

O sistema de comissões do Senado: estruturação e composição no período de 1980 a 2007

Paulo Magalhães Araújo
Universidade Federal de Minas Gerais
Vitória - ES

1 – Apresentação

A ciência política contemporânea tem sido profícua nos estudos sobre a estrutura, a composição e funcionamento interno dos parlamentos democráticos. As análises abrangem um grande leque de temas cruciais para as democracias representativas, entre outros, podem ser citados: o perfil dos representantes e os fatores relacionados ao seu recrutamento; a organização legislativa e suas implicações na distribuição de atribuições e prerrogativas entre as forças parlamentares; o comportamento legislativo e suas relações com as instituições políticas; o processo decisório intra-parlamentar e seus efeitos na produção legislativa. Basicamente, essas frentes de estudo visam fornecer elementos para se avaliar melhor a qualidade da representação política e para se entender melhor o *modus operandi* dos sistemas democráticos, suas causas e consequências.

Este trabalho participa desse campo de pesquisa. Trata-se de um estudo ainda preliminar e descritivo do sistema de comissões no Senado Federal, sua evolução e seu funcionamento. A análise aqui apresentada se fundamenta em dados, só parcialmente coletados, relativos à evolução e ao funcionamento do sistema de comissões no Senado a partir de 1989, bem como ao perfil dos senadores que no período compuseram as comissões permanentes da Segunda Câmara brasileira.

O objetivo é apresentar alguns componentes estruturais do sistema de comissões, com vistas a um melhor entendimento do estágio de consolidação institucional da Casa expressa na estruturação do sistema de comissões permanentes. Complementarmente, busca-se avaliar o perfil das comissões a partir de dados agregados sobre o perfil de seus membros no período 1980 a 2007. Entende-se que este estudo, a despeito de ser uma abordagem inicial, lançará luz sobre a morfologia da organização parlamentar no Senado e sobre a qualidade da representação ali praticada – qualidade esta que, em tese, se reflete substantivamente na formação da opinião parlamentar e na produção das leis que daí derivam.

O texto se organiza em duas partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, apresentam-se brevemente comentários sobre os fundamentos sociológicos da institucionalização política. Com base em estudos sobre Congresso dos Estados Unidos, busca-se apresentar um referencial analítico elementar, que sirva de parâmetro para a avaliação do grau de consolidação institucional da estrutura de comissões do Senado Federal. Na segunda parte, são analisados dados sobre a organização atual do sistema comissional e sua evolução recente. Na terceira parte, são apresentados dados agregados sobre o perfil dos senadores para, em seguida, se avaliar como tais variáveis se correlacionam à composição das comissões do Senado. Por fim, apresentam-se os comentários finais do trabalho.

2 – Os parlamentos democráticos modernos e o sistema de comissões

Com a modernização das sociedades, suas organizações passam por um processo de gradativa racionalização funcional e tendem a se institucionalizar. Esse processo é bem expresso na institucionalização do poder legislativo nas democracias representativas contemporâneas. Seguindo definição de Polsby (1968), pode-se identificar a institucionalização de um parlamento democrático a partir de tres fatores fundamentais: (a) uma crescente separação entre o parlamento, como sistema, e o ambiente social que o abriga; (b) o aumento da complexidade do referido sistema, expresso em subdivisões internas funcionais e racionalmente orientadas e (c) a adoção de processos decisórios pautados por princípios universais de conduta, contrários a procedimentos personalistas e *ad hoc*. Nestes termos, em síntese, os parlamentos democráticos institucionalizados são organizações fundadas em regras formais e gerais, consideravelmente autônomas em relação ao meio, internamente compartimentadas – ou seja, marcadas por um padrão de divisão funcional regular e explícito –, cujas partes cumprem funções exclusivas ou quase-exclusivas e, em alguma medida, interdependentes.

Com base na história da democracia dos Estados Unidos, Polsby (1968) e Smith & Deering (1968) concluem que o Congresso do país apresenta indicadores claros de institucionalização organizacional. Polsby (1968) considerou três conjuntos de indicadores que demonstrariam a efetivação desse processo no Congresso americano. Como indicador da separação entre o sistema parlamentar e o ambiente, foi considerada a redução crescente nos índices de renovação parlamentar, a consolidação do papel das lideranças parlamentares e o tempo exigido para que determinado parlamentar se torne líder. Como indicador do aumento da complexidade funcional, foram considerados o aumento do *staff* das comissões, a crescente

autonomia das comissões frente aos partidos e ao presidente da república, e o crescimento da especialização parlamentar. Como indicador da universalização de critérios, foi considerada a adoção da senioridade como base de escolha para a direção das comissões (regra impessoal, *a priori*, que favorece a experiência parlamentar e não atributos personalistas qualquer representante).

O fato é que, de acordo com estudos como os de Polsby (1968) e de Smith e Deering (1985), no interior do parlamento, as comissões – e subcomissões – permanentes são as manifestações pivotais da complexidade e organicidade do funcionamento parlamentar, que visam assegurar a capacidade do parlamento para executar uma grande lista de funções demandadas pelos sistemas políticos modernos, funções dentre as quais se destaca a produção de políticas públicas.

Por essa perspectiva, o sistema de comissões é, do ponto de vista funcional, uma estrutura indispensável ao parlamento democrático moderno. Mas sua importância não se resume a sua organicidade funcional, nos termos *durkheimianos* evidenciados acima.

Da perspectiva do novo institucionalismo, a organização e distribuição das funções parlamentares não refletem apenas a necessidade imposta por fatores macrossociais. O sistema de comissões, em suas conexões com outros elementos da estrutura parlamentar, refletem também os anseios individuais dos parlamentares e daqueles atores políticos cujos interesses se relacionam com as decisões parlamentares. Por esse ponto de vista, o sistema de comissões cumpre papel estratégico no atendimento às demandas de agentes políticos, uma vez que as comissões consistem em arenas de negociação que propiciam a acomodação de interesses individuais e coletivos, viabilizando a formação de consensos políticos mais (ou menos) amplos e democráticos (Sartori, 1998). Assim considerado, o funcionamento das comissões no contexto da dinâmica parlamentar reflete equilíbrios de força que, conforme estudos recentes, viabilizam a busca dos parlamentares pelos ganhos de troca (Shepsle e Weingast, 1995), pela diminuição da incerteza (Gilligan e Krehbiel, 1987; Krehbiel, 1991) ou pelo aumento da reputação partidária (Cox e McCubbins, 1990).

Não cabe aqui discutir as vertentes analíticas de estudos da organização parlamentar indicadas acima – que surgiram dos estudos do Congresso americano e foram rotuladas, respectivamente, como a vertente *distributiva*, a *informacional* e a *partidária*. Interessa apenas ressaltar que, juntamente com as análises estruturais ou funcionalistas da institucionalização parlamentar, as pesquisas sobre os microfundamentos da organização

legislativa esclarecem questões importantes sobre a democracia representativa e incluem, na ordem do dia os estudos sobre o sistema de comissões, aspectos tais como: evolução histórica, estrutura, modos de funcionamento, atribuições formais, composição, etc. Nos tópicos seguintes, alguns desses aspectos serão considerados na análise do sistema de comissões do Senado Federal.

3 – Estruturação do sistema de comissões no Senado Federal após 1989

O atual regimento do Senado – e, portanto, sua atual organização interna – tem suas bases na Resolução do Senado Federal 93 de 1970. Em 1989, em função da transição para a democracia, a Resolução 18 adaptou o antigo Regimento à nova Carta Constitucional.

No tocante à estrutura organizacional, houve, entre outras, mudanças no sistema de comissões: uma redução no número de comissões, que passaram a ter um número maior de senadores¹. Com a Resolução nº 18 de 1989, o número de comissões permanentes caiu de quinze para seis, ampliando a jurisdição das comissões e seu número de integrantes. Aos poucos, o número de comissões voltou a crescer, mas com base em uma redefinição de jurisdições bastante diferente do que fora definido em 1970.

À primeira vista, a distribuição temática das comissões no Senado sugerem uma estrutura compatível com as demandas legislativas que a sociedade apresenta ao Congresso. Entre 1989 e 2010, o número de comissões existentes no Senado aumentou de sete para onze, excluída a Comissão ou Mesa Diretora. Mais que um simples aumento numérico, essa mudança indica um processo de reestruturação legislativa propício ao aumento das oportunidades de especialização dos senadores. Porém, como se vê nos dados, o Senado ainda enfrenta dificuldades consideráveis para estabilizar a estrutura do sistema de comissões. A tabela I informa as comissões existentes, no início e no fim do período em análise, com seus respectivos números de membros.

Além da Mesa Diretora, que manteve os sete componentes todos os anos, outras seis comissões foram mantidas em todo o período, e sofreram apenas leves variações no número

¹ Segundo o Regimento de 1970 (Resolução 93/1970), o art. 78, que lista as comissões permanentes e estabelece o número de membros de cada uma: a “Comissão Diretora é constituída dos titulares da Mesa, tendo as demais Comissões Permanentes o seguinte número de membros: 1) Agricultura, 7; 2) Assuntos Regionais, 7; 3) Constituição e Justiça, 13; 4) Distrito Federal, 11; 5) Economia, 11; 6) Educação e Cultura, 7; 7) Finanças, 17; 8) Legislação Social, 7; 9) Minas e Energia, 7; 10) Redação, 5; 11) Relações Exteriores, 15; 12) Saúde, 7; 13) Segurança Nacional, 7; 14) Serviço Público Civil, 7; 15) Transportes, Comunicações e Obras Públicas, 7. Sem dúvida, a organização do Senado antes do atual período democrático é um interessante ponto de pesquisa, no entanto, este trabalho se ocupa exclusivamente do período posterior à Constituição de 1988

de integrantes: CAE, CAS, CE, CCJ, CRE e CI. Ressalvada a Mesa, que não tem participação direta na conformação do *conteúdo* das leis produzidas, essas comissões podem ser consideradas as mais ativas no processo legislativo (Llanos, 2003), mesmo após as modificações ocorridas recentemente no sistema comissional.

Tabela I

Comissões do Senado Federal, e respectivos números de membros, em 1989 e 2010.

Nome da Comissão (Sigla oficial)	nº de membros	
	1989	2010
Comissão Diretora ou Mesa Diretora (CDIR)	7	7
Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)	25	27
Comissão de Assuntos Sociais (CAS)	25	21
Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE)	25	27
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	21	23
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	21	19
Comissão de Serviços de Infra-estrutura (CI)	19	23
Comissão de Fiscalização e Controle (CFC)	17	–
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA)	–	17
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	–	19
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	–	17
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA)	–	17
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	–	17

Elaboração Própria, a partir dos Regimentos do Senado, vigentes em 1989 e 2010.

A CFC, presente em 1989, foi extinta no biênio 1991-1992 e recriada em 1993. Em 2005 se transformou numa nova comissão, a CMA, mantendo o campo da antiga comissão e incorporando em sua jurisdição temas relativos ao meio ambiente e à defesa do consumidor. O curto tempo decorrido ainda não permite uma análise da sua importância atual no cenário político do Senado, mas, enquanto CFC, a comissão não foi politicamente ativa ou visada pelos senadores – por isso foi extinta por dois anos. Ademais, sua atual conformação tem o problema de abarcar uma lista de temas que, embora caros às sociedades modernas e democráticas, perfazem campo temático heterogêneo demais para permitir a especialização adequada de seus parlamentares.

As demais comissões novas – CDH, CDR, CRA e CCT, que foram instauradas, respectivamente, em 2003, 2005, 2005 e 2007– também não podem ser devidamente avaliadas, devido ao seu curto tempo de existência. Embora as jurisdições destas novas comissões pareçam claras nos termos regimentais, na prática, seus campos de atuação são ainda fracamente estabelecidos, pouco exclusivos em relação à abrangência legislativa das comissões mais antigas e atuantes. Segundo Polsbi (1968), mais que a mera divisão do trabalho, a complexidade do parlamento se define pelo controle eficaz das comissões sobre

determinadas jurisdições – controle esse que depende não apenas da definição formal dos campos da atuação comissional, mas da efetivação do monopólio legislativo nas áreas regimentalmente delimitadas. No caso do Senado brasileiro, a ausência do tempo necessário para o estabelecimento deste monopólio pode comprometer a importância política das comissões criadas mais recentemente².

Outro fato que pode comprometer o desempenho do sistema comissional é a ampliação do número de comissões de que cada senador pode participar, de acordo com o atual Regimento. Até 2005, a cada parlamentar era facultado participar de duas comissões, como titular, e outras duas, como suplente; atualmente, são três as comissões à escolha do senador (RISF, art. 77, § 2º). Isso se deu em decorrência do aumento do número de comissões, mas, dado o volume de trabalho legislativo no Senado, é possível que os senadores se dediquem mais a uma ou outra comissão que considerem mais importantes, deixando as demais em segundo plano.

A instituição de novas comissões exige a criação de aparatos técnico-burocráticos adicionais, ocupados por funcionários qualificados, que já são, por si, importantes meios para elevar os níveis de informação e promover a qualidade da legislação. Porém, é função do parlamentar captar as carências e demandas dos cidadãos, propor legislação para atendê-las e se esforçar para que a leis produzidas respondam a elas da melhor forma possível. Para isso, é preciso que o representante tenha tempo e conhecimento – o que é comprometido com a dispersão causada pelo excesso de participação nas atividades comissionais (Rosenthal, 1981).

Um possível efeito positivo da participação simultânea em várias comissões é a formação de uma rede de conexões que fortalece a integração do sistema parlamentar e diminui o peso (do monopólio) que os senadores teriam se participassem apenas em uma comissão (Fenno, 1973). No período em foco, as comissões no Senado tiveram em média 23,3 membros. Com base nessa média, os cálculos mostram que cerca de 22,3% dos senadores foram colegas em pelo menos duas comissões, entre 1989 e 2005. Destaca-se a intercessão da CAS com a CEDUC, que mostra que, no período, cerca de 8 senadores compartilhavam vagas nessas duas

² O desenvolvimento político da CDR e da CDH já foi comprometido logo na sua criação. Até 2006, seus membros não lhes deviam dedicação na mesma medida em que deviam às demais comissões. Segundo definição utilizada por Cox e McCubbins (1993), as comissões podem ser exclusivas, semi-exclusivas ou não-exclusivas, conforme a natureza do vínculo entre elas e seus membros. Aplicando-se essa tipologia ao Senado, a Mesa é a única exclusiva, porque que seus integrantes lhe devem dedicação total, não podendo participar de nenhuma outra comissão permanente (art. 77, §1, RI). Comissões como CCJ, CAE e CAS são semi-exclusivas porque seus membros só podem participar de mais uma comissão do mesmo porte. A CDR e a CDH surgiram como não-exclusivas, pois, respeitado o número de vagas de cada uma delas, qualquer senador, já engajado em duas outras comissões, poderia, também, integrá-las.

comissões – que, por sinal, tratam de temas convergentes, ou mesmo superpostos: “assuntos sociais” e “educação”.

Tabela II

Média de interseção entre os membros das comissões: número médio de senadores que foram colegas em duas ou mais comissões diferentes, por ano, entre 1989 e 2007*

Comissões	CAS	CCJ	CE	CFC	CI	CRE	Número de membros das comissões (média do período)
CAE	6,8	5,8	5,8	5,2	6,6	4,4	26,9
CAS		5,7	8,3	5,0	5,6	4,0	27,7
CCJ			5,6	4,9	3,9	4,2	22,8
CE				4,4	6,4	4,8	26,9
CFC					4,0	4,0	17,1
CI						3,9	22,6
CRE							19,0
Média geral do número de membros das comissões							23,3

Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados do Senado, 1989-2007

* Considerados apenas os anos ímpares: anos de composição das comissões, para mandatos de dois anos.

Essas interseções são importantes, porque, na medida em que participam, juntos, de mais de uma comissão, os parlamentares têm ampliados os espaços de negociação. Uma vez que as interações duram no tempo e se dão em diversas arenas, os negociadores terão mais incentivos para cederem em pontos que considerem pouco importantes, para receberem apoio no futuro, em matérias que considerem mais relevantes. Nos termos de Sartori (1998), esse fator permite que os consensos incorporem, melhor, a dimensão da intensidade de preferências nas decisões parlamentares, já que os senadores terão mais oportunidades para promoverem compensações recíprocas, de acordo com os variados graus de interesse nas matérias em deliberação.

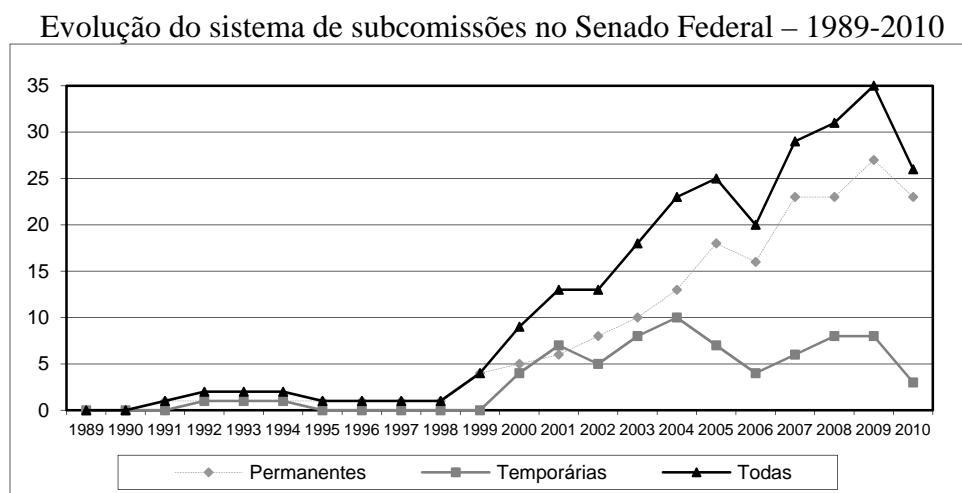
No entanto interessa observar que a similaridade entre as comissões quando comparadas duas a duas – o contingente de membros que elas tem em comum – é menor que o que elas tem de exclusivo. Isso é importante porque, embora um senador possa integrar duas ou mais comissões simultaneamente, isso não compromete totalmente a especificidade das comissões em termos do perfil de seus membros, permitindo a eles alcançar, na sua comissão, uma qualificação diferenciada em relação à grande maioria dos seus pares. Mantem-se, assim, a diferenciação funcional do sistema de comissões e, por consequência, o valor estratégico de tal diferenciação para a atuação dos senadores.

Ainda no tocante à divisão interna do trabalho parlamentar, vale lembrar que também faz parte do processo de institucionalização do parlamento, e do sistema de comissões em particular, a criação de subcomissões, que recortam o campo jurisdicional das comissões em subcampos de legislação. Em termos quantitativos, a análise do período pós 1989 mostra que

houve uma mudança estrutural importante: o aumento expressivo do número de subcomissões permanentes e temporárias. As subcomissões – assim como as comissões – são relevantes por seus aspectos técnicos e políticos, pois indicam uma melhor divisão do trabalho parlamentar, propiciando melhor desempenho informacional do processo legislativo. Ademais, elas possibilitam a seus membros maiores graus de qualificação em relação a temas específicos tratados na comissão. As implicações políticas disso são, em tudo, similares aos efeitos da especialização das comissões (Polsby, 1968; Shepsle e Weingast, 1988; Cox e McCubbins, 1993).

As subcomissões seriam especialmente relevantes no Senado brasileiro, devido à grande amplitude das áreas de atuação de cada comissão. No entanto, as subcomissões parecem estar ainda mal assentadas no Senado. Embora elas já estejam previstas no Regimento desde 1970 (RISF, art. 73) e tenham sido mantidas pelas reformas de 1989, essa regra, ao que parece, provavelmente só começou a surtir efeito sistemático no final da década de 1990, pois é pouco provável que uma estrutura complexa e efetiva de subcomissões tenha vingado no período autoritário. Sendo assim, é possível que a evolução das subcomissões no Senado esteja bem representada no gráfico I, que abarca apenas o período pós 1989.

Gráfico I



Elaboração Própria, a partir de dados do Senado Federal (1989-2010).

Apenas a partir de 1999 a prática dos trabalhos subcomissionais começou a se difundir na Casa. Não obstante o aumento gradativo do número de subcomissões criadas no período, notou-se uma significativa instabilidade no processo, com extinções de subcomissões permanentes ou sua transformação em temporárias. Também foi observado que várias subcomissões temporárias se tornaram permanentes – fato que, apesar do curto horizonte

temporal, aponta para a consolidação das subcomissões como forma de divisão do trabalho e da expertise entre os senadores.

A tabela III apresenta o aumento do número de subcomissões, por comissões. Pelo Regimento, a Comissão Diretora não pode se dividir em subcomissões, ademais, sua função não é produzir legislação, mas coordenar os trabalhos da Casa. Por isso, a Mesa não consta da tabela. Dentre as comissões propriamente legislativas, destacam-se a CAS e CE, como as mais subdivididas. A CAS, no entanto, reduziu de seis para três o número de subcomissões entre 2005 e 2006, o que se deu devido à criação da CMA e da CDH, que assumiram parte das suas funções.

Tabela III

Evolução do sistema de comissões e subcomissões no Senado, entre 1989 e 2010

Com.	Subcom	1989-90	1991-92	1993-94	1995-96	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	2005-06	2007-08	2009-10											
CCJ	Perman.	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	1	1	1	2	3	2	2	2	2	2	2	
	Tempor.	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	1	
CAE	Perman.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1	
	Tempor.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	5	5	3	3	3	3	3	0	
CAS	Perman.	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	2	-	1	5	3	3	3	4	3		
	Tempor.	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	4	4	4	1	0	0	0	0	0	0	
CE	Perman.	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	4	4	5	4	4	4	4	4	4	3	
	Tempor.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	
CFC/MA	Perman.	-	-	**	-	-	1	1	1	1	-	-	-	2	2	2	1	2	2	4	4		
	Tempor.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	1	1	1	1	3	3	3	1		
CRE	Perman.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	3	4	4	5	4			
	Tempor.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0		
CI	Perman.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	2	1	1			
	Tempor.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	1	-	-	-	-	0	0	0	0	0		
CDH	Perman.	**	**	**	**	**	**	**	**	**	-	-	2	2	4	3	4	4					
	Tempor.	**	**	**	**	**	**	**	**	**	-	-	-	-	1	1	1	0					
CDR	Perman.	**	**	**	**	**	**	**	**	**	-	-	0	0	0	0							
	Tempor.	**	**	**	**	**	**	**	**	**	-	-	0	0	0	0							
CRA	Perman.	**	**	**	**	**	**	**	**	**	-	-	1	1	1	2							
	Tempor.	**	**	**	**	**	**	**	**	**	-	-	0	0	0	0							
CCT	Perman.	**	**	**	**	**	**	**	**	**	1	1	1	1									
	Tempor.	**	**	**	**	**	**	**	**	**	1	1	1	1									
Sub-total	Perman.	-	-	1	1	1	1	1	1	4	5	6	8	10	13	18	16	23	23	27	23		
	Tempor.	-	-	-	1	1	1	-	-	-	4	7	5	8	10	7	4	6	8	8	3		
Total	P+T	0	0	1	2	2	2	1	1	1	1	4	9	13	13	18	23	25	20	29	31	35	26

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios da Presidência, 1989-2006.

*SC: subcomissões: P – permanentes; T – temporárias; ** comissão inexistente no ano em questão.

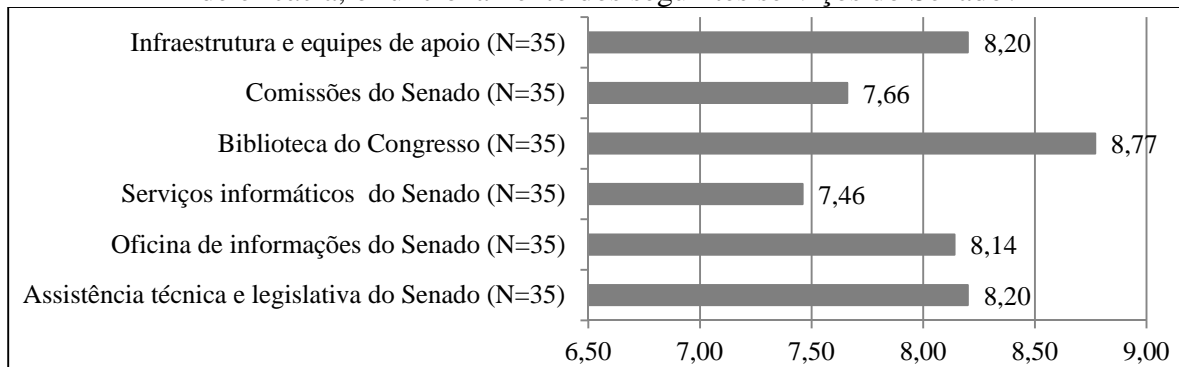
A CAE e a CCJ, ao contrário, suprem pelo baixo número de subdivisões internas. Apesar de serem as mais produtivas e importantes comissões do Senado, na opinião dos próprios senadores (Llanos, 2003), têm apenas uma e duas subcomissões permanentes, respectivamente.

Uma ressalva deve ser feita acerca dos dados sobre subcomissões. Já foi dito que o número de comissões e subcomissões não é um indicador perfeito de aprimoramento funcional, porque ele pode não corresponder a domínio efetivo e exclusivo sobre circunscrições legislativas. Ademais, no caso das subcomissões, tem-se uma oscilação notável no número delas, inclusive das permanentes. Isso indica que o rótulo de permanente não assegura a estabilidade das subcomissões, ou seja, não assegura sua institucionalização. Uma avaliação qualitativa dos dados mostra, ademais, que algumas subcomissões permanentes e temporárias foram criadas mas não instaladas (preenchidas) e, entre as instaladas, algumas não estão atuantes. Seria necessária, portanto, uma análise acerca da efetiva atuação das subcomissões no processo decisório, para se saber a medida de sua influência na produção legislativa do Senado. De qualquer forma, o aumento do número de subcomissões não é isento de implicações no desempenho legiferante do Senado. Enfim, mantendo-se a tendência geral de aumento das subdivisões funcionais da organização parlamentar, e sabendo-se que as comissões têm acesso a recursos compatíveis com suas atribuições (vide dados adiante), o quadro geral parece indicativo da consolidação de uma prática de especialização legislativa dos senadores, por meio das subdivisões internas das comissões permanentes.

Ademais da estruturação divisão complexa do trabalho legiferante, na forma de comissões e subcomissões permanentes ou temporárias, a qualidade do *staff* e a disponibilidade de infraestrutura compatível com as demandas da função parlamentar são indicadores importantes da consolidação institucional do parlamento. Sobre esse aspecto, Llanos (2003) oferece dados interessantes sobre o Senado Federal: questionados se as comissões contam, ou não, com o apoio administrativo e de assessoria legislativa, 88,2% dos senadores brasileiros responderam que sim; chamados a dar nota, de 0 a 10, para a eficácia dos serviços de apoio ao trabalho parlamentar oferecidos pelo Senado, os senadores responderam conforme o gráfico II.

Gráfico II

Valores médios das respostas à questão: com nota entre 0 e 10, como o sr. avaliaria em termos de eficácia, o funcionamento dos seguintes serviços do Senado?



Fonte: Llanos, 2003 (traduzido do espanhol).

Combinando todas as notas, obtem-se uma média geral de 8,1. Portanto, na avaliação dos senadores, os recursos humanos e administrativos disponibilizados pela Casa são, quando não ótimos, bastante adequados ao trabalho cotidiano empreendido no Senado.

De todo o exposto até aqui se extraem pontos positivos e negativos. Por um lado, a estruturação complexa do sistema de comissões e subcomissões, em bases temáticas, aponta para um processo de institucionalização do sistema comissional como instância legislativa funcionalmente necessária e politicamente estratégica. Sendo assim, o aumento do número de comissões e subcomissões pode ser visto – com ressalvas, certamente – como propício ao aumento da capacitação política e da expertise dos senadores. Por outro lado, a multiplicação das comissões e subcomissões, e a instabilidade de parte destas últimas, pode ter o efeito negativo de saturar os ânimos dos senadores, podendo causar desinteresse e dispersão em relação a certas comissões ou subcomissões, dificultando o alcance dos efeitos positivos esperados. De qualquer modo, consideradas a complexidade estrutural da organização parlamentar, a qualificação da assessoria dos senadores e as boas condições infraestruturais do trabalho legislativo no Senado, tem-se indicadores importantes da tendência a uma maior eficácia da Casa para assegurar, nas decisões internas, condições informacionais mais favoráveis à produção de leis de iniciativa própria, e, especialmente, à revisão de matérias oriundas da Câmara, do Executivo e do Judiciário.

4.1 – A composição das comissões: análise de algumas associações

Como já dito, acredita-se que as qualidades do parlamentar têm conseqüências diretas em seu desempenho e afetam, por isso, sua triagem pelo sistema de comissões. Este tópico visa

identificar correlações entre algumas variáveis do perfil dos senadores e sua participação nas comissões. Mas antes da apresentação dos dados, cabe uma nota metológica.

Devido à volatilidade na composição do sistema comissional, que resulta das migrações internas e dos afastamentos ou renúncias ao cargo de senador, optou-se por considerar a composição anual das comissões. Isso significa que os valores (N) mostrados nas tabelas não se referem ao número de senadores, mas ao número de anos que eles ficaram na comissão, assim, um senador que tenha ficado os oito anos de mandato numa mesma comissão é contabilizado oito vezes. Essa estratégia parece inflacionar os resultados, mas isso não ocorre, pois, na verdade, o que se mede com esse procedimento não é quantos senadores, com determinadas características, participaram da comissão, mas o quanto (em anos de mandato agregados) ela foi freqüentada por parlamentares com as características em foco. Com isso, se uma comissão aparece com um escore de escolaridade superior, não significa, necessariamente, que o *número* de seus integrantes mais escolarizados é superior ao das demais comissões; pode significar que os mais escolarizados ficaram mais tempo e tiveram mais mandatos sucessivos naquela comissão. De qualquer modo, no geral, o que os dados mostram é a *qualificação agregada comissões* no período em foco – o que, por suposto, diz algo sobre a qualidade dos trabalhos comissionais.

Começa-se pela análise das comissões conforme a origem regional dos senadores. Em se tratando do Senado, arena formalmente voltada à representação dos estados e regiões do país, a composição regional das comissões é um dado importante, pois pode expressar a distribuição territorial das vocações políticas ou revelar os interesses políticos de base regional. A tabela XI revela a participação das regiões nas comissões do Senado e indica, por meio dos resíduos em negrito, as células cuja composição é desviante da distribuição geral.

Tabela XI

Perfil das Comissões, conforme a origem regional dos seus integrantes* – 1989-2007.

Regiões		CAE	CAS	CCJ	CE	CFC	CI	CRE	Total
Centro-Oeste	N	96	65	46	54	21	60	29	371
	%	22,3	16,0	12,4	13,2	9,8	18,7	9,2	15,0
	Resíduo	4,6	0,6	-1,5	-1,1	-2,2	2,0	-3,1	
Nordeste	N	114	122	131	105	75	109	91	747
	%	26,5	30,0	35,3	25,7	35,0	34,0	28,9	30,3
	Resíduo	-1,9	-0,2	2,3	-2,2	1,6	1,5	-0,6	
Norte	N	100	138	87	114	77	78	96	690
	%	23,3	33,9	23,5	27,9	36,0	24,3	30,5	28,0
	Resíduo	-2,4	2,9	-2,1	0,0	2,7	-1,6	1,1	
Sudeste	N	64	34	49	66	28	50	64	355
	%	14,9	8,4	13,2	16,2	13,1	15,6	20,3	14,4
	Resíduo	0,3	-3,8	-0,7	1,1	-0,6	0,6	3,2	
Sul	N	56	48	58	69	13	24	35	303
	%	13,0	11,8	15,6	16,9	6,1	7,5	11,1	12,3
	Resíduo	0,5	-0,3	2,1	3,1	-2,9	-2,8	-0,7	
Total	N	430	407	371	408	214	321	315	2466
	%	100	100	100	100	100	100	100	100

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2007.

* Apenas os titulares foram considerados

1. Qui-quadrado: 105,194; Sig. 0,000; 24 graus de liberdade.

De início, importa observar que os valores percentuais apresentados na última coluna (total) coincidem quase completamente com as proporções das bancadas regionais entre os 81 senadores: Centro-Oeste, 14,8%; Nordeste, 29,6; Norte, 29,6; Sudeste, 14,8 e Sul, 11,1. Isso indica que, em termos agregados, as correlações apontadas refletem bem a sub ou sobre-representação das populações regionais nas comissões.

A presença do Centro-Oeste na CAE é muito superior ao que seria uma participação representativa do contingente de senadores dessa região; enquanto o Norte, ao contrário, foi sub-representado na comissão, em relação ao peso de sua bancada no Senado. As demais regiões foram representadas na CAE de forma mais ajustada, não revelando distâncias significativas em relação perfil da representação regional em Plenário. Em relação à CAS, o Norte se fez sobre-representar, ao passo que os senadores do sudeste a freqüentaram pouco, relativamente à bancada da região. As bancadas do Sul e do Nordeste compareceram na CCJ com uma freqüência significativamente superior a seu peso proporcional na Casa, enquanto que com o Norte aconteceu o inverso. Na Comissão de Educação, houve sub-representação do Nordeste e representação acima da esperada para o Sul. O Centro-Oeste e o Sul tiveram participações relativamente baixas na CFC, comissão na qual a região Norte se fez mais presente que o esperado. A Comissão de Infra-Estrutura acolheu, em escala relativamente grande, a atuação de representantes do Centro-Oeste, e, em escala relativamente pequena, a

representação da região Sul. A CRE é a única comissão onde o Sudeste se fez sobre-representar, e onde o Centro-Oeste, ao contrário, teve representação abaixo da esperada.

Como não é possível prever todos os fatores que afetam a distribuição dos senadores pelo sistema comissional, não há como afirmar que os desvios mostrados na tabela XI atendam exclusivamente aos interesses regionais – o mais certo é que haja um misto de fatores políticos e sociais superpostos que explicam esse padrão de representação das regiões nas comissões. Como se verá adiante, há uma associação entre a formação acadêmica e profissional dos senadores e as áreas temáticas das comissões a que pertencem. Sendo assim, embora se percebam associações entre comissões e regiões, isso pode se dar, por exemplo, pelo fato de que determinadas regiões do país promovem, mais que outras, certos tipos de profissão ou formação acadêmica. Se isso está correto, os desvios observados podem refletir vocações profissionais e acadêmicas regionais e não apenas o interesse político das regiões – não se pode, porém, deixar de notar que aquelas vocações e estes interesses estão, provavelmente, correlacionados entre si em grau significativo.

A tabela XII mostra o perfil das comissões, em termos da escolaridade de seus integrantes. A relevância dessa variável para as comissões é óbvia: tratando-se de uma arena que demanda qualificações intelectuais e capacidade de especialização temática, o nível de escolaridade é um subsídio essencial para o potencial de aperfeiçoamento das habilidades parlamentares. Em geral, no Senado, os níveis de escolaridade são bem distribuídos entre as comissões, mas algumas se destacam, para mais ou para menos – e contribuem para o valor do X^2 de 78,678, Sig. 0,000 (12 gl.), que mostra que a distribuição não é aleatória.

Uma forma de observar o peso de cada célula no valor de X^2 em uma determinada distribuição de frequência é observando-se o respectivo resíduo ajustado e padronizado. Esse índice revela o quando o conteúdo da célula se afasta da hipótese nula (H_0) de que os valores da linha *não têm relação* com os valores da coluna. Resíduos abaixo de $-1,96$ e acima de $+1,96$ indicam que existe correlação significativa, ao nível de 0,05, entre a variável “linha” e a variável “coluna” – no caso da tabela XII, entre escolaridade e comissão. Valores negativos indicam que o número de casos da célula é menor que o esperado no universo em análise, valores positivos significam o contrário. Os resíduos significativos estão em negrito.

Nota-se na tabela que a CAE e a CAS, com resíduos padronizados e ajustados próximos de zero em todos os níveis de escolaridade, não destoam da distribuição geral. No quesito escolaridade, elas foram, no período, um microcosmo do plenário. A CE também é

razoavelmente representativa do perfil geral, mas se caracteriza pela frequência reduzida de anos de mandato de senadores com ensino médio.

Tabela XII

Perfil das comissões, conforme a distribuição da escolaridade dos Senadores – 1989-2007*

		CAE	CAS	CCJ	CE	CFC	CI	CRE	Total
Ensino Médio	N	31	31	6	19	19	51	33	190
	%	7,4	7,7	1,6	4,8	9,0	16,1	10,5	7,8
	Resíduo	-0,3	-0,1	-4,8	-2,5	0,7	5,9	1,9	
Graduação	N	249	233	244	247	139	153	158	1423
	%	59,6	58,1	66,1	62,1	66,2	48,3	50,2	58,6
	Resíduo	0,4	-0,2	3,2	1,5	2,3	-4,0	-3,3	
Pós-Graduação	N	138	137	119	132	52	113	124	815
	%	33,0	34,2	32,2	33,2	24,8	35,6	39,4	33,6
	Resíduo	-0,3	0,3	-0,6	-0,2	-2,8	0,8	2,3	
Total **	N	418	401	369	398	210	317	315	2428
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2007.

* Qui-quadrado (X^2): 78,678, Sig. 0,000; 12 graus de liberdade.

** Apenas os titulares foram considerados.

A CCJ não diverge do geral no nível de pós-graduação, mas os resíduos revelam que o perfil dos mandatos cumpridos na comissão resulta da atuação de senadores com uma escolaridade média elevada, pois a comissão foi significativamente pouco freqüentada por legisladores com apenas ensino médio e muito freqüentada por senadores com curso superior completo.

Os mandatos cumpridos na CFC foram significativamente mais freqüentes para senadores graduados e menos freqüentes para pós-graduados; a CRE, ao contrário, destaca-se pela freqüente presença da pós-graduação e pela baixa presença da graduação entre seus quadros. Ambas, CFC e CRE, não destoam do geral no nível de ensino médio. De todas, a CI foi a menos agraciada pela escolaridade dos senadores, pois foi sobre-freqüentada por senadores com apenas ensino médio; ademais, ficou muito aquém das outras no tocante ao nível de graduação, e não se destacou do perfil geral no que respeita à atuação de senadores com pós-graduação. No conjunto, esses dados mostram que as comissões mais ativas politicamente – CAE, CCJ, CAS e CE – estão na média ou acima da média geral, no quesito escolaridade. O perfil de escolaridade das demais, menos ativas, não atende a um padrão explicável com os dados disponíveis.

No estudo da composição do sistema comissional, a influência do perfil profissional e educacional dos legisladores é outra questão central que atrai o interesse dos especialistas. Por óbvio, isso tem relação com a função informacional das comissões. Afinal, os custos de

produção de informação serão menores se os legisladores já carregam uma bagagem convergente com os temas que deverão analisar nas comissões. Por essa lógica, espera-se que haja associações significativas entre as qualificações funcional-acadêmicas dos senadores e as comissões para onde eles se encaminharam.

A tabela XIII diz respeito a essa questão, pois aponta correlações importantes entre o perfil dos senadores e a composição das comissões. A ressalva a ser feita é que, por questões metodológicas, a trajetória profissional dos senadores não foi considerada, apenas as qualificações técnico-acadêmicas foram levadas em conta. Isso foi necessário em função de dois problemas com as informações sobre profissões. O primeiro problema é que, muitas vezes, a “profissão” anunciada se refere apenas ao diploma universitário do parlamentar, e poderia, portanto, ser substituída pela “formação acadêmica”; outro problema, mais comum, é que há um grande número de “empresários” e “industriais” sem qualquer informação sobre seu campo de atuação econômica. Provavelmente, empresários da educação, se comparados aos dos transportes, por exemplo, terão interesses por comissões diferentes – no caso, tenderão a procurar vagas na CE e na CI, respectivamente. Assim, saber se um senador é empresário ou industrial não ajuda a prever seu encaminhamento para uma comissão específica.

Com a formação escolar, a análise é bem mais confiável, mas ainda assim há certas dificuldades metodológicas. Uma delas é que, em alguns casos, o curso feito pelo parlamentar não tem relação óbvia com nenhuma comissão. Nesses casos, a solução foi excluí-los da análise. Outra dificuldade se refere ao amplo espectro de atuação de comissões como a CAS e a CI, por exemplo. Elas, diferentemente da CCJ e, em certa medida, da CAE, não podem ser associadas a uma única formação educacional. A solução para esse problema foi agregar formações em campos temáticos compatíveis com as áreas de atuação das comissões, para avaliar em que medida essas variáveis estão correlacionadas. Acredita-se que essas medidas parte considerável dos problemas com as informações disponíveis.

Para viabilizar a análise dos dados, as variáveis foram dicotomizadas: cada área de especialização se transformou numa variável binária, com valores “1” e “0”. As linhas da tabela mostram, para a respectiva área de especialização, a distribuição relativa aos valores “1”, ou seja, valores que indicam a existência da qualificação em foco. Assim como na tabela anterior, os resíduos significativos estão grifados.

Tabela XIII

Perfil das Comissões, conforme a experiência política prévia dos senadores e o status do mandato parlamentar, se titular ou suplente – 1989-2007.

Áreas de formação		CAE	CAS	CCJ	CE	CFC	CI	CRE	Total	X ²
Administração pública e de empresas	N	93	44	54	45	43	50	23	352	46,817*
	%	22,1	10,9	14,6	11,3	20,5	15,8	7,3	14,5	(6 g.l.)**
	Resíduo	4,9	-2,2	0,1	-2,0	2,6	0,7	-3,9		
Direito e Justiça	N	154	145	267	185	80	75	139	1045	197,811*
	%	36,6	35,9	72,4	46,5	38,1	23,7	44,1	42,9	(6 g.l.)**
	Resíduo	-2,9	-3,1	12,4	1,6	-1,5	-7,4	0,5		
Ciências Econômicas	N	125	59	52	93	53	90	68	540	49,782*
	%	29,7	14,6	14,1	23,4	25,2	28,4	21,6	22,2	(6 g.l.)**
	Resíduo	4,1	-4,0	-4,1	0,6	1,1	2,9	-0,3		
Medicina e Saúde	N	28	86	35	26	17	32	41	265	64,715*
	%	6,7	21,3	9,5	6,5	8,1	10,1	13,0	10,9	(6 g.l.)**
	Resíduo	-3,1	7,3	-0,9	-3,0	-1,4	-0,5	1,3		
Artes e Humanidades	N	39	83	50	99	29	42	53	395	47,445*
	%	9,3	20,5	13,6	24,9	13,8	13,2	16,8	16,2	(6 g.l.)**
	Resíduo	-4,3	2,6	-1,5	5,1	-1,0	-1,5	0,3		
Comunicação	N	16	23	17	22	8	1	5	92	22,729*
	%	3,8	5,7	4,6	5,5	3,8	0,3	1,6	3,8	(6 g.l.)**
	Resíduo	0,0	2,2	0,9	2,0	0,0	-3,5	-2,2		
Engenharias e afins	N	93,0	54,0	39,0	44,0	39,0	84,0	47	400	54,808*
	%	22,1	13,4	10,6	11,1	18,6	26,5	14,9	16,4	(6 g.l.)**
	Resíduo	3,4	-1,8	-3,3	-3,2	0,9	5,2	-0,8		

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado (1989-2007)

*Significativo a 0,01. **Graus de liberdade

O vínculo entre a formação no campo da administração e uma determinada comissão é pouco claro, pois essa qualificação pode refletir interesses sobre os mais variados temas políticos. Não obstante, os dados mostram forte associação entre a formação em administração e a participação na CAE³. A CFC também contou com uma participação elevada de administradores, enquanto a CAS e a CE foram menos frequentadas por senadores com essa formação.

A correlação entre ter feito o curso de direito e participar da CCJ é a mais forte da tabela. Confirmando as expectativas, os senadores com diploma na área jurídica dominaram essa comissão no período, ao mesmo tempo em que evitaram as comissões de infra-estrutura, de assuntos sociais e de assuntos econômicos.

A categoria “ciências econômicas” inclui os cursos técnicos ou acadêmicos na área de economia, contabilidade e tributação. Os dados mostram uma forte correlação entre ter

³ Na verdade, conforme se verificou no banco de dados, há um fator antecedente que associa administração e economia, pois 33,3% dos formados em administração também obtiveram alguma especialização em economia – o X² para essa associação e de 196,712, significativo a 0,01, com 1 gl.

conhecimento em assuntos econômicos e participar da CAE. A CI também foi sobre-frequentada por senadores com essa qualificação⁴.

Os parlamentares especializados na área médica – tais como médicos, psicólogos e enfermeiros – mostraram forte propensão para participarem da Comissão de Assuntos Sociais, onde são tratadas as proposições atinentes à saúde. Esses mesmos especialistas se envolveram proporcionalmente pouco com a CAE e com a Comissão de Educação.

A categoria “artes e humanidades” abarca formações em letras e campos correlatos, além de sociologia, antropologia, ciência política, história, etc. A expectativa de que os legisladores formados nessas áreas são mais propensos a se envolverem com questões sociais também foi confirmada: os resíduos ajustados e padronizados mostram que tanto a CAS quanto a CE, que deliberam sobre a agenda social do Senado, tiveram a participação acentuada de especialistas da área. Com a categoria “comunicação”, aconteceu o mesmo, indicando que jornalistas, radialistas, publicitários e profissionais afins desenvolvem um interesse político especial por temas sociais.

Por fim, os senadores que adquiriram formação técnico-acadêmica nos cursos de arquitetura, engenharia civil, mecânica e elétrica, agronomia, entre outros, foram, em proporção bem maior que os demais, nomeados para a Comissão de Infra-Estrutura e Assuntos Econômicos; em contrapartida, pouco se dedicaram às comissões de Constituição e Justiça e de Educação.

Sabendo-se que as comissões são compostas conforme nomeação dos líderes partidários, esse padrão de distribuição das qualificações dos senadores entre as comissões apontam para uma preocupação com o desempenho informacional do sistema comissional. Os dados sugerem que os partidos têm uma preocupação similar ao demonstrado por Santos e Almeida (2006) em relação à Câmara: fazer com que as comissões e seus relatores sejam agentes informacionais do plenário. Os dados, porém, não permitem dizer até que ponto esse padrão incorpora as demandas dos próprios senadores, supondo-se que estes têm interesses afins aos seus campos de conhecimento e, por isso, preferem participar das comissões correspondentes.

Por fim, analisa-se a especialização desenvolvida nas comissões. Em tese, anos de experiência afetam positivamente a qualidade da atuação parlamentar, pois quanto mais tempo os

⁴ Interessante lembrar que a interseção de membros entre essas duas comissões é das mais altas do período. Esses dois fenômenos podem estar associados ao fato de que projetos de lei sobre infra-estrutura necessariamente implicam custos e, portanto, muitas vezes passam pelas duas comissões – a CAE tem a função de avaliar se a proposta se enquadra nas restrições orçamentárias formais a que está sujeita. Nesse caso, é interessante que alguns senadores sejam colegas em ambas, para, assim, viabilizarem a deliberação sobre a matéria.

legisladores se dedicam a determinada comissão maior sua familiaridade com os temas ali tratados e maior o seu aprendizado para representar os interesses afetados por aqueles temas. A tabela XIV permite comparar as comissões em termos da média de experiência acumulada dos seus integrantes.

Antes de comentar os dados, carece dizer que as informações se baseiam no total de anos que os parlamentares ficaram nas comissões entre 1989 e 2007 e se referem apenas aos senadores titulares cuja experiência no Senado teve início após 1989. A exclusão dos suplentes foi necessária porque a duração dos seus mandatos é imprevisível e irregular, de modo que não servem como indicadores da trajetória nem da experiência geral dos parlamentares. A exclusão dos senadores que tiveram mandatos total ou parcialmente exercidos antes do intervalo analisado se deve ao fato de que, para esse período, não foram levantados dados sobre a atuação dos senadores nas comissões, ou seja, não é possível saber de que comissões participaram e por quanto tempo. Apesar dessa limitação, as informações são sugestivas do grau de atração exercido pelas comissões sobre os que iniciaram sua carreira de senador no período em foco.

Tabela XIV

Tempo médio de experiência*, em anos, dos senadores nas comissões, entre 1989-2006

Comissões	N	Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Maximo	Variância
CAE	79	4,33	4,00	3,13	1,00	16,00	9,79
CCJ	63	4,16	3,00	2,83	1,00	13,00	8,01
CAS	84	4,13	4,00	3,22	1,00	17,00	10,36
CRE	57	3,33	3,00	2,42	1,00	11,00	5,87
CEDUC	86	3,23	2,50	1,87	1,00	9,00	3,50
CINFRA	70	3,07	3,00	2,07	1,00	11,00	4,30
CFC	55	2,82	2,25	1,59	1,13	9,00	2,52
Total	494	3,62	3,00	2,60	1,00	17,00	6,76

Elaboração própria, a partir de dados do Senado.

*O cálculo exclui suplentes e senadores cujos mandatos ocorreram, total ou parcialmente, antes de 1989.

Tendo em vista a noção de institucionalização mobilizada anteriormente, a média geral de 3,62 anos é bastante baixa para um período de quatro legislaturas e meia, ou seja, dezoito anos. Outro indicador negativo é a mediana, 3, que informa que 50% dos mandatos exercidos nas comissões no período foram iguais ou inferiores a três anos. Ressalvadas as interrupções inesperadas, devidas a morte, doença ou cassação, uma parte desse fenômeno pode ser explicada pelas interrupções voluntárias ocorridas nos mandatos dos senadores, que muitas vezes renunciam ou se licenciam para ocuparem cargos eletivos ou não-eletivos no Executivo; a outra parte, provavelmente, decorre das migrações, que resultam das tentativas dos

senadores em se acomodarem nas comissões mais importantes para suas próprias estratégicas ou as de seus líderes parlamentares⁵.

Em geral, a importância política das comissões varia positivamente com a sua participação nas atividades parlamentares; quanto mais requisitadas, maior tende a ser sua importância como arenas para a defesa de interesses políticos. Por isso, uma vez que obtêm acesso a comissões produtivas, os senadores têm menos incentivos para deixá-las, ao contrário, se esforçam para ficar nelas o maior tempo possível; mas quando ingressam em comissões pouco influentes politicamente, seja por equívoco próprio ou por imposição de lideranças, tenderão a ficar nelas o mínimo necessário.

O mandato nas comissões dura dois anos, mas os senadores podem interrompê-lo em qualquer tempo, para se transferirem para outra comissão, desde que haja a permissão do líder de seu partido ou bloco. Há diversos motivos pelos quais um senador pode querer migrar entre comissões, quase todos relativos à busca por melhores oportunidades políticas. Depois de um tempo de aprendizado, um senador pode descobrir que reivindicou vaga numa comissão errada, e então solicitar do seu líder a mudança para outra de seu maior interesse; outra situação provavelmente comum é a dos senadores que, depois de cumprirem mandatos em comissões indesejadas, aproveitam oportunidades para negociar vagas em outras que acreditam ser mais influentes. Para encerrar os exemplos, pode-se lembrar, ainda, que a importância das comissões muda conforme a agenda legislativa da Casa, assim, em ocasiões específicas, os partidos podem ter interesse em promover a migração, encaminhando alguns de seus membros – os mais fieis – para defenderem a posição do partido nas decisões da comissão em evidência no momento. Em suma, não faltam motivos para a migração; o que parece faltar, no Senado, são incentivos para que os senadores se fixem nas comissões e se especializem nos respectivos temas.

Malgrado a grande variação interna no tempo de mandato dos senadores dentro de cada comissão, a tabela mostra que há uma significativa diferença nas médias das comissões, em favor da CAE, da CCJ e da CAS e em detrimento da CI e da CFC⁶ – o índice *F* de ANOVA

⁵ “O lugar na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar, competindo ao líder respectivo pedir, em documento escrito, a substituição, em qual quer circunstância ou oportunidade, de titular ou suplente por ele indicado” (Art. 81, RI).

⁶ A CFC ficou apenas 16 anos em atividade, ou seja, dois anos a menos que as demais. Para não subestimar a sua média, e torná-la comparável com as demais, os anos de dedicação de seus senadores foram ponderados pelo tempo de existência da comissão (89,0% do tempo das demais comissões). Essa escolha acabou por superestimar a média, pois 41 dos 55 parlamentares que passaram por ela *não eram senadores nos anos em que a CFC não funcionou* e, portanto, não poderiam contribuir para aumentar sua média. Assim, mesmo “favorecida” pelo

para o teste da variância das médias foi de 3,92, aceitável com 99% de confiabilidade (0,01). A ordem dos valores das médias se afina com a opinião, bastante difundida, acerca da importância dessas comissões no processo parlamentar. Dados apresentados por Llanos (2003) convergem com a “hierarquia política” das comissões sugerida pela tabela XIV: mediante a pergunta “*quais são as três comissões mais importantes do Senado?*”, a CAE, a CCJ e a CAS foram as mais bem avaliadas. Respectivamente, foram citadas por 91,4%, 88,6%, e 42,9% dos 35 senadores pesquisados. As demais comissões formaram um segundo bloco, distante, citado por 22% ou menos dos entrevistados.

5 – Comentários finais

Embora restrita a pouca variáveis, a análise aqui desenvolvida mostrou dados sugestivos de complexificação e racionalização da organização parlamentar no Senado Federal. O foco nas comissões e subcomissões apontou elementos favoráveis a um bom desempenho da função informacional no processo de formação das leis nacionais. Contudo, se por um lado as transformações recentes no sistema apontam para uma maior racionalidade das divisões e subdivisões da organização, por outro lado, levantam questionamentos sobre os efeitos do aumento excessivo das atividades no processo de qualificação política dos senadores.

Com relação ao perfil agregado dos senadores em geral, e dos integrantes das comissões em particular, observou-se que, a despeito de variações significativas, relativas à trajetória dos senadores, as comissões contam, na média, com integrantes bastante bem equipados para cumprir as funções a que se destinam: os graus de educação são altos e as qualificações intelectuais são levadas em conta no preenchimento das vagas no sistema comissional.

Do ponto de vista da hierarquia do sistema comissional, houve indícios de que a CAE, CCJ e CAS são comissões mais atrativas, provavelmente por sua centralidade nos trabalhos legislativos. Essas comissões, por sua importância política, produzem incentivos à permanência dos seus membros e, provavelmente por isso, alcançaram maiores médias de tempo de experiência dos seus membros – esse fenômeno tende a fortalecer ainda mais essas comissões e enfraquecer as comissões menos ativas no processo legislativo senatorial.

Do ponto de vista dos interesses representados nas comissões, manteve-se a impressão de que o sistema é híbrido o bastante para dar guarida aos interesses dos senadores individuais, dos seus partidos e de grupos extra-partidários como, por exemplo, os organizados em torno de

procedimento adotado, ela ficou com a média mais baixa. Isso mostra que, de fato, ela foi pouco visada pelos senadores.

interesses regionais. Nesse aspecto, os dados foram convergentes com dados de pesquisa de *survey* analisados por Llanos (2003). A autora informa que, ao serem consultados sobre os fatores que pesam na indicação dos membros das comissões, 85,7% citaram o grau de interesse do senador nos temas tratados na comissão; 55,9% mencionaram os interesses dos distritos do senador; 70,2% fizeram alusão à formação profissional e técnica do parlamentar e 82,9% afirmaram que as disposições do partido são importantes para a definição do corpo deliberativo nas comissões. De fato, combinadas as regras com os dados, as conclusões alcançadas são compatíveis com essas informações.

Por fim, vale lembrar que a pesquisa ainda está em andamento. Pretende-se, futuramente, desenvolver análises mais refinadas dos dados (quando a coleta for completada) com vistas a identificar com mais acuidade os fatores explicativos da triagem dos senadores pelo sistema de comissões da Casa.

Bibliografia

BRASIL. CONGRESSO. SENADO FEDERAL. Regimento Interno [e normas conexas]: Resolução nº 93, de 1970. – Brasília : Senado Federal, 2007. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2009.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Brasília: Imprensa no Senado Federal. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52 de 08 de março de 2006.

COX, Gary & MCCUBBINS, Matheu (1993). *Legislative leviathan: party govern in the House*. Berkeley: University of California Press.

FENNO, Richard F. Jr. *Congressmen in committees*. Boston, Little Brown, 1973.

GILLIGAN, Thomas e KREHBIEL, Keith.(1987), "Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures". *Journal of Law, Economics, and Organization*.

KREHBIEL, Keith (1991). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Chicago Press.

LEMOS, Leany Barreiro (2008b). O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LEMOS, Leany Barreiro e RANINCHESKI, Sônia (2008). Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo da composição do plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LEMOS, Leany Barreiro. (2001), "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados*, vol. 44, no 3, pp. 561-605.

LLANOS, Mariana (2003). *Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta*. Arbeitspapier nr. 10. Hamburg: Institut für Iberoamerica-Kunde. Texto extraído de: www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/arbeitspapiere. Acessado em 12/04/2007.

POLSBY, Nelson. (1968). The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, vol. 62, nº1, pp. 47-60.

RICCI, Paolo (2008). A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

ROSENTHAL, Alanl Legislative behaviour and legislative oversight. *Legislative Studies Quarterly*. 1981, vol. 4, n.1: 115-131.

SANTOS, Fabiano Mendes e ALMEIDA, Acir (2005). Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, pp. 693 a 735.

SARTORI, Giovanni. (1994). *Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática.

SHEPSLE, K. & WEINGAST, B. (1995). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

SMITH e DEERING (1985). *As comissões do Congresso dos Estados Unidos*. Brasília: Senado Federal, 1985.