma importante variável. A primeira delas ocorre quando existe uma interação entre deputados de um mesmo partido e de estados diferentes. Nos doze anos pesquisados ocorrem 98 interações desse tipo. Das 98, 21 são interações entre deputados experientes, nas quais a ilustração é a do *jogo da segurança*. 23 ocorrem entre deputados novatos, nas quais o *jogo do dilema do prisioneiro* ilustra a interação. E 54 interações entre deputados novatos e experientes são ilustradas pelo *jogo da galinha*.

Diferente do *jogo de segurança* entre deputados de mesmo partido e distrito eleitoral, a **hipótese 4.5** de voto favorável do relator não é consistente, dos 21 casos, 11 são favoráveis, mas 10 são contrário. A explicação para o fenômeno está exatamente na experiência dos deputados que, ao se tornarem importantes políticos em seus partidos passam a enxergar outros importantes políticos do partido como adversários no caminho natural da busca por liderança no partido ou na busca por indicações no Executivo. Aqui a versão partidária se sobressai à distributivista. Se um colega de partido recebe benefícios e se fortalece em seu distrito eleitoral a implicação disto pode ser o seu fortalecimento na hierarquia do partido.

Em alguns casos soma-se a explicação partidária, a explicação informacional, como no projeto de número 293/95 que dispõe sobre a abertura de farmácias em todo território nacional. Um projeto que poderia se encaixar no modelo de Santos, posto que oferece maiores ganhos para o consumidor do que danos ao comércio farmacêutico, e pode ser utilizado como “capital eleitoral”. Porém, recebeu voto contrário.

O projeto tem repercussão nacional. O número de farmácias no Brasil e a importância da indústria farmacêutica é reconhecida pelo governo que, posteriormente iria criar o programa de medicamentos genéricos, e por grande parte da população que faz uso contínuo destes estabelecimentos comerciais. O projeto demanda informações de custo elevado e com alto grau de incerteza quanto da sua implementação. A incerteza inibe a

comissão de ser favorável a projetos e relatorias pouco informadas.

Nas interações entre novatos do mesmo partido, mas de distritos eleitorais diferentes, das 23 interações ilustradas pelo *jogo do dilema do prisioneiro*, com **hipótese 4.6** de voto contrário do relator, novamente na maioria dos casos ocorre à negação da hipótese. O voto do relator é favorável em 14 casos e em 09 dos casos a hipótese se confirma com o voto contrário do relator.

O que podemos dizer a respeito desses resultados. Pesquisando a ementa dos projetos verifica-se que são projetos difusos que podem ser utilizados como “capital eleitoral” em qualquer distrito eleitoral. Os projetos são; 1.387/95, que cria o programa de segurança automotiva; 1.017-a/95, que obriga as montadoras de veículos a instalar sistema anti-assalto nos táxis, são projeto que não constroem a acumulação de “capital eleitoral” por parte do relator, ao contrário por serem difusos podem servir como demonstração da capacidade partidária de implementar políticas de abrangência nacional, e que portanto podem ser utilizadas na campanha de qualquer deputado daquele partido não importando seu distrito eleitoral.

Dois casos são intrigantes. Nos dois a interação ocorre entre os deputados Mauricio Requião e Paulo Ritzel, e nos dois casos os projetos são de transferência de recursos concentrada, tratam da criação de áreas de livre comércio no estado do Paraná. A única pista que temos sobre a cooperação está na hipótese partidária, mais especificamente na variável parentesco. O deputado Mauricio Requião é parente de Roberto Requião, importante liderança do PMDB. Para Paulo Ritzel, um deputado de primeiro mandato é mais importante apoiar uma liderança partidária do que obstruir a transferência de recursos para um distrito alheio.

São poucos os projetos como, o projeto de 2.127/96, que regula a atividade dos camelôs, que oferecem subsídios para uma explicação complementar da versão informacional. Na explicação complementar da versão informacional, o projeto propicia ao relator a oportunidade de revelar sua habilidade como legislador em obter e processar

informações de modo a convencer seus colegas de comissão de que tem habilidade para o exercício da legislação. Mesmo contrariando a lógica partidária-distributivista, de não cooperar em projetos com potencial eleitoral, o relator tem ganhos de carreira pois, propiciou um relatório que esclarece a todos os legisladores as implicações desta lei, diminuindo as incerteza quanto a sua implementação.

A outra interação entre deputados do mesmo partido e distritos diferentes, acontece entre novatos e experientes. Para esta interação a ilustração usada é o *jogo da galinha*, que tem estratégia variável não dominante. Como enfatizado acima, estendemos o modelo para o extremo e adotamos uma estratégia dominante da não-cooperação para os jogos da galinha.

Nas 54 interações, representadas pelo *jogo da galinha*, apenas 09 confirmam a hipótese de não-cooperação do relator. As demais 45 resultaram em cooperação, contrariando a predição. A principal explicação encontrada para o fenômeno e a da deferência partidária. Nos casos em que o relator é novato fica nítida sua deferência ao propositor experiente, uma vez que são os deputados experientes que se tornam líderes de bancada ou vice-líderes coordenando a indicação dos colegas novatos para as comissões. Resultado que refuta a **hipótese 4.7**.

Mais uma vez, ao pesquisar as ementas dos projetos verifica-se que em sua quase totalidade são projetos de regulação difusa, os quais não implicam em custos específicos para algum distrito eleitoral. Todavia o exemplo abaixo propicia uma explicação complementar para o melhor entendimento da lógica de ação dos deputados com diferenças no tempo de carreira.

A lei 2.281/96 de autoria da deputada Marta Suplicy tem grande potencial eleitoral, pois, dispõe sobre a comercialização de preservativos, assunto que faz parte do discurso de campanha da deputada a favor da prevenção de doenças sexualmente transmissíveis. Contudo, entenderemos parte da lógica se adotamos a predição de não-cooperação devido ao contexto distributivo. Na formulação desta lei a deputada disponibiliza um número e

uma qualidade nas informações que os colegas de comissão não possuem. A comissão tem a certeza sobre os impactos dessa lei, pois, existe uma deferência à deputada neste tema, que é maior do que as possíveis perdas distributivas.

Tabela 4.3 – Interações entre deputados do mesmo partido e de distritos eleitorais diferentes

=partido \ distrito	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	total
<u>Segurança</u> (exp/exp)		<u>01</u>	<u>01</u>	<u>01</u>	<u>03</u>	<u>01</u>	<u>02</u>	<u>08</u>			<u>03</u>	<u>01</u>	<u>21</u>
*favorável			01	01	02			06			01	01	11
Contrario		01			01	01	02	02			02		10
<u>Dilema do prisioneiro</u> (nov/nov)	<u>01</u>	<u>01</u>	<u>09</u>	<u>02</u>			<u>01</u>	<u>04</u>	<u>01</u>	<u>04</u>			<u>23</u>
favorável		01	04				01	03	01	04			14
*contrario	01		05	02				01					09
<u>Galinha</u> (nov/ exp ou exp/nov)	<u>01</u>	<u>01</u>	<u>09</u>	<u>15</u>	<u>04</u>	<u>06</u>	<u>04</u>	<u>05</u>	<u>03</u>	<u>02</u>	<u>03</u>	<u>01</u>	<u>54</u>
favorável	01	01	08	14	03	06	03	01	03	02	02	01	45
*contrario			01	01	01		01	04			01		09
Total	02	03	19	18	07	07	07	17	04	06	06	02	98

* predição dos jogos

Diferentes distritos e partidos

A quarta interação ocorre entre deputados de partidos e distritos diferentes, esta foi a que ocorreu em maior número, 584 casos. Comparado com as outras interações é possível afirmar que esta é a que deve ser pesquisada com maior atenção. Entre as três ilustrações possíveis somente a interação entre deputados novatos tem predição de voto favorável do relator, as duas outras ilustrações predizem voto contrário.

As 114 interações entre deputados experientes, ilustrados pelo jogo do *dilema de prisioneiro*, que tem como **hipótese 4.8** o voto contrário do relator, tem um resultado quase empatado. Em 62 interações o voto do relator foi favorável enquanto o voto é contrário em 52 das interações. A explicação para a cooperação nesta interação é em boa parte sustentada pela versão distributivista, pois mesmo deputados experientes que já entendem o funcionamento do Congresso e com maior poder de barganha, utilizam a lógica das “trocas” para verem seus projetos aprovados.

Na pesquisa sobre as ementas desses projetos, constatou-se que em sua maioria são projetos que apesar de concentrar custos, tem alto “capital eleitoral” por regularem indústrias em prol dos consumidores.

Por outro lado a deferência aparece como uma explicação alternativa, já que muitos dos projetos que demandam grande volume de informação, entre eles podemos destacar os projetos de número 3.259/92 que determina a forma das debêntures de sociedades anônimas de capital aberto. E o projeto de número 2.161/96 que dispõe sobre a forma de contrato de gestão entre sociedades de economia mista e governo. Ambos os projetos tem alto grau de especialização e mesmo em interação de dilema do prisioneiro, o relator um deputado experiente de partido e distrito diferente vota favorável, pois reconhece no projeto bem formulado uma maneira de diminuir incertezas na produção de políticas públicas. Nestes casos a versão informacional apresenta explicações complementares a não verificação do modelo.

Devido à necessidade de oferecer informações com custos de aquisição que são difícil de serem aglutinados num projeto sem causarem efeitos em outras leis, projetos como os exemplificados acima, têm propensão a serem rejeitados. A cooperação, contudo pode surgir justamente pelo alto grau de especialização que os propositores ou os relatores possuem. A comissão torna-se nestes casos um ambiente propício para a apresentação de qualidades requeridas na progressão das carreiras. Se o deputado relator mostra domínio sobre um tema de difícil acesso, a deferência dos seus colegas de comissão se materializa na aprovação da matéria mesmo em condições nas quais a lógica do distributivismo e partidária apontam na direção da rejeição.

O restante dos jogos na interação entre deputados de partidos e distritos diferentes são representados no modelo de Santos (1995), pelo jogo da *galinha* que tem estratégia não dominante. Como explanado acima dividimos o jogo da galinha, que apresenta o número 470 casos, em dois. O primeiro com 184 casos para interações entre novatos. Neste jogo “extremado” a **hipótese 4.9** é de voto favorável do relator, devido à preferência primaria dos novatos por garantir benefícios aos seus distritos, para a conquista de eleitores cativos, efetuando para tanto as “trocas”. O número de jogos nos quais a predição é confirmada é de 114 casos. Nos 70 restantes os novatos mesmo preocupados em produzir o maior número de leis não cooperam com seus colegas na mesma situação.

Ao investigar os projetos de deputados novatos que tiveram voto contra na comissão por parte de relatores também novatos, constatamos este comportamento independe do tipo de lei votada. Como exemplo temos as leis que pretendem criar área de livre comércio em municípios onde os deputados propositores têm clientela, como nos projetos de número: 708/95; 659/95; 2.593/96. Nestes casos o modelo levado ao seu “extremo” não teve predição satisfatória. A explicação para voto contrário entre novatos acontece nestes casos devido ao benefício de curto prazo para um deputado se tornar para outro um ganho futuro incerto, ou seja, devido a distância entre as trocas entre os benefícios, deputados novatos tem propensão a não cooperar. Sua carreira não está estável o suficiente para uma previsão de reencontro com o deputado propositor.

Nas leis com alto grau de especialização. Como a do projeto de número 4.617/94 que cria programa para capacitação e competição da indústria Aeronáutica. Ou o projeto de número 3.194/97 que regula operações de *factoring*. Por demandarem tempo de estudo para a apreciação são oportunidades para deputados em início de carreira mostrar seu “valor” como legisladores eficientes no processo de decisão. Contudo, as duas leis exemplificadas têm alto grau de relação com outras leis podendo suas implementações resultar em efeitos perversos. Novamente a explicação complementar da versão informacional sugere que ou o projeto ou relatório foi pouco “qualificado” ou o grau de incerteza das políticas adverte os decisores a rejeitarem o projeto.

A última interação da pesquisa ocorre entre deputados novatos e experientes de distritos e partidos diferentes foi a com maior número de casos 286 ao todo. Nesta interação a **hipótese 4.10** “extremada” é de voto contrário do relator, o que ocorreu em 117 dos casos. Porém, em 169 casos a predição não foi verificada e os relatores votaram favoravelmente aos projetos. Novamente analisando as ementas dos projetos constatamos que alguns projetos são de benefício difuso, e, portanto estão de acordo com o modelo de Santos.

Contudo, outros projetos com benefícios ou custos concentrados recebem o voto favorável da comissão. Como nos exemplos dos projetos de número: 1997/96 que modifica a lei das sociedades por ações; 1618/96 que dispõe sobre a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, 3.482/97 que dispõe sobre sociedade de capitalização. Novamente em projetos com alto grau de especialização a versão informacional se mostra a principal explicação alternativa para as interações internas das comissões.

Tabela 4.4 – Interações entre deputados de partidos e distritos eleitorais diferentes.

\ partido \ distrito	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	Total
<u>Dilema do prisioneiro</u> (exp/exp)	<u>06</u>		<u>10</u>	<u>06</u>	<u>03</u>	<u>18</u>	<u>18</u>	<u>16</u>	<u>14</u>	<u>07</u>	<u>10</u>	<u>06</u>	<u>114</u>
favorável	03		02	06	02	11	07	09	05	04	08	05	62
*contrário	03		08		01	07	11	07	09	03	02	01	52
<u>Galinha</u> <u>coopera</u> (nov/nov)	<u>06</u>	<u>03</u>	<u>29</u>	<u>18</u>	<u>12</u>	<u>10</u>	<u>09</u>	<u>14</u>	<u>19</u>	<u>21</u>	<u>34</u>	<u>09</u>	<u>184</u>
*favorável	05	03	11	11	08	05	09	11	10	16	23	02	114
contrário	01		18	07	04	05		03	09	05	11	07	70
<u>Galinha</u> <u>não coopera</u> (nov/ exp ou exp/nov)	<u>13</u>	<u>11</u>	<u>39</u>	<u>30</u>	<u>27</u>	<u>31</u>	<u>22</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>17</u>	<u>26</u>	<u>15</u>	<u>286</u>
favoravel	11	08	20	17	12	15	17	18	16	11	12	12	169
*contrário	02	03	19	13	15	16	05	09	12	06	14	03	117
Total	25	14	78	54	42	59	49	57	61	45	70	30	584

* predição dos jogos

Temos nos exemplos a possibilidade de apresentar como último ponto, em prol da versão informacional e do argumento da complementaridade de Weingast e Shepsle, que o modelo de Santos prediz satisfatoriamente projetos de lei que exigem pouca especialização. Em projetos de lei nos quais são necessários longos debates e argumentos, com base no maior número de dados, a necessidade de oferecer informação definirá a votação na comissão. Projetos “melhor” informados, com maior quantidade e melhor qualidade de informação serão aprovados. Enquanto projetos importantes com pouca informação serão rejeitados por apresentarem incertezas quanto a sua implementação.

Conclusões

O presente trabalho na sua introdução afirma que os estudos legislativos acerca do Congresso Nacional brasileiro se apresentam como uma dicotomia de hipóteses, que implica em uma leitura parcial do fenômeno, entre uma versão partidária que prioriza o papel do partido como instituição coordenadora do processo político, e uma versão distributivista que ressalta o papel histórico desempenhado pelo federalismo no Brasil e a propensão dos deputados de se guiarem pela lógica do clientelismo oferecendo leis para seus distritos eleitorais.

Como solução para esta dicotomia o artigo apresenta o argumento da complementaridade proposto por Weingast e Schepsle (1996), no qual os autores apontam complementaridades entre as versões para os estudos legislativos do Congresso Norte Americano, também entendidas como dicotômicas. No caso brasileiro esta solução é apresentada devido a três constatações. Primeiro, as variáveis utilizadas por ambas as versões dependendo dos dados recolhidos apresentam confirmação de ambas as hipóteses. Segundo, existe uma terceira versão, a informacional, negligenciada por ambas as versões. Terceiro a variável comissão apresenta pouco número de casos estudados, propiciando um novo locus de pesquisa.

A adoção do preceito da complementaridade se fez possível com a utilização do modelo da teoria dos jogos, construído por Santos (1995). O modelo se distingue na literatura por apresentar uma junção entre as versões partidária e distributivista. Portanto, com a aplicação do modelo junto a uma investigação com bases na versão informacional, podemos mostrar uma possível complementaridade entre as três versões.

No estudo dos casos o modelo de Santos foi bastante consistente, mesmo com a necessidade de “degenerar” o modelo ampliando-o, sua capacidade de predição continuou alta. Boa parte da lógica de decisão da comissão pode ser auferida utilizando as predições das versões distributivas e partidárias. Contudo, constatamos fraquezas no modelo quando os projetos eram de “importância”. Nesses casos a versão informacional oferecia uma explicação complementar satisfatória.

A versão informacional faz uso das seguintes hipóteses para explicar os projetos de “importância”. Nestes casos a oportunidade do relator ou do proponente em revelar informações que tem altos custos de aquisição faz com que seu relatório ou projeto seja o mais bem informado possível. Com dados que revelem suas conseqüências futuras, diminuindo as incertezas de seus colegas quanto à implementação do projeto.

Revelando informações de alto custo de aquisição o relator ou proponente tem a oportunidade de se destacar no tema, recebendo deferência por parte de seus colegas que passam a creditar confiança e respeito. O deputado reconhecido ascende na carreira partidária, podendo ser disponibilizado para a ocupação de gabinetes, ou na própria comissão com novas relatorias.

CONCLUSÃO

A utilização do modelo dos jogos ocultos foi imprescindível para pesquisa sobre a instituição comissão. Tal modelo nos possibilitou um exame multidimensional da comissão capaz de responder a questão inicial de nossa investigação: a instituição Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio importa. Para responder a esta questão dividimos nossa pesquisa em 04 capítulos.

No primeiro desenvolvemos uma revisão da literatura sobre os Estudos Legislativos. A intenção era encontrar lacunas nesta literatura que apontassem para temas de pesquisas complementares ao entendimento do Congresso Nacional brasileiro. Na revisão, dividimos a literatura legislativa em quatro grandes temas que seguem uma seqüência processual do Legislativo.

A primeira lacuna que constatamos existir era a falta da versão informacional como alternativa de explicação. Esta lacuna se deve em grande parte à existência de uma dicotomia entre as versões explicativas para as relações Executivo - Legislativo. Tal dicotomia perpassa qualquer tema da revisão e tem como pólos opostos a versão distributivista, que aponta problemas federativos como determinantes, e a versão Partidária que afirma serem os partidos a principal instituição explicativa do funcionamento do Legislativo. Se comparada a literatura sobre o Congresso dos Estados Unidos é notória a falta da versão informacional. Então nossa primeira conclusão sobre a literatura foi pela necessidade de enfatizar a versão informacional em detrimento as outras duas versões já consagradas.

A revisão proposta no capítulo 01 foi dividida em quatro temas. O primeiro foi o sistema eleitoral revisado como a regra primária do Legislativo. Qualquer indivíduo que pretenda participar como representante político deve passar pelo crivo da regra eleitoral. O segundo tema revisado foi o do governo de coalizão. Este tema é composto por três subtemas que se complementam para explicar como as coalizões funcionam. Para formar coalizões o presidente deve distribuir cargos para os partidos que compõe a coalizão, os líderes

partidários devem funcionar como agentes de intermediação entre os partidos e o poder Executivo, e o Presidente deve implementar as emendas de orçamento daqueles deputados que votaram nos projetos do governo tramitados no Congresso.

O terceiro tema, a carreira dos políticos, exemplifica bem a lógica multidimensional dos Estudos Legislativos. O tema carreira pode ser compreendido como uma dimensão paralela a instituição legislativa pois apesar de ser influenciada por esta tem suas próprias variáveis que incluem o histórico profissional do político, suas ambições e outras variáveis externas à lógica legislativa. As conclusões quanto à carreira são de que as comissões tem importâncias diferentes. A comissão de Orçamento seria a mais importante delas, se tornando uma instituição que favorece a carreira dos deputados.

Por fim, o quarto tema tem seu foco na produção legislativa. A verificação da produção é de extrema importância para compreendermos os resultados finais da influência que as várias instituições e variáveis legislativas imprimem na produção de leis. Ao verificar a produção legislativa é possível avaliar o desempenho dos parlamentares, como também é possível apontar ganhadores e perdedores do processo legislativo. Da revisão da literatura de produção Legislativa a conclusão é de que o poder terminativo das comissões é razoavelmente empregado, o que oferece subsídios para justificar a pesquisa sobre as comissões.

As conclusões gerais do capítulo 01 são as de que existe uma preponderância do poder Executivo na produção Legislativa. Ou retornando a nossa pergunta guia a instituição comissão para a literatura sobre o congresso brasileiro tem pouca importância, em grande parte devida á preponderância do Executivo. Essa preponderância fica mais visível na revisão sobre a produção legislativa que têm predominância Executiva, mas também é importante na dinâmica de manutenção do governo de coalizão, e na carreira dos deputados que têm como alternativa a permanência no Legislativo, a disputa de cargos Executivos.

Todavia a dinâmica da preponderância apresenta uma lacuna, poucos são os estudos interessados em saber qual o papel da burocracia e suas instituições na produção desta preponderância. Para ajudar a preencher esta primeira lacuna desenvolvemos uma pesquisa, no capítulo 02, que tinha o objetivo de investigar qual a participação do Legislativo no

desenho de novas instituições no poder Executivo.

Uma segunda constatação na revisão da literatura dos Estudos Legislativos era o fraco papel institucional atribuído as comissões. Afora a Comissão de Orçamento, as outras comissões eram pouco estudadas, em grande parte devido a sua irrelevância quanto da adoção de modelos para o entendimento do governo de coalizão, especificamente quanto da verificação no tema produção de sua razoável produção através do poder terminativo, com também, de sua fraca importância institucional para a carreira dos políticos que não as utilizavam como meio de ascensão na carreira vide literatura comparada.

Esta segunda constatação motivou o presente estudo. A motivação no estudo das comissões então se afirmou com três perguntas. Qual o papel das comissões no desenho de instituições burocráticas que propiciam a preponderância do Executivo. Por que os parlamentares têm um comportamento rotativo no sistema de comissões. E, qual o papel da comissão na resolução de conflitos partidários e federativos.

Portanto o capítulo 02 tinha como objetivo constatar a importância de dimensões paralelas a dimensão interna da CDEIC. Tal objetivo foi cumprido com a contagem das palavras nas leis que criam ou reformulam instituições de desenvolvimento econômico, indústria e comércio no Executivo, numa ilustração metodológica, paralelas temporalmente a CDEIC. A metodologia verificou que existem diferenças nas especificações destas leis em períodos democráticos quanto a CDEIC está funcionando, em contra partida à períodos autoritários, quando o número de palavras nas leis diminui sinalizando para um menor detalhamento das leis. Com a verificação da diferença no tamanho das leis entre os dois períodos foi possível afirmar que a existência da CDEIC influenciou na criação e reformulação de instituições no Executivo.

Devemos ressaltar que a quase totalidade das instituições foram criadas por legislação de decreto sem tramitação no Legislativo. Todavia tal constatação não condiciona a pesquisa a uma conclusão pela preponderância. Num primeiro momento porque os decretos estão submetidos a uma lei original que tem tramitação obrigatória no Legislativo e, num segundo porque existem diferenças no número de palavras entre os decretos do período

autoritário e democrático, com maior detalhamento para o segundo. Revelando que os burocratas ao desenharem uma lei em períodos democráticos sabem que se esta for pouco detalhada torna se motivo de verificação por parte do Legislativo.

A verificação de quais os períodos em que as instituições executivas são mais detalhadas possibilitou também dar contribuições à teoria do insulamento burocrático. Ao verificar a função das instituições criadas foi possível reconhecer diferenças funcionais entre as instituições. A maioria das instituições criadas no Executivo desempenha papéis complementares aos da CDEIC e não concorrentes. A tese do insulamento burocrático não é rejeitada, as instituições são criadas no Executivo com pouca participação do Legislativo. Todavia devemos salientar que a CDEIC não tem como função questões administrativas e financeiras, como as instituições executivas criadas para este propósito.

A conclusão do capítulo 02 quanto a pergunta guia, quanto importa a comissão, é a de que a CDEIC influencia na criação e reformulação de instituições desenhadas no Executivo. Mesmo que esta conclusão esteja embasada numa pesquisa com hipóteses de aproximação, foi possível constatar que nos períodos em que esta em funcionamento a comissão influencia no desenho de instituições que na maioria das vezes cumprem papéis complementares ao seu. Assim afirmamos que a preponderância do Executivo se deve em grande parte a seu caráter administrativo. A comissão ao influenciar no desenho de instituições paralelas está propiciando a implementação de políticas públicas de sua área tema.

Uma vez constatada a importância da CDEIC na dimensão paralela a sua própria, passamos para o capítulo 03 no qual as variáveis internas da comissão começaram a ser testadas. O foco do capítulo é encontrar dentro da literatura sobre comissões, lacunas que proporcionem novos testes e explicações para o funcionamento destas instituições. A partir de uma digressão que teve início com uma boa quantidade de variáveis, retiradas da literatura internacional, e passíveis de teste. Em seguida, restringimos nossas investigações à exposição de variáveis consideradas as mais importantes que podem explicar o funcionamento das comissões, juntamente com a revisão dos motivos históricos que propiciaram a criação do sistema de comissões no congresso dos Estados Unidos.

Três são as motivações históricas para a criação do sistema de comissões que podem ser testadas a partir de três variáveis: a existência de diferenças entre os membros das comissões vis-à-vis a do plenário quanto a quais políticas públicas devem ser produzidas; a escolha dos membros para a composição das comissões; e o papel de regras institucionais que conferem mais ou menos poder às decisões das comissões. Junto a revisão das três variáveis, fizemos a ressalva de que cada comissão acaba por ter suas próprias especificidades, devido as diferenças que o tema de suas políticas públicas imprimem no seu funcionamento.

Um terceiro passo na digressão para a escolha de quais as variáveis propiciaria um teste original e complementar aos existentes na literatura, foi o de revisar a literatura preocupada em entender o sistema de comissões no Congresso Nacional brasileiro. Dos testes já disponíveis podemos concluir que: os membros são recrutados segundo sua expertise e histórico profissional, as comissões com temas mais salientes são preenchidas com membros mais fieis aos seus partidos, não existe uma grande distância entre a preferência de membros da comissão e do plenário, e que a tramitação em urgência e as comissões temporárias enfraquecem o papel institucional das comissões permanentes.

Desta digressão de variáveis chegamos a uma pergunta que nos pareceu a mais importante na tentativa de preencher as lacunas sobre o entendimento do sistema de comissões brasileiro: porque os parlamentares não permanecem em uma comissão por longo período. Tal pergunta tem inspiração na literatura comparada, na qual as comissões servem de instituição para ascensão na carreira, ao permanecerem por longo período em uma comissão os parlamentares se tornam especialistas no tema de sua comissão e são escolhidos por seus partidos para desempenharem cargos no executivo no caso Inglês, ou se tornam referências nas decisões de políticas públicas no caso Norte Americano.

Os testes empreendidos não possibilitaram uma conclusão definitiva sobre o porquê da rotatividade nas comissões. De modo geral a permanência nas comissões encontra uma barreira no quarto ano, ou seja, um deputado passa no máximo uma legislatura na CDEIC. Na metade dos casos investigados a permanência é de apenas um ano. Constatamos que não existe um padrão para diferenciar os que permanecem, daqueles que mudam no primeiro ano. Em ambos os grupos existem deputados experientes e novatos, contrariando a idéia de que

deputados experientes estariam motivados pelo conhecimento do funcionamento da casa a permanecer numa determinada comissão e usufruir desta permanência.

Em ambos os grupos de 01 ou 04 anos, encontramos quase metade dos deputados com histórico profissional no tema da comissão, ou seja, com diploma em economia ou administração, ou donos de empresas do ramo de comércio e indústria, sugerindo que para metade de seus membros a permanência na comissão não se deve aos baixos custos de produção de relatórios, principal trabalho em uma comissão.

Assim como, ambos os grupos de 01 ou 04 anos, são compostos por deputados com carreiras do tipo longa e do tipo ziguezague. Sugerindo que mesmo deputados com carreira longa mudam de comissão com frequência. Para os deputados de carreira do tipo ziguezague que preferem mudar de comissão encontramos uma explicação, a procura de uma educação política mais generalista, requisitada nos cargos Executivos, estimula estes a mudarem de comissão. E esta parece ser a explicação para a rotatividade nas comissões. Se mais da metade dos deputados têm como objetivo um carreira do tipo ziguezague a procura por uma formação generalista, com mudanças constantes de comissão, acaba por influenciar a dinâmica como um todo da ocupação em comissões.

Se os deputados não permanecem nas comissões a conclusão é de que estas não fomentam a expertise “profunda”, apenas generalista. Tal expertise seria formada em período pré legislativo pelo histórico profissional do deputado. Desta conclusão passamos para uma nova pergunta: então, qual é o papel das comissões no fomento a informação. E como resposta propomos no capítulo 04 a seguinte hipótese: as comissões são instituições que resolvem os conflitos entre as instituições federativas e as partidárias.

A hipótese para o capítulo 04 surge dos questionamentos originais das versões para o entendimento do Legislativo, e da conclusão na revisão no capítulo 01 de que a versão informacional é pouco utilizada para a explicação do funcionamento do Legislativo brasileiro. Se a literatura sobre os estudos legislativos são dicotomizadas pelas versões partidárias e distributivistas, e se como concluímos no capítulo 03, existe uma rotatividade dos membros da comissão, um bom questionamento para complementar as lacunas existentes e tentar

entender qual o papel da informação na comissão, é saber qual o resultado das interações entre propositor e relator de projetos na CDEIC.

A relatoria é a principal função dos deputados nas comissões. Ao relatarem os projetos de seus colegas os deputados se inserem numa interação individual que possibilita a utilização da teoria dos jogos para saber se estas interações são de cooperação ou de rejeição. Para balizar as interações temos de um lado a instituição partidária, se relator e propositor são de um mesmo partido a propensão a cooperar é maior. De outro lado temos a instituição federativa, se os deputados forem de um mesmo estado o resultado da interação tem propensão a cooperação.

Contudo esta interação ocorre com as duas instituições - federação e partido - incidindo ao mesmo tempo, e com uma terceira variável que deve ser considerada, o tempo de legislatura dos deputados. A longevidade conta, pois deputados mais experientes conhecem os trâmites da casa e estão na maioria das vezes em posições hierárquicas superiores aos seus companheiros novatos. Do cruzamento destas variáveis surgem quatro interações que podem ser moldadas pela teoria dos jogos.

Das quatro interações possíveis uma é a com maior número de casos. Nesta estão os deputados que são de partidos e distritos eleitorais diferentes. A predição para esta interação varia de acordo com o tempo de casa dos deputados. Em interações entre deputados experientes e em interações entre novatos e experientes a predição é de não cooperação e os resultados revelam que existe uma propensão maior a cooperar do que estava previsto pela teoria.

Os resultados destas interações revelam que a versão informacional pode explicar casos que as versões partidárias e distributivas não conseguem. A versão neste teste se mostra uma fonte valiosa para o entendimento das interações nas comissões. Propiciando uma resposta alternativa à utilização de informação para o entendimento da dinâmica interna da comissão

Por fim voltemos a questão inicial: as instituições importam, especificamente, a

CDEIC importa. Ao longo do trabalho podemos constatar que a existência da CDEIC influencia no desenho de instituições paralelas a ela, que a rotatividade na CDEIC pode ser explicada pelo tipo de ambição mais comum na carreira política brasileira, e que esta fomenta a informação ao criar um ambiente de interação que incentiva os deputados a revelarem suas habilidades.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio (1988), "Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, n 1, pp.5-38.

ACIR, Almeida e SANTOS, Fabiano. (2005). "Teoria informacional e seleção de relatores na Câmara dos deputados" *Dados* vol.48, n 4, pp.693 a 735.

ALMEIDA, Maria Hermínia. (1997), "A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatizações". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n 34, pp. 119-132.

ALEXORD, Robert. (1984) *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.

AMES, Barry. (1986). "O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil Durante o Período Pluripartidário" *Dados* vol.29 n.2

_____. (1995). "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress," *The Journal of Politics*, vol.57, n 2, Pp.342-343.

_____. (1995), "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation," *American Journal of Political Science*, vol.39, n 2, Pp. 406-33.

_____. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

_____. (2002) "Party Discipline in Brazil's Chamber of Deputies." In *Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgenstern and Benito Nacif. New York: Cambridge University Press.

AMORIN NETO, Octavio. (2000) "Gabinetes Presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina Legislativa no Brasil. " *Dados* vol.43 n.3

_____. (2002). "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil." In *Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgenstern and Benito Nacif. New York: Cambridge University Press.

_____. (2006) *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer e Ed. FGV.

AMORIN NETO, Octávio, e TAFNER, Paulo (2002). "Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias." *Dados* vol. 45 n 1

AMORIN NETO, Octávio. e SANTOS, Fabiano (2003). " O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovamos deputados brasileiros." *Dados*. vol. 46 n. 4, p. 661-698.

ANTUNES, Luanda (2003) "Poder Legislativo e Nacional Desenvolvimentismo". Artigos do NECON/ IUPERJ. http://necon.iuperj.br/arquivos/artigos/artigo_luanda.pdf

BENEVIDES, Maria. (1976) *O Governo Kubitscheck*. Rio de Janeiro. Paz e Terra.

- BORBA, Julian. (2003) "A representação simbólica da inflação no Plano Real e a tradição política do autoritarismo brasileiro". *Revista Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, UFSC, v. 1, n. 3, p
- BRIGAGÃO, Clóvis. (1971), *Poder Legislativo no Brasil: Análise Política da Produção Legal de 1959 a 1966*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS: <http://www2.camara.gov.br/legislacao>
- CAREY, John. e SHUGART, Matthew (1996), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, vol.13, nº 4, pp. 417-435.
- CAREY, John. e SHUGART, Matthew (eds). 1998. *Executive Decree Authority*. New York, NY: Cambridge University Press.
- CARVALHO, Maria Valladão. (1973), *A Colaboração do Legislativo para o Desempenho do Executivo durante o Governo JK*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ.
- CARVALHO, Nelson Rojas. (2003) *E no início eram as bases: geografia do voto e comportamento legislativo no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena (1997), "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 335-376.
- CEBRAP (1996) *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. CADERNOS DE PESQUISA. n. 5.
- CODATO, Adriano (1997) *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-64*. São Paulo: Hucitec, Anpocs, UFPR.
- COLLIER, David. (1982) *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro. Paz e Terra.
- COX, Gary. e McCUBBINS, M. (1993) *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.
- DRAIBE, Sonia (1985) *Rumos e Metamorfoses, Estado e Industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra
- DEERRING, Christopher e SMITH, Steven. (1997) *Committees in Congress* (3 ed.) Washington, D.C. Congressional Quarterly Inc.
- DINIZ, Eli (1976) *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*.
- FENNO, Richard. (1973) *Congressmen in Committees*. Little, Brown and Company.
- FLEISCHER, David (1981). O Pluripartidarismo No Brasil: Dimensões Socioeconômicas e Regionais do Recrutamento Legislativo, 1967-1967. *REVISTA DE CIENCIA POLITICA*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 49-75, 1981
- FIGUEIREDO, Argelina.(2005) "O Executivo nos sistemas de governo democráticos." *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, BIB, n.58.
- _____. (2005). "Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo" *Dados* vol. 48 n. 4, p 737-776.

FIGUEIREDO, Argelina. e LIMONGI, Fernando.(1994), "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n 29, pp. 175-200.

_____ e _____.(1995) "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994." *Dados* vol.38 n. 3 p.497-626.

_____ e _____. (1997). "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?" *Novos Estudos CEBRAP* 47: 127-154.

_____ e _____. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ e _____. (2000). "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in the Legislature". *Comparative Politics*. v.32, p.151-170.

_____ e _____. (2002) "Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária." *Dados* vol. 45 n 2.p. 303-344.

FONSECA, Pedro (1989) *Vargas: O Capitalismo em Construção* São Paulo, SP: Brasiliense.

FRANCO, Cesar. (1996) *Democracia Concentrada: estrutura do processo decisório da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, IUPERJ.

GOUVÊA, G. Portugal (1994) *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicia.

HUBER, John e SHIPAN, Charles (2002) *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press.

IANNI, Octavio (1977) *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

LAFER, Celso. (2002) JK, e o programa de metas (1956-1961) Processo de planejamento e sistema político no Brasil, Brasília. Editora Fundação Getulio Vargas.

LEES, John. e SHAW, Malcon (1979) *Committee in Legislatures: a comparative analysis*. Durham, Duke University Press

LE MOS, Leany Barreiro (2001). "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: uma Análise Distributivista." *Dados* 44:561-604.

LEWIS, David. (2003) *Presidents and the Politics of Agency Design*. Stanford. Stanford University Press.

LIMONGI, Fernando. (1994) "O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente", *Bib (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais)*, n. 37.

_____. (2006). "Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário", in: Soares, Gláucio e Rennó, Lúcio (orgs.) *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

LIMONGI, Fernando e CHEIBUB, Jose.(2002) "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered". *Annual review of Political Science* p.151-179.

LINZ, Juan J. (1990a). "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1 (1):51-69.

_____. (1990b). "The Virtues of Parliamentarism". *Journal of Democracy* 1 (4):84-91.

_____. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, edited by J. J. Linz and A. Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LINZ, Juan. e VALENZUELA, Arturo. (eds). 1994. *The Failure of Presidential Democracies: The Case of Latin America*, vol. 2. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LONGLEY, Lawrence e DAVIDSON, Roger (eds). (1998) *The News Rules of Parliamentary Committees*. London, Frank Cass.

LOUREIRO, Maria (1997) *Os Economistas no Governo*. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas.

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

MAINWARING, Scott. (1991) "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics*, vol. 24, pp. 21-43.

_____. (1993) "Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso Brasil". *Revista Lua Nova*, n. 28/29.

_____. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.

_____ e SCULLY, Timothy. (eds). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

_____ e SHUGART, Matthew. (eds). (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

_____ e _____. (1997). "Juan Linz, Presidencialismo e Democracia: uma avaliação crítica." *Novos Estudos Cebrap*. N.37 p.191-213.

_____ e LIÑÁN, Aníbal. (1998). "Disciplina Partidária: o caso da constituinte." *Lua Nova*. n. 44 p. 107-136.

MALTZMAN, Forest. (1998) *Competing Principals: committees, parties, and the organization of Congress* University of Michigan Press

MARENCO DOS SANTOS, André. (1997). "Nas Fronteiras do Campo Político: raposas e outsiders no Congresso Nacional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 33: 87-101.

_____. (2001 a). "Experiência Política e Liderança Legislativa na Câmara dos Deputados." *Novos Estudos Cebrap*. v59, p.153-171.

_____. (2001 b). "Sedimentação de Lealdades Partidárias no Brasil: tendências e descompassos." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 16, n.45, p.69-83

MARTINS, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64*: Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MARSHALL, William e WEINGAST, Barry. (1988) "The Industrial Organization of Congress: or why legislature, like firms, are not organized as markets." *Journal of Political Economy*. vol.96, n.1, pp. 132-163.

MAYHEW, David R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

MELO, Carlos Ranulfo. (2004) *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

MELO, Marcus A. (1997). "O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional de 1993/96." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, No. 33, 63-86.

MORGENSTER, Scott. e BENITO, Nacif . (eds). (2002). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos e. (2000). “Uma Teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 15 n.43 p. 45-67.

_____ e _____. (2002). “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do orçamento brasileiro.” *Dados*. v. 45, n.2, p. 265-301.

_____ e _____. (2003). “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil.” *Dados*. v. 46, n. 4, p 735-771.

MULLER, Gustavo. 2005 “Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes”. *Dados*, Apr./June, vol.48, no.2, p.371-394.

NICOLAU, Jairo. (2000). “Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).” *Dados* 43: 709-734.

NUNES, Edson (1997) *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

PALERMO, Vicente. (2000). “Como se governa o Brasil: o debate sobre instituições políticas e gestão de governo”. *Dados* vol.43 n.3.

PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.

PERREIRA, Carlos e RENNO, Lucio (2001). “ O Que é que o Reeleito Tem dinâmicas político institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. *Dados* vol.44 n. 2 p.323-362.

PERREIRA, Carlos e LEONI, Eduardo RENNO, Lucio (2003) “ Estratégias para sobreviver politicamente escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil.” *Opinião Pública*. v.9, n.1

PERREIRA, Carlos e POWER, Timothy e RENNO, Lucio (2005). “Opinião Pública, estratégia presidencial e ação do Congresso no Brasil. *Opinião Pública*. v. 11, n. 2.

POWER, Timothy J. (1998). “The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Authority in Brazil.” In John Carey and Matthew Soberg Shugart, eds., *Executive Decree Authority: Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?* New York: Cambridge University Press.

_____. (2000). *The Political Right in Post authoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

RICCI, Paolo. (2002). “A Medida das Leis: do uso de noções genéricas a mensuração do imponderável.” *BIB* n 54 pp.101-123.

RICCI, Paolo. (2003) “ O conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais.” *Dados* vol.46 n 4, pp. 699-734.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany (2004) “Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* v.19, n. 55, pp. 107-130.

RODRIGUES, Martins. (2002) “Partidos, ideologia e composição social Partidos, ideologia e composição social”. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol.17, no.48, p.31-47

SAMUELS, David J. (1997). "Determinantes do Voto em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil." *Dados* vol.40 n3

_____. (2001 a). "Incumbents and challengers on a level Playing Field: assessing the impact of campaign finance in Brazil." *Journal of Politics*. vol 63 n. 2. p..569-584

_____. (2001 b) "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil." *Journal of Politics*. Vol64 n. 3 p.845-863.

_____. (2002 a). "Money, election, and Democracy in Brazil". *Latin American Politics and Society*. Vol 43 n. 2 p. 27-48.

_____. (2002 b). "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil". In *Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgenstern and Benito Nacif. New York: Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano. (1995). "Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963", *Dados*. vol. 38 n.3. p. 459-496.

_____. (1997a), "Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: O Caso da Lei Portuária". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 34, pp. 133-146.

_____. (1997b), "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 465-492.

_____. (1998). "Recruitment and Retention of Legislators in Brazil." *Legislative studies Quarterly - USA* vol. 24 n.2 p. 209-237.

_____. (1999). "Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil." *Dados*. Vol. 42 n.1 p. 111-138.

_____. (2000 a). Deputados Federais e Instituições Legislativas no Brasil 1946-1999. In SANTOS, Fabiano. DINZ, Eli. e BOLSCHI, Renato. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer.

_____. (2000 b). "Escolhas Institucionais e transição por Transição: sistemas políticos de Brasil e Espanha." *Dados*. Vol 43 p 637-669.

_____. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte - Rio de Janeiro: Editora UFMG - IUPERJ.

_____. (2006). "Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão". In: SOARES, Gláucio e RENNO, Lucio (orgs.) (2006) *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

SANTOS, Fabiano e LIMA, Maria . (2001). "O Congresso e a Política de Comercio Exterior." *Lua Nova*. n. 52 p. 121-149.

SANTOS, Fabiano e AMORIN, Otavio. (2001). "A Conexão Presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil" *Dados*. Vol.44 n. 2. p 291-321.

SANTOS, Fabiano e PATRICIO, Inês. (2002). "Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.17 n. 49 p 93-113.

SANTOS, Fabiano e RENNO, Lucio. (2004) "The Selectors of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies" *The Journal of Legislative studies - UK* v. 10 n1 p50-70.

SHUGART, Matthew e CAREY, John. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral*

Dynamics. Cambridge, Cambridge University Press.

SILVA, Ricardo (2004) A ideologia do Estado autoritário no Brasil. 1. ed. Chapecó/SC: Argos., v. 1000. 363 p.

SOARES, Gláucio e RENNO, Lucio (orgs.) (2006) *Reforma política lições da história recente*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

SOLA, Lourdes (1998) *Idéias Econômicas Decisões Políticas*. São Paulo: Edusp.

STROM, Kaare. (1998) “Parliamentary Committees in European Democracies”, in LONGLEY, Lawrence e DAVIDSON, Roger (eds). (1998) *The News Rules of Parliamentary Committees*. London, Frank Cass.

THIES, Michael. e Mc CUBBINS, Mathew (1996) “Rational and the Foundations of Positive Political Theory” *Leviathan*, Fall.

TSEBELIS, George. (1991) *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, Edusp

WEINGAST, Barry e SHEPSLE, Kenneth. (ed.).(1996). *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor Michigan: University of Michigan Press.

