

Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembléias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais

Marta Mendes da Rocha¹

1. Introdução

O presente artigo analisa comparativamente a organização legislativa nas Assembléias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais com o objetivo de verificar em que medida as casas legislativas se aproximam ou se distanciam do modelo informacional. Segundo os idealizadores desse modelo, uma casa legislativa se organiza de modo informacional quando sua estrutura, sobretudo a do sistema de comissões, e os procedimentos e práticas adotadas, favorecem a especialização de seus membros e o compartilhamento de informação entre eles para o benefício da legislatura como um todo. O objetivo de tal organização seria permitir a redução da incerteza que cerca a relação entre as políticas e seus resultados e fazer com que as decisões sejam coerentes com o princípio majoritário.

O modelo informacional que tem como referência principal os trabalhos de Thomas Gilligan e Keith Krehbiel (Gilligan e Krehbiel, 1987; Krehbiel, 1991) desenvolveu-se em diálogo direto com a teoria distributivista com a qual compartilha alguns pressupostos básicos. Assim como as teorias distributivistas, considera-se, neste modelo, que as comissões desempenham um papel-chave na estabilização das interações entre os legisladores, mas por mecanismos distintos. Um dos postulados básicos do modelo é o da incerteza. Como afirma Krehbiel (1991), uma vez eleitos, os legisladores se vêem num ambiente onde a informação é um recurso escasso e desigualmente distribuído e, para adquiri-lo, é necessário empregar tempo e esforço que poderiam ser empregados na perseguição de outros fins. Para o autor, uma vez que os legisladores têm aversão a riscos, interessaria a todos compatibilizar sua busca por ganhos distributivos com o objetivo de tornar as casas legislativas mais informacionais. Dessa forma, os legisladores poderiam tomar suas decisões com base no maior volume possível de informações, oriundas de fontes diversas, sendo capazes de avaliar os diferentes aspectos de uma proposta. Segundo os idealizadores do modelo

¹ Doutora em Ciência Política pela UFMG. Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL-DCP-UFM). Bolsista CAPES de pós-doutorado no Departamento de Ciência Política da UFMG.

informacional, a principal resposta ao problema da incerteza no âmbito da representação política foi a divisão do trabalho em comissões.²

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

Verificar em que medida uma casa legislativa se organiza e funciona de acordo com o propalado pelo modelo informacional é importante considerando-se que, segundo alguns autores, uma organização informacional do Poder Legislativo poderia acarretar importantes ganhos em representatividade e racionalidade das decisões políticas. Na visão informacional, as comissões são vistas como espaços que permitem compatibilizar a busca dos legisladores por benefícios concentrados para suas bases eleitorais com o interesse coletivo da legislatura em reduzir a incerteza sobre a relação entre políticas e resultados. O resultado agregado da organização informacional seria o fortalecimento do Poder Legislativo que se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas. Por conseguinte, ver-se-ia um maior equilíbrio entre os poderes, a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas coerentes, simultaneamente, com a realização de objetivos individuais e coletivos (Krehbiel, 1991; Lemos, 2006).

Os estudiosos do Legislativo brasileiro, ao abordar a organização e o funcionamento da Câmara dos Deputados e as relações entre Executivo e Legislativo no nível nacional têm sido quase unânimes em apontar as dificuldades de se aplicar o modelo informacional para a compreensão do processo legislativo no país. As principais razões para esse fato seriam: a centralização do processo decisório em torno do Executivo e das lideranças partidárias reunidas no Colégio de Líderes resultado das

² Outros autores que associam a origem da divisão do trabalho legislativo ao aumento da incerteza no ambiente político e à busca por ganhos de informação são Polsby (1968), Montero e López (2002) e Lemos (2006). Uma visão alternativa pode ser encontrada em Mayhew (1974), principal expoente da perspectiva da “conexão eleitoral”, para quem o surgimento do sistema de comissões pode ser visto como uma resposta às necessidades eleitorais dos parlamentares e uma forma de permitir o processo de barganha em bases estáveis.

prerrogativas e recursos constitucionais do primeiro e regimentais dos segundos; o freqüente uso do pedido de urgência, sobretudo para os projetos do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999), a alta rotatividade dos membros das comissões, possibilitada pela prerrogativa dos líderes de indicar e substituir a qualquer momento os parlamentares (Pereira e Muller, 2000; Muller, 2010); e a inexistência de regras e mecanismos que dêem vantagens legislativas às comissões vis-à-vis o Plenário, como se observa no Congresso norte-americano³ (Figueiredo e Limongi, 1999).

Diferentemente do que se observa no Congresso norte-americano, a ocorrência de decisões estáveis, no caso brasileiro, não se explicaria pela atuação das comissões parlamentares, mas sim pela ação dos partidos políticos. Isso porque, seriam os partidos, através das lideranças partidárias e do Colégio de Líderes, e não as comissões, que estruturam o processo decisório e emprestam estabilidade ao processo de barganha coletiva (Figueiredo e Limongi, 1999). As comissões são vistas como arenas pouco institucionalizadas, frágeis, incapazes de fazerem valer suas posições perante os partidos e o Plenário.

É certo que no sistema brasileiro as comissões parlamentares não possuem a importância que detêm no contexto norte-americano já que, de modo geral, as casas legislativas não contam com incentivos endógenos para os parlamentares se especializarem e as comissões não possuem poderes formais para se impor perante o Plenário. Alguns autores, entretanto, identificam a operação de alguma lógica informacional no trabalho das comissões parlamentares. Destacam, por exemplo, a composição das comissões proporcionalmente à força dos partidos, a importância do critério da especialização para a alocação de membros (Ricci e Lemos, 2004; Muller, 2010), o papel informacional exercido pelos relatores (Santos e Almeida, 2005) e a freqüente opção dos líderes partidários em solicitar a urgência apenas depois das comissões terem iniciado o estudo das matérias (Santo e Almeida, 2008). Do ponto de vista estrutural, considera-se, ainda, que as comissões, sendo colegiados menores que participam da apreciação das proposições em uma etapa preliminar, têm o potencial de

³ Segundo os estudiosos, o poder das comissões no Congresso norte-americano se explicaria pelas prerrogativas controladas por elas e pela seqüência do processo legislativo. Entre as primeiras destacam-se os *gate-keeping power*, ou poder de barrar legislação, e o *veto ex-post*, autoridade para preservar o *status quo* inicial frustrando qualquer proposta, mesmo depois de ela ter sido apreciada e modificada pelo Plenário. Este último deve-se, principalmente, à seqüência do processo e à existência da Comissão de Conferência (*conference committee*) que tem a função de compatibilizar as propostas do Senado e da Câmara (Weingast e Marshall, 1988).

se converter em arenas nas quais os legisladores possuem oportunidade de participação direta na elaboração, apreciação e estudo dos projetos de leis.

Tais conclusões, entretanto, não podem ser aplicadas aos legislativos estaduais, já que são poucos os estudos que abordam comparativamente a organização dos legislativos subnacionais, sobretudo, o funcionamento do sistema de comissões. Sabe-se que no Brasil existe uma grande homogeneidade em relação a alguns traços fundamentais do sistema político, presentes tanto em nível nacional como subnacional, como o presidencialismo, o multipartidarismo e o sistema de representação proporcional. Outras semelhanças podem ser encontradas em relação às prerrogativas do Executivo que compreendem, além do poder de iniciar legislação, a iniciativa exclusiva em determinadas áreas de políticas e na proposição do orçamento, o poder de veto total e parcial e a prerrogativa de nomear livremente os secretários de estado.⁴ Além disso, todas as Assembléias Estaduais possuem um sistema de comissões compostas a partir da indicação das lideranças partidárias e as comissões, em geral, não detêm prerrogativas especiais que as dêem vantagens no processo decisório.

Ademais disso, é possível verificar muitas variações do ponto de vista organizacional, seja no nível de desenvolvimento institucional das casas legislativas e ao valor atribuído à informação no processo decisório, seja na própria estruturação do sistema de comissões (número, tipos e tamanho das comissões, duração do mandato dos membros, etc.). Essa afirmação pode ser corroborada por alguns estudos sobre as Assembléias e o processo legislativo estadual que apontam para a diversidade na organização das casas, nos padrões de produção legislativa e na relação entre os Poderes (Anastasia, 2001; Santos, 2001; Grohman, 2001; Pereira, 2001; Souza e Dantas Neto, 2006; Melo, 2010).

Neste artigo, buscou-se explorar essas diferenças tomando como objeto de estudo duas Assembléias Estaduais. Parte-se da idéia, cada vez mais difundida entre os estudiosos do Legislativo brasileiro, de que ademais dos traços centrais do sistema político, as características organizacionais endógenas às casas legislativas têm importantes impactos sobre o comportamento dos parlamentares e sobre os resultados políticos.

⁴ Da totalidade dos estados brasileiros, apenas em Santa Catarina, Tocantins, Acre e Piauí os governadores possuem a prerrogativa de editar medidas provisórias.

2. Organização legislativa na ALMG e na ALBA: convergências com o modelo informacional?

Os principais traços de uma casa legislativa organizada segundo o modelo informacional seriam a presença de especialistas na casa legislativa e sua alocação para as comissões correspondentes à sua *expertise*. Além disso, destaca-se a existência de um *staff* com capacidade de colocar à disposição da totalidade dos membros da casa informações de qualidade a um baixo custo. Segundo Krehbiel (1991), em uma casa legislativa informacionalmente organizada, as comissões são compostas, não por meio de auto-seleção por legisladores com preferências extremas na área da comissão como propõem os distributivistas, mas, sim, de modo proporcional, como microcosmos do Plenário, de modo que a distribuição de preferências nas comissões reflita a distribuição de preferências na Casa Legislativa.⁵ O principal critério para a escolha de membros para as comissões seria a *expertise*, ou seja, a capacitação prévia dos legisladores resultante de seu *background* profissional.

Como resultado, as comissões seriam heterogêneas e contariam com a presença de membros situados em diferentes pontos do espectro ideológico – condição para que operem sobre uma base informacional plural. Dessa forma, seria maior a probabilidade de que os consensos alcançados na comissão refletissem um consenso possível no Plenário. Por estarem seguros de que as decisões tomadas nas comissões não se distanciariam muito das preferências dos membros da casa como um todo, haveria maior disposição do Plenário para conceder vantagens legislativas às comissões.

No presente artigo foram utilizados quatro indicadores de organização informacional para a análise comparativa das Assembléias da Bahia e de Minas Gerais: (a) a existência de comissões permanentes atuantes; (b) a existência de comissões permanentes representativas que refletem, em sua composição, a distribuição dos partidos e dos blocos parlamentares na casa; (c) a presença de especialistas nos diferentes pólos do espectro político-ideológico e sua alocação para as comissões correspondentes à sua especialização; e (d) a existência de órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado que disponibilize para a totalidade dos parlamentares informações de qualidade a custo reduzido.

⁵ O mesmo padrão de recrutamento de membros foi observado por Cox e McCubbins (1993) na grande maioria das comissões do Congresso norte-americano na segunda metade do século XX.

indicador deve-se ao fato de, no Brasil, não se poder adotar como premissa que as comissões parlamentares desempenhem um papel importante no processo decisório.

A análise compreendeu os anos de 2007 e 2008 tendo como base as Constituições Estaduais e Regimentos Internos das casas legislativas, a pesquisa de dados disponibilizados pelas casas em relação à atividade das comissões e à produção legislativa no período e informações obtidas junto aos servidores das Assembléias a partir de roteiros de entrevista semi-estruturados. Além disso, foram utilizados os dados produzidos na pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação” desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP).⁶

A restrição da análise a um curto período de tempo se, por um lado, dificultou a descoberta de padrões e regularidades, por outro, permitiu a realização de uma análise mais aprofundada do tema, a ampliação do número de variáveis e a sua investigação a partir de diferentes técnicas e fontes de pesquisa. Estratégia que pode se mostrar mais produtiva em se tratando de um objeto e de um problema ainda pouco estudados (Lijphart, 1971).

Antes de analisar a atuação das comissões permanentes nos anos de 2007 e 2008 cabe uma breve análise de algumas das características organizacionais do sistema nas duas casas. Trata-se de informações importantes porque a forma como o sistema de comissões é estruturado tem impacto sobre o volume de incentivos à especialização e ao compartilhamento de informação entre os parlamentares.

Tanto a Assembléia de Minas Gerais quanto a da Bahia prevêm o funcionamento de comissões permanentes, que subsistem ao término da legislatura e têm a função de analisar, estudar e discutir as proposições de lei que se insiram no escopo de sua competência e sobre elas emitir parecer; e de comissões temporárias que se extinguem ao término da legislatura ou antes dele quando atingido o fim para que foram criadas ou quando findo o prazo estipulado para seu funcionamento. Neste artigo o foco recai sobre as comissões permanentes.

⁶ Trata-se de um *survey* realizado com a quase totalidade dos deputados estaduais de doze unidades da federação. De um total de 624 foram entrevistados 513 deputados das Assembléias da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. A pesquisa contou com apoio da FAPEMIG, CNPq e CAPES e foi coordenada pelos professores Fátima Anastasia, Carlos Ranulfo de Melo, Magna Inácio e Mônica Mata Machado de Castro.

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

O número de membros das duas casas não difere muito – 63 na ALBA e 77 na ALMG –, mas o número de comissões permanentes na ALMG (18) é quase o dobro do número na ALBA (10). Em nenhuma das duas casas fixa-se um número mínimo de comissões a que cada deputado tem direito de participar como titular. Tal dispositivo seria uma forma de assegurar que todos os parlamentares, inclusive os dos partidos menores, tivessem assegurada a oportunidade de participar do trabalho das comissões. Ao se fixar, como é feito na ALMG, que cada parlamentar pode participar como titular de, no máximo, duas comissões, observa-se a preocupação em assegurar a participação de todos e evitar a sobrecarga de trabalho sobre um único deputado o que, por sua vez, favorece a especialização.

Na ALBA, todas as comissões são compostas por 8 membros titulares; na ALMG, três comissões são compostas por 7 titulares e 15 por 5. A relação entre o número de comissões e o número de parlamentares da casa apresenta impactos sobre a organização informacional do Legislativo e sobre a capacidade dos deputados de se especializarem. Como afirma Sartori (1994), uma característica distintiva dos comitês é o seu pequeno tamanho, se comparados com os grandes colegiados. Entretanto, não há como estabelecer um número ideal. Este deveria ser definido com referência a exigência da interação face-a-face entre seus membros e de acordo com seu código operacional (1994: 304). Por um lado, um grande número de comissões indica que a legislatura é capaz de realizar estudos aprofundados sobre uma maior diversidade de temas e não necessita, por exemplo, tratar de vários assuntos em uma mesma comissão, como às vezes se observa.⁷ Por outro lado, como afirma Polsby (1968), avaliar o nível de institucionalização de uma casa legislativa a partir do número de comissões – quanto

⁷ A definição do escopo das comissões se orienta, em parte, pela forma como a burocracia do Executivo está organizada. Esta é uma forma de assegurar melhores oportunidades de controle dos atos e omissões do Executivo. Deve-se considerar que se um alto nível de fragmentação pode favorecer a especialização, por outro lado, pode ser fonte de ineficiência dificultando o tratamento intersetorial de políticas públicas, por exemplo.

maior, mais institucionalizada e complexa – pode não ser o mais adequado. Em presença de um número reduzido de parlamentares, uma quantia excessiva de comissões pode dispersar a atividade parlamentar, sobrecarregar os legisladores e dificultar sua especialização e a construção de acordos (Lemos, 2006; Montero e López, 2000). Na presença de comissões temporárias e subcomissões, os parlamentares encontrar-se-iam ainda mais sobrecarregados.

Considerando-se o número e os tipos de comissões em ambas as casas e o número de participantes, pode-se afirmar que a ALMG consegue contemplar um número maior de temas sem que seja necessário agrupar muitos assuntos, por vezes, diferentes, em uma mesma comissão.

Outra questão importante refere-se às prerrogativas das comissões permanentes. Quanto a esse quesito as Assembléias de Minas e da Bahia são bastante similares: em ambas as casas está previsto constitucional e/ou regimentalmente que as comissões permanentes podem iniciar e propor modificações aos projetos de lei, apreciar projetos conclusivamente, realizar audiências públicas e convocar autoridades do Executivo para prestar esclarecimentos. Além disso, em ambas as Assembléias, a Comissão de Constituição e Justiça possui poder terminativo sobre os projetos. Isso quer dizer que caso a CCJ conclua pela inconstitucionalidade, seu parecer é imediatamente incluído na Ordem do Dia, como preliminar, sobrestando-se a manifestação das demais comissões. Acolhida a preliminar, o projeto é arquivado. Rejeitada, volta à apreciação das demais comissões.

É no uso que as comissões fizeram de suas prerrogativas nos anos de 2007 e 2008 que se observam importantes diferenças entre as Assembléias. Pela análise desses dados é possível comparar o desempenho das comissões nas duas Assembléias.

3. Comissões atuantes

O primeiro indicador de organização informacional refere-se à atuação das comissões, isto é, ao uso que elas fizeram de suas prerrogativas no período estudado. Trata-se de uma dimensão que não consta do modelo proposto por Krehbiel já que na *House* americana o sistema é bastante descentralizado e as comissões desempenham importante papel no processo legislativo. Já no Brasil, trata-se de uma questão a ser verificada, daí a adaptação proposta.

Para analisar o quão atuantes são as comissões permanentes da ALMG e da ALBA, buscou-se analisar: (a) o número de reuniões realizadas no período; (b) o percentual de projetos, dentre os distribuídos às comissões, que tiveram parecer apreciado; (c) o número de projetos apreciados conclusivamente pelas comissões; (d) o número de audiências públicas realizadas; e (e) o número de autoridades do Poder Executivo convocadas para prestar esclarecimentos. Como se verá, a indisponibilidade de alguns dados dificultou a verificação de todos os indicadores em ambas as casas.

Número de reuniões

Em nenhuma das duas assembléias, o Regimento Interno fixa um número mínimo de reuniões a serem realizadas pelas comissões. Na ALBA e na ALMG, como informado em entrevistas realizadas junto aos servidores, as comissões permanentes realizem uma reunião ordinária por semana, em dias e horários pré-fixados. As Tabelas a seguir mostram o número de reuniões realizadas pelas comissões permanentes da ALMG e da ALBA nos anos de 2007 e 2008. Foram contabilizadas todas as reuniões realizadas pelas comissões – ordinárias, especiais (na ALMG, para eleição dos cargos de direção), conjuntas e audiências públicas. Na ALMG, não foram incluídos os dados sobre a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar que, embora seja uma comissão permanente, só realiza reuniões em caso de abertura de processo contra deputado, o que não ocorreu no período estudado.

**Tabela 1: Número de reuniões realizado pelas comissões permanentes
ALMG (2007-2008)**

	2007	2008
Administração Pública	64	66
Assuntos Municipais e Regionalização	47	46
Constituição e Justiça	60	56
Cultura	41	35
Defesa do Consumidor	42	44
Direitos Humanos	85	69
Educação, Ciência e Tecnologia e Informática	48	38
Fiscalização Financeira e Orçamentária	88	82
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	49	52
Participação Popular	50	44
Política Agropecuária e Agroindustrial	45	47
Redação	44	48
Saúde	49	48
Segurança Pública	50	53
Trabalho, Previdência e Ação Social	40	26
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	45	35
Turismo, Ind. e Comércio e Cooperativismo	42	40
Total	889	829

Fonte: Elaboração própria - Gerência Geral de Apoio às Comissões (ALMG).

**Tabela 2: Número de reuniões realizado pelas comissões permanentes
ALBA (2007-2008)**

	2007	2008
Agricultura	21	21
CCJ	22	15
Direitos Humanos	21	26
Saúde	13	8
Defesa do Consumidor	14	12
Direitos da Mulher	23	12
Educação, Cultura	12	19
Finanças	17	16
Infra-estrutura	10	13
Meio ambiente	17	9
Total	170	151

Fonte: Elaboração própria - Secretaria Geral das Comissões (ALBA)

Como as comissões devem se reunir uma vez por semana, seria de se esperar que cada uma delas realizasse, no mínimo, 40 reuniões ordinárias por ano (excluindo-se os meses de janeiro e julho quando geralmente ocorre o recesso parlamentar). Os dados revelam que nenhuma comissão permanente da Bahia atingiu a marca de 40 reuniões. Já na ALMG, apenas no ano de 2008, 4 comissões, de um total de 17, não atingiram esse numero.

Na ALMG, as comissões realizaram, em conjunto, 889 reuniões em 2007 e 829 em 2008, com uma redução de menos de 10% no número total de reuniões de um ano para o outro. Tanto em 2007 quanto em 2008, as comissões da ALMG que mais se reuniram foram as de Fiscalização Financeira e Orçamentária, Direitos Humanos, Administração Pública e a de Constituição e Justiça, mais de 60 reuniões por ano, cada. O elevado número de reuniões da CCJ se explica pelo fato de esta se constituir em rota obrigatória das proposições de lei e de ser a primeira etapa na fase de tramitação nas comissões. A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária também se reúne com mais frequência porque deve opinar sobre todas as proposições que podem vir a ter repercussões financeiras e orçamentárias. Já o número elevado de reuniões da Comissão de Direitos Humanos, se comparado às outras comissões de análise de mérito, deve-se à grande frequência de realização de audiências públicas por essa comissão que, segundo destacaram dois servidores da ALMG, em entrevista, vem se firmando cada vez mais como um espaço de mediação de conflitos.

Na ALBA, as comissões realizaram, em conjunto, 170 reuniões em 2007 e 151 em 2008, com uma redução de cerca de 10% no número de reuniões de um ano para o outro⁸. As comissões que mais se reuniram em 2007 e 2008 foram as de Agricultura e Direitos Humanos; em 2007 a CCJ e a Comissão dos Direitos da Mulher também se destacaram com mais de 20 reuniões por ano.⁹

Comparando-se os dados apresentados para as duas Assembléias, observa-se que na ALMG, as 17 comissões realizaram mais de cinco vezes o número de reuniões realizadas pelas 10 comissões permanentes da ALBA tanto em 2007 quanto em 2008. A média de reuniões por comissão em cada ano foi de 52,3 em 2007 e 48,8 em 2008, na ALMG; e de 17,0 em 2007 e 15,1 em 2008, na ALBA. A análise do número de reuniões das comissões parece sugerir que na ALBA o sistema de comissões permanentes não se encontra tão institucionalizado quanto na ALMG. Entretanto, trata-se apenas de uma

⁸ A redução no número de reuniões de 2007 para 2008, observada nas duas casas, talvez possa ser explicada pela redução da atividade legislativa no segundo ano da legislatura devido, à realização das eleições municipais.

⁹ Na ALBA, as proposições que tratam de declaração de utilidade pública não passam pela CCJ. Neste caso, o autor dá entrada na Secretaria Geral de Comissões para avaliação da documentação; em seguida é feito o cadastramento no sistema e o encaminhamento do projeto para a Diretoria Parlamentar que encaminha para a Secretaria da Mesa para ser votada em Plenário. Na ALMG, não passam pela CCJ os projetos de lei de autoria da Mesa Diretora.

primeira aproximação de seu funcionamento, insuficiente para se avaliar o seu desempenho. É importante analisar o que fazem as comissões quando se reúnem.

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

Uma forma de se avaliar o desempenho das comissões é verificar se elas, de fato, emitem pareceres para as proposições que lhes são distribuídas e se estes são votados (Lemos, 2006). Em ambas as Assembléias, os projetos de lei são distribuídos às comissões parlamentares pelo presidente da Mesa Diretora. Passam primeiro pela Comissão de Constituição e Justiça e, em seguida, são enviados às comissões de mérito competentes. Por último, os projetos são enviados à comissão responsável pela análise de suas implicações financeiras e orçamentárias.

Na ALMG, os projetos podem ser distribuídos a, no máximo, três comissões de mérito no primeiro turno. Na ALBA, não consta no Regimento Interno o número máximo de comissões a que cada proposição pode ser distribuída. Em entrevista, um servidor da casa afirmou serem quatro ou cinco. O prazo para emissão de parecer pelas comissões, se relativo a projeto, é de 20 dias na ALMG e 15 dias na ALBA, ressalvadas as exceções definidas pelo Regimento Interno.

A Tabela 3 apresenta o número de projetos de lei que receberam pareceres e tiveram o parecer votado nas comissões permanentes da ALMG nos anos de 2007 e 2008, por comissão. Como o mesmo projeto passa por mais de uma comissão, o número de projetos que recebeu parecer é superior ao de projetos de lei apresentados no período. Foram excluídos os projetos de lei de menor impacto: que tratavam de declaração de utilidade pública, doação de imóveis, denominação de próprios públicos, instituição de datas comemorativas e homenagens.

Tabela 3: Número de projetos de lei distribuídos e que tiveram parecer votado nas comissões permanentes da ALMG, por comissão (2007-2008) (%)¹⁰

Comissão	Número de projetos de lei	
	Distribuídos	Receberam parecer/votados
Administração pública	200	76 (38,0%)
Assuntos municipais	19	9 (47,4%)
Constituição e Justiça	1084	796 (73,4%)
Cultura	36	17 (47,2%)
Defesa do consumidor e do contribuinte	101	44 (43,6%)
Direitos humanos	23	10 (43,5%)
Educação, ciência, tecnologia e informática	105	43 (40,1%)
Fiscalização financeira e orçamentária	703	255 (36,3%)
Meio ambiente e recursos naturais	88	42 (47,7%)
Política agropecuária e agroindustrial	55	15 (27,3%)
Saúde	131	40 (30,5%)
Segurança pública	74	22 (29,7%)
Trabalho, da previdência e da ação social	74	38 (51,4%)
Transporte, comunicação e obras públicas	80	19 (23,85)
Turismo, indústria, comércio e cooperativismo	33	13 (39,4%)
Total	2806 (100,0%)	1439 (51,3%)

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

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

¹⁰ Os dados foram fornecidos pela Gerência de Documentação e Informação e foi informado que mesmo que o projeto tenha passado mais de uma vez pela comissão ele só é contado uma única vez. Não foram incluídos na tabela dados sobre as Comissões de Ética e Decoro Parlamentar e de Participação Popular que não emitem parecer sobre projetos. Também não foram incluídos os dados sobre a Comissão de Redação.

a de Segurança Pública que apreciaram pareceres relativos a menos de 30% dos projetos a elas distribuídos.

Infelizmente, não foi possível obter os dados relativos ao número de projetos que tiveram parecer apreciado e votado nas comissões permanentes da ALBA. Foram fornecidos dois relatórios de atividades pelos servidores da Secretaria Geral de Comissões, órgão responsável pelo seu acompanhamento processual, que apresentavam inconsistências e diferenças entre si. Os próprios servidores, em entrevista, destacaram os problemas de confiabilidade dos dados alegando a ausência de um sistema informatizado com dados de anos anteriores e a ocorrência de problemas recentes nos bancos de dados que levaram à perda de informações.

As únicas informações que foram garantidas pelos servidores como seguras referem-se aos projetos distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça na atual legislatura (2007-2010). Ainda assim, não foi possível ter acesso aos dados por ano, apenas para toda a legislatura.¹¹ Segundo o relatório fornecido, do início de 2007 ao dia 20 de outubro de 2010, 2265 projetos foram distribuídos à CCJ. Destes, 1371 (60,5%) haviam sido distribuídos a relatores e 568 (25,1%) haviam sido instruídos, isto é, recebido parecer dos relatores. 894 (39,5%) projetos estavam sob o poder do presidente para serem distribuídos aos relatores. Apenas 138 (6,1%) haviam sido votados pela Comissão e 5 (0,2%) encontravam-se na pauta da Comissão.¹²

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

Obviamente, a comparabilidade entre as Assembléias fica prejudicada devido à ausência de dados sobre a atuação das comissões da ALBA. É possível afirmar, entretanto, considerando-se apenas os dados da CCJ, que, em comparação com a

¹¹ A informação poderia ser obtida identificando a data de entrada dos projetos um a um. A escassez de tempo para a conclusão do trabalho não permitiu que esse levantamento fosse feito.

¹² Este número não inclui os projetos de declaração de utilidade pública que não passam pela CCJ.

ALBA, na ALMG, foi bastante superior o número de pareceres emitidos, 796 (73,4% do total recebido) contra 138 (ou 0,2% do total recebido).

Nos regimentos internos de ambas as casas, determina-se que os pareceres das comissões devem ser escritos, admitindo-se a oralidade apenas quando esgotado o prazo do relator para emissão de parecer (caso em que o presidente da casa designa novo relator que deverá apresentar oralmente o parecer em Plenário); quando versarem sobre emendas à redação final; no caso de matérias em regime de urgência (na ALBA); e em se tratando de requerimento (na ALMG) (Art. 79, RI ALBA; Art. 145, RI ALMG). A apresentação de pareceres orais constitui, portanto, uma exceção à regra.

Apesar disso, como informado em entrevista por um servidor da Divisão de Controle de Processo Legislativo na ALBA, a grande maioria dos pareceres de comissões nos anos de 2007 e 2008 foi oral.¹³ Todas as proposições que versavam sobre declaração de utilidade pública, por exemplo, receberam pareceres orais. Além disso, é comum, principalmente em se tratando de projetos de autoria do Executivo, requerer-se dispensa de formalidades ou reunião conjunta de comissões para acelerar a apreciação da matéria, caso em que o parecer deve ser verbal. Na ALBA, portanto, a exceção transformou-se em regra. Já na ALMG, segundo um servidor entrevistado na Gerência Geral de Comissões, a regra é seguida à risca mesmo em se tratando de legislação com pouca relevância.

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

¹³ Servidor da Divisão de Controle do Processo Legislativo. ALBA. Dezembro de 2009.

Apreciação conclusiva de proposições

Em ambas as Assembléias as comissões permanentes podem discutir e votar projetos de lei, em caráter conclusivo, isto é, sem a necessidade de aval do Plenário. No caso da ALBA esta possibilidade está fixada apenas na Constituição Estadual e não no Regimento Interno e vale para projetos que não se incluem na competência originária do Plenário (Art. 83, CE BA). No caso da ALMG, esta prerrogativa consta tanto da Constituição Estadual quanto do Regimento Interno e se aplica para projetos de lei que versam sobre declaração de utilidade pública; denominação de próprios públicos; projetos de resolução que tratem de subvenções; requerimentos escritos que solicitem providência a órgão da administração pública, manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público; manifestação de apoio, aplauso, regozijo ou congratulações; manifestação de repúdio ou protesto (tais requerimentos prescindem de parecer). Observa-se, portanto, tratar-se de matérias com pequeno efeito distributivo ou impacto sobre a ordem jurídica, justo aqueles que não foram contabilizados na Tabela 3.¹⁴

No ano de 2007, na ALMG, do total de 3075 projetos que tratavam de declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos que receberam pareceres nas comissões, 1694 (55,1%) foram apreciados em caráter conclusivo. Em 2008, 1635 foram apreciados conclusivamente, 66,7% do total de projetos que receberam pareceres nas comissões no ano. Na ALBA, embora o poder conclusivo das comissões esteja previsto no Art. 83 da Constituição da Bahia, em entrevista com um servidor da Secretaria Geral das Comissões, foi informado que não houve nenhum caso de apreciação conclusiva de projetos no período estudado.  da que o poder conclusivo se aplique a matérias com poucos impactos jurídicos e distributivos, observa-se, mais uma vez, que na ALMG as comissões fazem mais uso de suas prerrogativas do que na ALBA.

Realização de Audiências Públicas

¹⁴ Tanto na ALMG quanto na ALBA, os deputados podem apresentar recurso contra as decisões conclusivas das comissões para que a matéria seja votada em Plenário, desde que assinado por 1/10 dos membros da casa, no prazo de 48 horas de sua publicação, no caso da ALMG, e no prazo de 5 dias, no caso da ALBA.

Uma das mais importantes prerrogativas das comissões permanentes é a de convocar audiências públicas para ouvir a opinião dos cidadãos, grupos e organizações da sociedade civil sobre assuntos de seu interesse, estejam eles ou não relacionados a algum projeto de lei. Essa prerrogativa está fixada no artigo 100 do RI da ALMG que abre também a possibilidade de realizar esses eventos no interior do estado. NA ALBA, essa prerrogativa está assegurada apenas na Constituição Estadual, em seu artigo 83, e não consta no Regimento Interno. A Tabela 4 mostra o número de audiências públicas realizadas pelas comissões em ambas as casas nos anos de 2007 e 2008.

Tabela 4: Audiências públicas realizadas pelas comissões da ALBA e da ALMG (2007-2008)

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

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

A comparação entre as Assembléias permite observar que as comissões da ALMG tem se valido com muito mais freqüência da realização de audiências públicas do que as da ALBA. Embora, a maioria de audiências não esteja diretamente relacionada à decisão em torno de projetos de lei¹⁵, elas têm funcionado como uma forma de aproximar representantes e representados e de dotar os legisladores de informações importantes sobre os interesses e objetivos dos diferentes grupos da sociedade civil. O impacto das audiências públicas sobre o processo legislativo, no entanto, ainda é desconhecido, tratando-se de um tema à espera de mais estudos.

Nem na Constituição da Bahia, nem no Regimento Interno da ALBA está prevista a realização, pelas comissões, de audiências públicas em municípios fora da sede da Assembléia. Em entrevista, um servidor da Secretaria Geral de Apoio às Comissões informou que, no período estudado, foram muito poucas as audiências realizadas no interior, não havendo registros sobre as mesmas. Na ALMG, a realização de audiências no interior faz parte de um esforço de “interiorização das ações da ALMG” baseado na constatação da capacidade diferenciada dos grupos situados em

¹⁵ A título de exemplo, vale salientar que em 2007, na ALMG, apenas 11 audiências públicas (8,4%) realizadas na capital foram para tratar de projetos de lei em tramitação na casa (sendo duas em reuniões conjuntas de comissões). No ano de 2008, apenas 8 (7% do total) foram para discutir algum projeto de lei em tramitação (sendo uma audiência realizada em reunião conjunta de comissões).

diferentes regiões do Estado de se deslocarem para a capital para participar das atividades promovidas pela Assembléia.

Além das audiências públicas, outros eventos abertos à participação popular realizados na ALMG são os Seminários Legislativos, os Ciclos de Debates e os Fóruns Técnicos, instituídos na ALMG como parte do processo de modernização institucional iniciado na década de 1980 (Anastasia, 2001). A realização das audiências públicas, no escopo das comissões parlamentares, e dos demais eventos institucionais tem o potencial de promover uma maior aproximação entre representantes e representados, capacitar os segundos para uma maior participação no processo legislativo e para o controle dos agentes públicos e ampliar de forma significativa a base informacional dos deputados.

Convocação de autoridades do Poder Executivo

Outra importante prerrogativa das comissões permanentes é a de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos. Essa prerrogativa, prevista no artigo 52 do Regimento Interno ALBA e nos artigos 100 e 101 do Regimento da ALMG é uma forma pela qual os parlamentares podem obter informações importantes sobre as ações do governo e a execução das políticas públicas de modo a exercer maior fiscalização e assegurar que a implementação das ações se dê de acordo com as metas estabelecidas na legislação. De modo geral, essa prerrogativa permite ao Legislativo ampliar a matriz informacional para a tomada de decisões.

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

Ele informou que quando são convidados para participar de reuniões de comissões, os secretários de estado, na maioria das vezes, são representados por técnicos do órgão.¹⁶

Desempenho das comissões da ALBA e da ALMG

A avaliação mais precisa do desempenho das comissões permanentes nas duas Assembléias deveria incluir outros aspectos não considerados aqui, bem como um período mais longo que permitisse afirmar com mais precisão se o quadro aqui descrito corresponde a um padrão nas duas casas.¹⁷ Os aspectos analisados oferecem, no entanto, algumas evidências sobre o desempenho das comissões e permitem afirmar que, no período estudado, observou-se uma grande diferença na dinâmica de funcionamento das comissões permanentes da ALMG e da ALBA.

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

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

Na ALBA, as informações sobre o funcionamento das comissões foram obtidas em entrevistas, a partir de roteiro semi estruturado, junto a três servidores da Secretaria Geral das Comissões, órgão que tem a função de realizar o acompanhamento processual do trabalho e o registro das reuniões (o órgão não realiza estudos ou produz informações para subsidiar o processo legislativo). Os servidores avaliam o trabalho das comissões como bastante incipiente. Eles afirmam que as comissões se reúnem pouco e que os projetos não passam por elas. Segundo os servidores entrevistados, o processo

¹⁶ Servidor da Secretaria Geral das Comissões. ALMG. Setembro de 2010.

¹⁷ Lemos (2006) utiliza como indicadores do desempenho das comissões do Senado Federal além do número de reuniões realizadas e número de pareceres emitidos e lidos em Plenário, a distribuição de matérias às comissões e a comparação entre o número e os valores das emendas de comissão e das emendas de senadores.

legislativo ocorre principalmente no Plenário. Em geral, já há acordo em torno das proposições e quando não há e se torna necessária alguma discussão, esta se dá em Plenário, nas fases finais da decisão.

Já na ALMG, uma percepção bastante difundida entre os servidores entrevistados¹⁸ é a de que o processo decisório na casa tem se deslocado cada vez mais do Plenário para as comissões e de que estas vêm se tornando as principais instâncias decisórias da casa. Segundo eles, as comissões permanentes da ALMG, no lhe cabe fazer, constitucional e regimentalmente, tem desempenhado um papel importante: elas se constituem em rota obrigatória de todas as proposições, emitem parecer sobre a maioria dos projetos a elas distribuídos, apreciam grande parte dos projetos em caráter conclusivo, fazem uso de suas prerrogativas de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e, principalmente, tem se convertido, cada vez mais, em porta de entrada do Poder Legislativo para os cidadãos e grupos organizados.

As conclusões esboçadas aqui, além de corroboradas pelas percepções dos servidores das casas, convergem perfeitamente com as opiniões expressas pelos deputados em exercício na ALBA e na ALMG nos anos de 2007 e 2008. Os dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação”¹⁹ apresentados na Tabela 5 mostram que na ALMG as comissões permanentes são consideradas as instâncias decisórias mais importantes da casa, ao lado do Plenário.²⁰ Já na ALBA, as comissões permanentes aparecerem em terceiro lugar com apenas 11,3% das respostas, atrás do Plenário e da Mesa Diretora.

¹⁸ Servidores da Gerência Geral de Apoio às Comissões e da Secretaria Geral da Mesa. ALMG. Setembro de 2010.

¹⁹ A pesquisa foi realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). De um total de 624 foram entrevistados 513 deputados das Assembléias da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.



²⁰ Importante assinalar que dos 23 deputados que apontaram as “comissões” como instâncias mais importantes, 60,9% já tinham exercido mais de um mandato na Assembléia, tratando-se, portanto, de uma percepção fundamentada em um maior tempo de permanência na Assembléia.

Tabela 5: Instância mais importante da Assembléia segundo os deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALBA e na ALMG (%)²¹

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

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

Por meio da pesquisa também foi perguntado aos deputados por que eles consideravam aquela instância decisória a mais importante.²² Na ALBA, para explicar a importância do Plenário foi feita menção, 16 vezes (36,4% do total), entre os 35 deputados que afirmaram que esta era a instância mais importante da casa, ao caráter soberano de suas decisões. Afirmou-se que o Plenário, por ser, regimentalmente, a última etapa da tramitação de um projeto, tem a palavra final sobre os mesmos, sendo capaz de reverter qualquer decisão anterior. O outro aspecto mais destacado pelos deputados que assinalaram “Plenário” na questão anterior foi o fato de essa instância ser a mais ampla, democrática, representativa e heterogênea, dimensão citada nas respostas dos parlamentares 8 vezes (18,2% do total). O aspecto da discussão e do debate recebeu 4 menções (9,1% do total). Nas justificativas dos 6 deputados que afirmaram que as comissões eram as instâncias mais importantes da casa, a dimensão do debate, discussão e análise aprofundada dos projetos recebeu 5 menções (55,5% do total).²³

Na ALMG, os 23 deputados que afirmaram que as comissões eram as instâncias mais importantes da casa justificaram sua resposta fazendo menção à deferência do Plenário em relação às comissões, isto é, ao fato de que, na maioria das vezes, o Plenário apenas

²¹ Foi perguntado aos deputados: “Qual instância decisória – Mesa Diretora, Comissões Permanentes ou Plenário – é, de fato, a mais importante nesta Assembleia Legislativa?”.

²² Foi perguntado ao deputado: “Poderia me explicar POR QUE o(a) Sr(a) considera essa instância, de fato, a mais importante?”

²³ Ao justificarem a escolha pela Mesa Diretora como instância mais importante da casa foram feitas 4 menções ao poder decisório da Mesa e 2 menções á organização presidencialista da casa.

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

4. Comissões Representativas

O segundo indicador da organização informacional das comissões é a existência de comissões representativas da casa, isto é, compostas segundo o critério de proporcionalidade partidária. Como já afirmado, a composição das comissões proporcionalmente à força dos partidos é um dos traços centrais da organização informacional do Legislativo.

Nas duas casas, regimentalmente, as comissões devem ser compostas proporcionalmente à presença dos partidos e blocos parlamentares e os legisladores podem ser reconduzidos às comissões. A diferença fica por conta do período de permanência dos membros: enquanto na ALMG eles são indicados para um período de 2 anos, na ALBA, a composição muda anualmente, sem contar as substituições que são feitas dentro de uma mesma sessão legislativa. Tanto na ALBA quanto na ALMG, os membros são alocados às comissões pela presidência, por indicação dos líderes partidários e estes não podem substituir, sem justificativa  membros das comissões.

Na ALMG, os Blocos Parlamentares duram por uma seção legislativa enquanto a alocação de membros para as comissões ocorre de dois em dois anos. Em função disso, pode ocorrer que de um ano para outro haja modificações na composição dos blocos parlamentares. Entretanto, como informado por um servidor da Secretaria Geral da Mesa, a revisão da proporcionalidade no âmbito das comissões só é feita no caso da emergência de blocos parlamentares que representem uma mudança significativa na composição de forças da casa e que reivindiquem uma presença maior nas comissões. Em geral, por acordo entre os partidos, tem-se optado por manter a mesma composição

²⁴ A importância da Mesa foi justificada pelos deputados da ALMG pelo seu poder de pauta (5 referências, 25% do total), pela organização presidencialista da casa (3 menções, 12%) e pelo seu poder decisório (4 menções, 20%).

das comissões por dois anos. No caso dos presidentes e vices, entende-se que o mesmo, ao ser eleito, passa a possuir um mandato, não podendo ser substituído antes de completados 2 anos, mesmo em caso de mudança de partido. A mesma regra informal é observada na ALBA em relação aos presidentes e vices. Já em relação aos demais membros, os líderes partidários podem reivindicar a vaga na comissão caso o parlamentar deixe o partido ou bloco pelo qual obteve a vaga.

Na ALBA, a composição das comissões permanentes muda anualmente. Depois de formados os blocos, a maioria se agrupa em torno das bancadas da Maioria e da Minoria, havendo a possibilidade de não alinhamento. Embora o cálculo da proporcionalidade que orienta a alocação de membros para as comissões ocorra com base nas bancadas e nos blocos, estes podem sofrer mudanças em qualquer momento.

Na ALMG, uma vez definidas as bancadas e blocos partidários²⁵, divide-se o total dos membros da casa (77) pelo número de membros das comissões (7 em 3 comissões e 5 em 13 comissões), obtendo-se assim o quociente (11 no caso das comissões com 7 membros e 15,4 no caso das comissões com 5 membros).²⁶ O número de deputados de cada bloco ou bancada é dividido pelo quociente e assim tem-se o total de vagas que cada bloco ou bancada têm direito em uma dada comissão. Segundo o servidor responsável, o cálculo da proporcionalidade é feito apenas para as comissões de 7 membros, consideradas como as que possuem maior importância estratégica e apreciam as proposições de maior impacto jurídico e socioeconômico. Em relação às comissões de 5 membros, apenas as presidências são distribuídas proporcionalmente, as demais vagas são determinadas segundo uma ordem pré-definida de escolha.

Na ALMG, no início do ano de 2007, quando da posse dos deputados, 14 partidos tinham representação na Assembléia e havia um bloco parlamentar, o Bloco Social-Democrata (BSD), de apoio ao governo, formado por 6 partidos. A Tabela 6

²⁵ Para se constituir em bancada, cada partido necessita ter, no mínimo 5 membros (Art. 66 RI ALMG). Os blocos parlamentares devem contar com, no mínimo, 16 membros. (Art. 71, RI ALMG). Os partidos que não conseguem se constituir em bancada e não aderem a blocos partidários, em teoria, não têm direito a lugares nas comissões. Na prática, porém, tem-se tentando acomodar esses partidos nos órgãos da casa. Na ALBA, os blocos parlamentares na ALBA devem possuir, pelo menos, 6 deputados (Art. 34 RI ALBA).

²⁶ A Comissão de Ética e Decoro Parlamentar orienta-se por resolução própria e não participa do cálculo da proporcionalidade. Segundo informou um servidor da casa, por acordo entre líderes, a Comissão de Participação Popular foi excluída do cálculo da proporcionalidade em favor do Partido dos Trabalhadores que desde sua criação tem exercido maior controle sobre a comissão.

mostra como foi feito o cálculo para as comissões de 7 membros no início da legislatura 2007-2010.

Tabela 6: Cálculo da proporcionalidade das bancadas e blocos partidários no âmbito das comissões de 7 membros na ALMG (2007)²⁷

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

Fonte: Secretaria Geral da Mesa (SGM) - ALMG

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

Uma regra informal na ALMG, há vigor já há muitos anos, determina que primeiro seja feita a distribuição das presidências e vice-presidências e depois a distribuição, entre as bancadas e blocos partidários, das demais vagas nas comissões. Para a distribuição proporcional das 16 presidências e vice-presidências (excluem-se as comissões de Ética e Decoro Parlamentar e a de Participação Popular), aplica-se a mesma regra anterior como se houvesse “uma comissão de presidentes”. O quociente de 4,81 é obtido dividindo-se o total de membros da casa (77) pelo total de presidências e vice-presidências (16). Essa regra baseia-se na idéia de que o poder de agenda nas comissões pertence, de fato, aos presidentes e vice-presidentes e, por essa razão, é no âmbito desses cargos que a proporcionalidade é mais decisiva. Assegura-se, assim, que todas as bancadas e blocos partidários, inclusive os que fazem oposição ao governo, tenham o controle do número de presidências que lhes cabe dado o número de cadeiras controlado na casa

²⁷ As 3 comissões com 7 membros são as de Constituição e justiça, Administração pública e Fiscalização financeira e orçamentária.

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

A Tabela 7 apresenta uma comparação entre o percentual de cadeiras dos partidos e blocos na ALMG e o percentual de vagas ocupadas por eles no âmbito das comissões permanentes.

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

Blocos/partidos	N. de cadeiras	N. de vagas nas comissões	N. de presidências a que teriam direito	N. de presidências
BSD (PSDB+PPS+PTB+PHS+PSC+PMN)	26 (33,8)	24 (27,9)	5	5
PFL (DEM)	10 (12,3)	11 (12,8)	2	2
PMDB	9 (11,7)	10 (11,7)	2	2
PT	9 (11,7)	10 (11,7)	2	2
PV	7 (9,1)	11 (12,8)	2	2
PDT	5 (6,5)	6 (7,0)	1	1
PP	5 (6,5)	6 (7,0)	1	1
PSB	5 (6,5)	7 (8,1)	1	1
PCdoB	1 (1,3)	1 (1,2)	0	0
Total	77 (100,0)	86 (100,0)	16	16

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

De modo geral, observa-se bastante congruência entre o peso dos partidos e blocos na casa e sua presença nas comissões. As maiores distorções foram observadas para o BSD (subrepresentado nas comissões) e para o PV (sobre-representado nas comissões). Os partidos que à época eram oposição ao governo – PT, PMDB e PCdoB – ocupavam, juntos, 24,7% das cadeiras da Assembléia e 24,4% das vagas nas comissões.

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

Na ALBA, no ano de 2007, 17 partidos tinham representação. Destes, 15 se reuniram em 5 blocos parlamentares, 3 de apoio ao governo e 2 de oposição. O PMDB e o DEM, por já possuírem um número de membros que os dava *status* de bancada, não se incorporaram a nenhum Bloco.²⁸ Os três blocos de apoio ao governo mais o PMDB formaram a Bancada da Maioria; o bloco PR/PT mais o PFL (atual DEM) formaram a Bancada da Minoria. E o bloco PP/PRP não se alinhou a nenhuma das duas bancadas.

Na ALBA, calcula-se a proporcionalidade de representação de cada partido, multiplicando-se o número dos deputados de cada partido ou bloco parlamentar pelo número de membros das comissões (8) e dividindo-se este produto pelo total dos deputados da Assembléia (63) (Art. 30, RI ALBA).²⁹

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

²⁸  ALBA, para ser considerado bancada, o partido deve possuir, no mínimo, 6 membros. O *status* de bancada dá ao partido espaço nas comissões e tempo exclusivo nas seções plenárias, além de representação na Mesa Diretora (Art. 34, RI ALBA).

²⁹ Resultando da operação acima excedente fracionário, as vagas remanescentes são preenchidas pelos partidos cuja fração obtida mais se aproximar da unidade. Havendo coincidência no coeficiente fracionário, o preenchimento da vaga é feito por sorteio (Art. 30, RI ALBA).

A distribuição das presidências e vice-presidências se faz da mesma forma que na ALMG. Multiplica-se o total de membros de cada bloco ou partido pelo total de presidências (10) como se houvesse uma comissão de presidentes e divide-se o produto pelo total de membros da casa (63). O resultado equivale ao número de presidências que cada partido ou bloco tem direito. A escolha de quem, dentro do bloco, ocupará esta ou aquela presidência, fica a cargo de acordos entre os partidos com eleição final pela comissão.

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

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

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

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

Em 2008, a composição das comissões foi semelhante à de 2007: a Bancada da Maioria teve direito a 5 vagas em cada comissão; a Bancada da Minoria a 2 vagas; e o PP, que não se alinhou a nenhuma das duas bancadas, teve direito a 1 vaga em cada comissão. Entretanto, não foi possível verificar o grau de proporcionalidade entre o peso

dos partidos, blocos e bancadas na Assembléia no ano de 2008 e sua presença nas comissões. Várias modificações na composição dos blocos e das bancadas ocorreram ao longo do ano de 2007 e 2008, mas não foi possível encontrar no Diário Oficial do Legislativo da Bahia ou entre os servidores o registro de quais partidos pertenciam a quais blocos no momento de distribuição das vagas das comissões no ano de 2008.

Com base nos dados apresentados, observa-se, portanto, que tanto na ALBA quanto na ALMG foi observada a exigência da organização informacional relativa à representatividade das comissões.

5. Presença de Especialistas e sua alocação para as Comissões correspondentes

Para analisar a composição das comissões legislativas contavam com a presença de especialistas e este critério informava a alocação de membros para as comissões foi utilizado como indicador de especialização a formação acadêmica do deputado, sua experiência profissional e a ocupação de cargos públicos não-eletivos (tanto em cargos de secretarias municipais e estaduais e ministérios). Foram analisados os currículos de aqueles parlamentares que, nesses três itens, concentraram-se em uma única área tornado-se, dessa forma, pessoas com maior capacidade de processar informações em sua área de conhecimento.

Os dados sobre o *background* dos parlamentares foram obtidos nos sites das Assembléias que, segundo os servidores de ambas as casas, oferecem a informação mais completa.³⁰ Os servidores informaram que os currículos são fornecidos pelos próprios parlamentares. Apesar de ser sugerido um padrão para o fornecimento das informações, nem todos os deputados o seguem. Em grande parte dos casos, também não há informação sobre o período de tempo em que o deputado permaneceu nessa ou naquela função. Essas são limitações para apreender a trajetória do deputado de forma mais precisa. Partiu-se do pressuposto de que os deputados, ao fornecerem os dados, incluem os fatos e as experiências de sua trajetória profissional e política que consideram mais importantes.

A análise dos currículos dos 78 deputados mineiros e dos 65 parlamentares baianos que exerceram mandato em algum momento dos anos de 2007 e 2008 revelou

³⁰ Foram coletadas informações sobre todos os deputados que exerceram mandato em algum momento nos anos citados. Na ALMG, eles somam 78 e na ALBA, 65.

que apenas uma minoria pode ser considerada especialista segundo o critério adotado. Apenas 8 deputados (10,3%) que exerceram mandato na ALMG nos anos de 2007 e 2008 podem ser considerados especialistas por terem atuado em uma mesma área nos três momentos analisados. Na ALBA, apenas 3 deputados (4,6%) podem ser considerados especialistas.

Tabela 9: Perfil dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008) (%)

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

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

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

Para delimitar as áreas de formação e experiência profissional compatíveis com as áreas temáticas das comissões, utilizou-se como base as competências de cada comissão definidas nos regimentos internos. De acordo com o regimento é possível identificar os conhecimentos e capacidades exigidos aos membros de cada comissão.³¹

As Tabelas 10 e 11 apresentam informações sobre o perfil dos membros alocados para as comissões na ALBA e na ALMG, incluindo os presidentes, e sobre o número de substituições por comissão. Importante esclarecer que para o caso da ALBA a análise foi feita separadamente para os anos de 2007 e 2008 já que o mandato dos membros das comissões é de um ano.

³¹ O estabelecimento dessas correspondências certamente contém alguma dose de arbitrariedade. Buscou-se ampliar ao máximo o escopo das comissões considerando-se a característica interdisciplinar de vários tipos de formação e profissões.

Na ALBA, em 2007 e 2008 existiam 10 comissões permanentes com 8 membros cada, totalizando 80 vagas a serem preenchidas.³² Na ALMG, as 18 comissões somavam um total de 96 vagas, sendo 15 comissões com 5 membros e 3 comissões com 7 membros. Excetuando-se as três comissões de 5 membros não analisadas aqui (Ética e decoro parlamentar, Redação e Participação popular), chega-se a um total de 15 comissões, sendo 12 com 5 membros e 3 com 7 membros cada, somando 81 vagas.³³

Tabela 10: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALBA e número de substituições (2007-2008)

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

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

³² No início do ano de 2007, na ALBA, existiam 13 comissões que, inclusive, chegaram a ser compostas. Entretanto, logo após o início da seção, as 13 comissões foram transformadas em 10.

³³ Optou-se por excluir da análise as Comissões de Redação, de Participação Popular e de Ética e Decoro Parlamentar na ALMG por se considerar que elas não exigem uma formação específica. Além disso, como já informado, a Comissão de Ética na ALMG é composta segundo critérios específicos definidos na resolução de sua criação.

Tabela 11: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALMG e número de substituições (2007-2008)

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

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

A Tabela 10 mostra que, na ALBA, tanto em 2007 quanto em 2008, 36,2% das 80 vagas das 10 comissões permanentes foram preenchidas com deputados com alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão. Na ALMG, 42% das 81 vagas das 15 comissões analisadas foram preenchidas com deputados que tinham alguma formação acadêmica e/ou experiência profissional na área temática da comissão (Tabela 11).

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

Na ALBA foi grande a rotatividade dos membros das comissões: em 2007, foram 20 substituições (25% do total) e em 2008 foram 31 substituições (39% do total). Do total das 80 vagas das comissões, 68,8% foram preenchidas com os mesmos deputados no início de 2007 e no início de 2008. Na ALMG, a rotatividade nas comissões foi bem menor. Verificou-se 6 substituições no ano de 2007 (7,4% do total de membros) e 7 substituições no ano de 2008 (8,6% do total de membros). De um ano para outro, apenas 6 deputados mudaram de comissão, o que equivale a 7,4% do total.³⁴

Uma vez que em ambas as Assembleias, não está prevista a possibilidade de substituição injustificada de membros das comissões pelos líderes, a grande diferença em termos de rotatividade deve ser resultado de uma diferença no grau de observância da regra. O tempo de permanência do parlamentar na comissão também é importante do ponto de vista informacional: quanto maior, maiores as chances de que os parlamentares acumulem conhecimentos nas áreas temáticas das comissões e se tornem especialistas com capacidade de dar um maior aporte informacional ao processo legislativo. Nesse quesito, a ALMG oferece mais incentivos à especialização do que a ALBA.

Outra tarefa importante que, infelizmente, extrapolou os limites deste artigo seria verificar se havia nas Assembléias membros titulares com conhecimentos na área temática da comissão provenientes de partidos situados em diferentes pontos do espectro ideológico e de partidos alinhados e não alinhados ao governo.

6. Existência de um assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado

O quarto e último indicador da organização informacional do Legislativo é a existência de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado destinado a prover de informações a totalidade dos parlamentares. Neste artigo o foco recaiu sobre os órgãos de assessoramento que se concentram na produção de informações substantivas na forma de estudos e diagnósticos, de forma sistemática, rotineira e apartidária com o objetivo de atender à totalidade dos deputados da casa. Considera-se que a produção de informações ocorre segundo esses parâmetros quando

³⁴ Na ALBA a composição das comissões muda anualmente, logo, é claro que a rotatividade é maior de um ano para o outro do que a verificada na ALMG. Entretanto, mesmo dentro do próprio ano as substituições na ALBA foram muito mais frequentes.

está a cargo de um órgão de assessoramento institucional. Estes podem ser centralizados ou voltados especificamente para atender às comissões.

Constatada a existência de tal órgão, buscou-se verificar seu grau de institucionalização e desenvolvimento a partir dos seguintes parâmetros: diversificação das áreas de especialização de seus membros; grau em que a produção de informações ocorre de forma criteriosa, sistemática e rotineira; capacidade do órgão para responder às demandas dos parlamentares; e o quanto estes órgãos se constituem em uma fonte de informações efetivamente acionada pelos parlamentares.

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

O Regimento Interno da ALBA não faz referência à existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo central ou voltado especificamente para o assessoramento às comissões. Prevê apenas que as comissões podem “convidar (...) técnicos, especialistas e representantes de entidades para estudo, exposição ou debate de temas do interesse da Comissão” (Art. 68, RI ALBA). A Lei N. 8.902 de 18 de dezembro de 2003 que dispõe sobre a estrutura organizacional da ALBA e dá outras providências, estabelece como função da Diretoria Parlamentar, vinculada à Superintendência de Assuntos Parlamentares, “planejar, coordenar, executar e controlar as atividades relativas à prestação de serviço aos parlamentares, *fornecendo-lhes meios e informações necessários aos trabalhos nos gabinetes, comissões técnicas e Plenário*”. Em tese, caberia a esta Diretoria exercer a função de assessoramento técnico. Entretanto, as entrevistas realizadas com os servidores sugerem que as demandas de informação dos deputados são dirigidas ao próprio diretor parlamentar, à Divisão de Documentação (no interior da Diretoria Parlamentar) e aos próprios gabinetes. Em relação a cada uma delas se desenvolve uma dinâmica diferente.

A Divisão de Documentação funciona no mesmo espaço físico que a Biblioteca (classificado por um servidor do setor como precário e inadequado à realização das atividades), sendo também encarregada das funções de organização dos anais e do arquivo. Segundo o servidor entrevistado, a Divisão busca manter relatórios sobre temas em saliência na mídia, monta bancos de dados de assuntos diversos se valendo da Internet, jornais e revistas a partir da avaliação do que *poderia ser* do interesse dos

parlamentares. Ou seja, em alguma medida, o setor busca se antecipar às demandas dos deputados. Estas, em sua maioria, são apresentadas pelos funcionários dos gabinetes e se referem aos antecedentes jurídicos de uma proposição. Em menor número, as demandas também são feitas pelos próprios deputados ou pelo diretor parlamentar.³⁵

Tais dados, porém, refletem impressões dos entrevistados já que a Divisão não mantém um registro do número de demandas feitas e atendidas e dos temas e assuntos sobre os quais versavam. Não há uma sistemática na demanda de informações, em geral, os funcionários dos gabinetes telefonam ou comparecem à Divisão perguntando “o que tem sobre isso aí?”. E, em geral, as informações solicitadas são “para ontem”.³⁶

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

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

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

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

³⁵ Servidor da Divisão de Documentação. ALBA. Dezembro de 2009.

³⁶ Idem.

(que seria a Diretoria Parlamentar e a Divisão de Documentação), nem de longe pode ser considerado institucionalizado no sentido aqui proposto. Não há uma preocupação em compor os órgãos que, em tese, deveriam oferecer assessoramento técnico-legislativo, com profissionais de diferentes áreas e especialização.

O processo de demanda de informações pelos parlamentares e as respostas dos técnicos não ocorrem de acordo com um método bem definido podendo ser ou não intermediados pelo próprio diretor parlamentar. Também não há algo como uma consultoria legislativa voltada especificamente para o trabalho nas comissões. A Secretaria Geral das Comissões realiza apenas o assessoramento processual, disponibilizando um servidor para cada comissão como secretário (incluindo servidores não concursados que não tem, necessariamente, conhecimentos específicos na área temática da comissão).

Não é possível elaborar um esquema de circulação de informação na ALBA dado que não há regras claras para a apresentação de demandas pelos parlamentares ou de apresentação de respostas pelos órgãos responsáveis. A Divisão de Documentação que, em tese, seria responsável pelo assessoramento da totalidade dos parlamentares da casa, não conta com recursos materiais e humanos adequados. Segundo alguns entrevistados, com frequência esse órgão é “atropelado” pela Diretoria Parlamentar que concentra grande parte das funções e, muitas vezes, não é sequer acessado (no caso em que a informação é produzida no âmbito dos gabinetes).

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

opinião de especialistas, da mídia, do Diário Oficial do Legislativo e dos bancos de dados estaduais.

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

Um quadro muito diferente é observado na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, sobretudo no que se refere ao trabalho desenvolvido pela Consultoria Temática. A criação da Consultoria Legislativa ocorreu na década de 1980 e remonta ao processo de modernização da ALMG que teve início neste período. As mudanças então realizadas foram consolidadas mediante modificações no texto do Regimento Interno de 1997 e resultaram em uma organização mais complexa e diferenciada da casa com uma definição bastante clara de papéis e funções que significou uma redistribuição de poder no interior da instituição, ampliação da transparência, e em maior equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo no tocante ao acesso á informação (Anastasia, 2001).

Nos anos 90 ocorreu a separação da Consultoria Legislativa em relação ao trabalho dos gabinetes compostos por funcionários livremente nomeados pelos deputados dentro do limites de recursos disponibilizados e que permanecem durante o mandato.

Em entrevista realizada com um servidor da Consultoria Temática foram esclarecidos vários aspectos do trabalho do órgão.³⁷ Entre suas funções estão o assessoramento temático às comissões e aos deputados nas atividades legislativas e político-parlamentares; o desenvolvimento de programas de pesquisa destinados a subsidiar o processo legislativo; a realização de estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa; a elaboração de instruções, minutas de proposições, estudos técnicos sobre diversas matérias; e o assessoramento e suporte na realização das audiências públicas regionais e dos eventos institucionais.

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

³⁷ Servidor da Gerência Geral de Consultoria Temática. ALMG. Abril de 2010.

Consultoria tem função pró-ativa, tomando a iniciativa na produção de estudos e relatórios que julga importantes tendo em vista os trabalhos legislativos.

A diferença entre o trabalho da Consultoria Legislativa e o trabalho desenvolvido pelos funcionários de gabinete é bastante clara.³⁸ Segundo um servidor entrevistado, “o funcionário de gabinete atua em sintonia com os compromissos políticos, partidários e ideológicos assumidos pelo parlamentar ao longo de sua carreira política. Já a consultoria institucional tem por norte um assessoramento eminentemente técnico, caracterizado pela neutralidade e isenção na elaboração dos trabalhos”.³⁹

A estrutura atual da Consultoria Legislativa envolve a Diretoria do Processo Legislativo, a Gerência Geral de Consultoria Temática composta por 4 núcleos e 8 subgerências especializadas em áreas diversas. Além disso, possui um Grupo de Acompanhamento de Políticas Públicas e 3 projetos vinculados.

Nos anos de 2007 e 2008 o órgão contava com 49 consultores, sendo 44 concursados. Entre eles, 14 possuíam especialização, 5 tinham mestrado e 2 tinham doutorado. As áreas de formação eram as mais diversas: Direito (constitucional e administrativo), Ciências sociais, Administração pública, Contabilidade e finanças, Letras, Psicologia, História, Odontologia, Química, Engenharia, Biblioteconomia, Geologia, Física, Biologia, Ciência da computação, Administração de empresas, Ciências contábeis, Economia e Geografia. O servidor entrevistado avalia como muito boa a infra-estrutura da Consultoria que está instalada em 3 andares de um edifício anexo à ALMG, com salas para cada “sub-gerência”, computadores, internet, etc.

A forma de demanda de trabalhos à Consultoria obedece a uma rotina bastante sistemática. A maioria das solicitações é feita por um sistema informatizado, a INTRANET, mediante um formulário próprio, que os funcionários dos gabinetes preenchem em nome do deputado. Embora o acesso ao formulário seja amplo, as solicitações têm que ser feitas sempre em nome de um deputado ou em nome de autoridades administrativas da Casa. As solicitações também podem ser encaminhadas pelas comissões, o que é comum, pois os presidentes com frequência enviam à Consultoria documentos para exame. As lideranças e os Partidos com representação na

³⁸ Na ALMG os funcionários de gabinete fazem parte do recrutamento amplo, formado por servidores não estáveis, contratados livremente pelos deputados, enquanto os funcionários da Consultoria fazem parte do quadro permanente de servidores concursados. Fica a critério do deputado compor seu gabinete com especialistas em diferentes áreas de políticas públicas.

³⁹ Servidor da Gerência Geral de Consultoria Temática. ALMG. Abril de 2010.

Casa também são assessorados pela Consultoria que trabalha com frequência para as Assessorias de Maioria e de Minoria, por solicitação das lideranças.

O trabalho produzido é enviado ao deputado, cabendo a ele dar a destinação e a utilização que achar conveniente. Em geral, as demandas feitas são de três tipos: pareceres, informação e nota técnica. Os pareceres, por dependerem de fatores políticos, não têm um prazo estabelecido para serem elaborados. Estes também não são assinados pelo consultor ou consultores responsáveis. Segundo o servidor da Consultoria, apenas duas vezes, em dez anos, os relatores apresentaram pareceres sem recorrer à Consultoria. Esta, para acelerar o processo, submete uma minuta de parecer técnico ao parlamentar ou ao seu assessor, mas esses podem solicitar as alterações que julgarem necessárias e, inclusive, defender uma posição totalmente contrária à sugerida pela Consultoria. Nesse caso, a Consultoria se esforça para viabilizar tecnicamente a vontade manifestada pelo parlamentar, na medida do possível. No ano de 2007 a Consultoria produziu 4037 pareceres e no ano de 2008, 3274.

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

Para a obtenção de informações e realização de estudos, a consultoria estabelece parcerias com instituições de ensino e pesquisa, realiza seminários e ciclos de debates com a presença de especialistas em diversos assuntos, organiza grupos de trabalho, além de se valer, é claro, do conhecimento do corpo técnico de consultores.

A ALMG conta ainda com um órgão de assessoramento específico às comissões, a Gerência-Geral de Apoio às Comissões que realiza um assessoramento processual e operacional.

Segundo o servidor entrevistado é possível, portanto, dividir o assessoramento na ALMG em três tipos: assessoramento técnico-político, feito pelos funcionários de gabinete; assessoramento processual (feito pela Gerência-Geral de Apoio às Comissões)

e assessoramento técnico-institucional feito pela Consultoria Legislativa. Os deputados podem, ainda, obter informações por meio da contratação de consultoria externa.⁴⁰

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

Os dados coletados em ambas as Assembléias apresentam convergências com as percepções dos deputados a respeito dos órgãos de assessoramento da casa como mostram as Tabelas 14 e 15, elaboradas a partir de dados produzidos no âmbito da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação” (CEL-DCP, 2007-2008).

Tabela 14: Avaliação dos deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA sobre os recursos da Assembléia (%)

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

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

⁴⁰ As informações sobre o montante gasto pelos deputados na contratação de consultorias externas só contemplam os gastos realizados a partir do mês de julho de 2009.

Tabela 15: Avaliação do desempenho da Consultoria Legislativa pelos deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA (%)

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

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

A assessoria técnico-legislativa recebeu uma avaliação muito melhor entre os deputados mineiros do que entre os baianos. Enquanto entre os primeiros 93,6% classificaram a assessoria nos pontos 4 e 5 da escala, na ALBA, apenas 52,8% situaram-se nesses pontos. No tocante à avaliação dos recursos humanos da casa, a diferença é menor, mas, ainda sim, importante: 62,2% dos deputados baianos avaliaram os recursos humanos utilizando os pontos mais altos da escala; entre os mineiros esses pontos foram utilizados por 87,3%. Também em relação à avaliação da Consultoria Legislativa observa-se a mesma diferença: enquanto 95,2% dos deputados da ALMG avaliam o desempenho da Consultoria como ótimo ou bom, na ALBA 52,8% avaliaram como bom e apenas 5,7% como ótimo. Entretanto, deve-se ressaltar que não há, na ALBA, uma assessoria técnico-legislativa ou uma Consultoria Legislativa. Portanto, a opinião expressa pelos deputados baianos demonstra seu desconhecimento da própria estrutura administrativa da casa.

Um dado curioso, no que se refere à ALMG, pode ser observado na Tabela 16. Apesar de avaliarem muito bem os órgãos de assessoramento legislativo da casa, apenas 27% dos entrevistados afirmaram que esta é a principal fonte a que recorrem para se posicionar sobre temas específicos. A maioria, em ambas as Assembleias, tem na assessoria de seu gabinete sua principal fonte de informação.

Tabela 16: Principal fonte a que recorre para se posicionar sobre temas específicos segundo os deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 na ALMG e na ALBA % (n)

	ALBA	ALMG
Assessoria da Assembléia	9 (17,0)	17 (27,0)
Assessoria do gabinete	32 (60,4)	40 (63,5)
Líder de se partido	1 (1,9)	1 (1,6)
Fontes externas à Assembléia	10 (18,9)	4 (6,3)
NS / NR	1 (1,9)	1 (1,6)
Total	53 (100,0)	63 (100,0)

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

Dado o nível de desenvolvimento da Consultoria Temática da ALMG e a forma como esta se encontra preparada para atender às demandas dos legisladores, era esperado que um percentual maior de deputados afirmasse utilizar a assessoria da Assembléia como principal fonte para se posicionar sobre os temas discutidos na casa.⁴¹

Esse fato demonstra que o fato de a informação estar disponível não significa que os deputados realmente a acionem a todo o momento. Na realidade, a minoria das demandas de informação consiste em estudos mais aprofundados e sofisticados sobre temas substantivos. Observa-se que o uso que os deputados fazem dos recursos informacionais da casa é dependente de alguns fatores como o próprio perfil do deputado e o perfil dos funcionários de seu gabinete.

7. Considerações finais

As evidências apresentadas neste artigo não deixam dúvidas de que a Assembléia de Minas Gerais apresenta vários traços de uma organização informacional, o mesmo não se verificando na ALBA. Em relação ao primeiro indicador de organização informacional – atuação das comissões permanentes – observou-se que, embora as Assembléias não difiram muito entre si em relação à estrutura e prerrogativas das comissões, elas se diferenciam muito em relação ao uso que as comissões fizeram de suas prerrogativas no período estudado. As comissões permanentes da ALMG

⁴¹ Ainda assim, de todas as 12 Assembléias investigadas na pesquisa foi na ALMG que se verificou o maior percentual de deputados que afirmou ter a Assessoria da Assembléia como principal fonte de informação, percentual também superior ao verificado na ALBA.

fizeram um uso muito mais intenso de suas prerrogativas do que as comissões permanentes da ALBA.

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

Tais dados encontram eco nas percepções e opiniões emitidas pelos servidores de ambas as casas e, também, na opinião dos próprios deputados em exercício nos anos de 2007 e 2008 sobre o funcionamento das comissões permanentes. Uma opinião bastante difundida entre os servidores entrevistados na ALMG é a de que o processo decisório na casa tem se deslocado cada vez mais do Plenário para as comissões e de que estas vêm se tornando as principais instâncias decisórias da casa. Já na ALBA, servidores e deputados concordam que as comissões parlamentares não são instâncias importantes na casa.

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

No que se refere ao quesito “presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes”, os dados apresentados mostram que a ALMG parece operar mais dentro de uma lógica informacional do que a ALBA. Em ambas as casas é muito reduzido o número de parlamentares que podem ser considerados especialistas a partir dos critérios estabelecidos. A maioria dos deputados teve uma trajetória acadêmica, profissional e política errática e não se especializou em uma única área. Ainda assim, os dados mostram que a formação e a experiência prévia dos

parlamentares nas áreas temáticas das comissões parecem contar mais para a sua alocação como titular na ALMG do que na ALBA, ainda que, em ambas, menos da metade dos parlamentares alocados para as comissões tivesse conhecimentos nos temas de sua jurisdição.

Mais importante, porém, é a informação a respeito da rotatividade de membros nas comissões: enquanto na ALMG, menos de 10% dos membros foram substituídos dentro de cada ano e de um ano para outro, na ALBA o número de substituições foi bastante superior. Deve-se considerar o fato de que na ALBA a composição muda anualmente, logo, é claro que a rotatividade é maior de um ano para o outro do que a verificada na ALMG. Entretanto, mesmo dentro do próprio ano, as substituições na ALBA foram muito mais frequentes.

É de se esperar, portanto, que na ALMG, em comparação com a ALBA, os membros das comissões tenham maiores incentivos para se especializarem e terminem seu mandato nas comissões com maiores conhecimentos em sua área. A análise não permite concluir que considerações de natureza distributivista ou partidária não estiveram presentes na decisão dos líderes ao alocar os membros titulares para as comissões nos anos de 2007 e 2008 em ambas as casas. Mas, ainda que se refiram a um período limitado de tempo, apenas meia legislatura, os dados parecem reforçar a hipótese de que os líderes partidários se orientam pela necessidade de reduzir os custos informacionais do processo legislativo buscando alocar para as comissões parlamentares deputados que, pelas peculiaridades de sua trajetória, sofreram algum grau de exposição aos problemas e temas peculiares às diferentes comissões.

Grande diferença entre as casas foi observada em relação ao quarto indicador de organização informacional. Observou-se, na ALBA, a ausência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo e de uma sistemática de produção, coleta e circulação de informações. Os dados sugerem que os parlamentares baianos tenham oportunidades desiguais no tocante ao acesso à informação de qualidade, oportunidades estas que dependem, em grande parte, dos conhecimentos dos próprios parlamentares, da qualificação dos servidores de seus gabinetes, da estrutura mantida pelas lideranças de seus partidos e de seus recursos individuais.

Diferentemente, na ALMG, o desenvolvimento e institucionalização da Consultoria Legislativa são evidenciados: (a) pela diferenciação de sua estrutura; (b) pela presença de um amplo e diversificado quadro de servidores concursados aos quais se aplicam regras claras de ascensão na carreira; (c) pela existência de uma forma

bastante sistemática de apresentação de demandas e produção de informações; e (d) pelo grande volume de trabalhos produzidos pelo órgão no período estudado. Esta conclusão é corroborada por Anastasia (2001) que, estudando o processo de modernização institucional na ALMG, destacou que as mudanças realizadas no período estabeleceram um conjunto de dispositivos que permitiram o incremento da disponibilidade e da troca de informações no interior da instituição. Além disso, para a autora, as novas regras e procedimentos adotados parecem “evidenciar a escolha de um perfil institucional consistente com os pressupostos da teoria informacional da organização legislativa” (Anastasia, 2001: 36).

Os dados e informações analisados permitem afirmar que, em comparação com a ALBA, a ALMG mostra-se muito mais próxima de uma organização informacional e, por isso, mais capacitada para colocar à disposição do conjunto de seus membros informações de qualidade a baixo custo. É razoável concluir que os parlamentares mineiros tenham oportunidades mais igualitárias no tocante ao acesso à informação de qualidade.

Entretanto, deve-se destacar que o fato de a informação estar disponível não significa que os deputados realmente a acionem a todo o momento. Observa-se que, na realidade, a minoria das demandas de informação dos parlamentares mineiros consiste em estudos mais aprofundados e sofisticados sobre temas substantivos. Segundo informaram alguns servidores, o uso que os deputados fazem dos recursos informacionais da casa é dependente de alguns fatores como o próprio perfil do deputado e o perfil dos funcionários de seu gabinete.

Como já afirmado no início deste artigo, muitas semelhanças podem ser apontadas na estrutura e prerrogativas das Assembléias Estaduais de Minas e da Bahia, assim como na estruturação e nos poderes das comissões parlamentares. Apesar disso, os dados apresentados neste artigo mostram importantes diferenças organizacionais entre as casas e no que tange ao funcionamento e desempenho das comissões. Se as prerrogativas das Assembléias e das comissões, particularmente, não se distinguem substancialmente, como, então, explicar essas diferenças?

Tal explicação poderia ser buscada no grau de centralização decisória nos dois estados, seja no tocante à distribuição de prerrogativas entre os atores políticos, seja no que se refere aos procedimentos de tomada de decisão. Segundo a literatura, um alto grau de centralização decisória, seja em torno do Poder Executivo ou das lideranças

partidárias, geraria obstáculos para o funcionamento das comissões. Mas, também quanto a esse quesito, não se observam diferenças substanciais: as prerrogativas dos governadores mineiros e baianos assim como das lideranças partidárias são muito semelhantes. Tanto o governador baiano quanto o mineiro podem iniciar o processo legislativo; têm iniciativa exclusiva nas áreas administrativa e econômica e na proposição do orçamento; podem elaborar leis delegadas, tem poder de veto total e parcial e podem requerer, dentro de limites estabelecidos, tramitação de urgência para os projetos de sua autoria.

Entre as prerrogativas do Colégio de Líderes da ALMG destacam-se a de influenciar diretamente a agenda do Plenário, representar as bancadas, escolher membros para compor as comissões permanentes e encaminhar votações nas comissões. Os líderes não podem substituir livremente os membros das comissões e não podem solicitar tramitação de urgência. Na ALBA não está previsto o funcionamento de um colegiado de lideranças, mas os líderes possuem prerrogativas importantes como representar a bancada, solicitar tramitação de urgência e alocar membros para as comissões (Regimentos internos da ALMG e da ALBA). A inexistência de Colégio de Líderes na Bahia poderia resultar em um processo decisório menos centralizado, mas esta conclusão dependeria de outras evidências empíricas.

Como afirmado no início deste artigo, a prerrogativa do Executivo e das lideranças partidárias de pedir urgência na tramitação dos projetos e seu uso recorrente tem sido apontados como um dos principais obstáculos ao funcionamento das comissões parlamentares nos legislativos brasileiros. O pedido de urgência não impossibilita que as comissões emitam parecer sobre os projetos, mas reduz sobremaneira o prazo do relator e dos demais deputados para estudarem, debaterem e se posicionarem sobre o tema.⁴²

Quando solicitada, a tramitação de urgência reduz de 15 dias para 48 horas na ALBA e reduz de 20 para 10 dias na ALMG o prazo para as comissões emitirem parecer. O trabalho das comissões da ALBA parece, portanto, ser mais prejudicado com a solicitação da urgência do que o das comissões da ALMG, no que se refere aos prazos. Entretanto, em ambas as Assembléias, o Regimento Interno limita o uso da prerrogativa

⁴² No caso de urgência solicitada pelo governador, em ambas as casas, a Assembléia tem 45 dias para se manifestar sobre o projeto, quando, então, o mesmo deve ser incluído em ordem do dia para discussão e votação em turno único, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos.

de urgência, tanto em relação aos temas quanto em relação ao número de projetos que podem tramitar simultaneamente nesse regime.

O uso dessa prerrogativa, em ambas as casas, no período estudado, foi pouco significativo. Na ALBA, 14,3% e 19,1% dos projetos aprovados nos anos de 2007 e 2008 (excetuando-se legislação com pouca relevância), tramitou em regime de urgência, em 2007 e 2008, respectivamente. Na ALMG, foram 5,7% e 4,6% em 2007 e 2008, respectivamente.⁴³

O fato do uso da prerrogativa da urgência ter sido proporcionalmente mais intenso na ALBA do que na ALMG, no período estudado, pode auxiliar a explicar as diferenças observadas no desempenho das comissões permanentes. Entretanto, deve-se lembrar que o momento em que a urgência é solicitada tem diferentes impactos sobre o trabalho das comissões (Santos e Almeida, 2008). Seus efeitos são menores quando o requerimento é feito e aprovado apenas depois de a comissão ter iniciado o estudo da matéria. Além disso, o requerimento de urgência não deve ser visto apenas como uma arma do Executivo para acelerar a aprovação de projetos de sua autoria e impedir a ocorrência de modificações pelo Legislativo. Em vários casos, ele pode ocorrer quando já há consenso em torno de uma matéria apenas como forma de abreviar o processo.⁴⁴

As razões assinaladas pelos deputados mineiros para justificar qual instância decisória é mais importante na casa podem auxiliar a compreender as diferenças observadas no funcionamento e no desempenho das comissões permanentes da ALBA e da ALMG. É bastante razoável supor que a força das comissões na ALMG esteja relacionada aos ganhos informacionais produzidos por elas. Estudos sobre o processo de modernização institucional na ALMG encorajam a hipótese de que nesta casa o desempenho das comissões esteja relacionado ao desenvolvimento e institucionalização de um assessoramento técnico-legislativo com alto nível de qualificação. Mas, principalmente, a importância das comissões e a crescente descentralização do processo decisório parecem resultar do fato de que elas, cada vez mais, vêm se convertendo na porta de entrada do parlamento para os cidadãos e grupos organizados.

⁴³ Diretoria de Controle do Processo Legislativo (ALBA); Gerência de Documentação e Informação (ALMG).

⁴⁴ Para dimensionar o uso e o impacto da urgência nos legislativos estaduais seriam necessárias mais evidências quantitativas sobre a sua frequência, a autoria dos projetos, as matérias e o momento de sua solicitação.

Uma visão difundida entre os servidores entrevistados e sustentada por estudiosos do Poder Legislativo (Anastasia, 2001; 2009) é a de que criação e a operação intensa de mecanismos e de canais de interlocução com a sociedade tem contribuído para melhorar a imagem da ALMG junto aos cidadãos e para dotar o Legislativo de maior legitimidade e força, inclusive, no processo de negociação junto ao Executivo.

Por que a Assembléia de Minas se diferencia tanto da Assembléia da Bahia e de muitas outras casas legislativas brasileiras quanto à prioridade que se dá aos recursos informacionais? Segundo Anastasia (2001), a mudança institucional na ALMG não pode ser explicada apenas pelo contexto da democratização, uma vez que vários outros legislativos brasileiros que viviam o mesmo processo não seguiram os mesmos rumos da Assembléia de Minas. Para a autora, a mudança deve ser vista como fruto da ação consciente de “certos atores estrategicamente orientados que – a partir de um diagnóstico abrangente do perfil da instituição e sensíveis à necessidade de reestruturar a Casa de forma a adequá-la às exigências do novo momento político e aparelhá-la para o exercício mais consistente das tarefas legislativas” (Anastasia, 2001: 52).

A pouca disponibilidade de recursos informacionais na ALBA seria reflexo da falta de interesse e demanda dos deputados por informações de qualidade para subsidiar suas decisões? Se positivo, como explicar essa falta de interesse? Por que, como se observou na ALMG, o próprio corpo técnico da casa não se mostra capaz de protagonizar alguma mudança no sentido de maior modernização informacional? Existiria uma relação entre a fragilidade do sistema de comissões e sua pequena relevância no processo legislativo e o baixo grau de institucionalização do assessoramento técnico-legislativo? Tais questões extrapolam o objetivo do presente artigo, mas, sem dúvida, são aspectos relevantes que merecem ser investigados em futuros estudos.

Além dessa, outra questão pendente, diz respeito aos impactos concretos que uma organização mais informacional do Legislativo tem sobre o comportamento dos parlamentares, sobre as relações entre Executivo e o Legislativo e sobre a produção legislativa.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

ANASTASIA, Fátima. “Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG”. A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009 / [organização: Myriam Costa de Oliveira]. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 200 p.

COX Gary W. e MCCUBBINS, Matthew D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkley and Los Angeles: University of California Press. 1993.

FIGUEIREDO, Argelina M. C; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, 231 p.

GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics and Organization*. 1987, p. 287-335.

GROHMANN, L. G. M. “O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998”. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

LEMOS, Leany B. “El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: jierarquía y concentración de poderes en la década de 1990”. *America Latina Hoy*, (43), 2006, p. 155-182. Ediciones universidad de Salamanca.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven, CT: Yale University Press. 1974.

McCUBBINS, Mathew D., RODRIGUEZ, Daniel B. When Does Deliberating Improve Decisionmaking? Mimeo. 2006.

MELO, Carlos R. F. (2011). “Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. No prelo.

MONTERO, Mercedes Garcia e LOPEZ, Francisco Sánchez. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Working Papers, N. 212, Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002.

MULLER, Gustavo. O Papel Informacional das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados – 1991/1994 – 1995/1999. Trabalho apresentado no 7º Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto de 2010, Recife. Área Temática: Instituições Políticas. 2010.

NASCIMENTO, Emerson O. As fundações institucionais do sistema de comissões brasileiro. Apresentado no III Seminário de Ciência Política da UFPE, Recife. Mimeo. 2007.

PEREIRA, A. R. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembléia no Brasil pós-1988. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. RBCS, vol.15, n. 43, 2000, p. 45-67.

POLSBY, Nelson. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, n. 62, 1968, p. 144–68.

RIBEIRAL, Tatiana. Comissão de Constituição e Justiça: Uma ilha de Institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo da ALMG*, Nº 24, 1998, p. 66-82.

RICCI, P. e LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 19, 2004, n. 55.

SANTOS, F. e ALMEIDA, A. “Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, p. 693 a 735.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. Urgency Petitions and the Informational Problem in the Brazilian Chamber of Deputies. Mimeo (first version). 2008.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001.

SANTOS, Fabiano. “A Dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: Análise de uma Legislatura”. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 163-187.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. In: *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 84-110.

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

SHEPSLE, Kenneth & WEINGAST, Barry. “Positive Theories of Congressional Institutions.” *Legislative Studies Quarterly*. XIX, May. 1994.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry. Institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, n. 81, 1987, p. 85-104.

SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo F. *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan. 2006.

SOUZA, Celina “The Rise and Fall of Subnational Authoritarian Politics in the Brazilian State of Bahia” (Manuscrito). 2010.

TOMIO, F. R. L. ; CANTO, Elisandro Roath do. Medidas provisórias no processo decisório estadual. 4o. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/programa_new.pdf>

TOMIO, F. R. L. Medidas provisória, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. (Org.). *Os partidos na política catarinense - eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis: Insular, 2006, p. 93-142.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais. In: 6 Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, SP. 2008.

TOMIO, Fabrício R. L. e RICCI, Paolo. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembléias Estaduais. Trabalho apresentado no 7º Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto de 2010, Recife. Área Temática: Instituições Políticas/ Variações institucionais no federalismo brasileiro. 2010.

WEINGAST, B.R. e MARSHALL, W.J. The industrial organization of Congress: or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, n. 96 (1), 1988, p. 133-63.