

E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 6 N. 12 Set./Dez. 2013

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v12i12>

Sumário

Editorial



EDITORIAL

André 3-
Sathler 4
Guimarães

Expediente

EXPEDIENTE

5

Artigo de Autor Convidado

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO

7-29

Ricardo de João Braga, Roberto

Campos da Rocha Miranda

Artigos

[DESENHO ORGANIZACIONAL E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO DE VETO PRESIDENCIAL](#) 30-51

Marcos Aurélio Pereira

[A RELAÇÃO AGENTE-PRINCIPAL ENTRE DEPUTADOS FEDERAIS E GESTORES ADMINISTRATIVOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS](#) 52-69

Nilson Matias de Santana

[FICHA LIMPA E A RESPOSTA CONGRESSUAL: COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E PROCESSO DECISÓRIO](#) 70-93

Alex Machado Campos

[CAMINHOS DECISÓRIOS DE CPIS: UMA DESCRIÇÃO DESDE A CRIAÇÃO ATÉ O RELATÓRIO FINAL](#) 94-121 [PDF](#)

Márcia Maria Bianchi Prates

[AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO PROCESSO DECISÓRIO DAS COMISSÕES PERMANENTES DO CONGRESSO NACIONAL](#) 122-136

Enio Zampieri

[OS ATORES-CHAVE NO PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DAS COMISSÕES PERMANENTES](#) 137-152

Osmar de Oliveira Aguiar



A 12ª edição da E-Legis tem como foco a melhor compreensão da relação entre a estrutura organo-funcional das Casas Legislativas e o processo decisório no legislativo. Os aportes teóricos vêm de diferentes áreas acadêmico-científicas – Administração, Ciência Política, Ciência da Informação – e sustentam a problematização e a reflexão das questões em termos das características gerais e específicas do Poder Legislativo.

Neste número tem-se, pela primeira vez, a apresentação de um esforço concentrado e sistemático de produção docente/discente derivado do curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. A valorização do olhar multidisciplinar e da produção de conhecimento por alunos e pesquisadores ganhou aqui um primeiro espaço e uma oportunidade valiosa de desenvolvimento. Esperamos e incentivamos que o esforço possa ser útil a todos aqueles que desejam compreender melhor o Legislativo e a democracia brasileiros.

Abre-se o número com o artigo convidado dos professores Ricardo Braga e Roberto Miranda, que a partir da experiência de docência na disciplina Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo, do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, apresentam uma abordagem interdisciplinar capaz de compreender mais adequadamente a prática decisória nesta casa legislativa. No artigo **Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo**, os autores inserem o Poder Legislativo no contexto do estudo das organizações e apontam possibilidades e limites para as visões informacional e organizacional desse Poder, tidas como um campo ainda de escassas produções acadêmico-científicas.

O **Desenho Organizacional e sua Influência sobre o Processo Decisório de Veto Presidencial**, de Marcos Aurélio Pereira, abre a sessão de artigos e busca descrever o processo decisório de oposição e apreciação de vetos presidenciais, no período de 2011 a 2013, apontando os elementos organizacionais dos poderes Legislativo e Executivo, analisando o vínculo entre eles, e indicando momentos críticos no fluxo dos processos decisórios identificados. Na sequência, Nilson Matias de Santana, por meio de uma abordagem exploratória, avalia se a teoria agente-principal pode ser utilizada para compreender o relacionamento entre os Deputados Federais, por intermédio da Mesa Diretora, representada pelo Presidente, e os gestores administrativos da Câmara dos Deputados, na figura do Diretor-Geral, em **A Relação Agente-Principal entre Deputados Federais e Gestores Administrativos na Câmara dos Deputados**. Na seara do comportamento legislativo, Alex Machado Campos, no artigo **Ficha Limpa e a Resposta Congressual: Comportamento**

Legislativo e Processo Decisório, conclui que determinadas circunstâncias e fatores (a exemplo da influência da mídia, da pressão popular, da atuação de atores estratégicos no processo legislativo) tenderam a moldar a dinâmica decisória que viabilizou a construção das maiorias necessárias à aprovação do conhecido projeto, contrariando, inclusive, potenciais interesses dos próprios parlamentares.

Iniciando o bloco de artigos sobre Comissões Parlamentares, Márcia Maria Bianchi Prates busca descrever os processos decisórios que levam à constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), bem como seus processos internos de decisão e produção de seu relatório final, adotando bases comparativas entre as CPIs e sua estrutura e os modelos de tomada de decisão e estrutura organizacional de Mintzberg, em **Caminhos Decisórios de CPIS: uma Descrição desde a Criação até o Relatório Final**. Abordando Comissões Permanentes, Enio Zampieri conclui que a teoria informacional é a que melhor explica o exercício das atividades de influência dos grupos de pressão nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados no artigo **Ação dos Grupos de Pressão no Processo Decisório das Comissões Permanentes do Congresso Nacional**. Fechando o número, **Os Atores-Chave no Processo Decisório no Âmbito das Comissões Permanentes** são descritos a partir de uma análise de três variáveis influentes: poder de agenda, poder de veto e capacidade de influenciar na decisão final do colegiado. O autor, Osmar de Oliveira Aguiar, conclui que a concentração de poderes em determinados atores pode influenciar na tomada de decisões e deve ser foco de análise para a compreensão do processo decisório nas comissões.

Boa leitura!



Conselho Editorial

Adolfo Costa Araújo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília
Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados
Rogério Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília

Comissão Editorial

André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados
Marta Lúcia de Queirós de Freitas, Câmara dos Deputados

Avaliadores deste Número

Antonio Sérgio Araújo Fernandes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Fabrício Ricardo de Limas Tomio, Universidade Federal do Paraná
João Luiz Pereira Marciano, Câmara dos Deputados
Luis Gustavo Mello Grohmann, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Luiz Alberto dos Santos, Presidência da República
Márcia Teixeira de Souza, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Maria Teresa Miceli Kerbauy, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Simone Diniz, Universidade Federal do ABC
Ricardo de João Braga, Câmara dos Deputados
Valdemir Pires, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Walter Marcos Knaesel Birkner, Universidade do Contestado

Revisão Ortográfica

Ligia Lopes Ferreira Fregapani, Câmara dos Deputados
Rafael Lima Freire, Câmara dos Deputados
Silvério Aureliano de Mello Rios, Câmara dos Deputados

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados

Fotografias

Júlio César Fernandes Marques – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados



ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO

ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND LEGISLATIVE DECISION MAKING PROCESS

Ricardo de João Braga
Roberto Campos da Rocha Miranda*

Resumo: O artigo tem como objetivo principal realizar uma abordagem interdisciplinar sobre os processos decisórios e a estrutura organizacional da Câmara dos Deputados, sob uma perspectiva ao mesmo tempo crítica da literatura existente e exploratória em relação às possibilidades abertas pela interdisciplinaridade. Fruto da experiência dos autores na condução da disciplina Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo, do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, ampara-se na literatura sobre estrutura organizacional, processo decisório e comportamento legislativo para avaliar o funcionamento do Legislativo. O trabalho insere o Poder Legislativo no contexto do estudo das organizações e aponta possibilidades e limites para as visões informacional e organizacional desse Poder, tidas ainda como um campo de escassas produções acadêmico-científicas. Os resultados do estudo indicam que é possível analisar o Legislativo sob a ótica de teorias das Ciências da Informação e da Administração, identificando estruturas e processos decisórios próprios da casa legislativa e apontando aspectos comuns entre esta e outras organizações. Permite também avaliar que a contribuição dos estudos legislativos para a compreensão dos processos decisórios na Câmara dos Deputados avançam mais sobre suas macrocaracterísticas, como a organização colegiada-centralizada, do que sobre a natureza dos processos decisórios e comportamentos individuais dos parlamentares

Palavras-chaves: Poder Legislativo; Processo Decisório Legislativo; Tomada de Decisão; Estrutura Organizacional.

Abstract: This article intends to apply an interdisciplinary approach to the Chamber of Deputies' decision making process and organizational structure. It criticizes the actual literature and explores the possibilities unfold by the interdisciplinary approach. A course on Organizational Structure and Parliamentary Decision Making Process taught by the authors is

* Ricardo de João Braga, economista, mestre e doutor em Ciência Política, professor do curso de Mestrado em Poder Legislativo e de cursos de especialização do Programa de Pós-Graduação do Cefor da Câmara dos Deputados. (ricardo.braga@camara.leg.br) Roberto Campos da Rocha Miranda, administrador postal, especialista em Gestão de Pessoas no Setor público, mestre e doutor em Ciências da Informação, professor do Instituto de Educação Superior de Brasília e professor do curso de Mestrado em Poder Legislativo e de cursos de especialização do Programa de Pós-Graduação do Cefor da Câmara dos Deputados. (roberto.rocha@camara.leg.br)

the main input for the arguments and analysis, and the theoretical foundations for them are the academic disciplines related to organizational structure, decision making process and legislative behavior. There is a lack of studies that conceive the Legislative Branch as an organization, so this article applies the organizational approach and points some potentialities and limits of its use, specifically to the informational and organizational theoretical perspectives. Findings demonstrate that it is useful to apply theories of Information Science and Public Administration to the Parliamentary analysis, which are able to identify structures and decision making process common to Legislative Branch and other organizations. Legislative studies focused on the Brazilian Chamber of Deputies are useful to capture major features of the institution, like the centralized college of relevant decision makers, but they are humble to understand the nature of the decision making process and the individual behavior of the decision makers.

Keywords: Legislative Branch; Legislative Decision; Making Process; Organizational Structure.

1 Introdução

O Poder Legislativo como fenômeno e objeto de pesquisa é visto no Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados como algo complexo e passível de análise sob diversos enfoques. Uma dessas propostas possíveis, consubstanciada em cadeira específica do curso, procurou reunir contribuições de três disciplinas tradicionais no desafio que é a construção de um saber interdisciplinar: Ciência Política, Administração e Ciência da Informação.

Comportamento e instituições legislativos, atualmente mesclados nos modelos neoinstitucionalistas, foram o aporte dado pela Ciência Política. A análise da estrutura organizacional e de seu impacto no processo de tomada de decisões é provido pelas Ciências da Administração, e o fluxo informacional e modelos de tomada de decisão são contribuições oriundas das Ciências da Informação. O arcabouço teórico desta pesquisa, portanto, baseia-se nesses três pilares.

A pretensão central deste artigo é, a partir da análise crítica do aporte dessas teorias e do diálogo estabelecido na dinâmica do curso, mostrar como a interdisciplinaridade pôde encontrar espaço e perspectivas de desenvolvimento. Longe de esgotar possibilidades ou apresentar posições definitivas, este artigo atém-se a construir um marco inicial lógico-teórico para esta específica interdisciplinaridade que se tentou construir e apontar alguns elementos importantes de análise dentro dessa perspectiva.

Assim o trabalho se estrutura apresentando a inquietação concreta com a qual se depara a Ciência Política, as teorias que buscam entender a tomada de decisão no parlamento, a visão teórico-exemplificativa do processo decisório aplicado ao parlamento, os modelos de tomada de

decisão e sua apropriação no legislativo, elementos da estrutura organizacional e seus desdobramentos na Câmara dos Deputados e, finalmente, tipos de estrutura organizacional, na visão de Mintzberg (2012), e as correspondências com as estruturas de Casas Legislativas.

2 O Ponto de Partida da Ciência Política: a caixa-preta informacional

Um olhar sobre a realidade do Legislativo brasileiro permite afirmar que uma das atividades que mais consomem tempo e energia dos parlamentares é o levantamento e a análise de informações. Seu dia a dia no Congresso é marcado por inúmeras reuniões, audiências e contatos informais com outros parlamentares e deles com autoridades, grupos de pressão e cidadãos comuns. Elemento importante a destacar são as reuniões e encontros fechados, privativos de parlamentares, tais como quando se reúnem no Colégio de Líderes, em algumas situações específicas em comissões e principalmente no contato informal – se são reservadas, é porque informações que lá circulam têm valor e importância e não podem alcançar o público externo. Ainda, não se pode negligenciar o contato com jornalistas (para a troca de informações e não apenas para alimentar um canal de mão única) e o hábito da leitura de jornais, especialmente alguns colunistas selecionados que funcionam como termômetros de assuntos relevantes ou porta-vozes não oficiais deste ou daquele ator importante.

Quanto à organização, o Legislativo brasileiro conta com consultorias próprias especializadas em orçamento e diversas áreas temáticas. Tais consultorias não se ocupam de serviço de secretaria ou organização de atividades, mas sim de estudos e preparação de material para análise, discussão e votação. Há também as assessorias, de lideranças ou de gabinete, que têm como uma das funções principais selecionar informações sobre o que está sendo discutido de interesse dos parlamentares e as posições deste ou daquele ator. Ainda, as próprias comissões, pela especialização em áreas temáticas, são pontos focais para atração de informações e atores interessados nas políticas sob sua competência.

Outro elemento importante, que mostra o Legislativo como local e canal de discussão, é a própria exposição de análises e posições políticas. Em Plenário ou em encontros informais, os parlamentares têm a oportunidade de integrarem-se em um sistema maior de troca de informações sobre cenário político, movimentação de atores, novas ideias e propostas, algo que toca a sobrevivência política dos parlamentares. Na condição de grupo de atores que fazem parte de um sistema que se renova de tempos em tempos por meio de eleições – situação que exige o constante monitoramento e tomada de posição com esta ou aquela coalizão –, é valiosa a oportunidade de interagir com os outros atores, analisar situações e sondar possibilidades.

Vê-se assim que o Legislativo funciona como um meio de produção e disseminação de informações relevantes para o Parlamentar, seja por suas vias ordinárias de produção legislativa ou pelo simples fato de ser ponto de encontro de interessados e oportunidade de expressão de ideias. Quanto ao parlamentar como indivíduo, a utilização de recursos (financeiros, humanos,

materiais e outros) para participar de processos informacionais denota a necessidade e a importância da questão para sua sobrevivência política.

Não obstante o quadro traçado, pode-se afirmar que os estudos contemporâneos de Ciência Política que tratam do Legislativo problematizam de forma insuficiente seu processo decisório. O que se constata na literatura é a apresentação de alguns poucos problemas tidos como centrais para a organização legislativa – especialmente quem controla a organização e como a formata para atender seus objetivos – e a modelagem de agentes relativamente simples e pouco envolvidos em coletar e analisar informações.

Como afirmam Polsby e Schikler (2002), mesmo nos EUA, em que os estudos legislativos são mais desenvolvidos, um olhar específico para dentro da organização, que buscasse uma compreensão mais extensa e sistemática do papel da estrutura e seus incentivos para os processos decisórios, ocorreu apenas a partir dos anos 1970, com o avanço do neoinstitucionalismo. Até então prevaleciam visões normativas sobre o papel do Legislativo (o institucionalismo antigo, baseado no modelo Westminster de partidos responsáveis) e a abordagem sociológica, que compreendia como variáveis determinantes e independentes para os resultados legislativos a estrutura de interesses e identidades construídas fora do Legislativo.

3 Teorias de Tomada de Decisão e o Parlamento

Diante da necessidade de avançar sobre a literatura que valoriza o Legislativo como organização¹, passou-se à perspectiva dos estudos legislativos neoinstitucionalistas, os quais apresentam desenvolvimento tanto nos EUA quanto em outros países, incluído neles o Brasil.

O neoinstitucionalismo dos estudos legislativos foi erigido a partir dos anos 1970 nos EUA, baseado em perspectivas econômicas de racionalidade e otimização (MAYHEW, 1974). Ele se posiciona em relação a dois conjuntos teóricos relevantes. Dentro dos estudos legislativos, o neoinstitucionalismo vem posteriormente e como avanço em relação a perspectivas sociológicas e institucionalistas (POLSBY; SCHIKLER, 2002). Por outro lado, o neoinstitucionalismo dos estudos legislativos se diferencia de outras correntes próximas, como o Institucionalismo Histórico e o Sociológico (HALL; TAYLOR, 2003), diferença que o qualifica, segundo esses autores, como ‘Institucionalismo da Escolha Racional’.

O neoinstitucionalismo dos estudos legislativos é uma perspectiva de análise focada sobretudo no funcionamento do Congresso a partir de seus próprios condicionantes internos, em especial suas regras de funcionamento, podendo-se compreendê-lo como a análise de um jogo: importam as regras de ação e de interação entre os jogadores; objetivos pessoais (preferências) são tidos como dados; e o conhecimento das regras do jogo e da ação dos outros participantes é um pressuposto.

¹ Sintomático dessa realidade é o próprio título da obra de Krehbiel (1992), importante autor dos estudos neoinstitucionalistas do Poder Legislativo: *Information and Legislative Organization*.

O bordão que ‘as regras importam’ passou a ser um marco comum para as perspectivas teóricas surgidas no neoinstitucionalismo. A valorização analítica das instituições legislativas (suas regras de funcionamento) veio como resposta ao paradoxo das maiorias estáveis com que se defrontou a escolha racional. Se os pressupostos da teoria da escolha racional fossem acertados, a ação livre dos indivíduos iria acarretar a ausência de equilíbrio e de estabilidade nas decisões (MCKELVEY, 1976). Como a realidade era de estabilidade e equilíbrio, a solução foi encontrada nas instituições, que restringiam o comportamento dos parlamentares, e assim passaram a ser objeto analítico central.

As regras passam então a ter status de variável independente e relevante na produção dos resultados legislativos. Conforme apresenta a “equação de Plott” (HINICH; MUNGER, 1998, p. 17), os resultados (*outcomes*) de interações sociais dizem respeito à interação entre regras e preferências. Dizer que as regras importam é afirmar que estas influenciam os resultados legislativos de forma independente e significativa: se as regras mudam, os resultados podem ser alterados, mesmo se não alteradas as preferências dos participantes.

Para a disciplina Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo, o bordão ‘que as regras importam’ sustentou a discussão da relação entre estrutura organizacional e o processo decisório legislativo. Regras de interação entre agentes e estrutura de incentivos estariam em boa medida materializados na forma de organização dos legislativos: o que se quer, quanto se quer e quem pode fazer algo dentro do legislativo dependem em boa medida da definição de competências, órgãos e estruturas voltados a tais objetivos e da quantidade de recursos a eles alocados.

As três teorias neoinstitucionalistas trabalhadas no curso – distributivista (WEINGAST; MARSHALL, 1983), informacional (KREHBIEL, 1992) e partidária (KIEWIET, MCCUBBINS, 1991) – veem na estrutura organizacional do legislativo a materialização de incentivos e meio para atingimento da motivação dos parlamentares (a reeleição). Com vistas à discussão de processos decisórios no âmbito do Legislativo, devem ser apontados os seguintes elementos presentes nessas três versões teóricas:

- trabalham com uma motivação para a ação política (a reeleição);
- apontam um meio privilegiado para atingir a reeleição (a promoção individual do parlamentar ou coletiva, como legislatura ou partido);
- identificam uma razão para a estruturação e funcionamento dos órgãos da organização (ganhos de troca, promoção da sigla partidária, ganho informacional).

A reeleição como motivador político pode ter um caráter duplo, de achado empírico e de premissa analítica, mas para as teorias em análise o segundo deles é o preponderante. Outras explicações para a motivação dos agentes, como a realização de ‘boas políticas públicas’ ou influência na instituição (FENNO, 1973) podem até ser consideradas como realidades empíricas

aceitáveis, mas são descartadas como premissas de análise. Utilizando a condensação cínica das ‘teorias econômicas’ da democracia (DOWNS, 2013; SCHUMPETER, 1984), pode-se dizer que os políticos apresentam propostas para ganhar eleições, e não ganham eleições para executar propostas – em outras palavras, a carreira política é um fim, e não um meio.

A motivação da reeleição faz com que os atores políticos sejam vistos como submetidos a uma lógica de ação instrumental, que valoriza a eficácia entre meios e fins. Como colocam Hall e Taylor (2003), o comportamento dos legisladores é visto numa perspectiva ‘calculadora’, que valoriza o cálculo estratégico e busca otimizar uma função de preferências (estas definidas exogenamente à análise institucional). Na forma de um exemplo concreto, é de importância marginal para essas teorias neoinstitucionalistas da escolha racional se o parlamentar é de direita ou esquerda, como se deu a construção de suas ideias e identidade. O que importa é que, definidos seus objetivos (de forma exógena à teoria), ele passa a responder às oportunidades e ameaças que lhe apresentam as regras de funcionamento do legislativo e às reações dos outros parlamentares. Mais importante, independentemente das preferências dos parlamentares, de sua identidade ou valores defendidos, essas regras acabam por moldar o comportamento dos legisladores em certos padrões, como por exemplo o provimento excessivo de políticas particularistas previsto pela teoria distributivista (WEINGAST; MARSHALL, 1983; MALTZMAN, 2001).

Para essas teorias, as instituições proveem incentivos e padrões de interação, e para compreendê-las importam os objetivos que elas permitem atingir (objetivos que também explicariam sua própria criação). As instituições, para essas teorias, são importantes pelos fins que promovem e pelo seu nível de eficácia no alcance dos objetivos dos congressistas (HALL; TAYLOR, 2003). Se, para a teoria, a finalidade das instituições é importante, esta se dá pela sua forma de organização e funcionamento, o que também conforma o processo decisório.

As teorias diferem quanto ao meio para o parlamentar atingir a reeleição. Para a teoria distributivista (WEINGAST; MARSHALL, 1983), trata-se da promoção individual do parlamentar, propiciada no ambiente das comissões descentralizadas e poderosas do Congresso dos EUA. Cada parlamentar teria uma ação significativa nas comissões que detivessem importância e relevância para seu distrito (o voto “distrital” é fundamental para explicar o funcionamento do modelo, pois fornece clara e estreita ligação entre os interesses proeminentes do distrito e a área temática da comissão legislativa).

A teoria partidária vê no fortalecimento da sigla partidária o meio para impulsionar a reeleição de seus membros (KIEWIET, MCCUBBINS, 1991). Em termos funcionais, isso seria conseguido por meio do controle, pelo partido majoritário, de instâncias decisórias estratégicas e valorização da fidelidade dos membros ao programa do partido.

A teoria informacional, em relação aos meios para promover a reeleição dos congressistas, é algo vaga, podendo-se dizer que seria a qualificação da ação parlamentar da

casa legislativa como um todo (KREHBIEL, 1992, p.5). A principal preocupação da teoria é provar que toda a estrutura do Congresso norte-americano age para promover a produção e disseminação de informações e assim qualificar as decisões políticas diminuindo a incerteza. Deve ser considerado que no início de sua obra, Krehbiel faz várias concessões (1992, p 21 e nota de rodapé n. 30) ao acerto da perspectiva distributivista sobre a importância do particularismo nas políticas públicas, e isso faz com que fique algo incoerente a identificação desse meio promotor de reeleição na teoria informacional, porque ou as comissões atendem aos objetivos dos parlamentares individualmente (como quer a teoria distributivista), ou elas devem focar sobretudo nas necessidades informacionais da casa como um todo.

Quanto à razão para a estruturação e funcionamento dos órgãos do Legislativo, a teoria distributivista aponta a promoção de ganhos de troca. Isto é, como toda decisão depende do consentimento da maioria, as competências em matéria de políticas públicas são divididas e alocadas exclusivamente entre as comissões, e nelas os parlamentares interessados podem atuar com frequência e de forma mais relevante. É certo que os ganhos que o parlamentar individualmente consegue numa comissão têm como contrapartida sua não participação nos campos temáticos das outras comissões. Quanto ao Plenário, ele não é ativo, apenas chancela as decisões tomadas pelas comissões.

Para a teoria partidária, a estrutura organizacional da casa legislativa existiria para atender os objetivos do partido majoritário. A estrutura permite o controle e o monitoramento das atividades legislativas pelo partido, que controla o funcionamento das comissões e do Plenário.

A teoria informacional tem seu ponto forte ao explicar a razão para o desenho organizacional e o funcionamento dos órgãos legislativos. Para ela, a incerteza presente na transformação da norma escrita em fato real (entre a definição da norma e seus efeitos) é um problema generalizado no Legislativo, e a mitigação dessa incerteza se constitui em um bem público no âmbito parlamentar. Caberia às comissões, formadas por especialistas de diversas posições políticas, produzir informação útil e qualificada sobre as políticas sob sua competência e distribuí-la a todos os membros do Legislativo. Nessa estrutura, as comissões seriam órgãos subordinados ao Plenário. Interessante apontar que a lógica da divisão de trabalho e aumento da eficiência poderia explicar a gênese do sistema de comissões nos EUA, em coerência com a posição de Krehbiel. Contudo, pode-se criticar que a origem de uma instituição pode responder a uma causa e seu funcionamento contemporâneo, e assim a razão de sua permanência, a outras (MALTZMAN, 2001).

Na interpretação de Maltzman (2001), o que se tem nas três teorias é uma variedade de relações agente-principal (MOE, 1984) que relaciona de forma diversa órgãos do legislativo, especialmente comissões e plenário, e agentes externos. Na teoria distributivista, as comissões seriam agentes de principais colocados fora do parlamento (os deputados usariam seu lugar nas

poderosas comissões para perseguir objetivos dos eleitores ou de outros grupos fora do legislativo). Para a teoria partidária, as comissões, e também o Plenário, seriam agentes do partido, no caso o principal. Já na teoria informacional, as comissões seriam agentes do Plenário, entregando a ele, por meio de divisão de trabalho e especialização, um bem público importante que seriam informações úteis e relevantes para a decisão sobre políticas públicas.

Como apontam Hall e Taylor (2003), a concepção de instituições para o neoinstitucionalismo da escolha racional é de que elas são criadas e perduram com o objetivo de produzir determinados efeitos – instituições, no caso legislativo, entendidas como regras de competência, desenho de órgãos e estruturas. Isso quer dizer que as instituições seriam todo o tempo avaliadas pelos congressistas, sob o risco potencial de serem alteradas para atender de forma mais eficaz os objetivos pretendidos.

O que então dizem as teorias neoinstitucionalistas sobre o processo decisório legislativo? Em nossa avaliação, ainda dizem pouco.

Conforme a teoria distributivista, o parlamentar adentra o Congresso com total clareza do que deve fazer para atingir o objetivo da reeleição, qual seja, atender os interesses do seu distrito com políticas particularistas. O parlamentar sabe desde o princípio quais políticas públicas o atendem, sabe identificá-las e formulá-las sem lugar à dúvida, sem custo de nenhuma natureza. Não há problematização sobre o levantamento de informações e menos ainda sobre sua avaliação. O único problema decisório do parlamentar é viabilizar sua participação relevante nos assuntos que lhe importam e conseguir apoio da maioria para seus interesses (o que é atingido pela divisão de competências entre as comissões e as regras que permitem ao parlamentar conquistar um assento seguro nas comissões de seu interesse). Mesmo nesse momento em que se decidem as políticas aprovadas pela comissão, não há problematização teórica sobre esse processo decisório; apenas se subentende que todos os parlamentares sentir-se-ão atendidos pelo resultado final e realizarão uma troca mútua de apoios (*logrolling*).

Na teoria distributivista, a estrutura institucional responde a um problema de ação coletiva – como fazer com que a coletividade atenda todas as necessidades individuais. A resposta é a divisão de competências entre as comissões temáticas. Não há problema de levantamento e processamento de informação, e a única incerteza potencial é sobre se as trocas de apoio político necessárias serão possíveis. A estrutura institucional, na linha da eficácia apontada por Hall e Taylor (2003), busca tornar essa troca de apoios efetiva.

A teoria partidária mostra-se semelhante à distributivista na simplificação que faz do indivíduo e da organização. O parlamentar do modelo partidário não tem dúvidas sobre como decidir qualquer coisa, não tem necessidade de informações. A agenda partidária está clara e totalmente definida para todas as situações, sem custo, não há necessidade de coletar ou processar informações. O objetivo é viabilizar o sucesso da agenda partidária como forma de garantir seu sucesso eleitoral. Assim, a estrutura da organização é apenas uma forma de

controlar as ações coletivas para viabilizar essa agenda partidária. Ela não provê informações ou intercâmbio entre os parlamentares, apenas permite que o partido controle momentos chave do processo monitorando fidelidade partidária e alocando partidários em postos-chaves no comando da organização.

Para as duas teorias analisadas, distributivista e partidária, não há custos de transação relativos ao levantamento e processamento de informações. Numa referência à Microeconomia, fonte de boa parte das reflexões dessas teorias, os modelos pressupõem informação perfeita (VARIAN, 2012). O único custo de transação é a coordenação das maiorias para atender os objetivos parlamentares, seja dos indivíduos ou do partido majoritário.

A teoria informacional, é mais rica na problematização do processo decisório, tanto em relação ao indivíduo quanto à organização, mas ainda assim limitada. O parlamentar, segundo essa teoria, tem apenas uma esfera de incerteza: a relação entre a norma aprovada e os efeitos que irá gerar. Não há problematização da definição de objetivos para o parlamentar ou com que ações pode atingir esses objetivos. O problema está única e exclusivamente na passagem da norma escrita ao atingimento de efeitos. Como aí encontram-se altos custos, devido ao grande número de matérias e sua complexidade, eles não são absorvidos pelos parlamentares individualmente, mas passam para a organização.

Para a teoria informacional, o Legislativo é moldado de forma a produzir informações nas comissões e distribuí-las aos membros não participantes, o que é conseguido pela reunião de especialistas (*experts*) – capazes de produzir informações a baixo custo – de posições políticas divergentes – quando as divergências servem de estímulo à disseminação de informações para conseguir apoio, impedindo que os especialistas se apropriem de ganhos particulares.

A teoria informacional dá pouca atenção aos vitoriosos nos processos políticos, pois ao assumir o postulado majoritário como central à análise chega a resultado inexorável: será aquela maioria de Plenário definida pela agregação de preferências após o recebimento de informações relevantes sobre as decisões (o eleitor mediano do Plenário). No caso da teoria distributivista, os vitoriosos são os membros das comissões das respectivas matérias, que detêm preferências extremadas no assunto. Para o caso da teoria partidária, o vencedor é o eleitor mediano² do partido majoritário.

O Quadro 1 procura sintetizar as contribuições das teorias em relação aos processos decisórios legislativos.

² Eleitor mediano é um conceito baseado na análise espacial (ou algébrica) de preferências. ‘Grosso modo’, pode-se distribuir todos os eleitores numa escala de interesse por uma determinada política pública, os que desejam mais e os que desejam menos dela. Eleitor mediano é aquele de posição intermediária na escala, posicionado na divisão do grupo em duas metades. Por lógica, essa posição específica é que será vencedora no caso de uma eleição sobre a política pública. Cf. Hinich e Munger, 1998.

Quadro 1 – Teorias e Processos Decisórios Legislativos

TEORIA	Indivíduo		Organização	
	Estrutura do Processo Decisório	Processo de Tomada de Decisão	Estrutura do Processo Decisório	Processo de Tomada de Decisão
Distributivista	Indivíduo atomizado, sem custo para adquirir e processar informações.	Não precisa de informações ou análise de nenhuma natureza (tem como dadas todas as informações necessárias). Apenas otimiza seu objetivo diante dos constrangimentos institucionais.	A decisão é tomada nas comissões. O Plenário não tem atuação relevante.	Não gera informações relevantes. A lógica de funcionamento da organização apenas garante o apoio da maioria aos pleitos individuais.
Partidária	Indivíduo atomizado, sem custo para adquirir e processar informações.	Não precisa de informações ou análise de nenhuma natureza (tem como dadas todas as informações necessárias). Posiciona-se em acordo com o partido majoritário quando é membro dele (teoria não problematiza postura da oposição).	A decisão é tomada pela cúpula partidária, num processo exógeno ao ao Legislativo.	Não gera informações relevantes. A lógica de funcionamento da organização apenas garante o controle do partido sobre a decisão.
Informacional	Indivíduo atomizado, reativo às informações produzidas pelo sistema de comissões.	Sua área de incerteza está localizada apenas no processo de translação da norma escrita para o mundo real, sobre isso precisa coletar informações.	A decisão deve atender à escolha do Plenário. As comissões se adequam a esta necessidade.	Comissões são produtoras e disseminadoras de informações. Plenário é usuário das informações produzidas.

Fonte: Elaboração própria

As três teorias norte-americanas sobre o funcionamento do Legislativo foram recepcionadas no Brasil e ganharam avanços diversos. Na linha distributivista, estudos fundadores são identificados com Barry Ames (2003), que postula visão de um congresso brasileiro individualista e incapaz de proporcionar governabilidade ao sistema político. Na linha informacional, poucos estudos foram realizados, valendo ressaltar os trabalhos de Santos (2003) e Santos e Almeida (2011). Em relação à teoria partidária, representada principalmente por uma série de trabalhos de Figueiredo e Fernando (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), houve um grande avanço interpretativo sobre o Congresso Brasileiro.

A interpretação de Figueiredo e Limongi é a que mais apresenta aderência aos achados empíricos relacionados ao Congresso Brasileiro nas últimas décadas, quando se assistiu a um ambiente de governabilidade razoável. Para esses autores, o caso brasileiro, embora presidencialista, aproxima-se bastante da lógica de funcionamento dos sistemas parlamentaristas, tanto na formação do governo por meio da cooptação de apoios em troca de cargos ministeriais – o ‘presidencialismo de coalizão’ (ABRANCHES, 1988) –, quanto no funcionamento interno do Poder Legislativo, baseado sobretudo na prevalência dos líderes e nos instrumentos legislativos do Presidente da República – capazes de em conjunto controlar a pauta legislativa e promover a aprovação de boa parte da agenda do governo.

Para fins deste artigo, o elemento principal a reter na análise da Câmara dos Deputados refere-se ao aspecto colegiado e centralizado do processo decisório legislativo. Por natureza e definição, casas legislativas têm identidade e autoridade apenas como um corpo colegiado. As decisões emanadas do Poder Legislativo, ao contrário dos Poderes Judiciário e Executivo, só tem existência se forem chanceladas pelo colegiado – que o faz de diversas formas e segue múltiplos procedimentos, mas sempre sem excluir a manifestação da maioria. Por outro lado, esses processos legislativos, da forma como presentes na Câmara dos Deputados, são centralizados.

A centralização decisória pode ser vista no papel dos líderes partidários e do Presidente da Mesa Diretora na definição da pauta do Plenário e na distribuição de recursos e oportunidades de fala e participação no processo legislativo a todos os deputados. As matérias mais importantes a tramitar na Câmara dos Deputados são enviadas ao Plenário e lá os institutos do processo legislativo que as fazem mover-se são habilitados quase exclusivamente aos líderes partidários, sendo os esforços de parlamentares individuais transpassados por dificuldades, sobretudo a lida com o tempo exíguo e a necessidade de conseguir apoio (apoio escrito ou verbal feito a proposições que devem contar com iniciativa coletiva). No Plenário, são feitas as deliberações finais sobre as Medidas Provisórias, as Propostas de Emenda à Constituição, os Projetos de Lei Complementar, as proposições orçamentárias, entre outras. Ainda, a relatoria de tais matérias, um importante poder alocado a um parlamentar, responde frequentemente a injunções partidárias em que têm proeminência os líderes. Excluído o Plenário, podem ser aprovados no âmbito exclusivo das comissões apenas projetos de lei no regime de apreciação conclusiva, sendo em geral matérias que atraem menor atenção.

Em termos analíticos, o que se tem na Câmara dos Deputados é a alocação do poder de agenda a um grupo seletivo de parlamentares. Para Figueiredo e Limongi, poder de agenda é “a capacidade de determinar que propostas serão consideradas pelo Congresso” e “quando o serão” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 23), o que se relaciona a institutos legislativos concretos como as regras de iniciativa exclusiva e mecanismos de urgência. Tanto mais centralizado é um processo decisório quanto mais significativo seja o rol de prerrogativas com impacto na agenda

e quanto menos agentes possuam essas prerrogativas.

Embora o Legislativo brasileiro afaste-se do padrão estadunidense – entre outros fatores pela multiplicidade de partidos e menor separação de poderes no Brasil –, foi por meio dos trabalhos de Figueiredo e Limongi que se viram aplicados no Brasil os fundamentos da teoria partidária. Em termos do processo decisório, o que se tem então no Brasil é um colegiado com alocação de poder e influência na mão de poucos, cabendo aos líderes e ao Presidente da Mesa Diretora o papel principal naquilo que podemos chamar de modelo decisório colegiado-centralizado.

4 Visão Teórico-Exemplificativa do Processo Decisório

Ao se focar o processo de tomada de decisão, não se pode deixar de vislumbrar sua complexidade em função do contexto e das variáveis a ele associados. Porém, de forma a se poder apropriar de instrumentos que permitam compreendê-lo (ainda que não totalmente) e utilizar ferramentas para utilizá-lo ou aperfeiçoá-lo, assume-se posição reducionista, trazendo ao estudo apenas elementos já consagrados na literatura.

Parte-se do princípio de que a tomada de decisão é um processo que envolve adotar uma ação no momento, visando a uma resposta ou resultado futuro (SIMON, 1960). Do enunciado, alguns elementos são marcantes, quais sejam:

- a) Processo: a tomada de decisão envolve fases, desde a concepção ou aproximação com o problema, até a efetiva decisão; ainda que, em alguns casos, se pense em um processo cíclico (com retroalimentação), a tomada de decisão segue etapas sucessivas que levam a um resultado;
- b) Ação no momento: significa dizer que a tomada de decisão é temporal e ocorre quando opções são apresentadas em determinado instante; e,
- c) Resultado futuro: o objetivo da decisão é alcançar algo além do momento em que foi assumida.

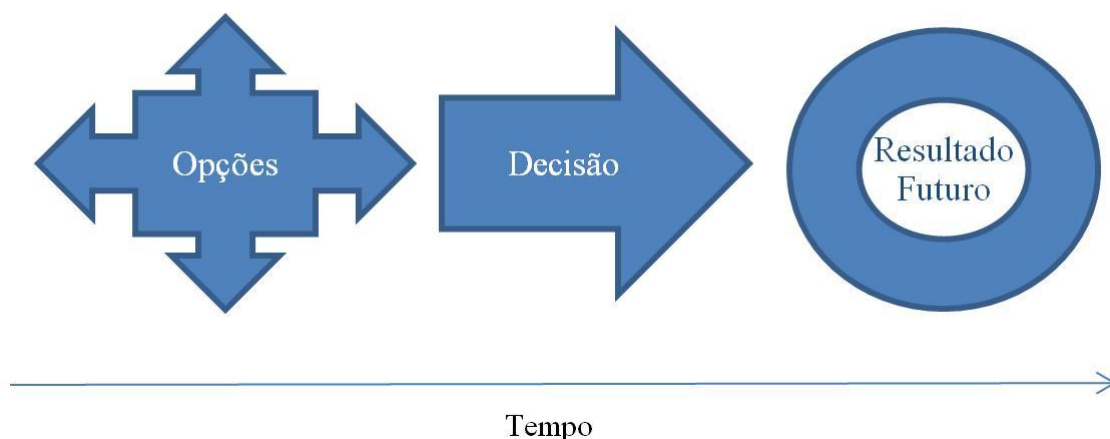
Por desdobramento, outros fatores começam a surgir do princípio anteriormente apresentado e que delineia melhor a tomada de decisão:

- a) Existência de opções: a tomada de decisão tem por premissa o fato de que há opções de escolha, ou seja, a decisão implica em adotar-se um caminho diante de outro (ou outros); no caso a decisão mais simples implica em manter-se o *status quo* ou mudá-lo, indicando a existência de opção alternativa;
- b) Temporalidade: a tomada de decisão é um fenômeno eminentemente temporal, marcando uma diferença na situação antes e depois da escolha realizada, ainda que esta se restrinja à manutenção do status quo (que passa a ser admitido como a opção escolhida por mais tempo).

Pode-se representar o processo de tomada de decisão a partir dos elementos

anteriormente assinalados da seguinte forma (Figura 1):

Figura 1 - Elementos da Tomada de Decisão



Fonte: Elaboração própria

Exemplifica-se a situação, de forma simples, ao admitir o parlamentar escolhendo, entre alternativas de ação para uma proposição, aquela que melhor se adequa a um resultado esperado, sendo que, nesse caso, há variáveis que influenciam na determinação das opções (interesses diversos, pressões de grupos, decisões de partidos etc.), na decisão (individual ou coletiva) e resultado futuro (visibilidade, reeleição etc.)

Tomada dessa forma, a decisão pode ser classificada de acordo com o nível organizacional em que ocorre (FREITAS; KLADIS, 1995). Assim, tem-se a decisão tomada em níveis diferenciados da organização, por exemplo, no nível operacional, em que as decisões tendem a ser mais estáveis e as opções adotadas baseadas na comparação com situações anteriores. Nesse caso, por exemplo, a tramitação de uma proposição ou a dúvida sobre o encaminhamento a uma determinada Comissão Parlamentar tem a escolha descrita em regimento ou segue trâmite já adotado em outras situações. Passando-se ao nível tático, as decisões tendem a se caracterizar por aumento de complexidade e que buscam atender a atuação gerencial, mormente de acompanhar, controlar e avaliar. Situação que se exemplifica pela tomada de decisão de um Secretário de Comissão Parlamentar ao organizar as informações a serem repassadas ao presidente da comissão, considerando suas características e necessidades particulares e pessoais. Em último nível, as decisões estratégicas (MIRANDA, 1999, 2004), que têm no ambiente externo sua principal influência, povoado de variáveis complexas, múltiplas e não controláveis, e que determinam grandes ações ou destinos da organização. A decisão tomada no plenário da Câmara dos Deputados, sobre matéria de grande interesse da população, sofre influência de grupos de pressão, da mídia, dos presentes nas galerias durante as votações etc.

Além do nível organizacional, interessa notar que as decisões, *lato sensu*, apresentam características que permitem avaliar sua complexidade e extensão, conforme se observa no

quadro 2.

Quadro 2 – Características do Processo Decisório e Exemplificação no Legislativo

Característica	Descrição	Variação	Exemplo no Legislativo
Estrutura	Possibilidade de organizar os elementos da tomada de decisão, identificando fatores intervenientes, atores e processos envolvidos	Quanto mais estruturada, mais objetiva e simples é a escolha na decisão	Organização de reunião plenária em uma Comissão Parlamentar para discussão de matéria trivial
Certeza	Nível de segurança quanto ao acerto da opção escolhida	A certeza é inversamente proporcional ao nível hierárquico onde ocorre a decisão	Decisões tomadas no Plenário da Casa Legislativa, que envolvem questões estratégicas e de alto impacto têm maior nível de incerteza que decisões administrativas de compras de passagens aéreas, por exemplo
Repetitividade	Possibilidade de replicar o modo de escolha de opções em situações similares	A repetitividade é maior quanto menores forem as opções de escolha e menor o nível organizacional	A instrução e o encaminhamento de processos é atividade administrativa de alta repetitividade
Previsibilidade	Possibilidade de se estabelecer os resultados ou as consequências possíveis para cada opção no processo decisório	Quanto mais se conhece o comportamento das variáveis envolvidas no processo decisório, maior a tendência de se prever o resultado ou as consequências da decisão	Uma proposição legislativa que vise a ampliar a aplicação de recursos em saúde e educação tem a tendência a ser melhor recebida pela mídia e pela sociedade, sendo, portanto, seus resultados relativamente previsíveis
Programação	Existência de um conjunto de procedimentos pré-estabelecidos que levam a uma decisão	Quanto mais programadas maior o nível de certeza da decisão e maior a sua previsibilidade	O rito do processo legislativo tende a ser uma sequência de ações e decisões que ocorrem com alto grau de previsibilidade. Não se garante aqui o resultado da decisão, mas a sua ocorrência (Deve-se considerar também a não decisão como decisão de veto.)

Característica	Descrição	Variação	Exemplo no Legislativo
Racionalidade	Possibilidade de uso de elementos quantitativos na tomada de decisão, avaliando meios e resultados e buscando maximizá-los	Quanto maior a racionalidade, maior o grau de certeza e de previsibilidade de resultados da decisão	Definições do orçamento público

Fonte: Elaboração própria baseada, exemplificada e ampliada a partir de Freitas e Kladis (1995)

Outra questão pertinente ao estudo refere-se ao nível de centralização das decisões. No caso, há filtros de informação em cada nível hierárquico decisório, o que torna a tomada de decisão de alto nível ‘viesada’ pelas escolhas que os decisores intermediários fizeram. Nesse caso, quando se vê decisão realizada colegiadamente no plenário da Câmara dos Deputados, por exemplo, há que se considerar a importância do filtro político (ANSOFF, 2009) – visando especialmente a interesses partidários e pessoais, Teorias Partidária e Distributivista – que uma efetiva partilha de informações geradoras de decisão (Teoria Informacional). Interessante destacar o pensamento de Mintzberg (2012) a respeito ao se pronunciar quanto à descentralização da tomada de decisão.

... um processo de decisão é mais descentralizado quanto o tomador de decisão controla apenas a fase de escolha (o mínimo que pode fazer a ainda ser chamado de tomador de decisão). Na hierarquia organizacional, ele perde algum poder para quem coleta a informação, para seus conselheiros ao lado, para quem autoriza no nível acima e para os executores no nível abaixo (MINTZBERG, 2012, p. 119).

5 Modelos de Tomada de Decisão e o Legislativo

Os modelos de tomada de decisão, ‘grosso modo’, privilegiam aspectos diferenciados do processo decisório, ora enfatizando o uso de recursos quantitativos, ora ressaltando os elementos intervenientes. No contexto desse estudo, serão trazidos os modelos de processo decisório consolidados por Bethlem (1987) conjugados com o modelo de Choo (2003) e Lousada e Valentim (2011), por apresentarem significância e aplicabilidade ao Poder legislativo. O quadro 3 resume as características principais de cada modelo, apresentando-os de acordo com seu criador ou sua área e indicando as fases constituintes do processo de decisão e/ou características que os diferenciam dos demais.

Quadro 3 – Características principais dos modelos decisórios

Modelo	Processo e/ou Características
Simon	Apresenta 4 etapas: (i)avaliação da situação (inteligência), (ii)análise de linhas de ação (projeto ou design), (iii)tomada de decisão (escolha) e (iv)avaliação de escolhas passadas (revisão).
Militar	Apresenta 5 etapas: (i)definição da missão (objetivo a ser alcançado com a decisão); (ii)descrição da situação e das possíveis ações; (iii)avaliação das diferentes linhas de ação quanto a aceitabilidade (consequências das ações), exequibilidade (possibilidade de execução) e adequação (ajuste ao objetivo); (iv)avaliação comparada das linhas de ação (fortalezas e fraquezas próprias e do inimigo); v) decisão

Modelo	Processo e/ou Características
Kepner & Tagore	O modelo racional é o mais complexo. Envolve 4 fases que se subdividem: (i) análise da situação, envolvendo a listagem das preocupações, a separação dos elementos confusos e caóticos, priorização (gravidade, urgência e tendência), e colocação em ação; (ii) análise do problema, envolvendo a definição do problema, sua distinção em relação a outros problemas, mudanças provocadas, possíveis causas do problema e teste e verificação das causas; (iii) análise de decisões, envolvendo a determinação e classificação de objetivos, o desenvolvimento, a avaliação, a escolha de uma alternativa; avaliação das consequências adversas da tentativa de decisão (simulação ponderada por probabilidade e gravidade) e escolha final; e, finalmente, (iv) análise de problemas potenciais, envolvendo a identificação de áreas críticas, problemas potenciais, causas dos problemas potenciais, ações preventivas e contingentes e um sistema de alarme.
Pesquisa Operacional	Apresenta 6 etapas: (i) formulação do problema; (ii) construção do modelo matemático e escolha da técnica (programação linear, programação dinâmica, programação de <i>integers</i> , teoria dos jogos, teoria das filas, teoria dos grafos, teoria bayesiana e teoria da probabilidade) (iii) encontro da solução por meio do modelo; (iv) teste do modelo e da solução; (v) estabelecimento de controles sobre a solução; (vi) colocação da solução em uso
CPSI	O modelo do <i>Creative Problem Solving Institute</i> (CPSI) apresenta 5 fases: (i) identificação do contexto do problema; (ii) definição do problema; (iii) identificação de ideias (uso de brainstorming para identificação de possíveis alternativas de solução); (iv) definição de soluções; (v) aceitação de soluções (decisão, escolha final, planejamento de ação e ação)
Guilford	O modelo criativo e judicial apresenta 4 fases: na linha criativa (i) filtro (foco no problema); (ii) conhecimento (exame e estrutura do problema); e (iii) produção (geração de ideias) e, paralelamente, na linha judicial (v) avaliação (testes de respostas e ideias)
Mintzberg	Apresenta 3 fases: (i) identificação (reconhecimento de decisão e diagnose); (ii) desenvolvimento (procura e projeto); (iii) seleção (separação, avaliação/escolha)
Bethlem	O modelo genérico de Bethlem leva em consideração as similaridades entre os demais modelos e apresenta 4 fases: (I) decisão de decidir; (ii) definição do foco da decisão; (iii) formulação de alternativas; (iv) escolha de alternativas
Choo	O modelo de ambiguidade e incerteza de Choo é composto de 4 modelos, com fases diferenciadas: <ul style="list-style-type: none"> a) Modelo racional: (i) coleta de informações; (ii) análise das informações; (iii) identificação de alternativas; (iv) escolha; (v) adoção da alternativa b) Modelo processual: (i) identificação da necessidade de decisão; (ii) desenvolvimento de soluções; (iii) seleção/escolha c) Modelo anárquico: não há fases a serem seguidas d) Modelo político: não há fases definidas, sendo que as decisões são resultados de negociações, uma vez que os objetivos e interesses tendem a ser conflitantes
Orgânico	Apresenta 3 fases: 1ª fase – identificação dos fluxos informacionais e documentais, mapeamento e monitoramento, aplicação de questionários, entrevistas estruturadas e semiestruturadas; 2ª fase – disseminação, acesso e uso, níveis de classificação e acesso, banco/base de dados de informação orgânica; 3ª fase – memória institucional

Fonte: Elaboração própria baseada, exemplificada e ampliada a partir de Bethlem (1987); Choo (2003) e Lousada e Valentim (2011)

Para que se possa vislumbrar a aplicabilidade dos modelos a situações, órgãos e estruturas do Legislativo, necessário se faz apresentar as principais instâncias decisórias desse Poder, ainda que sejam focados apenas os elementos da esfera federal, uma vez que são exemplificativos e permitem replicações para as demais esferas. Assim, Gomes (2011) identifica 6 instâncias de decisão do Congresso Nacional, entendidas como “aquelas onde ocorrem as interações entre os atores para deliberarem (em geral, pública e formalmente) sobre

as posições legislativas” (GOMES, 2011, p. 56). São elas o plenário e as comissões (permanentes e temporárias) do Congresso Nacional, do Senado Federal e Câmara dos Deputados. Porém, outras instâncias serão agregadas nesse texto, em virtude de representarem, com maior clareza, locais de aplicação dos modelos de decisão indicados no Quadro 3.

Verifica-se que os modelos de Simon, Mintzberg e Bethlem são genéricos e similares e têm sua aplicabilidade em todas as instâncias decisórias. Observa-se que as fases de avaliação e análise de linhas de ação costumam ocorrer, em muitos casos, antes das discussões em plenário, nos gabinetes parlamentares, nos encontros de líderes e nas lideranças. Já o modelo militar tende a ser utilizado em situações em que temas polêmicos são discutidos. Grupos de pressão (lobby) tendem a influenciar os parlamentares no sentido a adotar ou não determinada decisão quando a proposição é colocada em debate. Nesse caso, os representantes são municiados de informações sobre vantagens e desvantagens da adoção de determinada medida, bem como são apresentadas simulações sobre as consequências de adoção de cada opção. O modelo de Kepner & Tagore se assenta com primazia nos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, tendo em vista sua complexidade e do cuidado com as recomendações advindas dos resultados de seus trabalhos. Ainda que não sejam utilizadas técnicas para avaliação dessas consequências, o trabalho nas CPIs envolve a detida análise dos desdobramentos de suas ações. O modelo de pesquisa operacional é o menos observado no Legislativo, utilizado para possíveis simulações de alocação de recursos nas discussões do orçamento público. A seu turno, o modelo CPSI tem seu lugar em reuniões de líderes de partidos, quando se procura identificar alternativas por meio da apresentação de ideias pelos representantes de cada partido envolvido com o tema. Igualmente, às CPIs aplica-se o modelo de Guilford, considerando ser imperioso avaliar constantemente os ‘achados’ do processo investigatório, intrínseco à atividade da comissão.

O modelo de Choo merece atenção especial, considerando suas constituições e peculiaridades. Os modelos racional e processual aproximam-se dos modelos genéricos anteriormente citados (Simon, Mintzberg e Bethlem) e aplicam-se a todas as instâncias. O modelo anárquico, por suas características intrínsecas, pode ocorrer em qualquer instância ou momento. Porém, o modelo político é o mais observável, particularmente no comportamento parlamentar enquanto profissional voltado para a ‘perpetuação’ de sua atividade legislativa, conforme o que preconiza a Teoria Distributivista. É no modelo político que se vislumbra com clareza a posição decisória do parlamentar.

Finalmente, o modelo orgânico é o que mais se aproxima da Teoria Informacional. Nele estão fundadas as ações voltadas para a busca constante de informações para a tomada de decisões. Nesse contexto, integram informações orgânicas (LOUSADA; VALENTIM, 2011) – como é o caso de domínio do processo legislativo, definido seu rito nos regimentos internos e complementado por questões de ordem e outros recursos – e informações estratégicas

(MIRANDA, 1999), obtidas do meio externo às Casas Legislativas e que integram decisões sobre temas discutidos em seu âmbito.

6 Tipos e elementos de estrutura organizacional e as Casas Legislativas

Abordando aspectos de estrutura organizacional que influenciam no processo decisório, interessante assinalar os elementos destacados por Mintzberg (2012), estabelecendo-se o paralelo exemplificativo com uma casa legislativa: a Câmara dos Deputados. A escolha do estudo de Mintzberg está em sua universalidade e na proposta de desmistificar a consideração leiga corrente no ambiente da Câmara dos Deputados de que suas características são *sui generis* e não podem ser comparadas a outras organizações, principalmente as privadas.

Em se tratando de autoridade formal, elemento clássico de estruturas organizacionais, observa-se que as Casas Legislativas valem-se de dois modelos: o primeiro, voltado para a condução dos assuntos administrativos, apresentando estrutura verticalizada de comando e autoridade bem definida, desde o Diretor Geral e do Secretário Geral até os chefes de seções (como no caso da Câmara dos Deputados); o segundo, voltado para as decisões colegiadas, nas quais cada parlamentar tem igual opção e peso de voto (não se considerando os jogos de poder e interesses) e que são representadas pelos debates e deliberações em plenário ou em comissões.

Outro aspecto organizacional refere-se à definição de processos. Verifica-se que os processos organizacionais nas Casas Legislativas são regidos, mais uma vez, pela dicotomia entre administrativo e legislativo. O primeiro segue os cânones da burocracia clássica, com a existência de processos administrativos controlados por sistemas e que geram dossiê, na Câmara dos Deputados, comumente conhecido como “pasta rosa”. Já o processo legislativo é orientado pelos Regimentos Internos de cada casa, sendo influenciados por questões de ordem e outras ‘manobras políticas’ que alteram seu curso em função e contextos, situações e interesses específicos.

Avaliando a questão da comunicação, o sociograma (SELLTIZ, 1974) do contexto legislativo aponta os diversos tipos de comunicação: vertical, seguindo a linha formal de comunicação, com o suporte do processo administrativo ou legislativo; horizontal, representado pelo repasse de informações entre parlamentares de um mesmo partido ou de partidos coligados (por exemplo); e transversal, quando os parlamentares solicitam apoio administrativo para atividades de compra e suprimento de materiais a áreas administrativas da Casa Legislativa, sem que esse procedimento deva necessariamente seguir a linha hierárquica formal. Destaca-se, ainda, que a comunicação informal ocorre em todos os níveis e observa-se sua relevância ao se tratar das questões de *lobby* (FARHAT, 2007) no contexto legislativo.

Cumprindo ainda focar o processo de gestão da informação do ambiente legislativo, no qual os estilos identificados por McGee e Prusak (1994) são notadamente identificados. O primeiro é o modelo monárquico, em que há um gestor ‘soberano’ que detém informação

privilegiada e a utiliza em momentos de decisão superior, como é o caso do Secretário Geral da Mesa e do próprio Presidente da Câmara dos Deputados. O modelo feudal, representado pelo sigilo e guarda de informação que, ainda não considerada privilegiada, é tratada como tal. É o caso de informações sobre salários e outras que tramitam no sistema legislativo. Com a Lei de acesso à Informação (BRASIL, 2011), o feudalismo informacional nessa área foi reduzido, abrindo espaço para o modelo democrático tomar lugar, sendo sua característica a partilha ampla e irrestrita de informações. O modelo da utopia democrática, que postula a existência de sistema informatizado como recurso que suplanta qualquer necessidade de informação, ignorando o comportamento informacional do usuário. Fato de destaque a ser citado seria o painel eletrônico do Senado Federal, que, embora gerido e mantido com tecnologias de segurança avançadas, não evitou o episódio da burla de votação em 2000 (BRASIL, 2012). Por fim, o modelo anárquico em que as informações são geradas e geridas sem controle: as comunicações informais nas casas legislativas alimentam esse tipo de modelo.

Caracterizando a estrutura organizacional segundo as cinco partes básicas propostas por Mintzberg (2012), tem-se o descrito no Quadro 4:

Quadro 4 – Partes Básicas da Organização Legislativa

Parte Básica	Descrição	Exemplo na Organização Legislativa
Núcleo operacional	Assegura as entradas da produção; realiza os processos de transformação; distribui os resultados/produtos; fornece apoio direto às partes	Coordenações e seções administrativas Comissões parlamentares
Cúpula estratégica	Assegura o cumprimento da missão; atende às necessidades dos <i>stakeholders</i>	Plenário, Secretaria Geral da Mesa Colégio de Líderes
Linha intermediária	Representada pelo gerentes intermediários, que realizam a supervisão e <i>feedback</i>	Diretores de Centros e órgãos de mesmo nível, Secretários de Comissões
Tecnoestrutura	Padroniza métodos e procedimentos	Assessoria de Planejamento e Gestão, Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento (competências organizacionais) Assessorias Legislativas
Assessoria de apoio	Unidades especializadas de apoio à organização fora de seu fluxo operacional	Serviços de Administração na Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria baseada e exemplificada Mintzberg (2012)

Além das partes básicas, Mintzberg (2012) propõe a configuração básica de estrutura de uma organização. No caso do Legislativo, observa-se predominância das características da burocracia mecanizada, que enfatiza a padronização de processos e a tecnocracia, tanto no contexto administrativo, quanto no legislativo. Contudo, não se pode ignorar a existência de estruturas singularmente adhocráticas – caso das comissões parlamentares de inquérito – e da busca de transformação em burocracia profissional, enfatizando o gerencialismo (BRESSER-PEREIRA, 1996) como forma de modernização da máquina legislativa.

Em termos de estrutura legislativa, observa-se que há, na cultura organizacional, clara divisão entre área legislativa – considerada área fim e voltada para a formulação das leis, a representação política e fiscalização do Poder Executivo – e a área administrativa, voltada para suporte às atividades legislativas. Porém, tal segregação implica em desenvolvimento equivocado de ações parciais que não atingem a Casa como um todo, promovendo dissonâncias nos processos decisórios e de gestão. Essas questões são reforçadas por Miranda (2011), quando analisa a instituição do planejamento estratégico somente para a área administrativa da Câmara dos Deputados e argumenta:

Considerando-se que as decisões que impactam a direção da Casa partem da esfera legislativa (em princípio pelo Presidente da Câmara dos Deputados em conjunto com a Mesa Diretora e os próprios deputados), a concepção de uma gestão estratégica da área administrativa aproxima-se da visão de Michel E. Porter quanto ao conceito de eficiência operacional, o qual estabelece que a adoção de ferramentas de aprimoramento administrativo não garante o alcance de objetivos estratégicos que distinguem a atuação da organização em seu ambiente (PORTER, 2006). Desta feita, para a adequada gestão da informação estratégica, impactante da formulação e da decisão estratégica, é importante que ambas as áreas que compõem a CD partilhem de um mesmo plano estratégico de ações, não dissociado, único (MIRANDA, 2011, p. 153).

7 Conclusão

A experiência adquirida na disciplina Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo, e as reflexões empreendidas neste artigo, indicam que há importantes ganhos potenciais numa abordagem interdisciplinar do funcionamento do legislativo, aqui especificamente seu processo decisório. A limitação da análise da Ciência Política deixa encoberta a natureza dos processos específicos que moldam a atividade e o cotidiano dos parlamentares. Modelos decisórios de várias naturezas são utilizados amplamente nas atividades do Legislativo, em que variam fortemente os contextos de previsibilidade, o número de decisores e as matérias sob análise.

O processo político pode, e muitas vezes deve, contar com elementos de ineditismo, novidade e liberdade, e de fato soluções que constroem consensos e abrem portas à paz social e ao desenvolvimento são sempre processos criativos, carregados de ousadia e coragem. Por outro lado, não se deve enganar com uma perspectiva desprovida de foco e olhar analítico, em que se acredita que a autoridade dos eleitos, por si mesma, pode sempre fundar novas regras e procedimentos. Nada mais distinto do que ocorre nos ambientes legislativos.

As casas legislativas são organizações que transformam em rotinas e procedimentos situações políticas que se repetem com frequência.. A estruturação de caminhos para deliberação, a limitação do número de atores relevantes, a alocação de recursos do processo decisório em certo número de agentes fazem com que as decisões sejam factíveis, legitimadas pelo processo e em boa medida previsíveis.

Assim como outras organizações, o legislativo é composto por subunidades, que podem

decompor-se até o nível do indivíduo, que deveriam alinhar-se aos objetivos finais dessa mesma organização. Cada uma destas subunidades, que na Câmara podem ser comissões, plenário, Mesa Diretora, colégio de líderes, deputados, etc., funcionam sob processos decisórios particulares, moldados a sua natureza, suas possibilidades e seus interesses. Não há singularidade nisto. O que diferencia a Câmara dos Deputados em relação a outras organizações é que a seleção de seus membros é feita à revelia dos objetivos e da lógica da instituição. Enquanto empresas têm política de recursos humanos e escolhem quem melhor se alinhe a seus objetivos, sempre promovendo mecanismos de avaliação entre as estratégias particulares de cada subunidade e o objetivo final da organização, na Câmara dos Deputados seus membros são selecionados por meio de um processo autônomo em relação ao próprio legislativo, as eleições. Os membros escolhidos portam, em geral, sua própria visão sobre o legislativo e têm seus próprios objetivos, que podem estar inclusive em contradição com o objetivo da instituição. É nesse sentido que a lógica colegiada-centralizada dos processos decisórios demonstra uma de suas facetas: a centralização é um dos caminhos possíveis para dar um rumo às ações da Câmara dos Deputados. Se melhor ou pior que uma direção descentralizada não se pode afirmar, mas com certeza diferente e mais previsível para as forças políticas (as direções partidárias e o Poder Executivo).

Assim, determinar modelo único de decisão que melhor configure o processo decisório de uma Casa Legislativa como a Câmara dos Deputados seria arriscado e inadequado, considerando-se que, em diferentes instâncias e situações, modelos diversos podem ser utilizados a fim de explicar os fenômenos decisórios que ocorrem no seio do legislativo. Estudos mais aprofundados se delineiam e abrem espaço para a melhor compreensão das facetas decisórias do contexto legislativo, lançando-se mão de teorias de Ciências que se complementam e se integram, mostrando a inter, trans e multidisciplinaridade reinante no Poder Legislativo.

Referências

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2001.

BETHLEM, A S. Modelos de processo decisório. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 22, n.3, 1987.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 28 nov. 2013.

BRASIL. Poder Judiciário. Processo n. 2001.34.00.026152-5/7300. Justiça Federal. 20ª Vara Federal. Ação de Improbidade Administrativa. Juiz Federal: Alexandre Vidigal de Oliveira. **Congresso em foco**. Brasília, 2012. Disponível em:

<<http://congressoemfoco.uol.com.br/operacao-caixa-de-pandora/integra-da-sentenca-que-condena-jose-roberto-arruda/>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para Discussão n.9. Brasília, MARE/ENAP, 1996.

CHOO, C. W. **A Organização do Conhecimento**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2003.

DAGNINO, R. et alii: **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. 1.reimpr. ed. São Paulo: Edusp, 2013. ((Clássicos, 15)).

FARHAT, S. **Lobby**: O que é, como se faz, ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.

FENNO, R. F. **Congressmen in committees**. Boston: Little, Brown, 1973.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Fapesp, 1999.

FREITAS, H.; KLADIS, C. M. O processo decisório: modelos e dificuldades. **Revista Decidir**. a. II. n. 8. Rio de Janeiro, mar. 1995. p. 30-34.

GOMES, F. B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo**: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. Tese. Doutorado em Sociologia e Ciência Política. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011. 337 p. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6165>>. Acesso em: 25 Set. 2012.

GONTIJO, A. C.; MAIA, C. S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 11, n. 4, 2004. p. 13-30.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HINICH, M. J.; MUNGER, M. C. **Analytical Politics**. Cambridge University Press. 1998.

KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. **The Logic of Delegation**. [s.l.]: University Of Chicago Press, 1991.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. University of Michigan Press, 1992.

LOUSADA, M.; VALENTIM, M. L. P. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciência da Informação Online**, v.16, p.147-164, 2011.

MALTZMAN, F. **Competing Principals**: Committees, Parties, and the Organization of Congress. 2001.

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

MCKELVEY, R. D. Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. **Journal of Economic Theory**. 12, 472-482. 1976.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. trad. Ailton Bomfim Brandão. 2. ed. 7 reimp. São. Paulo: Atlas, 2012.

MIRANDA, R. C. R. Gestão do conhecimento estratégico na Câmara dos Deputados: uma avaliação teórico-sistêmica. In: Roberto Campos da Rocha Miranda. (Org.). **Informação e Conhecimento no Legislativo**. 1 ed. Brasília: Edições Câmara, 2012, v. 1, p. 141-162.

Disponível em: http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/542/1/informacao_conhecimento_miranda.pdf Acesso em: 6 dez. 2013.

MIRANDA, R. C. R. **Gestão do conhecimento estratégico**: uma proposta de modelo integrado. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Brasília: UnB, Departamento de Ciência da Informação e da Documentação, 2004.

MIRANDA, R. C. R. O uso da informação na formulação de ações estratégicas pelas empresas. **Ciência da Informação** [on line], Brasília, v. 28, n. 3. 1999. p. 286-292.

MOE, T. M. The New Economics of Organization. **American Journal of Political Science**, v. 28. n. 4. nov. 1984, 739-777.

PFEFFER, J. **Evite estes Três Erros Comuns ao Tomar Decisões**. Disponível em: <http://businesslifemanagement.wordpress.com/tag/as-armadilhas-escondidas-na-tomada-de-decisao/> Acesso em: 16 abr. 2013.

POLSBY, N. W.; SCHICKLER, E. Landmarks in the Study of Congress since 1945. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 2002, n. 5, p. 333-67, 2002.

PORTER, M. E. What is strategy? **Harvard Business Review**. Nov./Dec. 1996. p. 61-78.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. 1. ed. (Coleção ciências sociais). Curitiba: Appris, 2011.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. (biblioteca de ciencias sociais. economia). Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SELLTIZ, et. alii. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 7.ed. Trad. Dante Moreira Leite. (Coleção Ciências do Comportamento). São Paulo: EPU, 1974.

SIMON, H. A. **The new science of management decision**. New York, Harper & Row. 1960.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

WEINGAST, B.; MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets? **Journal of Political Economy**. v. 96. 1983

WILLIAMS, G. A.; MILLER, R. B. Mude a forma de persuadir. **HSM Management**. 35 novembro-dezembro 2002. Disponível em: <http://lcode lima.files.wordpress.com/2011/08/a06n35n011.pdf> Acesso em: 16 abr. 2013.

Artigo recebido em: 12/12/2013

Artigo aceito para publicação em: 16/12/2013



DESENHO ORGANIZACIONAL E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO DE VETO PRESIDENCIAL

ORGANIZATIONAL DESIGN AND ITS INFLUENCE ON THE DECISION MAKING PROCESS OF PRESIDENTIAL VETOES

Marcos Aurélio Pereira*

Resumo: Este artigo objetiva descrever o processo decisório de aposição e apreciação de vetos presidenciais, no período de 2011 a 2013, descrevendo os elementos organizacionais dos poderes Legislativo e Executivo, analisando o vínculo entre eles, e apontando momentos críticos no fluxo dos processos decisórios identificados. Justifica-se sua realização para contribuir na discussão sobre o processo decisório político. As conclusões apontam para a hipótese da prática de não decisão pelo Congresso, a impossibilidade de relacioná-la ao desenho organizacional, bem como a relevância do fator tempo.

Palavras-chave: Processo Decisório; Vetos; Não Decisão; Desenho Organizacional.

Abstract: This article aims to characterize the legislative decision-making process for the affixing and appreciation of presidential vetoes, in the period from 2011 to 2013, describing the organizational elements of Legislative and Executive branches, analyzing the relations between them, and pointing out critical moments in the decision-making processes identified. Its realization aim to contribute with the discussion on political decision making. The findings point to the possibility of the practice of non-decision by Congress, the impossibility of relating it to organizational design, as well as the relevance of the time factor.

Keywords: Decision-making Process; Vetoes; Non-decision; Organizational Design.

1 Introdução

O presente artigo descreve os órgãos das estruturas organizacionais formais dos poderes Executivo e Legislativo, atuantes no processo decisório concreto de aposição e apreciação de

*Marcos Aurélio Pereira, mestrando do primeiro semestre em Poder Legislativo no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento/CEFOR da Câmara dos Deputados. Atualmente trabalha no Senado Federal (marcorelo@gmail.com).

veto presidencial, no período de 2011 a 2013 (mês de abril), período correspondente à 54ª Legislatura, e aos primeiros anos de mandato da atual Presidente da República.

O objetivo é apresentar o vínculo entre órgãos enquanto integrantes do fluxo de informação no processo decisório concreto de aposição de veto presidencial, apontando os momentos críticos do fluxo desse processo.

Procura-se obter uma visão dos processos decisórios políticos em face das estruturas nas quais eles se desenvolvem, procurando verificar as influências que o desenho organizacional possa ter sobre o processo decisório político.

Para obter um panorama das organizações analisadas, recorreremos como fonte de informações, ao sítio do grupo Patri Políticas Públicas (PATRI, 2013), que oferece uma página de dicas com informações básicas sobre os órgãos dos três ramos de Poder.

O artigo divide-se em nove seções: os desenhos organizacionais dos Poderes Legislativos e Executivo são apresentados nas seções 2 e 3. Os processos decisórios são abordados na seção 4, tendo por referência quatro modelos analisados por Choo (2006). Desses modelos, empregados aqui como provocadores da reflexão sobre o processo decisório específico de vetos presidenciais, parte-se, na seção 5, para sua visualização conforme concepção de modelo próprio. As seções 6 e 7 propõem a conexão entre estrutura e processo decisório, oferecendo fluxos de informações que auxiliam na sustentação do modelo de processo decisório, justapostos aos desenhos organizacionais por onde fluem as informações que subsidiam decisões.

Na seção 8 são apresentadas as primeiras conclusões tendo em vista evidências da prática de não decisão no processo em estudo, por parte do Poder Legislativo, bem como são apontadas especificidades sobre os agentes de decisão em cada um dos Poderes. Finalmente, na seção 9, arremata-se, em considerações finais, a conclusão de não aplicabilidade da variável estrutura para explicar o processo decisório em estudo, apontando, ainda, a relevância tanto do processo de não decidir quanto do fator tempo para estudos futuros.

2 Desenho organizacional do Poder Executivo:

O Poder Executivo tem como unidades estruturais básicas a Presidência e os Ministérios. A atual estrutura foi constituída a partir de uma série de nove leis, iniciada com a edição da Medida Provisória nº 103, de 2003 (BRASIL, 2003a), a primeira a ser editada pelo Presidente Lula, que se converteu na Lei nº 10.683, de 2003 (BRASIL, 2003b).

Dessas nove leis, sete originaram-se de medidas provisórias, e apenas duas de projetos de lei. Percebe-se a mesma estrutura básica inaugurada há 10 anos, tendo em vista a continuidade do grupo de poder no cargo máximo do Executivo, à exceção da criação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, em 2013 (projeto de lei que tramitou em regime de

urgência – PL nº 865, de 2011)(BRASIL, 2011), que vem a ser a trigésima nona pasta ministerial (entre secretarias, órgãos e ministérios propriamente ditos).

Conforme esse arcabouço legal, a Presidência compõe-se de órgãos classificados como:

- a) Vinculados: Comissão de Ética Pública – criado pelo decreto sem número de 26 de maio de 1999 (BRASIL, 1999), pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso;
- b) De consulta: Conselhos da República e de Defesa Nacional – previstos pela Constituição de 1988, arts. 89 e 91, respectivamente (BRASIL, 1988);
- c) Integrantes: Controladoria-Geral da União – prevista na Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003b);
- d) De assessoramento imediato: Conselho de Governo, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselho Nacional de Política Energética, Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (CONIT); Conselho de Aviação Civil, Advogado-Geral da União, e Assessoria Especial do Presidente da República, todos criados por leis, decretos, ou mesmo pela Constituição Federal de 1988;
- e) Essenciais: Gabinete Pessoal da Presidenta da República, Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação Social, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Portos, e Secretaria de Aviação Civil. Vários desses com status de ministérios.

Quanto aos ministérios, são vinte e quatro, havendo ainda nove secretarias e seis órgãos, vinculados à Presidência, com status de ministérios, totalizando trinta e nove unidades administrativas.

Considerando-se o escopo constitucional do Poder Executivo, a estrutura Presidência da República, especificamente, aparenta ser uma burocracia mecanizada, nos termos definidos por Mintzberg (2003), contando com órgãos que se projetam com status ministerial, municiando o Gabinete em seus processos decisórios.

3 Desenho Organizacional do Poder Legislativo:

O desenho organizacional do Poder Legislativo inclui três estruturas previstas constitucionalmente: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional.

O Congresso Nacional é formado por Presidência, Primeira Vice-Presidência, Segunda Vice-Presidência, Primeira-Secretaria, Segunda-Secretaria, Terceira-Secretaria, Quarta-Secretaria, Comissões Mistas, Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Conselho de Comunicação Social, Liderança do Governo no Congresso Nacional, Secretaria de

Coordenação Legislativa do Congresso Nacional, Secretaria das Comissões, e Partidos Políticos.

Embora os cargos da Mesa do Congresso Nacional estejam descritos na estrutura, salienta-se que ela não existe de fato, sendo apenas uma formação indireta, voltada para a consecução das tarefas relativas às sessões conjuntas. Assim, tem-se:

Art. 57.....

§ 5º A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. (BRASIL, 1988).

Nota-se que, além de uma previsão do art. 140 da Constituição (BRASIL, 1988)¹, não existem afazeres institucionais previamente designados para a Mesa do Congresso, quer seja na Constituição, quer seja no Regimento Comum (BRASIL, 1970).

Destaca-se, ainda, na estrutura descrita, os partidos políticos e a Liderança do Governo no Congresso, prevista no art. 4º do Regimento Comum.

As citadas Secretarias das Comissões e de Coordenação Legislativa do Congresso Nacional são estruturas do Senado Federal. Ocorre neste ponto uma confusão comum, causada pela natureza da estrutura física do Congresso Nacional, que de fato não existe. Dispõe os arts. 145 e 150 do Regimento Comum:

Art. 145. Mediante solicitação da Presidência, **o Senado Federal e a Câmara dos Deputados** designarão funcionários de suas Secretarias para atender às Comissões Mistas e aos serviços auxiliares da Mesa nas sessões conjuntas.

Art. 150. **As despesas com o funcionamento das sessões conjuntas, bem como das Comissões Mistas, serão atendidas pela dotação própria do Senado Federal**, exceto no que se refere às despesas com pessoal, que serão custeadas pela Casa respectiva. (destaques do autor) (BRASIL, 1970, p. 51).

Como o Presidente do Congresso é o Presidente do Senado Federal, firmou-se a tradição de as sessões conjuntas serem assessoradas pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado. Em razão disso, destacam-se, da estrutura do Senado Federal, empregadas para fins de matérias conjuntas, incluindo vetos presidenciais, as seguintes estruturas: Secretaria-Geral da Mesa, Mesa Diretora, Lideranças e Partidos.

¹ Art. 140. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio. (BRASIL, 1988).

4 Modelos Gerais de Processo Decisório

A literatura sobre processo decisório recorre a vários modelos para compreender os processos decisórios. Choo (2006) trabalha com quatro modelos de processos decisórios básicos, distribuindo-os em um esquema de dois eixos, baseado nas propriedades do ambiente interno, em estado de contingência negativa (incerteza), sendo um eixo referente aos objetivos e o outro referente à incerteza técnica. Nos quatro quadrantes resultantes do cruzamento dos eixos, o autor posiciona os quatro modelos de processos decisórios, conforme maior pertinência entre o ambiente e o modelo (Quadro 1).

As duas propriedades essenciais para a análise do ambiente interno são a estrutura e clareza dos objetivos organizacionais, e a incerteza e quantidade de informação sobre métodos e processos, para alcançar objetivos. Nota-se, portanto, que, independentemente do modelo adotado, as variáveis presentes dizem respeito ao ambiente em que se encontra o decisor.

Quadro 1: Ambiente versus Modelos Choo (2006)

		Baixa	Alta
		AMBIGUIDADE/CONFLITO SOBRE OBJETIVOS	
INCERTEZA TÉCNICA	Baixa	<p>Modelo Racional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientado para objetivos • Guiado por regras, rotinas e programas de desempenho 	<p>Modelo Político</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos e interesses conflitantes • Certeza sobre abordagens e resultados preferidos
	Alta	<p>Modelo Processual</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientado por objetivos • Múltiplas opções e soluções alternativas 	<p>Modelo Anárquico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos são ambíguos • Processo para atingir os objetivos são obscuros

Fonte: Choo (2006)

Os quatro modelos apresentados por Choo (2006) são:

4.1 Modelo racional de Simon, March e Cyert

No modelo racional, os atos visam a objetivos, guiados por problemas, segundo um comportamento racional de escolha. O modelo apoia-se sobre quatro conceitos: quase resolução de conflito; evitação da incerteza; busca motivada por problemas; e aprendizado organizacional.

O esquema do modelo baseia-se primordialmente na intenção da organizacional de aprender ao decidir, para decidir cada vez melhor. O ambiente nesses casos teria baixa ambiguidade e conflito de objetivos. O ambiente externo apresenta desafios à organização, que busca operar em ambiente de certeza, com regras e procedimentos pré-estabelecidos.

Embora seja possível aplicar este modelo ao processo decisório que transcorre no âmbito dos ministérios, conforme se verá nas seções seguintes, dificilmente poder-se-ia afirmar

que decisões políticas necessariamente são tomadas com base estrita em regras e rotinas pré-estabelecidas. Do mesmo modo, não se pode assegurar o grau de incerteza e clareza de objetivos no ambiente em que ocorre o veto presidencial.

4.2 Modelo Processual de Mintzberg, Raisinghani e Théorêt

Aplicado a decisões estratégicas, baseia-se em ciclos existentes, em ambientes complexos e dinâmicos, estabelecendo uma estrutura de processos decisórios desdobrada em diversos níveis. O modelo divide-se em três fases básicas: a identificação, o desenvolvimento e a seleção. Essas fases estariam, no entanto, condicionadas por fatores dinâmicos, agrupados, entre os quais se citam: interrupções, adiamentos, *feedbacks*, ciclos de compreensão e ciclos de fracasso. O processo, nas fases, estaria facilitado por rotinas desenvolvidas em cada fase. Há rotinas de controle, rotinas de comunicação e rotinas políticas.

Este modelo assemelha-se ao racional, na essência, diferenciando-se, segundo Choo (2006), basicamente, pelo ambiente enfrentado: o modelo processual seria mais adaptável aos ambientes com maior dinamismo e diversidade de alternativas.

O modelo processual ancora-se na noção de uma permanente estrutura subjacente ao processo decisório. Aproximações podem ser feitas com vistas a tentar promover o encaixe do modelo à realidade do Legislativo, mas este não é o enfoque escolhido para o presente artigo.

4.3 Modelo Político de Allison

O mecanismo de decisão é a política, em contexto de jogo, instável e assimétrico. Aplica-se essencialmente a contextos de conflitos claros de objetivos e interesses. A metáfora do jogo da decisão é desenvolvida por Choo (2006) com base em quatro perguntas: Quem são os jogadores? Quais as posições dos jogadores? Qual a influência de cada jogador? Como a posição e a influência e os movimentos de cada jogador combinam-se para produzir as decisões?

O autor restringe esse modelo de processo decisório a casos em que os recursos são escassos e os objetivos conflitantes. Destaca-se a observação de Choo (2006, p. 293) de que “nas decisões que envolvem políticas públicas, não raro que o resultado preferido seja escolhido primeiro, e depois reunidas e apresentadas as informações que justifiquem a alternativa desejada”. O que pode querer dizer também que as justificações de um dado processo decisório nem sempre revelam seu método.

4.4 Modelo Anárquico de Cohen, March e Olsen

Neste modelo, um conjunto de escolhas procura por problemas, procurando situações de decisão para se manifestar. Admite uma organização que é uma anarquia organizada com preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida. As respostas procuram por perguntas. Os participantes são guiados pelas oportunidades de escolha para problemas e soluções não vinculados entre si, a princípio, mas que vão se encontrando, em um método apelidado por seus idealizadores de 'lata do lixo'.

Admitem-se três formas de se tomarem decisões nesse modelo: resolução, que é a decisão após algum tempo de racionalização; inadvertência, em que uma escolha rápida é feita para viabilizar outras escolhas não relacionadas; e fuga, onde ocorre uma falsa solução, uma forma de não decisão, ou desaparecimento do problema.

No ambiente em que o modelo anárquico é aplicável (com base no Quadro 1), predominam a incerteza e o conflito. A incerteza atinge tanto as escolhas quanto os próprios problemas, enquanto os participantes decisores não se dedicam de modo uniforme a encontrar as soluções.

É possível, em princípio, vislumbrar que, para o processo decisório em estudo, ocorre maior aplicabilidade dos modelos político e anárquico. O modelo político é de óbvia aplicação a qualquer decisão em que haja assimetria de posições frente a recursos escassos e resultados esperados. Quanto ao modelo anárquico, é possível que se aplique a cenários em que decisões concretas não sejam imprescindíveis e a criatividade seja mais relevante.

Sendo assim, embora a imagem de desordem controlada venha ao encontro do senso comum sobre os processos decisórios coletivos parlamentares, nenhum dos quatro modelos explorados por Choo (2006) aplica-se, com total proveito, ao processo decisório de veto presidencial, razão pela qual a presente análise empírica do processo legislativo de veto presidencial buscará resultar em modelo próprio, mais proveitoso para nossa argumentação.

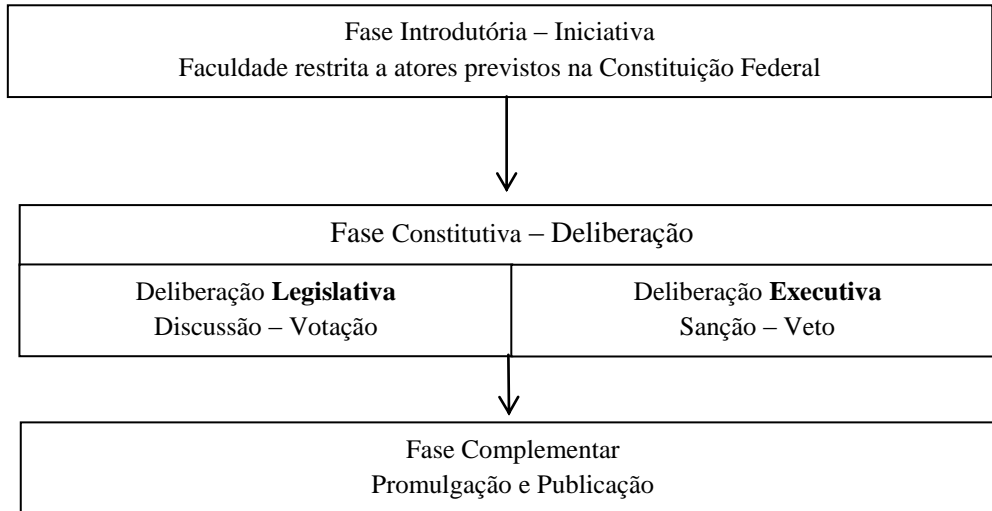
5 Processo legislativo como processo decisório

Como se pôde verificar na seção anterior, modelos são reduções da realidade, com vistas à descrição, bem como à prescrição de processos, conforme conclusão de Mintzberg (2003), ao idealizar seus formatos ideais de organizações eficazes. O modelo descreve, porque ilustra casos similares pela fragmentação analítica; e prescreve, pois reflete casos concretos que obtiveram resultados positivos. A partir da aplicação de determinados modelos a situações concretas, buscam-se prever situações de decisões futuras, bem como explicar as relações entre os elementos das organizações em processos decisórios.

A imagem recorrente na tomada de decisões políticas é a de um *iceberg*, em que a maior parte do gelo permanece invisível. Existe, porém, a especificidade do processo decisório, que se tenta evidenciar aqui. O processo legislativo constitucional brasileiro, descrito principalmente

por Silva (2006) e Ferreira Filho (2002), divide-se em três etapas ou fases: introdutória, constitutiva e complementar, expressas na Figura 1.

Figura 1: Processo Decisório Legislativo da lei ordinária



Fonte: elaboração do autor com base em Silva (2006)

Ferreira Filho (2002) esclarece que o processo legislativo ordinário é ato complexo, supondo o concurso de duas vontades autônomas: a do Legislativo e a do Executivo, tendentes a um só objetivo. Isso esclarece, portanto, o caráter *sui generis* da fase constitutiva do processo legislativo, visto pelo prisma do poder de decidir. Essas duas Instituições constitucionais participam do processo decisório ordinário de formação das leis, em perspectiva ampla. Sob a ótica constitucional, os poderes Legislativo e Executivo, em concurso de vontades, decidem sobre como será a lei.

É por essa razão que a primeira instância institucional formal a ser compreendida, no estudo do processo decisório de formação das leis, é a Constituição Federal. Ela está expressa nos Fluxos 1 e 2, sendo a superestrutura definidora do curso possível de ação, de onde derivam alguns dos modelos concretos de processo decisório dos poderes, na consecução de seus escopos de atuação. A instituição jurídica conforma o processo decisório, estabelecendo-lhe um escopo inicial, devido ao efeito que opera sobre os agentes de decisão, restringido ou incentivando.

Isso parece valer também para o contexto institucional maior, o ambiente macropolítico, para o caso em estudo: o presidencialismo de coalizão, diagnosticado por Abranches (1988) para quem “(...) o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões.” (p. 21). Essa combinação de configurações tidas por incompatíveis vem sendo debatida amplamente pela ciência política pátria e tem também como origem instituidora a própria Constituição.

Essa percepção traz uma consequência relevante para a idealização de um modelo de processo decisório legislativo, a partir de uma análise das estruturas e instituições formais: deve-se partir da Constituição, fundadora das combinações institucionais dela decorrentes.

6 Processo Decisório do Veto Presidencial e desenho organizacional – Executivo

A prerrogativa de vetar é garantida ao Presidente pela Constituição Federal, do seguinte modo:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

.....
§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. (destaques do autor) (BRASIL, 1988).

A face administrativa do processo decisório, que culmina com a publicação seguida da entrega da mensagem presidencial contendo as razões de veto, segue o seguinte roteiro básico:

Uma vez encaminhados os autógrafos ao Presidente da República por meio da Mensagem do Presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados à Casa Civil, o titular do órgão encaminha avisos ministeriais aos ministérios afetos ao tema. Essa determinação está prevista no art. 52 do Decreto nº 4.176, de 2002 (BRASIL, 2002), que prevê o prazo de dez dias para que os ministérios se manifestem com razões de vetos.

Os critérios para essa distribuição são: para as matérias de iniciativa do Presidente da República, incluídos os projetos de lei de conversão oriundos de medidas provisórias, é levada em conta a exposição de motivos original; a Advocacia-Geral da União e o Ministério da Justiça são órgãos sempre consultados para efeitos de controle de constitucionalidade; além disso, todos os órgãos consultados podem apontar inconstitucionalidades, uma vez que contam com consultorias ou assessorias jurídicas. As matérias oriundas do Poder Legislativo são distribuídas, conforme pertinência temática e, o mesmo ocorre com as provenientes do Judiciário, a quem a Casa Civil solicita informações.

Os ministérios, órgãos e entidades interessados pela legislação nova, geralmente contam com assessorias parlamentares em suas estruturas administrativas, de modo que, uma vez concluída a votação de determinada matéria pelo Poder Legislativo, em havendo sinais de potenciais vetos, esses já são conhecidos por esses atores com certa antecedência.

Compete então à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil a consolidação dos motivos recebidos dos órgãos consultados, em um único corpo textual, que fará parte da mensagem presidencial. A versão final é então apresentada pelo Ministro-Chefe da Casa Civil

ao Presidente da República em reunião que, a depender da relevância do tema, incluirá também os titulares das pastas envolvidas.

Mencione-se ainda a atuação institucional dos Líderes do Governo no Congresso, nos termos do Regimento Comum (BRASIL, 1970), em seu art. 4º, como representantes da opinião do Presidente da República nas negociações que se dão no âmbito do Executivo, durante a fase de tramitação das matérias legislativas.

O Fluxo 1 procura capturar esse itinerário.

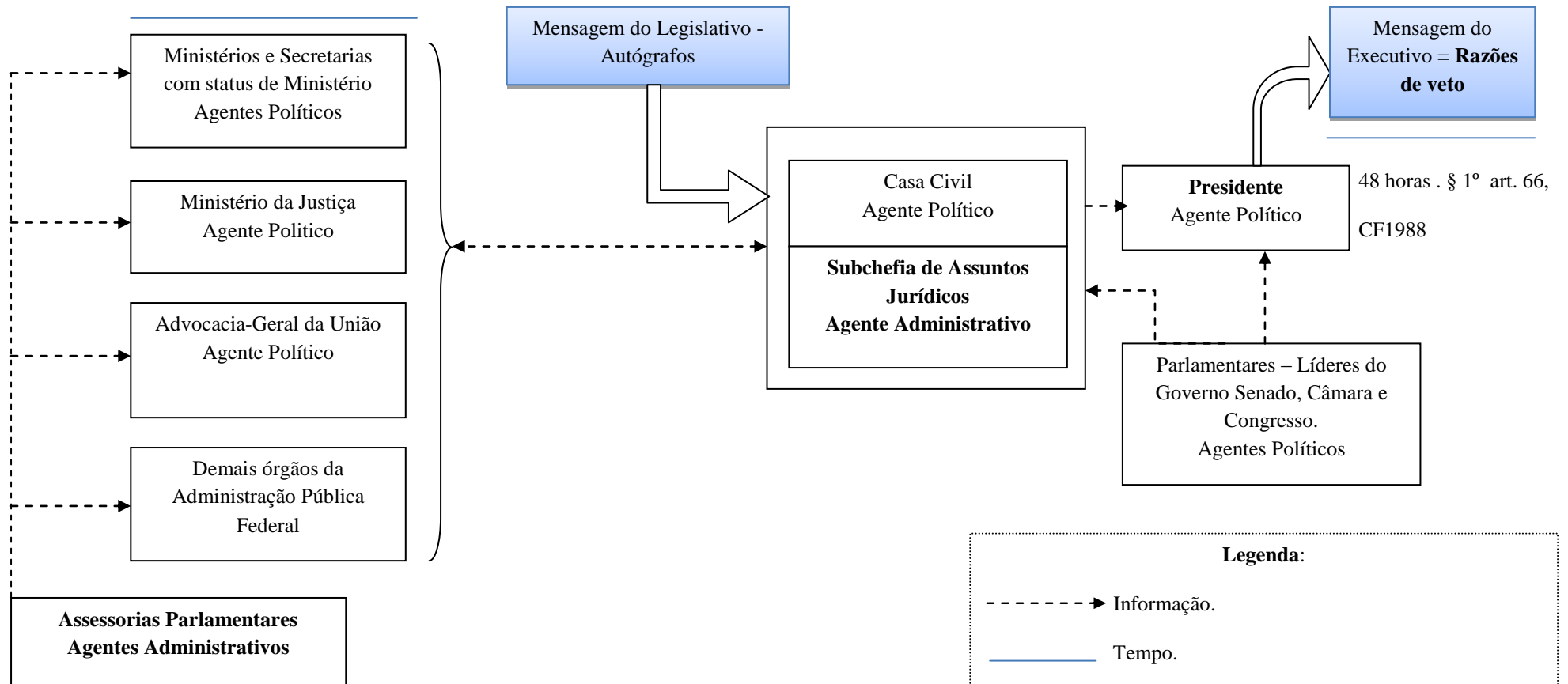
Fluxo 1

Fluxo de Informação no Processo Decisório Legislativo de Veto – Executivo
Constituição 1988 e Decreto nº 4.176, de 2002.

Entrada: Envio de autógrafos do projeto ao Executivo

15 dias . § 1º art. 66, CF1988

10 dias . § 1º art. 52, Dec. 4.176/02



Fonte: Elaboração própria

Destacam-se do Fluxo 1 os prazos a que se sujeita o Executivo, por mandamento constitucional. São 15 dias, a partir do recebimento, para decidir, e 48 horas para comunicar a decisão ao Legislativo. Caso transcorram os 15 dias úteis iniciais sem manifestação de veto ou de sanção, a promulgação poderá se dar pelo Presidente do Senado Federal, nos termos dos §§ 3º e 7º do art. 66 da Constituição (BRASIL, 1988).

Saliente-se, ainda, do Fluxo 1, bem como da norma constitucional (§1º do art. 66), que o Presidente da República é a instância monocrática final do processo decisório do veto no Executivo. Caso queira, por ausência de impedimento normativo expresso, poderá decidir contrariamente a todas as razões elencadas pelos demais elementos da cadeia decisória ilustrada.

Contribuem ainda para o fluxo as estruturas de informação legislativa de ambas as Casas, disponibilizadas nos portais institucionais, referentes à tramitação das matérias, mas que por não estarem direcionadas especificamente para o processo decisório em análise, não foram incluídas.

7 Processo Decisório do Veto Presidencial e desenho organizacional – Legislativo

No Legislativo, o processo desdobra-se na seguinte sequência:

O ato de vetar é aperfeiçoado pelo envio ao Presidente do Senado (na condição de Presidente do Congresso Nacional) da mensagem presidencial contendo as razões de veto (§1º do art. 66 da Constituição Federal). Essa entrada no sistema se dá pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado.

A previsão regimental é a de convocação em setenta e duas horas para dar leitura ao veto (dar conhecimento oficial da matéria aos congressistas), bem como designar uma comissão mista e estabelecer o calendário de tramitação. Este seria o termo inicial de contagem do prazo constitucional de trinta dias. Neste momento, as razões de veto são de conhecimento geral, tendo em vista ser a mensagem presidencial publicada, na íntegra, no Diário Oficial da União.

A instância de instrução é a comissão mista, paritária, formada de três senadores e três deputados, com igual número de suplentes. O colegiado emite um relatório, que não é vinculativo, pois uma vez fixada data no calendário para deliberação sobre determinado veto, com ou sem o relatório da comissão, deve ocorrer a votação. O Plenário do Congresso é a instância decisória colegiada final.

A votação do veto presidencial se dá pela modalidade secreta, por força constitucional. A metodologia adotada, em caráter emergencial, em 1992 (BRASIL, 1992) é a da cédula única de votação, documento em que estão contidos todos os vetos presidenciais detalhados por item vetado, com apuração subsequente.

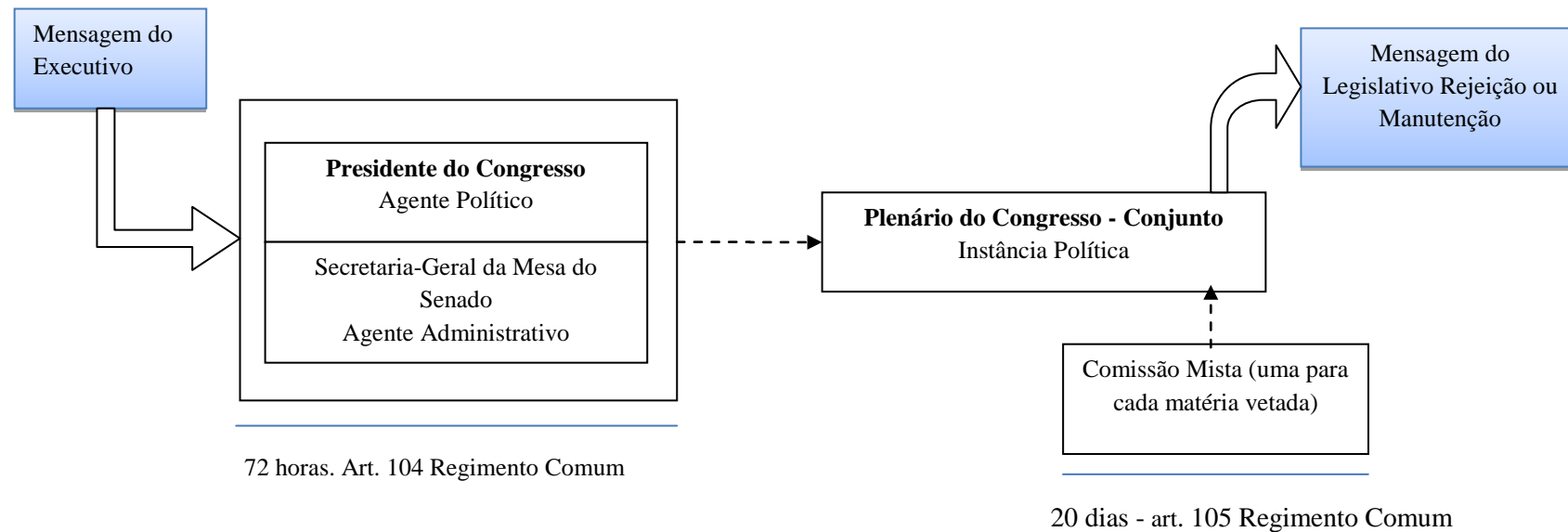
A competência para convocar a sessão conjunta para dar conhecimento do veto e também para sua deliberação é do Presidente do Senado Federal, com prévia audiência da Mesa da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 2º do Regimento Comum (BRASIL, 1970).

O Fluxo 2 procura capturar esse itinerário.

Publicação das razões de veto no Diário Oficial da União.

Fluxo 2
Fluxo de Informação no Processo Decisório Legislativo de Veto – Congresso
(Constituição de 1988 e Regimento Comum)

30 dias § 4º art. 66, CF1988



Legenda:

-----> Informação.

————— Tempo.

Observação: Foram mantidos os agentes administrativos responsáveis formalmente pela assessoria direta aos agentes políticos decisores. Não expressamos as instituições informais.

Destacam-se do Fluxo 2 os prazos opostos ao Legislativo.

Exaurido o prazo constitucional de trinta dias, o veto deve ser incluído na Ordem do Dia do Congresso, sobrestando assim todas as demais proposições em tramitação. Trata-se de um dos três casos de sobrestamento automático, previstos na Constituição. Os outros dois são a medida provisória a partir do quadragésimo sexto dia de vigência, §6º do art. 62 (BRASIL, 1988), e a matéria tramitando sob regime de urgência constitucional, após quarenta e cinco dias, §2º do art. 64 (BRASIL, 1988). Trata-se do incidente conhecido vulgarmente como ‘trancamento de pauta’, que traz como consequência a paralisação do processo legislativo no âmbito do Plenário do Congresso. Ao contrário do que ocorre no Executivo, entretanto, o prazo do Legislativo vem sendo descumprido, sem efetividade da sanção prevista para este comportamento, no texto constitucional.

8 Influência da estrutura e histórico recente de não-decisão

Ao se confrontarem as estruturas evidenciadas, participantes dos Fluxos 1 e 2, chega-se a uma primeira questão: a estrutura mais simples do Legislativo poderia indicar, em um raciocínio linear, um processo decisório mais simplificado. Ou, ainda, poderia querer dizer que o Executivo é mais profissionalizado, mais burocrático, no sentido de Mintzberg (2003). Mas é útil sopesar essa primeira conclusão com aquela oferecida por Bresser Pereira e Prestes-Motta (1980 apud MARTINS, 1997, p. 44), quando alertam para o fato de que “falham os sociólogos das organizações e os administradores ao tentar conceituar a burocracia a partir da organização burocrática, porque, ‘antes de mais nada, burocracia é poder’”.

Desse modo, as representações gráficas de fluxos de informações obtidas terminam por expressar um “decisograma” (representação gráfica, sobreposta, de sequência decisória e agentes decisores) parcial para os dois poderes.

Não é objetivo desse trabalho analisar a dicotomia burocracia-política, conforme empreendido por autores como Martins (1997), nem as instituições informais, por autores como Helmke e Levitzky (2003).

Por esses motivos, desloca-se o foco da análise para o processo decisório concreto (de fato ocorrido no período estudado) dos poderes Legislativo e Executivo.

Os dados revelam que, no período estudado, houve a deliberação sobre apenas um veto presidencial, o Veto nº 38, de 2012, conhecido como veto dos *royalties*, (BRASIL, 2012). Em termos totais, ver Quadro 2, encontram-se em tramitação 225 vetos (projetos vetados), ainda não incluídos na Ordem do Dia do Congresso (sessão conjunta).

Quadro 2: Vetos em tramitação no Congresso Nacional – Prontos para a pauta

Projetos Vetados Integralmente	57
Projetos Vetados Parcialmente	168
Total	225

Fonte: Ordem do Dia do Congresso Nacional (BRASIL, 2013)

Para maior esclarecimento, informa-se que os vetos aqui totalizados dizem respeito às mensagens presidenciais que encaminharam razões de veto. Em outros termos, para cada matéria legislativa vetada, total ou parcialmente, corresponde uma mensagem presidencial, que passa a tramitar com numeração própria, sob a sigla ‘VET’, seguindo o processo físico respectivo sempre acompanhado do processo referente à matéria original.

Todos esses 225 vetos pendentes de deliberação estão com prazo constitucional de trinta dias esgotado. Se contabilizados os dispositivos parciais, chega-se ao número de 3.115 (três mil cento e quinze) vetos, conforme Quadro 3.

A noção de dispositivos parciais decorre da compreensão do §2º do art. 66 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estatui que “O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.” Em razão dessa fragmentação do veto parcial, e com objetivo de possibilitar que cada fragmento seja apreciado pelo Legislativo, a votação de vetos parciais é feita sobre cada dispositivo, ou seja, o artigo e seus desdobramentos, em cédula de votação secreta.

Quadro 3: Quantidade de Dispositivos Vetados nos Vetos Parciais

Projetos	Nº Dispositivos
168	3.115

Fonte: Ordem do Dia do Congresso Nacional (BRASIL, 2013)

Distingue-se no processo decisório do Legislativo, pelo grande número de vetos presidenciais pendentes de deliberação congressual, a postura de não decisão do Congresso. Para o período em análise, a saída inconstitucional, não inclusão dos vetos na pauta da sessão conjunta, foi regra.

Sem adentrar o mérito das causas dessa conduta, o que não é escopo desse trabalho, há que se registrar uma distinção fundamental entre veto total e veto parcial. Para o veto total, por não haver modificação do *status quo*, retorna-se ao estágio inicial, frustrando-se integralmente a iniciativa. Mas, no caso específico dos vetos parciais, onde há mudança no *status quo*, ocorre efeito tanto sobre o conteúdo quanto sobre o momento de decidir (ou de não decidir), conforme raciocínio empreendido por Braga (2011).

Quanto ao efeito sobre o conteúdo, isso ocorreria quando, por exemplo, um projeto que dispõe sobre matéria orçamentária com recursos para obras A a D, sofre veto parcial. Supondo-

se que os recursos para as obras A, B e C, sancionadas, sejam executados, ao passo que a parte vetada, referente à obra D, impeça a execução da obra. Operada a mudança do *status quo*, em favor dos interesses em torno das obras A, B e C, restaria para os interesses em torno da obra D o desafio de recompor uma maioria forte o bastante para rejeitar o veto parcial, sem o auxílio dos interesses diretos dos atores envolvidos com as obras executadas.

Quanto ao efeito sobre o prazo para decidir, para o exemplo dado, esgotado o ano civil, que corresponde ao ano financeiro, os recursos referentes à obra D não poderão mais ser utilizados, tendo em vista o caráter de anualidade das leis orçamentárias. Some-se a esse fato o prazo constitucional exíguo, principalmente considerando-se que os vetos são sucessivos e questões como as aqui expostas ocorrem várias vezes durante o ano.

O Presidente da República detém o que se poderia chamar de iniciativa de veto – ou poder de veto. Embora seja formalmente um momento no processo legislativo, como exposto, na prática, o veto parcial tem também caráter de iniciativa exclusiva presidencial, impedindo o início da vigência de parte do projeto aprovado, enquanto parte do *status quo* já sofre alteração. Em face da exigência constitucional de formação da maioria absoluta de deputados e senadores, em menos de trinta dias, para superar o veto parcial, já havendo lei em vigor para o conteúdo, operar-se-ia, conforme comando da Constituição, uma imposição de agenda, contra a qual a resposta tem sido, conforme ilustrado, a não decisão sobre vetos.

Um aspecto complementar merece menção. O desenho organizacional do Legislativo, recortado para o processo decisório em estudo, evidencia uma simplificação ilustrativa da concentração desse processo no Presidente do Senado Federal. É frequente atribuir-se a esse agente, pelo desenho organo-decisório descrito, a competência exclusiva pela omissão congressual detectada. Esse ponto de vista merece mitigação.

As informações legislativas relativas a vetos presidenciais existem nos sistemas de informação das Casas legislativas desde a publicação das razões de veto. Conforme o modelo decisório descrito, no âmbito do Executivo, é possível que o legislador antecipe o potencial veto presidencial muito antes de sua positivação. Uma vez aposto o veto, mesmo antes de exercidas pelo Presidente as prerrogativas de convocação de sessão conjunta do Congresso² para leitura e início de prazo de tramitação do veto, já é possível para qualquer parlamentar conhecer a posição presidencial no jogo. Além disso, a pressão que poderia ser exercida pelos líderes partidários sobre o Presidente do Congresso para pautar vetos não foi exercida no período estudado para o qual a decisão institucional coletiva, para o período estudado, foi a não decisão.

Sabe-se que as decisões colegiadas não podem ser interpretadas do mesmo modo que as individuais. O processo decisório de veto não foge a essa regra. Aplicando-se a equação de Plott

² Sobre o protagonismo presidencial no legislativo, veja-se Vieira (2011), especificamente sobre os poderes do Presidente da Câmara dos Deputados.

(BRAGA, 2011), segundo a qual os resultados derivam da interação entre preferências e instituições, chega-se a duas provocações: a primeira é que o que poderia ser aceito, de início, como uma decisão individual inconstitucional, revelar-se-ia afinal um não decidir colegiado; a segunda liga-se ao fato de que a estrutura organizacional posta a decidir, conforme o Fluxo 2, revelaria uma singeleza intencional, sendo necessário, para sua maior apreensão gráfico-representativa a inclusão das preferências dos atores em cada veto apostado, o que preencheria os termos da equação de Plott. Em outras palavras, não é possível determinar, apenas com base no Fluxo 2, as preferências do conjunto dos parlamentares a cada evento de veto que ocorre.

9 Considerações Finais

Procurou-se, a partir da análise do desenho organizacional dos Poderes Executivo e Legislativo, identificar os agentes no processo decisório do veto presidencial, verificando a influência da estrutura nesse processo. Chegou-se a um histórico recente de não-decisão. A partir da pesquisa de modelos gerais de processo decisório de Choo (2006), procurou-se divisar um processo decisório próprio do processo legislativo do presidencial.

Verifica-se que a estrutura do Executivo aparenta ser uma burocracia mecanizada, nos termos definidos por Mintzberg (2003), sendo o Presidente da República visibilizado como a instância decisória monocrática final.

De desenho aparentemente mais simples, no que respeita a apreciação de veto, o Legislativo registra um histórico de *non-decision*, tendo havido a deliberação sobre apenas um veto presidencial no período, o Veto nº 38, de 2012, conhecido como veto dos *royalties*, (BRASIL, 2012). Conclui-se que o processo decisório ultrapassa o organograma, mas ele pode ser utilizado para revelar atores-chaves no processo de decidir.

Do mesmo modo que foi possível observar o aspecto colegiado do não decidir do Congresso no processo decisório de veto, sugerem-se estudos futuros para detectar no processo decisório de veto no âmbito do Executivo os aspectos de colegialidade, de decisão coletiva, existentes nesse processo decisório.

Ao mesmo tempo, sugere-se que a modelagem do processo decisório parta dos paradigmas constitucionais, tendo em vista o já referido peso institucionalizador da Constituição Federal sobre as preferências dos agentes tomadores de decisões.

Dois detalhes, um visível e outro invisível, dos Fluxos 1 e 2, constituem matéria para aprofundamentos futuros: instituições informais e o fator tempo.

As instituições informais, detalhe omitido nos Fluxos, são conceituadas por Helmke e Levitsky (2003, p.8-9) como “(...) regras compartilhadas socialmente, normalmente não escritas, que são criadas, transmitidas e aplicadas fora dos canais sancionados oficialmente”. Os autores fazem, ainda, quatro distinções, entre instituições informais e instituições fracas (regras formais existentes, e não operantes); irregularidades informais de comportamentos, não

institucionalizadas (comportamentos sem regras de sanção); cultura (valores compartilhados, em vez de objetivos compartilhados); e organizações informais (como máfias e clãs).

Mesmo com esse aporte teórico, permanece difícil a distinção entre instituições formais e informais, uma vez que as diferenciações conceituais como as propostas por Helmke e Levitsky (2003) dependerão em grande parte do substrato cultural e do momento histórico. No caso em estudo, determinar-se-ia, a título de exemplo de instituições informais, elementos que subsidiam o processo mais ou menos racional do Presidente da República ao vetar, tais como suas inclinações individuais, ou mesmo a influência direta de Governadores, Parlamentares, etc. Para vencer a ilusão de considerar o processo decisório presidencial de veto piramidal e ascendente, o estudo das instituições informais produziria um Fluxo melhor, mais completo.

O detalhe visível dos Fluxos 1 e 2 é o fator tempo. Sabe-se que tanto o Executivo quanto o Legislativo sujeitam-se a prazos para proferir os atos de suas competências. No caso do Legislativo, existe inclusive uma pesada consequência de não cumprir um dos prazos: a agenda forçada. O fator tempo mostra-se uma importante categoria de reflexão sobre o processo decisório político.

Aduza-se a isso a concepção vigente de um Legislativo lento, como constatado por Casagrande e Freitas Filho (2010) e Cardozo (1997). Os primeiros chamam a atenção para diferentes lógicas temporais do Executivo e do Judiciário em relação ao Legislativo. Identificam a variável tempo como determinante para a realização do modelo de governabilidade exigido do Estado-Propulsor.

Ao longo de um processo decisório, o ator de decisão aplica sua razão na solução de problemas, buscando para tanto contar com a informação mais apropriada, qualitativa e quantitativamente. Por outro lado, mesmo sendo o processo decisório legislativo brasileiro fortemente centralizado, como já apontado pela literatura (PALERMO, 2000; GOMES, 2011; FIGUEIREDO, 2001), o poder de escolha institucional não se deixou ver somente pelas estruturas formais aqui descritas.

Por fim, dado que existem atualmente mais de três mil vetos presidenciais pendentes de deliberação, fato que em si mesmo clama por explicações, o presente artigo pode contribuir com os seguintes resultados: primeiramente, o desenho organizacional não se apresenta como variável suficiente para explicar o fenômeno da não decisão pelo Congresso sobre vetos presidenciais, a menos que tentativas futuras incluam, por exemplo, preferências dos atores a se manifestarem em cada situação de veto. Em segundo lugar, análises futuras poderão incluir como variáveis a serem testadas tanto as instituições informais quanto o fator tempo.

Referências

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum**: Resolução n. 1, de 1970-CN. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegComum_Normas_Conexas.pdf>. Acesso em 17 maio 2013.

_____. Senado Federal. **Regulamento Administrativo**: Resolução n. 58, de 1972. Dispõe sobre o Regulamento Administrativo do Senado Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=97092&norma=121436>>. Acesso em 17 maio 2013.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 17 maio 2013.

_____. Congresso Nacional. **Sessão Plenária de 20 de maio de 1992**. Diário do Congresso Nacional. Brasília: Ano XLVII, n. 16, 21 de maio de 1992, p. 626. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14712>>. Acesso em: 19 maio 2012.

_____. 1999. **Decreto de 26 de maio de 1999**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Dnnconduta.htm>. Acesso em 17 maio 2013.

_____. 2002. **Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002**. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em 17 maio 2013.

_____. (2003a). **Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm>. Acesso em 17 maio 2013.

_____. 2003b. **Lei n. 11.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em 17 maio 2013.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei (PL) n. 865, de 2011. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=496725>>. Acesso em: 17 maio 2013.

_____. 2012. **Veto n. 38 de 2012**. Encaminha ao Congresso Nacional as razões do VETO PARCIAL aposto ao PLS 00448 2011 (PL 02565 2011, na Câmara dos Deputados), que "Modifica as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha". Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/consulta.asp?Tipo_Cons=8&orderby=6&hid_comissao=TOD++TODAS&hid_status=TOD++TODAS&str_tipo=VET&selAtivo=&selInativo=&radAtivo=S&txt_num=38&txt_ano=2012&sel_tipo_norma=&txt_num_norma=&txt_ano_norma=&sel_assunto=&sel_tipo_autor=&txt_autor=&sel_partido=&sel_uf=&txt_relator=&ind_relator_atual=S&sel_comissao=&txt_assunto=&>

tip_palavra_chave=T&rad_trmt=T&sel_situacao=&ind_status_atual=A&dat_situacao_de=&dat_situacao_ate=&txt_tramitacao=&dat_apresentacao_de=&dat_apresentacao_ate=>. Acesso em 18 maio 2013.

_____. 2013. Congresso Nacional. Senado Federal. **Ordem do Dia do Congresso Nacional**. Atividade Legislativa. Plenário do Congresso. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/cn/default.asp>>. Acesso em: 17 maio 2013.

BRAGA, Ricardo de João. **O Processo Decisório Legislativo na Criação e Reforma do Bacen e do CMN em 1964 e 1994: incerteza, cooperação e resultados legislativos**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9928>>. Acesso em 18 maio 2013.

CARDOZO, José Eduardo. A crise do Legislativo. **Estudos Avançados**. [online]. 2009, vol.23, n.67, p. 79-87. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n67/a08v2367.pdf>>. Acesso em 14 maio 2013.

CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. O Problema do Tempo Decisório nas Políticas Públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 47, n. 187, julho/setembro 2010, p. 21-34

CHOO, Chun Wei. **A Organização do Conhecimento**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, A. C.. **Instituições e Política no Controle do Executivo**. Dados. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso 5 maio 2013.

GOMES, F. B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na Definição de Políticas de Interesse Amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. Tese. (Doutorado em Sociologia e Ciência Política). Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6165>>. Acesso em: 5 maio 2013.

HELMKE, Gretchen e LEVISTSKY. **Informal Institutions and Comparative Politics: a research agenda**. (Working Paper). Kellogg Institute for International Studies, 2003. Disponível em <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2013.

LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, n. 76, p. 17-41, 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, n. 1, jan-abr 1997, 1997, p. 42-78.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Tradução Ailtom Bomfim Brandão. São. Paulo: Atlas, 2. ed., 2012.

PALERMO, V.. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Dados. Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 maio 2013.

PATRI, **Políticas Públicas. Dicas de Políticas Públicas**. 2013. Disponível em <<http://www.dicasdepoliticaspUBLICAS.com.br/>>. Acesso em 6 abr. 2013.

SCHWARTZ, Thomas. Vetoes Overridable by Simple Majorities. **Constitutional Political Economy**, n. 15, 2005, p. 383–389.

TSEBELIS, G.. Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 34. v. 12 São Paulo: Anpocs, 1997.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo. In: BRAGA, Ricardo de João; NICOLAU, Jairo. **Para Além das Urnas**: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara, 2011, p. 93-120.

Artigo recebido em: 19/06/2013

Artigo aceito para publicação em: 09/12/2013



A RELAÇÃO AGENTE-PRINCIPAL ENTRE DEPUTADOS FEDERAIS E GESTORES ADMINISTRATIVOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

THE PRINCIPAL-AGENT RELATIONSHIP BETWEEN DEPUTIES AND ADMINISTRATIVE MANAGERS IN THE BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

Nilson Matias de Santana*

Resumo: O artigo descreve os principais elementos da teoria da agência e verifica, por meio de uma abordagem exploratória, se a relação agente-principal pode ser utilizada para caracterizar o relacionamento entre os Deputados Federais, por intermédio da Mesa Diretora, representada pelo Presidente, e os gestores administrativos da Câmara dos Deputados, na figura do Diretor-Geral. A conclusão é que tal relacionamento, embora de forma mitigada, pode ser considerado uma relação de agência.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Câmara dos Deputados; Função Administrativa; Teoria do Agente-principal.

Abstract: This article describes the core elements of the agency theory and analyzes through an exploratory approach, if the agent-principal relationship characterizes the link between the federal deputies and administrative managers in the Chamber of Deputies of Brazil. The conclusion is that such connection can be considered an agency relationship, albeit in a mitigated version.

Keywords: Legislative Branch; Chamber of Deputies; Administrative Function, Agency Theory.

1 Introdução

Como membros do Poder Legislativo, os parlamentares – Deputados e Senadores – são agentes políticos com a prerrogativa de exercer as funções que lhe são inerentes por sua condição de representantes eleitos pelo Povo. Uma das funções do Legislativo é a função administrativa, que, embora sem estar inserida no escopo da função precípua do Poder Legislativo – que é legislar - é desempenhada na condição de função atípica, sob a direção de

* Nilson Matias de Santana, graduado em Direito, especialista em Direito Constitucional, especialista em Processo Legislativo. Atualmente é analista legislativo da Câmara dos Deputados (nilsonmatias@gmail.com).

gestores nomeados pelos membros do Poder, para dirigir a estrutura responsável por essa atribuição.

O artigo pretende responder a seguinte questão: a relação entre os Deputados Federais e os gestores administrativos da Câmara dos Deputados pode ser explicada pela teoria do agente-principal?

Para representar os Deputados Federais, o texto leva em consideração a Mesa Diretora, que é eleita por eles para dirigir a Casa durante dois anos. No que se refere aos gestores, considerou-se o Diretor-Geral, que detém as atribuições relacionadas à função administrativa, como representante da cúpula dirigente, diretamente subordinada à Mesa. Tal representação, em ambos os casos, não significa necessariamente unanimidade de pensamento, uma vez que os representados gozam de autonomia em seus respectivos âmbitos de atuação.

Na primeira parte do texto, aborda-se o exercício da função administrativa pelo Poder Legislativo, como função atípica, dentro da clássica divisão de funções do Estado, difundida por Montesquieu.

Sob essa ótica, demonstra-se que a Câmara dos Deputados atua como órgão público, realizando licitações, provendo cargos, administrando bens públicos etc.

A seção seguinte, após conceituar estrutura organizacional, com fundamento nos estudos de Mintzberg (2012), apresenta, em linhas gerais, a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados e identifica a sua cúpula dirigente.

Na seção 4, faz-se breve revisão da literatura a respeito da Teoria da Agência, registrando-se seus aspectos centrais.

Na seção seguinte, analisa-se a aplicação dessa teoria ao relacionamento entre os deputados, por meio da Mesa Diretora, representada pelo Presidente, e os dirigentes administrativos da Câmara dos Deputados, na figura do Diretor-Geral.

A última parte do texto foi reservada para as considerações finais.

2 A função administrativa no Poder Legislativo

É comum se identificar o Poder Legislativo com a sua função de produtor das leis: um espaço institucional onde são produzidas as normas jurídicas de competência da União. Quando muito, os mais esclarecidos não esquecem a função de controle exercida pelas Casas Legislativas. Há, no entanto, uma imensa lacuna quando se trata de uma atividade que, embora sem estar inserida no escopo da função precípua do Poder Legislativo, é exercida com muita pujança tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal e que, efetivamente, oferece o suporte necessário para que a atividade principal de produzir leis possa se desenvolver: a função administrativa.

Nesse sentido, não há como negar que as Casas Legislativas do Congresso Nacional também atuam como verdadeiros órgãos executivos, administrando recursos, propondo soluções

para os problemas decorrentes do seu funcionamento, firmando contratos para aquisição de bens e a prestação de serviços, realizando o provimento do quadro de pessoal, a capacitação de seus servidores, terceirizando atividades, etc. Para se ter uma ideia da importância da função administrativa, o orçamento de 2013 prevê despesas na ordem de R\$ 8,5 bilhões para as duas Casas Legislativas. Somente a Câmara dos Deputados deverá administrar um orçamento de aproximadamente R\$ 5 bilhões.

Em relação à Câmara dos Deputados, integrante do Poder Legislativo, Instituição fundamental para a Democracia, é importante compreender na íntegra o seu papel de órgão público, que exerce também a função administrativa.

É na teoria da separação dos poderes, esboçada de forma ainda incipiente por Aristóteles e sistematizada por Montesquieu, que se obtém o conceito de funções do Estado. Inicialmente, a cada um dos poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) deveria, segundo assinala Oliveira (2003), corresponder uma das funções do Estado. Trata-se aqui do critério subjetivo (algumas vezes chamado “formal”) de classificação das funções, que leva em consideração apenas o órgão que pratica o ato. Por esse critério, “a função legislativa seria a prática de atos pelo Poder Legislativo; a jurisdicional, a realização de atos pelo Poder Judiciário e a função administrativa seria a desenvolvida pelo Poder Executivo” (OLIVEIRA, 2003, p. 23).

Essa separação estanque das funções do Estado, no entanto, logo se revelou impraticável. “A evolução da sociedade criou exigências novas, que atingiram profundamente o Estado” (DALLARI, 2007, p. 222).

Conforme afirma Bastos (1975, p. 98), “o esquema inicial rígido, pelo qual uma dada função corresponderia a um único respectivo órgão, foi substituído por outro, onde cada poder, de certa forma, exercite as três funções jurídicas do Estado”.

Assim, embora cada órgão exerça uma função precípua, especializada, não deixa de atuar também nas outras duas funções.

Para Modesto, “a Constituição brasileira reparte o exercício do poder do Estado em dois planos distintos. No plano horizontal, define como órgãos ou Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (MODESTO, 2001, p. 2). Já no plano vertical, trata da distribuição de competências entre os entes federados. Ainda segundo o autor baiano, devido a essa separação horizontal de poderes, impõe-se “uma diferenciação funcional dos órgãos superiores do Estado por meio da referência direta às três funções clássicas: legislação, administração (ou execução) e jurisdição”.

No caso do Poder Legislativo, embora pelo critério da especialização, sua função típica seja a atividade legiferante, a função judicante pode ser identificada quando, por exemplo, o Senado processa e julga o Presidente da República por crime de responsabilidade e os Ministros de Estado nos delitos da mesma natureza. Além disso, exerce a função administrativa ao atuar, entre outras atividades, na gestão dos bens públicos sob sua responsabilidade, no provimento do

seu quadro de pessoal, no exercício dos poderes hierárquico e disciplinar sobre seus servidores (DI PIETRO, 2004).

Essa função administrativa é exercida por meio de uma estrutura própria em cada uma das Casas legislativas.

3 A estrutura administrativa da Câmara dos Deputados

Mintzberg (2012) afirma que se pode definir a estrutura de uma organização, de maneira singela, como a soma das maneiras pelas quais o trabalho foi dividido em tarefas distintas e também pelo modo como se coordena a realização dessas tarefas.

Em uma definição mais específica, “as estruturas organizacionais são um sistema de relações formais e informais, revestido de relativa perenidade, que se estabelecem entre pessoas, grupos e unidades funcionais de uma organização” (BERGUE, 2011, p. 204).

Conforme as suas necessidades e características, as organizações se estruturam para atingir os seus objetivos.

Para Mintzberg (2012, p. 20), “as organizações são estruturadas para capturar e dirigir os sistemas de fluxos e para definir os inter-relacionamentos das diferentes partes”. Para representar a estrutura, independentemente da configuração adotada, Mintzberg propõe o diagrama da figura 1, onde a estrutura de uma organização é dividida em cinco partes.

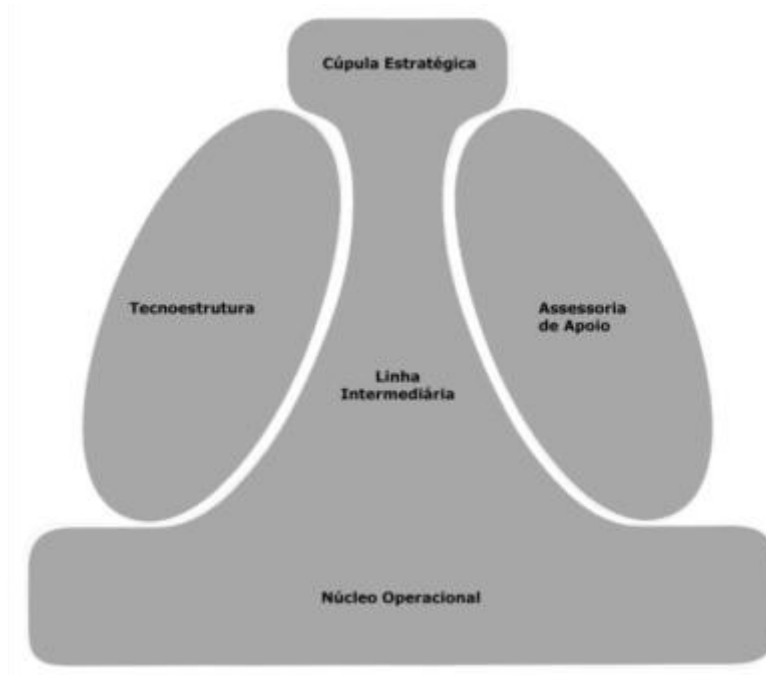


Figura 1: As cinco partes de uma organização

Fonte: Mintzberg (2012)

Na base do diagrama, encontram-se aqueles que estão diretamente envolvidos com o

produto final da organização, o chamado Núcleo Operacional. “O Núcleo Operacional da organização envolve os membros – os operadores – que executam o trabalho básico diretamente relacionado à fabricação dos produtos e à prestação dos serviços” (MINTZBERG, 2012, p. 23). O topo é ocupado pela alta direção, denominada de Cúpula Estratégica. À medida que a organização cresce em tamanho e complexidade, surge a necessidade de uma hierarquia de autoridade entre o Núcleo Operacional e a Cúpula Estratégica, que é designada como Linha Intermediária, que representará o elo entre os que executam o trabalho e os que administram de uma forma ou de outra (MINTZBERG, 2012).

Minstzberg (2012) não define explicitamente o que é tecnoestrutura. O termo foi proposto por Galbraith (1985) para definir o imenso grupo que se estende “desde os funcionários mais graduados da organização até se encontrar, no perímetro externo,” (GALBRAITH, 1985, p. 64) com o núcleo operacional, abrangendo assim, os que contribuem, com os seus conhecimentos especializados, talento ou experiência, para as tomadas de decisão do grupo. Ou seja, pode-se conceituar a tecnoestrutura como a parte da organização responsável pelo suporte técnico ao planejamento e ao processo decisório. Na tecnoestrutura, localizam-se os analistas e assessores de apoio, fora do fluxo de trabalho operacional, que estão a serviço da organização com a função de utilizar técnicas analíticas para tornar mais eficaz o trabalho de outras pessoas. “Em uma organização plenamente desenvolvida, a tecnoestrutura pode operar em todos os níveis da hierarquia” (MINTZBERG, 2012, p.27).

Por fim, completando o diagrama da figura 1, a Assessoria de Apoio, formada por numerosas unidades, concebidas para dar apoio à organização por meio de atividades fora de seu fluxo de trabalho operacional.

A partir dessa anatomia da organização, Minzberg (2012) apresenta cinco modelos clássicos de configurações de estruturas organizacionais, conforme o quadro 1. Deve-se ter em mente que esses são modelos básicos, puros, ideais, o que significa afirmar que, no mundo real, o mais comum é encontrar combinações ou variações desses modelos, com predominância de um ou de outro.

Quadro 1: As cinco configurações da estrutura organizacional

Configuração estrutural	Primeiro mecanismo de coordenação	Parte-chave da organização	Tipo de descentralização
Estrutura simples	Supervisão direta	Cúpula estratégica	Centralização vertical e horizontal
Burocracia mecanizada	Padronização dos processos de trabalho	Tecnoestrutura	Descentralização horizontal limitada
Burocracia profissional	Padronização das habilidades	Núcleo operacional	Descentralização vertical e horizontal
Forma divisionada	Padronização dos <i>outputs</i>	Linha intermediária	Descentralização vertical limitada
<i>Adhocracia</i>	Ajustamento mútuo	Assessoria de apoio	Descentralização seletiva

Fonte: Mintzberg (2012).

A estrutura organizacional atual da Câmara dos Deputados, embora tenha passado por várias alterações, com criação de novos órgãos, extinção e alteração de outros, mudanças de nomenclatura, é, em essência, a mesma da Resolução nº. 20, de 30 de novembro de 1971 (BRASIL, 1971). A figura 1 reproduz o organograma da estrutura atual da Câmara dos Deputados disponível no portal eletrônico da Instituição (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), ainda muito similar à estrutura de 1971. Vale registrar que, embora conste da figura, o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica foi recentemente extinto pela Resolução nº. 26, de 26 de março de 2013 (BRASIL, 2013). Em seu lugar, pela mesma norma, foi criado o Centro de Estudos e Debates Estratégicos.

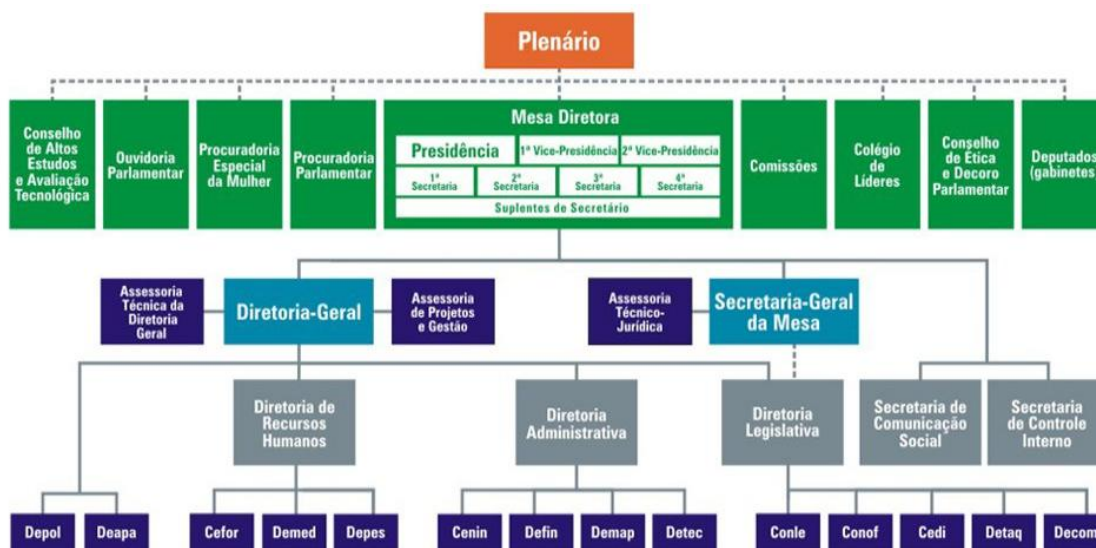


Figura 1: Estrutura administrativa da Câmara dos Deputados

Fonte: Câmara dos Deputados, 2013.

Entre as configurações de Mintzberg (2012), a que melhor retrata a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados parece ser a Burocracia Mecanizada, cujas características são assim descritas:

(...) tarefas operacionais rotineiras e altamente especializadas; procedimentos muito formalizados no núcleo operacional; proliferação de normas, regulamentos e comunicação formalizada em toda a organização; grandes unidades no nível operacional; confiança na base funcional para agrupamento de tarefas; poder de tomada de decisão relativamente centralizado; e estrutura administrativa elaborada com nítida distinção entre linha e assessoria. (MINTZBERG, 2012, p. 186)

3.1 O papel da Mesa Diretora

Segundo o art. 2º da Resolução nº. 20, de 1971, “Compete à Mesa da Câmara dos Deputados, de conformidade com o Regimento Interno, a suprema direção dos órgãos que integram a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados” (BRASIL, 1971, p. 1).

Na qualidade de Comissão Diretora, a Mesa tem a incumbência dirigir tanto os

trabalhos legislativos quanto **os serviços administrativos** da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012). Neste trabalho, será abordada apenas a direção dos serviços administrativos, uma vez que o objeto de estudo está vinculado à função administrativa.

A Mesa é integrada por deputados e eleita pelo Plenário em escrutínio secreto para um mandato de dois anos, sendo vedada a recondução dentro da mesma Legislatura (BRASIL, 2012). É composta por um Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, contando, ainda, com quatro suplentes de Secretário (BRASIL, 2012).

Do ponto de vista da função administrativa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012) estabelece as seguintes atribuições para a Mesa Diretora:

- a) decidir conclusivamente, em grau de recurso, as matérias referentes ao ordenamento jurídico de pessoal e aos serviços administrativos da Câmara;
- b) propor, privativamente, à Câmara projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, regime jurídico do pessoal, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- c) prover os cargos, empregos e funções dos serviços administrativos da Câmara, bem como conceder licença, aposentadoria e vantagens devidas aos servidores, ou colocá-los em disponibilidade;
- d) requisitar servidores da administração pública direta, indireta ou fundacional para quaisquer de seus serviços;
- e) aprovar a proposta orçamentária da Câmara e encaminhá-la ao Poder Executivo;
- f) encaminhar ao Poder Executivo as solicitações de créditos adicionais necessários ao funcionamento da Câmara e dos seus serviços;
- g) estabelecer os limites de competência para as autorizações de despesa;
- h) autorizar a assinatura de convênios e de contratos de prestação de serviços;
- i) aprovar o orçamento analítico da Câmara;
- j) autorizar licitações, homologar seus resultados e aprovar o calendário de compras;
- k) exercer fiscalização financeira sobre as entidades subvencionadas, total ou parcialmente, pela Câmara, nos limites das verbas que lhes forem destinadas;
- l) encaminhar ao Tribunal de Contas da União a prestação de contas da Câmara em cada exercício financeiro.

Algumas dessas atribuições, como, por exemplo, conceder licenças e vantagens devidas aos servidores, assinatura de contratos de prestação de serviços, foram, por meio de vários atos normativos, delegadas ao Diretor-Geral.

3.2 Cúpula dirigente

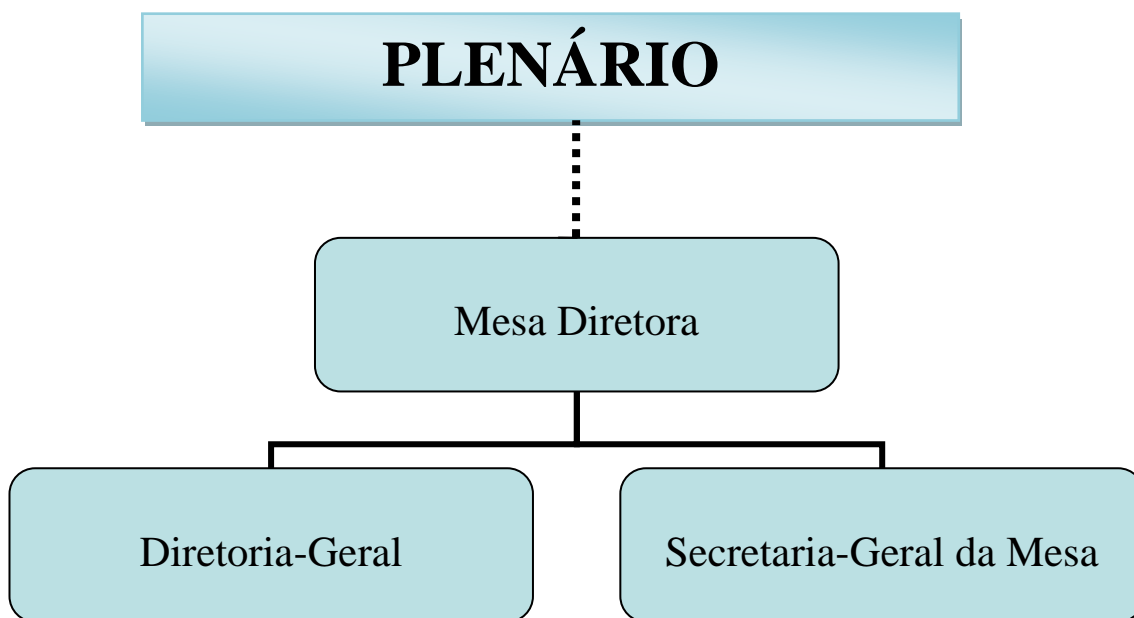


Figura 2: Cúpula dirigente da Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria

A figura 2 é uma simplificação da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. Considerou-se cúpula dirigente os dois órgãos com atribuições executivas, diretamente ligados à Mesa Diretora.

A resolução nº. 20, de 1971 (BRASIL, 1971), da Câmara dos Deputados estabelece as atribuições do Diretor-Geral e do Secretário-Geral da Mesa (Quadro 2)

Quadro 2: Principais atribuições da Cúpula Dirigente

DIRETOR-GERAL	SECRETÁRIO-GERAL DA MESA
<ul style="list-style-type: none"> • Planejar, coordenar, orientar, controlar e dirigir atividades administrativas da Câmara dos Deputados; • Aprovar os programas de trabalho das unidades sob sua direção; • Servir de elemento de articulação entre a Secretaria da Câmara e a do Senado, em assuntos administrativos; • Apresentar à Mesa, no início da sessão legislativa, a proposta de orçamento da Câmara para o exercício seguinte; • Receber, transmitir, cumprir e fazer cumprir as deliberações da Mesa; • Solicitar à Mesa a requisição de servidores públicos para prestação de serviço à Câmara; • Propor à Mesa reajustamento de vencimentos do pessoal da Câmara, com base em estudos realizados pelo órgão competente; • Propor à Mesa a abertura de créditos adicionais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar e dirigir as atividades de elaboração legislativa da Diretoria Legislativa; • Secretariar as reuniões da Mesa, e desta com os Presidentes de Comissões e das Lideranças, redigir e numerar as respectivas atas e súmulas; • Assessorar a Mesa na direção dos trabalhos de Plenário; • Assessorar a Mesa nas solenidades e atos oficiais; • Servir de elemento de articulação entre a Secretaria da Câmara e a do Senado em assuntos de elaboração legislativa; • Transmitir ao Diretor-Geral ou, quando assim lhe for determinado, a qualquer dos serviços da Câmara dos Deputados, as deliberações, despachos ou ordens da Mesa ou do Presidente; • Coordenar a elaboração da Ordem do Dia, segundo as instruções do Presidente da Câmara dos Deputados; • Preparar a pauta das reuniões da Mesa;

DIRETOR-GERAL	SECRETÁRIO-GERAL DA MESA
<ul style="list-style-type: none"> • Propor ao 1º-Secretário o Quadro de Lotação do pessoal da Câmara dos Deputados; • Propor ao 1º-Secretário normas sobre a prestação de serviços extraordinários; • Submeter ao 1º-Secretário normas sobre controle de frequência; • Autorizar a realização de concursos e provas e homologar os seus resultados; • Designar o presidente e os membros de comissões de inquérito administrativo, bem como os respectivos substitutos. • Determinar a instauração de processo administrativo; • Comunicar à autoridade judiciária a ocorrência de crime apurado em inquérito, remetendo os autos àquela autoridade; • Impor a pena disciplinar de suspensão até 30 (trinta) dias e a de destituição de função, propondo ao 1º-Secretário as que excederem de sua competência; • Opinar sobre a requisição de funcionário da Câmara para prestar serviços a outros órgãos do Poder Público; • Autorizar a prestação de serviços externos, no Distrito Federal, de caráter urgente, encaminhando à deliberação do 1º-Secretário a não prevista nesta hipótese; • Autorizar a execução de quaisquer obras de reparo e conservação nos edifícios da Câmara; • Constituir Comissão Permanente de Licitação, para julgamento de habilitação preliminar às concorrências e oferecer parecer conclusivo nos processos de concorrência e tomada de preços; • Assinar cheques de emissão da Câmara dos Deputados; • Aplicar penalidade aos fornecedores de material e prestadores de serviços pelo inadimplemento de cláusula contratual, mediante proposta dos órgãos competentes; 	<ul style="list-style-type: none"> • Assinar o expediente das reuniões da Mesa; • Promover a manutenção do protocolo de recebimento e distribuição de todas as proposições e requerimentos; • Numerar as decisões da Mesa e as Resoluções da Câmara dos Deputados; • Providenciar o preparo e numeração das emendas das proposições de Plenário e encaminhá-las ao Diretor do Departamento de Comissões, com indicação da legislação citada no corpo do projeto; • Fazer rever a redação, para publicação no Diário do Congresso Nacional, das proposições de Plenário; • Encaminhar cópia das decisões da Mesa e das Resoluções da Câmara aos órgãos interessados; • Assessorar o Presidente da Câmara dos Deputados na distribuição dos projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, indicações e requerimentos de informações, verificando se estão de acordo com as normas regimentais; • Distribuir, aos órgãos competentes, o expediente encaminhado à Mesa; • Classificar, quanto à espécie e quanto à prioridade e preferência, as proposições de Plenário, para estudo pelas Comissões, encaminhando-as ao Diretor do Departamento de Comissões; • Promover o colecionamento de pareceres e decisões da Mesa, bem como das atas publicadas no Diário do Congresso Nacional; • Submeter ao Presidente as proposições em condições de serem arquivadas nos termos constitucionais e regimentais; • Promover o colecionamento de originais dos atos assinados pelo Presidente, remetendo cópia ao Departamento de Administração e ao Departamento de Pessoal quando o assunto interessar a esses órgãos; • Supervisionar a datilografia e conferência do expediente oficial da Câmara dos Deputados sobre matéria legislativa, em especial dos requerimentos de informação e solicitações de audiência; • Providenciar o encaminhamento do expediente através do Protocolo-Geral; • Propor ao Diretor-Geral os funcionários que devam ser lotados na Secretaria-Geral da Mesa e na Diretoria Legislativa; • Estudar, por incumbência do Presidente da Câmara, qualquer matéria levada ao conhecimento da Mesa;

Fonte: Resolução nº 20/71 (BRASIL, 1971).

Algumas dessas atribuições foram extintas ou absorvidas por outras, bem como nasceram novas atividades similares, tendo em vista o processo de modernização da Câmara dos Deputados. Mas, como a norma permanece em vigor, optou-se pela transcrição, que retrata a essência da natureza das atribuições dos dois cargos.

Percebe-se, pelo elenco de atribuições, que a parte substancial da função administrativa fica a cargo do Diretor-Geral, cabendo ao Secretário-Geral da Mesa a instrumentalização das atividades ligadas à elaboração legislativa.

4 A teoria do agente-principal

A teoria do agente-principal, juntamente com a teoria dos custos de transação, constitui-se em um dos fundamentos da economia institucional e da visão econômica da organização (GORBANEFF, 2001). Trata-se de uma abordagem que nasceu a partir da teoria dos contratos (FERNÁNDEZ-CARRO, 2009; MARTINEZ, 1998; ROCHA et al, 2012).

Conforme ressalta Martinez (1998), a teoria do agenciamento vem sendo abordada em várias áreas das ciências sociais, podendo-se encontrar trabalhos em: Economia, Finanças, Marketing, Ciência Política, Psicologia, Sociologia e Contabilidade.

Embora oriunda da Economia, a teoria do agente-principal – também chamada de teoria da agência ou teoria do agenciamento – pode ser aplicada a qualquer situação em que se possa identificar uma relação de agência, envolvendo duas partes: o agente e o principal.

A relação agente-principal, ou simplesmente relação de agência, é definida por Jensen e Meckling (1976) nos seguintes termos:

Define-se uma relação de agência como um contrato por meio do qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, há boas razões para presumir que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308). (Tradução livre).

Essa relação tem origem na separação entre proprietário e administrador no mundo empresarial quando o crescimento da empresa e a complexidade das transações envolvidas assim o exigem.

Enquanto uma empresa é pequena, gerida diretamente por seu proprietário, a relação de agência inexistente (ROCHA et al, 2012). No entanto, o desenvolvimento das atividades empresariais, que se tornam mais numerosas e complexas, provoca o crescimento da estrutura organizacional. Nesse instante, o proprietário necessita delegar a gestão a terceiros, nascendo assim a relação de agência.

A teoria do agente-principal parte do pressuposto de que é possível, em uma relação de natureza econômica, identificar duas partes: o agente e o principal. O principal contrata o agente para realizar um trabalho. Para isso, o principal delega uma parte do seu poder decisório ao

agente (GORBANEFF, 2001).

Nas sociedades anônimas, a relação agente-principal é bem caracterizada, podendo-se identificar, vários binômios, conforme os papéis desempenhados pelos envolvidos. “A relação entre principal e agente não se refere apenas à relação entre proprietário e gerente, mas também entre gerente e acionistas, debenturistas, credores, clientes, governo, comunidade” (ROCHA et al, 2012, p. 330).

Várias características constitutivas, bem como fenômenos na administração pública, podem ser explicados e compreendidos a partir da teoria do agente-principal, desenvolvida no campo das ciências econômicas. A dicotomia política/administração está implícita na própria teoria, que é especialmente útil para compreender o relacionamento entre política e burocracia (FREDERICKSON et al., 2012).

Sob esse prisma, a título exemplificativo, revela-se a dicotomia na dificuldade de controle do principal sobre o agente no caso de movimentos específicos do processo orçamentário, quando “carreiras, órgãos ou setores da administração pública em busca de ampliação de espaços” (BERGUE, 2011, p. 185) perseguem seus próprios objetivos em detrimento do interesse público. Assim, a diversidade de objetivos entre o principal e o agente é um dos elementos que explicam a já referida dicotomia.

Bergue (2011) salienta que, conforme a perspectiva dos diferentes contextos, na administração, os papéis de agente e principal podem mudar.

Quadro 3: Representações do agente e do principal em distintos contextos

Contexto	Principal	Agente
Empresa	Proprietário ou acionista	Executivo ou empregado
Administração pública (estrito)	Administrador público	Servidor público
Administração pública (amplo)	Cidadão	Agentes públicos

Fonte: Bergue, 2011, p.185

A relação agente-principal produz alguns problemas, uma vez que nem sempre os objetivos das duas partes envolvidas estão alinhados. Martinez (1998), com objetivos didáticos, sintetiza em um diagrama os problemas de agenciamento na relação agente-principal (figura 4).

O primeiro problema que se pode identificar entre o principal e o agente é o da assimetria da informação. O agente, por sua posição de executor, detém mais informações a respeito da atividade que executa do que o principal. A Economia denomina esse problema de informação oculta (*hidden information*) ou seleção adversa (*adverse selection*) (GORBANEFF, 2001; SATO, 2007).

O outro problema dessa relação é o fato de que o principal não conhece todas as ações praticadas pelo agente, que, para maximizar seus ganhos, pode ocultar ações que foram

praticadas contra os interesses do principal. Tal risco, chamado risco moral (*moral hazard*) é inerente à relação de agência.

Ao tratar desses dois problemas, Sato (2007) assim se expressa:

O risco moral envolve situações onde as ações dos agentes não são de conhecimento do principal ou são muito onerosas para serem observadas. Já a seleção adversa representa o fato de os agentes possuírem informações desconhecidas por parte do principal ou cujos custos de obtenção são elevados (SATO, 2007, p. 52).

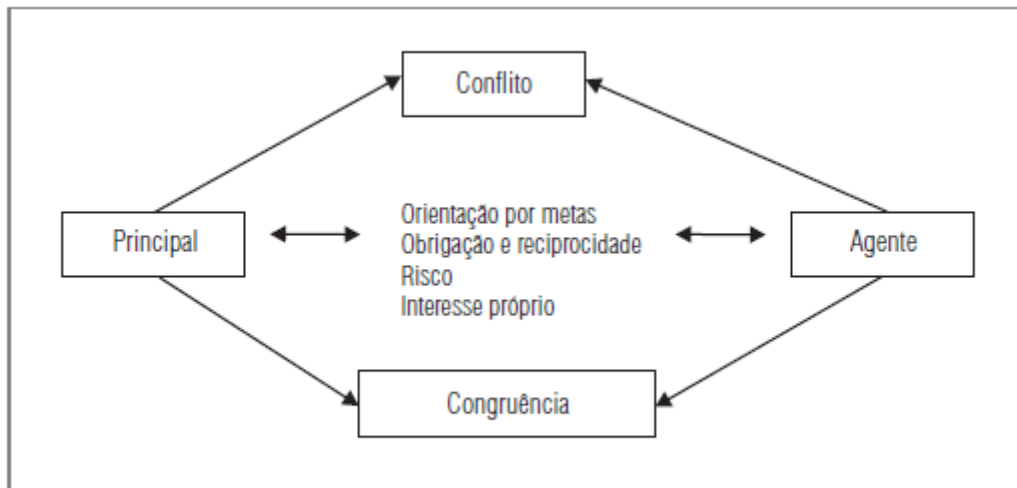


Figura 4 – A relação agente-principal

Fonte: Sato, 2007.

Gorbaneff (2007) esclarece a característica de assimetria da informação entre o agente e o principal:

(...) a informação entre o principal e o agente é assimétrica. Isso significa afirmar que o agente conhece melhor que o principal o negócio, ofício ou profissão que desempenha. A Economia denomina esta situação de problema da informação oculta, *hidden information* ou seleção adversa, *adverse selection*. (GORBANEFF, 2001, p. 38). (Tradução livre).

A fim de proteger os seus interesses, o principal necessita adotar mecanismos capazes de diminuir os efeitos negativos tanto da seleção adversa quanto do risco moral.

O principal pode, por exemplo, limitar as divergências referentes aos seus interesses por meio da aplicação de incentivos adequados para que o agente aja sempre em sintonia com os seus interesses (JENSEN e MECKLING, 1976). Isso ocorre quando o agente é premiado pelo alcance de determinada meta estabelecida pelo principal.

Outro mecanismo utilizado pelo principal é manter estrutura paralela que fiscalize as atividades do agente. Nas grandes corporações, é comum a utilização de auditorias independentes, a fim de se aferir a convergência das ações do agente com os objetivos da organização.

Os custos de manutenção desses mecanismos de controle utilizados pelo principal para

facilitar o monitoramento do agente ou a criação de incentivos são chamados de custos de agência (SATO, 2007). Jensen e Meckling (1976) chegam a apresentar uma abordagem matemática para esses custos, no caso de empresas de capital aberto (sociedades anônimas).

Apesar dos custos inerentes, a relação de agência é estabelecida em benefício do principal, visando à otimização dos seus ganhos ao delegar a um agente tarefas que ele não deseja ou não pode praticar diretamente, seja por necessidade de se dedicar a outras atribuições, seja porque o agente, devido a sua especialização, detém maior expertise. Nesse sentido, os custos de agência podem ser encarados como investimentos em busca de maior produtividade.

3 Deputados e gestores: uma relação de agência?

Conforme já descrito acima, na relação de agência, um dos sujeitos da relação (o principal) encarrega ou “contrata” outro sujeito (o agente) para, em seu nome, desempenhar determinada tarefa que ele, o principal, não deseja ou não pode ocupar-se diretamente. No caso da Câmara dos Deputados, tanto o Diretor-Geral quanto o Secretário-Geral da Mesa são nomeados pelo Presidente para, em seu nome, ocuparem-se das atividades relativas à função administrativa. Seria essa uma relação de agência? Em caso afirmativo, quais as características que poderiam determinar tal qualificação? Estariam presentes todos os elementos da teoria do agente-principal?

Do ponto de vista da função administrativa, a Mesa da Câmara dos Deputados delega várias atividades ao Diretor-Geral e ao Secretário-Geral da Mesa, que atuam na gestão da estrutura, que permite que ações como prover cargos, promover licitações, conceder benefícios e aposentadorias, manter a infraestrutura e a logística para o funcionamento da Casa, sejam executadas, a fim de que os objetivos institucionais pretendidos pela Mesa Diretora venham a ser alcançados.

A Mesa, por meio do Presidente, escolhe os ocupantes dos cargos de Diretor-Geral e Secretário-Geral da Mesa. Haveria objetivos diferentes entre o Presidente e o Diretor-Geral, por exemplo? Em outras palavras, considerando-se o Presidente (representando a Mesa Diretora) como o principal e o Diretor-Geral como agente, como identificar a ocorrência de risco moral?

Embora a cúpula dirigente inclua o Diretor-Geral e o Secretário-Geral da Mesa, a análise levada a efeito neste artigo concentrar-se-á na relação entre o Presidente (como representante da Mesa) e o Diretor-Geral, uma vez que, conforme já registrado, é nele que se concentram as atribuições diretamente ligadas à função administrativa.

3.1 O risco moral

Do ponto de vista normativo, no mundo do dever-ser, tanto o Presidente quanto o Diretor-Geral são agentes públicos. Nesse sentido, seria impróprio falar em objetivos individuais, uma vez que a vontade da Administração, de acordo com o princípio da legalidade

estrita, é a vontade da lei, não havendo, portanto, liberdade nem vontade individuais (MEIRELLES, 2005). Mesmo quando a norma confere alguma margem de discricionariedade ao administrador público, tal margem não pode ser confundida com o arbítrio absoluto, uma vez que todo ato administrativo, ainda que discricionário, deve ser motivado. “A discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassa esses limites, a sua atuação passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei” (DI PIETRO, 2004, p. 205). Assim, por esse prisma, deveria haver sempre convergência de objetivos, o que afastaria os problemas potenciais que caracterizam a relação de agência.

No mundo real (o mundo do ser), no entanto, as organizações públicas não diferem tanto assim, no que se refere aos problemas de gestão, das organizações privadas. Tanto o Presidente quanto o Diretor-Geral são pessoas reais com valores, ideologias, ambições, crenças, virtudes e defeitos.

O Presidente – assim como os demais membros da Mesa – é eleito pelo Plenário. Assim, ao assumir o mandato, precisa, no exercício de suas atribuições, atender as expectativas dos seus eleitores. Algumas dessas expectativas passam muitas vezes por questões administrativas (como, por exemplo, aumento de verba de gabinete, distribuição de cargos, etc). Daí a importância de escolher um Diretor-Geral alinhado com seus objetivos.

O quadro 4 retrata, a título de exemplo, uma hipotética configuração de objetivos do Presidente e do Diretor-Geral no exercício dos seus respectivos cargos.

Doravante, a análise será realizada tendo como paradigma a relação da Mesa, por meio do Presidente, com o Diretor-Geral.

Escolheu-se o Diretor-Geral porque boa parte da função administrativa típica é exercida sob a sua responsabilidade, mas as características indicadas podem ser aplicadas também à relação Presidente – Secretário-Geral da Mesa.

Quadro 4 – Objetivos pessoais hipotéticos no cargo

Presidente	Diretor-Geral
Aumentar possibilidades de reeleição Concretizar promessas de campanha Atender interesses dos deputados Defender interesses partidários	Adquirir reputação de bom gestor público Manter-se no cargo indefinidamente Defender interesses corporativos Defender interesses partidários

Fonte: elaboração própria

Os objetivos hipotéticos do quadro 4 podem ser coincidentes em vários momentos. Uma das formas de garantir isso é a escolha do Presidente incidir sobre alguém notoriamente alinhado com seus objetivos. Mas nem sempre isso será possível. Seja porque existe sempre a possibilidade de dissimulação, seja porque o Presidente pode ser levado, por razões políticas, a nomear alguém que não foi realmente sua escolha pessoal. Negociações para distribuição dos

cargos da Mesa podem, por exemplo, incluir a indicação de um Diretor-Geral à revelia da vontade do Presidente. Nesse caso, o risco moral existirá.

3.2 A assimetria da informação

Um dos problemas mais relatados pela literatura referente à teoria da agência é o da assimetria da informação entre o principal e o agente. No caso da relação entre o Presidente da Câmara dos Deputados e o Diretor-Geral, essa característica fica bem evidenciada, uma vez que a Mesa Diretora se envolve mais diretamente com a função legiferante e, muitas vezes, somente em grau recursal, mantém um contato mais profundo com a função administrativa. Isso ocorre devido à multiplicidade de atribuições do Presidente (BRASIL, 2012), que incluem atividades relativas às sessões da Câmara dos Deputados, organização da agenda de proposições, reuniões com o Colégio de Líderes, além da própria função de presidir as reuniões da Mesa. Tal assimetria de informações se manifesta mais fortemente naquelas atribuições que, formalmente, são da competência privativa da Mesa, como, por exemplo, a concessão de aposentadoria a servidores e deputados. A informação relativa a esse procedimento administrativo é controlada pela Diretoria-Geral. Assim, ao conceder a aposentadoria, o Presidente decide, a partir da premissa de que a informação ali contida é verdadeira, admitindo, portanto, com fundamento nas informações fornecidas pelo Diretor-Geral, que os requisitos legais para a concessão do benefício foram todos preenchidos. Mas não detém a informação real.

3.3 O controle da relação

Conforme visto na seção 2, o principal dispõe de mecanismos para mitigar tanto o risco moral quanto a assimetria da informação. Nas organizações públicas, as normas de controle da gestão pública (controle interno e externo) funcionam como o limitador de possíveis desvios na relação agente-principal. Além disso, o cuidado com a própria reputação profissional muitas vezes também atua como freio na atuação do agente, principalmente quando ocupa um cargo demissível *ad nutum*.

Na relação Mesa (representada pelo Presidente) – Diretor-Geral, há a possibilidade de demissão *ad nutum*, o que compensa a assimetria de informação e previne uma atitude abertamente desleal por parte do agente. Não se pode esquecer também de que toda a atividade administrativa é submetida à fiscalização da Secretaria de Controle Interno, o que funciona como um fator de redução do risco moral.

Na verdade, todas as normas de controle da administração pública, o regime disciplinar do servidor público, a assessoria técnico-jurídica da Mesa Diretora, atuam como fator que mitiga eventual risco moral ou assimetria da informação. Além disso, por expressa determinação regimental, um membro da Mesa, o Primeiro-Secretário, é o superintendente dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados.

Cabe aqui ressaltar a importância do Primeiro-Secretário como primeira instância recursal contra atos do Diretor-Geral, de acordo com o art. 19, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012), o que se constitui em poderoso instrumento de controle. Da mesma forma, o Regimento atribui ao Primeiro-Secretário a função de intérprete natural do “ordenamento jurídico de pessoal e dos serviços administrativos da Câmara” (BRASIL, 2012).

Por fim, o controle social da opinião pública, expresso por meio da mídia, também pode ser considerado como um instrumento regulador da normalidade da relação, uma vez que tanto o Presidente (o principal) quanto o Diretor-Geral ou o Secretário-Geral da Mesa (no papel de agentes) não desejam uma exposição negativa nos meios de comunicação.

Convém ressaltar a complexidade da atuação do agente político no Parlamento, que, conforme a configuração adotada pode assumir diversos papéis, atuando ele próprio como agente na relação com o cidadão, trazendo-o também, ainda que de maneira indireta, para o foco da função administrativa dentro do Poder Legislativo.

4 Conclusão

A análise leva a concluir pela validade da aplicação da teoria da agência para compreender a relação entre a Mesa Diretora, representando os deputados federais, e os gestores administrativos da Câmara dos Deputados, nas figura do Diretor-Geral. Entretanto, deve-se registrar que os problemas inerentes à relação agente-principal (risco moral e assimetria da informação), embora presentes, são mitigados pela configuração da estrutura organizacional daquela Casa legislativa.

Muitas das atribuições relativas à função administrativa são, do ponto de vista formal, exercidas diretamente pela Mesa Diretora, que delegou apenas parte dessas atribuições. Além disso, um membro da Mesa, o Primeiro-Secretário, por determinação regimental, exerce o papel de superintendente dos serviços administrativos, o que funciona como um elemento de controle das atividades do agente. Assim, o chamado custo de agência é bastante baixo devido aos arranjos institucionais que estabelecem um forte controle sobre as atividades tanto do Diretor-Geral quanto do Secretário-Geral da Mesa.

Ainda assim, repita-se, entende-se que a relação agente-principal é aplicável ao caso estudado, embora de forma mitigada, em virtude da presença, na relação, dos seguintes fatores:

- a) toda a atividade administrativa é submetida à fiscalização da Secretaria de Controle Interno;
- b) as normas de controle da administração pública, o regime disciplinar do servidor público, a atuação da assessoria técnico-jurídica da Mesa Diretora, podem mitigar eventual risco moral ou assimetria da informação;
- c) o controle social da opinião pública, expresso por meio da mídia, também pode ser

considerado como um instrumento regulador da normalidade da relação, uma vez que tanto o Presidente (o principal) quanto o Diretor-Geral ou o Secretário-Geral da Mesa (no papel de agentes) não desejam uma exposição negativa nos meios de comunicação;

- d) o fato de, por expressa disposição regimental, o Primeiro-Secretário, membro da Mesa Diretora, ser o superintendente dos assuntos administrativos, bem como primeira instância recursal contra atos do Diretor-Geral, constitui-se em eficiente instrumento de controle das ações do agente por parte do principal.

Note-se que, ao se afirmar que, nas condições descritas, o relacionamento entre o Presidente da Câmara dos Deputados e o Diretor-Geral pode ser considerado uma versão mitigada de uma relação agente-principal, não significa negar que tal relação esteja descaracterizada, mas apenas que, quando comparada com a relação paradigma definida no trabalho inovador de Jensen e Meckling (1976), essa relação já envolve instrumentos institucionais que diminuem eventuais custos de agência, sem, entretanto, anulá-los.

Convém ressaltar que a delegação do exercício de parte das atribuições administrativas da Mesa ao Diretor-Geral, embora sujeita ao risco moral e à assimetria de informação, libera os membros daquele Colegiado, e em especial o Presidente, para que se dedique com mais intensidade às atividades ligadas à função legiferante, o que pode ser considerada uma forma de aumentar a eficiência e efetividade do trabalho do Parlamento.

No futuro, a análise poderá se ampliada para toda a estrutura organizacional, incluindo a possibilidade de se propor novos arranjos organizacionais que explorem as potencialidades da relação agente-principal e possibilitem maior eficiência na gestão da Câmara dos Deputados.

Referências

BASTOS, C. R. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.

BERGUE, S. T. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução n. 20, de 30 de novembro de 1971. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 dez. 1971. Seção 1, p. 1-39.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 10. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_10ed.pdf?sequence=15>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução n. 26, de 26 de março de 2011. **Diário da Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 mar. 2013, p. 6720.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal eletrônico. **Estrutura administrativa**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm>> Acesso em: 15 maio 2013.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERNÁNDEZ-CARRO, R. La teoría de principal-agente en los estudios de ciencia y tecnología. **Arbor**, n. 738, p. 809-824, jul-ago/2009. Disponível em: <<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/332/333>>. Acesso em: 12 maio 2013.

FREDERICKSON, H. G. et al. **The public administration theory primer**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2012.

GALBRAITH, J. K. **O novo Estado industrial**. 2.^a ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GORBANEFF, Y. Teoría de la agencia y sus aplicaciones en el mercadeo. **Revista de Ciencias Administrativas y Sociales**, n. 18, pp. 37-46, jul-dez/ 2001. Universidad Nacional de Colombia. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81801804>>. Acesso em 10 maio 2013.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, n. 3. p. 305-360. North-Holland Publishing Company, 1976.

MARTINEZ, A. L. Agency theory na pesquisa contábil. In: Encontro da associação nacional de programas de pósgraduação em contabilidade, 22.,1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MODESTO, P. Função administrativa. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n^o. 4, julho, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

OLIVEIRA, R. F. **Ato administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ROCHA, I.; PEREIRA, A. M.; BEZERRA, F. A.; NASCIMENTO, S. Análise da produção científica sobre teoria da agência e assimetria da informação. **REGE**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 327-340, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/49903/0>> Acesso em: 15 maio 2013.

SATO, F. R. L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro v. 41, n. 1. p. 49-62, jan./fev. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7612200700010000>. Acesso em: 18 maio 2013.

Artigo recebido em: 27/06/2013

Artigo aceito para publicação em: 12/12/2013



FICHA LIMPA E A RESPOSTA CONGRESSUAL: COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E PROCESSO DECISÓRIO

“FICHA LIMPA” AND THE CONGRESSIONAL RESPONSE: LEGISLATIVE BEHAVIOR AND DECISION-MAKING PROCESS

Alex Machado Campos*

Resumo: O artigo expõe análise, no âmbito da Câmara dos Deputados, sobre o comportamento parlamentar e sobre os processos decisórios subjacentes à tramitação do projeto de lei que culminou com a edição da Lei Complementar nº 135/2010, intitulada Lei da Ficha Limpa. Para tanto, busca, nas pesquisas e estudos sobre o comportamento legislativo, substrato teórico que auxilie à compreensão dos aspectos relacionados ao comportamento congressional, bem como à dos processos decisórios associados à deliberação da matéria. Apoiado na premissa neoinstitucionalista, sob a ótica da escolha racional, conclui-se que determinadas circunstâncias e fatores (a exemplo da influência da mídia, da pressão popular, da atuação de atores estratégicos no processo legislativo) tenderam a moldar a dinâmica decisória que viabilizou a construção das maiorias necessárias à aprovação do projeto. Tais circunstâncias parecem ter alterado a relação custo/benefício que estrutura, como tendência, a lógica da preferência parlamentar – conexão eleitoral ou preocupação com a reputação da carreira política.

Palavras-chave: Ficha Limpa; Comportamento Parlamentar; Conexão Eleitoral; Neoinstitucionalismo; Processo Decisório.

Abstract: This paper presents analysis, within the realm of the House of Representatives, on legislative behavior and the decision making processes that are essential to the proceedings of the bill proposal, which led to the enactment into Statutory Law number 135/2010, titled Law of “Ficha Limpa”. As such the paper examines, within the legislature behavior research, the theoretical substratum that supports the comprehension of related aspects to the legislature behavior and of the decision making processes associated to the deliberation of the bill proceedings. Supported by a neo-institutionalism foundation, and under the rational choice perspective, this paper concludes that certain circumstances influenced the decision-making dynamics that enabled the majority required for the passing of the bill. Examples of such circumstances would be media, popular pressure, changes in the original proposed reading, and

* Alex Machado Campos, servidor da Câmara dos Deputados; assessor técnico-jurídico; especialista em Direito Administrativo e em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Aluno do Programa de Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR/ Câmara dos Deputados (alexcampos2515@gmail.com).

work of key actors in the bill proceedings. These circumstances changed the cost-benefit equation system that supports the legislative preference, that is, concerns with re-election or reputation within their political career. This perspective became a decisive factor in the decision-making of the representatives.

Keywords: Ficha Limpa; Legislative Behavior; Electoral Connection; Legislative Process; Neo-institutionalism; Decision-making Processes.

1 Introdução

A análise descrita no presente artigo visa compreender dois fenômenos associados ao processo de aprovação da Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010). O primeiro, a lógica do comportamento parlamentar em matérias como a do Ficha Limpa, com enorme apelo popular e forte exposição na mídia. O segundo, a dinâmica dos processos decisórios relacionados à demanda popular submetida à deliberação legislativa.

Para tanto, além do trabalho de análise de tramitação do projeto de lei no âmbito da Câmara dos Deputados, foram promovidas ainda entrevistas com deputados federais que tiveram a oportunidade de vivenciar a experiência legislativa do Ficha Limpa.

A Lei da Ficha Limpa teve seu nascedouro em projeto de iniciativa popular entregue à Câmara dos Deputados, em 29 de setembro de 2009, e foi subscrita por mais de um milhão e trezentos mil eleitores, depois de ampla mobilização da sociedade civil em todo país.

A iniciativa foi capitaneada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, que agrega em seu entorno quarenta e seis outras entidades da sociedade civil que se dedicam aos temas de combate à corrupção e de defesa da lisura no processo eleitoral.

O movimento pretendia instituir a chamada Ficha Limpa obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis e, originariamente, buscava ampliar as hipóteses de inelegibilidade e aumentar o prazo para sua cessação. Com isso esperava inviabilizar a pretensão de candidatos com vida pregressa tida por reprovável, a exemplo dos que tivessem as contas rejeitadas, que renunciassem os seus mandatos e que fossem condenados judicialmente, em primeira instância, pelo cometimento de determinados crimes.

Pode-se dizer que a iniciativa é produto de uma sequência alentada de escândalos, tendo a corrupção como o vetor de todos eles. Para Huntington (1975), a corrupção é um sintoma de mau funcionamento das instituições, que acaba por criar sistemas de incentivo para que o comportamento se torne usual na política. Tradução do uso do bem público para realização do interesse privado, a corrupção é um dos riscos externos associados às decisões políticas, que pode repercutir de forma negativa na dinâmica e nos resultados dos sistemas políticos (ANASTASIA; SANTANA, 2008, p. 363).

De Collor a Lula, a lista de escândalos é extensa: os Anões do Orçamento, a CPI do Banestado, a CPI dos Bingos, a Emenda da Reeleição, a CPI dos Correios, o Mensalão, o Mensalinho, o Escândalo das Sanguessugas, o Escândalo dos Cartões Corporativos, para não citar outros (Idem, p.363).

O fato é que o reiterado envolvimento de detentores de mandato nesses escândalos passou a despertar a insatisfação da opinião pública, desencadeando mobilizações de setores organizados da sociedade civil em defesa da moralização da atividade política.

Parte desses mesmos setores organizados – entre eles a CNBB – foram responsáveis, dez anos antes, pela apresentação de projeto de lei, também de iniciativa popular, que resultou na edição da Lei nº 9.840/1999 (BRASIL, 1999), de idêntico cunho moralizador, que alterou o Código Eleitoral para instituir medidas de enfrentamento à corrupção eleitoral.

A referida lei veio integrar o esforço institucional para combater uma das mais graves distorções da democracia brasileira: a captação ilícita de sufrágio (a “compra” de votos).

A sociedade civil enxergou a possibilidade de avançar no combate à corrupção promovendo a alteração das regras do jogo. O esforço foi recompensado com a edição da Lei nº 9.840/1999, de combate à corrupção eleitoral.

A Lei da Ficha Limpa cumpriu idêntico roteiro.

A necessidade de institucionalizar o acesso à carreira política, de criar regras mesmo de “assepsia” da atividade, tornou-se então, com a apresentação ao Congresso Nacional do projeto de lei da Ficha Limpa, uma agenda da sociedade.

Na opinião de Fátima Anastasia e Luciana Santana (2008, p. 367), as instituições políticas podem de fato contribuir para combater a corrupção porque tendem a favorecer a dissuasão da prática, na medida em que efetivam instrumentos de punição que tornam proibitivos os custos da corrupção.

Com o forte apelo de moralizar a vida pública, o movimento pela institucionalização da Ficha Limpa ganhou corpo. A imprensa fez coro ao lado da sociedade civil, que por sua vez abarrotou as caixas de e-mails dos parlamentares¹, especialmente nas fases finais de deliberação congressional.

Em junho de 2010, foi promulgada a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Apesar das alterações promovidas pelo Congresso Nacional na proposta original apresentada, a impressão foi a de que um novo momento da vida pública brasileira se descortinava, ao despertar o interesse e a participação do cidadão comum pela vida pública.

A matéria versada no PLP nº 518/2009, a partir do qual se originou a Ficha Limpa, alcançou grande repercussão social e política e tramitou rapidamente na Câmara dos Deputados.

¹ O Deputado André de Paula, então Líder da Minoria, como também o Deputado Índio da Costa, relator do grupo de trabalho destinado a examinar o PLP nº 518/09 (Ficha Limpa), confirmam a ocorrência em entrevista concedida para os fins deste artigo.

Em apenas 248 dias, o projeto teve seu conteúdo transformado em lei², por acatamento de emenda substitutiva global ao PLP nº 168/1993, proposição que carrou no curso do processo legislativo as discussões sobre a instituição da Ficha Limpa.

A rapidez na tramitação da proposta pode ser avaliada quando confrontada com pesquisas recentes, como a realizada por José Álvaro Moisés (2011), a qual concluiu que um projeto de lei subscrito por parlamentar leva em média 964,8 dias para ser aprovado, e que um de iniciativa do Poder Executivo leva em média 271,4 dias.

Esses dados parecem sinalizar que o projeto de lei da Ficha Limpa despertou a atenção do Poder Legislativo, que, em tese, dispensou, em termos de tempo de tramitação, até maior prioridade do que costuma dispensar a projetos de iniciativa do Poder Executivo.

Reforça a tese o fato de o PL nº 1.517/99, já antes referido, também de iniciativa popular, e que desaguou na edição da Lei nº 9.840/1999 (de combate à corrupção eleitoral) ter se transformado efetivamente em lei em apenas 41 dias após a sua apresentação³.

A primeira impressão, em síntese, é a de que a mobilização da sociedade civil, lançada em iniciativa popular de lei, parece ter a força de persuadir o Poder Legislativo.

Em outras palavras, essas primeiras observações parecem demonstrar que o peso e a marca da “iniciativa popular” explicariam, por si só, o porquê de matérias com essa característica tramitarem de forma tão célere, de serem aprovadas em tão curto espaço de tempo, e de terem contado com largo apoio para aprovação em Plenário. No caso do PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa), sua redação final foi aprovada em votação simbólica, com a presença em Plenário de 454 deputados. Já a Lei nº 9.840/1999 foi aprovada com a presença de 451 parlamentares, também em votação simbólica.⁴

Nesse sentido, a crença aceita pelo senso comum, de que a força da chancela popular é suficiente para explicar a complexidade dos processos inerentes à aprovação do Ficha Limpa, constitui simplificação não condizente com a realidade. É que, analisando os diversos fatores associados à tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, é possível enxergar outros aspectos que, ao lado da chancela popular, podem ser tomados como essenciais à aprovação da matéria.

A partir das observações já formuladas e tomando como estudo de caso a Lei da Ficha Limpa, lançar-se-á luz sobre dois aspectos: o primeiro, a dinâmica do comportamento parlamentar em relação a matérias com o perfil descrito; o segundo, os fatores associados aos processos decisórios sob análise.

As questões que surgem em tal contexto são as seguintes: a resposta congressual no

² Cf. ficha de tramitação no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>.

³ Cf. ficha de tramitação do PL nº 1.517/99, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>.

⁴ Cf. ficha de tramitação do PLP nº 518/2009 e do PL nº 1.517/99, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>.

caso da Lei da Ficha Limpa evidencia que tipo de comportamento parlamentar? Quais foram as circunstâncias que moldaram as preferências dos parlamentares no caso?

Adotando como perspectivas teóricas o neoinstitucionalismo (HALL; TAYLOR, 2003) sob a ótica da escolha racional (SIMON, 1976), e a lógica da reeleição ancorada no trabalho seminal de Mayhew (1974), foram analisados fatores e circunstâncias – a exemplo da influência da mídia, da pressão popular, da atuação de atores estratégicos no processo legislativo – que teriam moldado a dinâmica decisória subjacente à aprovação do projeto.

A partir dessas percepções, buscou-se substrato teórico que auxiliasse não só a compreensão dos aspectos relacionados ao comportamento congressional, mas também dos processos decisórios associados à deliberação da matéria. Foi na produção acadêmica estadunidense, nos estudos aprofundados sobre a organização e o comportamento dos trabalhos legislativos, que se encontrou diretriz para análise, por meio da revisão teórica dos modelos distributivista (MAYHEW, 1974; JACOBSON, 1992), partidário (McCUBBINS; KIEWIET, 1991; McCUBBINS; COX, 1993) e informacional (KHREIBEL, 1991).

Todavia, tais aportes teóricos foram debatidos sem perder de vista a “lógica da ação congressional” defendida por Arnold (1990), que explica o porquê de o Legislativo também ser capaz de produzir políticas com interesses difusos sem traços particularistas.

Pretende-se ao final do artigo oferecer conclusões que ajudem a explicar a lógica das preferências parlamentares em matérias que combinem a um só tempo: a chancela da iniciativa parlamentar, o forte apelo popular e a grande exposição na mídia. Em outra vertente, busca-se aprofundar os estudos sobre a dinâmica decisória no âmbito do Poder Legislativo.

2 Ficha limpa: visão a partir do neoinstitucionalismo

As rotinas parlamentares são altamente institucionalizadas; estão lastreadas em regras que têm origem na Constituição Federal e que se reproduzem e se disseminam pelas normas internas das Casas Legislativas. As instituições, portanto, dão a tônica da dinâmica parlamentar.

Mas o que são instituições? Num primeiro instante, a referência ao conceito vem da escola sociológica do neoinstitucionalismo, pelo pensamento de Richard Scott (2008), um dos adeptos dessa escola. Segundo o autor, instituição (no seu sentido estrito) é um conjunto estruturado de regras, símbolos e valores, que um determinado sistema social desenvolve com o fim de direcionar os comportamentos individuais e coletivos dos membros desse mesmo sistema, em benefício de sua própria preservação. Para ele, tanto os aspectos reguladores da vida social (regras, valores), quanto os aspectos cognitivo-culturais (sistemas de símbolos), compreendem o conceito de instituição, dividindo-se em instituições formais e instituições informais. As primeiras têm suas regras e valores codificados em documentos formais (leis, regimentos, contratos, regulamentos diversos), e as segundas possuem suas regras e valores estabelecidos de modo informal (regras morais, acordos interindividuais, etc.).

A definição Richard Scott é útil para os fins desse artigo, pois o ambiente parlamentar reúne as características centrais de um modelo institucionalizado, em que regras, valores, codificações, processos formais e informais, regulam o comportamento de seus agentes.

O neoinstitucionalismo retoma as instituições como variável explicativa da dinâmica política, contraditando o movimento comportamentalista muito influente nos anos 60 e 70.

As três correntes que reivindicam o título do chamado neoinstitucionalismo – o histórico, o da escolha racional e o sociológico – buscaram, cada uma ao seu viés, esclarecer o papel desempenhado pelas instituições na conformação dos resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003).

O axioma neoinstitucionalista adota a perspectiva de que as instituições, de alguma maneira, moldam ou condicionam o comportamento dos indivíduos. As instituições em um primeiro momento agiriam constringendo, restringindo, na medida em que regras limitam preferências, e, num segundo momento, as moldariam, considerando o curso forçado de uma entre as ações possíveis (PERES, 2008, p. 63).

Mas é no neoinstitucionalismo, pela ótica da escolha racional – tomado neste artigo como referencial teórico – que se apoiam os principais estudos que abordam a lógica dos processos políticos e parlamentares contemporâneos.

O enfoque racional do neoinstitucionalismo surge nos estudos sobre a organização dos trabalhos legislativos no Congresso Estadunidense, inspirado, em boa medida, pela seguinte observação: se as premissas da escola da escolha racional estão corretas, deveria ser difícil, nas palavras de Hall e Taylor:

(...) reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente (2003, p. 202).

De acordo com os autores, para os adeptos do novo institucionalismo a resposta estava nas instituições. Para seus defensores a existência de maiorias estáveis nas deliberações tinha a ver com as regras de procedimento e mesmo com as comissões do Congresso; ambas estruturariam as escolhas, e a última forneceria as informações levadas aos congressistas (HALL; TAYLOR, 2003).

Nas análises contemporâneas dos processos políticos, a racionalidade institucionalista admite que os atores atendam, moral e estrategicamente, a um conjunto de regras formais ou informais adstritas às instituições. As instituições seriam criadas em razão do acordo voluntário entre atores mutuamente interessados. A sobrevivência da instituição estaria assim condicionada à perspectiva de oferecimento de benefícios a seus atores (IDEM, 2003, p. 202 a 203).

O neoinstitucionalismo, no campo da Ciência Política, ganha fôlego então porque passa a enxergar a interferência das instituições na dinâmica dos acontecimentos políticos. Ao

induzirem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira, as instituições acabariam explicando boa parte dos fenômenos que se processam na seara da política. (PERES, 2008, p. 63).

Nesse sentido, Pierson (1996, p. 152) realça que “o surgimento do novo institucionalismo na Ciência Política reflete um renovado interesse pelo próprio modo como arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político”.

Pierson afirma ainda que:

As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalizão, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo, na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções políticas (PIERSON, 1996, p. 152).

Em síntese, no campo da política, a lógica neoinstitucionalista (fundada na escolha racional) admite que os atores de determinado contexto compartilhem um conjunto de preferências, apoiando-se invariavelmente em arranjos calculados e em sistemas de recompensas mútuas; os atores se comportam, ainda, de modo inteiramente utilitário para maximização dos resultados das suas escolhas (SHEPSLE; WEINGAST, 1987).

No contexto do PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa), o pensamento neoinstitucionalista ajuda a enxergar alguns aspectos. Pelo menos um deles merece ser destacado: sua utilização no contexto do Poder Legislativo.

Conforme se afirmou no início deste tópico, a dinâmica parlamentar é altamente institucionalizada, fundada em valores e normas que acabam regulando ou canalizando o comportamento de seus agentes. Mas não só dos seus próprios agentes. O alto grau de institucionalização dos padrões legislativos também interfere no comportamento e na relação entre representantes e representados, uma vez que as instituições medeiam essa relação em vários aspectos.

A iniciativa popular de leis, que está abrangida no objeto desse estudo, serve como exemplo. Para ganhar vida na esfera legislativa, um projeto de lei de iniciativa popular deve se submeter a regras rigorosas para que possa ser admitido formalmente. As balizas para sua admissão estão inscritas na Constituição Federal, a qual exige subscrição mínima de eleitores e distribuição espacial de assinaturas. Eis o que prevê o texto constitucional:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988, art. 61, §2º).

O PLP nº 518/2009 (PLP da Ficha Limpa), que é produto de uma iniciativa popular de

lei, reforça a conclusão de que as instituições estão entre os cidadãos e os seus representantes. Tal percepção se acentua quando levada em consideração uma peculiaridade: a não recepção formal do projeto de lei de iniciativa popular.

A exemplo de outros projetos de iniciativa popular apresentados à Câmara dos Deputados, o Ficha Limpa esbarrou nas “instituições” e nas regras (ou na falta delas) mesmo após a entrega formal, à Casa, de milhares de assinaturas que seriam exigidas para sua admissão como tal.

Para que a matéria pudesse ganhar vida legislativa teve de ser subscrita por parlamentares⁵. Isso ocorreu porque a falta de regulamentação regimental e a inviabilidade técnica de promover a conferência das assinaturas têm impedido que projetos de lei de iniciativa popular sejam recebidos pela Câmara dos Deputados (SILVA, J.A., 2003, p. 108). Assim, para que possam ostentar a condição de proposição regularmente válida, esses projetos têm sido subscritos por parlamentares desde a promulgação da Constituição de 1988 (SANTOS, NÓBREGA NETTO; CARNEIRO, 2007, p. 435).⁶

O PLP nº 518/2009 cumpriu esse mesmo roteiro e foi formalmente apresentado⁷ em Plenário, em 29/09/2009, subscrito pelos deputados Antônio Carlos Biscaia, Carlos Sampaio, Chico Alencar, Domingos Dutra, Duarte Nogueira, Felipe Maia, Hugo Leal, Humberto Souto, Ivan Valente, Jô Moraes, Marcelo Ortiz, Mendonça Prado, Nilson Mourão, Odair Cunha, Osmar Serraglio, Paulo Rubem Santiago, Rafael Guerra, Rita Camata, Rodrigo Rolemberg, Rodovalho, Vieira da Cunha e Zenaldo Coutinho.

Os subscritores do projeto Ficha Limpa assumiram desde o primeiro momento posicionamento favorável à proposta nos termos em que ela foi apresentada pela sociedade civil. Alguns deles já apoiavam o movimento Ficha Limpa, a exemplo dos Deputados Chico Alencar, Ivan Valente e Antônio Carlos Biscaia – do noticiário da época se extrai tais informações. Segundo o então Líder da Minoria, André de Paula, os deputados que subscreveram a proposta tinham, em sua maioria, o seguinte perfil: atuação voltada a temáticas coletivas e universalistas; eram egressos de capitais ou grandes centros urbanos; e tinham mandatos marcados pela tomada de posição. Isso ajuda a compreender, ao menos em parte, a razão pela qual figuram como subscritores do projeto os deputados acima relacionados.

⁵ Cf. ficha de tramitação do PLP nº 518/2009, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

⁶ A exemplo das seguintes proposições: a) PL nº 2.710, de 1992 – cria o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP), e dá outras providências. Situação atual: transformado em norma jurídica – Lei nº 11.124, de 2005; b) PL nº 4.146, de 1993 – dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Explicação da ementa: caracterizando chacina realizada por esquadrão da morte como crime hediondo (projeto chamado Daniela Perez ou Gloria Perez). Situação atual: transformado em norma jurídica – Lei nº 8.930, de 1994; c) PL nº 1.517, de 1999 – modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Explicação da ementa: incluindo a possibilidade de cassação do registro de candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto. Situação atual: transformado em norma jurídica – Lei nº 9.840, de 1999. Cf. Informações fornecidas pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/>

⁷ Cf. ficha de tramitação do PLP nº 518/2009, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>.

O projeto depois de subscrito pelos parlamentares foi ainda apensado⁸, em 05/10/2009, ao PLP nº 168/1993, de autoria do Poder Executivo, e com ele tramitou anexado até a aprovação da matéria 248 dias depois, cumprindo e enfrentando mais uma formalidade no âmbito do processo legislativo. Ou seja, numa clara demonstração de que as instituições agem e interagem de forma sistemática no processo legislativo, alterando ou direcionando comportamentos e decisões.

Como se verá adiante, segundo as teorias que explicam a organização dos trabalhos legislativos, as instituições têm papel central na produção de incentivos e na formatação das estratégias individuais no âmbito do parlamento.

3 Ficha Limpa e o comportamento legislativo

Apesar da aridez do seu conteúdo e da “maratona” institucional que enfrentou – o não reconhecimento formal como projeto de iniciativa popular e sua submissão às intrincadas regras do processo legislativo –, o projeto de lei da Ficha Limpa foi aprovado em um espaço de tempo considerado curto (MOISÉS, 2011), sinalizando que a matéria despertou a atenção do Poder Legislativo, independentemente de sua arquitetura formal.

Essa aparente contradição apenas ilustra como os fenômenos envolvendo o Poder Legislativo podem ser complexos e multifacetados, fazendo despertar o interesse pela lógica do comportamento parlamentar e pelo desdobramento dessa lógica nos processos decisórios.

Nesse sentido, o conteúdo teórico até aqui revisado (o neoinstitucionalismo da escolha racional) traveja as discussões revolvidas no seio dos estudos sobre a política estadunidense, a partir da qual foram desenvolvidas teorias explicativas para entender o comportamento parlamentar.

Essas teorias, por sua vez, tomam como pressuposto básico a ideia de que os parlamentares miram, como regra, a obtenção de ganhos voltados às suas preferências individuais com o menor custo possível (SHEPSLE; WEINGAST, 1987; WEINGAST; MARSHALL, 1988; GILLIGAN; KREHBIEL, 1987; KREHBIEL, 1991; COX; MCCUBINS, 1993).

No núcleo base dessas teorias – distributivista, partidária e informacional –, está o trabalho de Mayhew (1974), que assume como pressuposto analítico a ideia de que parlamentares estão envolvidos em atividades que assegurem a renovação do seu mandato. Para Mayhew, a reeleição pode ter forte influência no comportamento parlamentar.

O modelo distributivista atribui às comissões o papel de centralidade dentro dos trabalhos desenvolvidos pelo Legislativo. As comissões constituiriam espaços privilegiados destinados a um jogo permanente de ganhos e de trocas pelos parlamentares (WEINGAST;

⁸ De acordo com o art. 142 do RICD, proposições da mesma espécie que versem sobre matéria correlata podem ser apensadas e tramitar em conjunto por despacho da presidência.

MARSHALL, 1988). As comissões possibilitariam que os legisladores realizassem ajustes recíprocos ao longo do tempo em relação aos quais, em algum momento, poderiam vir a obter ganhos.

O modelo partidário enxerga, por outro lado, a existência de uma agenda partidária no Legislativo e percebe que os principais cargos e instâncias deliberativas congressuais estão sob a ação estratégica dos partidos. Nesse sentido, os partidos ofereceriam condições para que os parlamentares projetassem sua atuação a partir dos incentivos que só a agremiação partidária teria condições de produzir (COX; MCCUBINS, 1993).

Por fim, o modelo informacional também considera as comissões como instâncias centrais destinadas a funcionarem como unidade especializada de produção legislativa; as comissões seriam capazes de dimensionar os ganhos informacionais (KREHBIEL, 1991). De acordo com Limongi (1994), para teoria informacional o importante é assegurar que as decisões sejam tomadas a partir de um volume de informações que permita reduzir as incertezas que circundam os processos decisórios. Ainda de acordo com o autor, a aprovação de políticas coerentes com as preferências dos legisladores é considerada um ganho para essa teoria.

Apesar da aparente concorrência entre os três modelos, Shepsle e Weingast (1994) já tinham concluído que eles na verdade seriam muito mais complementares do que antinômicos, existindo uma espécie de equilíbrio na combinação deles e podendo ser observada (cada uma ao seu modo) a sua manifestação de forma isolada ou combinada dentro do processo legislativo.

Na literatura brasileira, uma revisão feita por Carvalho (2003) alcançou conclusões semelhantes e ainda mais contundentes. A partir do seu plano de estudo, ele examina a dimensão espacial do voto no Brasil (configuração geográfica do voto) e avalia o grau de concentração e dispersão e sua correlação com os padrões de dominância exercida pelos deputados nas regiões em que são votados. O autor chega à conclusão de que, no caso do Legislativo brasileiro, o emprego teórico das três linhas clássicas comporta solução interativa, na qual a combinação dos modelos partidário e distributivo explica, de forma mais aderente à realidade, o padrão de comportamento dos deputados federais: uma parte comprometida com políticas mais particularistas, outra voltada às políticas mais universalistas.

Mas ao refazer o caminho percorrido pelo projeto de lei da Ficha Limpa e tentar compreendê-lo sob a perspectiva de um dos modelos, percebe-se que é na raiz dessas teorias que o presente estudo encontrou as melhores bases para análise do fenômeno Ficha Limpa. Tal conclusão se mostra possível justamente em razão do trabalho seminal de Mayhew (1974), que foi posteriormente adaptado por Mainwaring (2001) para o caso brasileiro, relativo ao avanço na carreira política.

De acordo com a sua teoria, a lógica da reeleição está presente na ação congressual e se operacionalizaria por intermédio de três atividades básicas dentro do Congresso: a autopromoção ou publicidade, a reivindicação de crédito e a tomada de posição.

Entre as atividades descritas por Mayhew como raiz da conexão eleitoral, a da tomada de posição é a que mais interessa aos objetivos deste artigo.

A tomada de posição em Mayhew é definida como a manifestação pública do parlamentar em face de um tema ou de uma política pública. A manifestação pode assumir a forma de uma votação nominal ou de um posicionamento político em um dado assunto. A síntese é que o parlamentar assume a posição visando agradar o seu público alvo.

Essa conceituação do autor (em relação ao que chama de tomada de posição) é muito útil à compreensão dos aspectos subjacentes à aprovação da Lei da Ficha Limpa.

O PLP nº 168/1993⁹, de autoria do Poder Executivo, e que reuniu em seu entorno 13 proposições de mérito relacionadas entre si, continha em seu núcleo base cláusula polêmica e semelhante à sugerida pelo texto do projeto Ficha Limpa: a que consideraria a condenação em primeira instância como suficiente para decretação da inelegibilidade.

Quando aprovada, contudo, a Lei da Ficha Limpa já não mais abrangia a hipótese inicial de condenação em primeira instância. O texto final sedimentou o entendimento de que a inelegibilidade só poderia ser decretada, no caso dos crimes ali elencados, como resultado de decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da justiça¹⁰.

O PLP nº 168/1993 se arrastou no Congresso durante 16 anos e só ganhou velocidade na tramitação legislativa após o apensamento do PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa)¹¹. A chancela do Poder Executivo, nesse caso, não foi capaz de alçar a proposição a uma condição de privilégio na arena legislativa, como costuma ocorrer com as propostas oriundas daquele poder (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; SANTOS, 2003).

Quando se considera que a agenda da Câmara dos Deputados é montada, basicamente, por iniciativa do Executivo (destaque aqui para as medidas provisórias), por determinação do presidente da Casa e ainda pelo consenso políticos dos líderes partidários, pode-se dizer que a matéria, nos 16 anos em que permaneceu parada em seu processamento legislativo, não foi prioridade nem do governo, nem dos partidos.

Ou seja, só com o advento do projeto de lei de iniciativa popular, assinado por mais de um milhão e trezentos mil eleitores, é que a matéria tomou lugar na **agenda** do Congresso Nacional.

A ascensão de um tema à condição de agenda ocorre justamente quando o entendimento sobre uma política é revisto, quando acontecimentos específicos chamam atenção de quem monopoliza a decisão e ainda quando a opinião pública interfere abrindo espaço para mobilização de atores até então distantes do processo decisório (BAUMGARTNER;

⁹ Cf. ficha de tramitação do PLP nº 168/1993, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>.

¹⁰ Cf. Lei Complementar nº 135/2010. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-publicacaooriginal-127428-pl.html>.

¹¹ A matéria foi aprovada em 248 dias. Cf. ficha de tramitação do PLP nº 518/2009, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>.

JONES,1993 apud CAPELLA, 2012, P. 15).

Quando mudanças no cenário político favorecem a precipitação de uma agenda, isso quer dizer que o monopólio dos que exercem o *status quo* sobre determinada questão é enfraquecido, e o sistema se torna suscetível à mudança, já que a atenção dos líderes e do público pode elevar a condição de embate político de novos atores e também de novas ideias (BAUMGARTNER; JONES,1993 apud CAPELLA, 2012, P. 15).

Nesse sentido, um acontecimento de ampla repercussão política é precipitante no caso do projeto de lei da Ficha Limpa.

A proposta foi apresentada em setembro de 2009, mas não teve melhor sorte legislativa naquele ano. No início de 2010, porém, a proposição começa de fato a ganhar fôlego na sua tramitação. Já no início da sessão legislativa (em 09/02/2010), o então presidente, Deputado Michel Temer, a partir de iniciativa do Colégio de Líderes, criou um grupo de trabalho informal destinado a analisar o PLP nº 518/2009, oriundo de iniciativa popular.

O grupo de trabalho, que contou com um representante de cada partido, foi coordenado pelo Deputado Miguel Martini (PHS-MG), e teve como relator o Deputado Índio da Costa (DEM-RJ). Nas palavras do relator do grupo, a sua criação foi encarada como um esforço para tentar construir um texto de entendimento.

O período de criação do grupo coincidiu com a decretação da prisão preventiva do então governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, acusado de tentar obstruir instrução criminal, decorrente de ação policial¹² deflagrada, que revelou um esquema de arrecadação e pagamento de propina com o envolvimento de agentes públicos e fornecedores do Governo do Distrito Federal (GDF). O governador, deputados distritais e outros integrantes do GDF foram flagrados, em imagens, recebendo maços de dinheiro. O episódio escandalizou o país e constituiu fato inédito na história da República.

Na opinião de André de Paula (DEM-PE)¹³, o escândalo precipitou os debates sobre o Ficha Limpa.

A prisão do governador Arruda acentuou o sentimento pela moralização da vida pública. Somou-se a outros escândalos que envergonharam o nosso país. O episódio foi grave. Respingou na imagem da classe política e na do Congresso também. A partir dali nós (deputados) não tínhamos outra escolha a não ser agilizar a apreciação da Ficha Limpa. A questão da ética virou, naquele momento, comoção nacional. Recebi milhares de e-mails todos os dias até a aprovação da matéria, e havia uma enorme expectativa de que a lei já pudesse alcançar as eleições de 2010 (fragmento da entrevista realizada com ex-deputado André Paula).

De outro lado, o apelo da matéria nas diversas mídias foi também intenso por longo período, mesmo antes do escândalo. Entre outubro de 2007 a junho de 2010, mais de 700

¹² Operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal. Fonte: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/02/11/maioria-no-stj-decide-decretar-prisao-preventiva-de-arruda-por-suborno.htm>. Acesso em 30/05/2013

¹³ Entrevista realizada com o Deputado André de Paula, em 02/05/2013.

veiculações na imprensa escrita, sobre o movimento ou sobre o projeto Ficha Limpa, foram noticiadas pelos jornais Correio Braziliense, Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, e pelas revistas Isto é, Veja e Época, constantes de editoriais e matérias jornalísticas (2010)¹⁴.

Por sua vez, o Deputado Índio da Costa, relator do grupo de trabalho destinado a examinar o PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa), reiterou, por ocasião de entrevista realizada para os fins deste artigo, a importância da mobilização da sociedade civil, que exercera contínua pressão em todas as fases de tramitação da proposta.

O papel exercido pela mídia também foi por ele destacado, uma vez que as manobras regimentais contra o projeto eram invariavelmente repercutidas, constringendo os seus principais opositores. A forte influência das redes sociais por meio da *internet* também foi enfatizada pelo parlamentar, que ressalta a repercussão das milhares de mensagens eletrônicas recebidas pelos parlamentares diariamente. Apenas para ilustrar, em sua fase final, o projeto já tinha amealhado mais de um milhão e setecentas mil assinaturas¹⁵.

Num primeiro momento, segundo relato de André de Paula, nem os parlamentares favoráveis ao projeto, nem a sociedade civil (autora da proposta) tinham segurança e certeza quanto à aprovação do Ficha Limpa. Ainda de acordo com André de Paula, líderes importantes, como o do PMDB, Henrique Eduardo Alves, e muitos deputados resistiam à proposta como inicialmente concebida.

Tal percepção vem à tona se admitida a ideia de que, votando a favor da aprovação do Ficha Limpa, os parlamentares contrariariam, em tese, os seus próprios interesses, na medida em que a proposta, se transformada em lei, tendia a restringir a participação, nas eleições subsequentes, de parlamentares daquela Legislatura.

Um episódio simboliza, já durante a tramitação em 2010, a clara resistência de setores do Congresso em face do projeto de lei da Ficha Limpa. Em 28 de abril, requerimento de urgência¹⁶ apresentado pelo Líder do Democratas, Deputado Paulo Bornhausen, foi submetido ao Plenário na tentativa de incluir automaticamente o PLP nº 168-A/93 na Ordem do Dia¹⁷. Entretanto, o PT e o PMDB, entre outros partidos da base governista, impediram a votação do requerimento, adiando o início das discussões em Plenário.

O Líder do PTB, Deputado Jovair Arantes, protagonizou momentos de claro enfrentamento ao projeto, quando por exemplo articulou, em conjunto com o PMDB, a não deliberação, na sessão de 28/04/2009, do requerimento que conferia o regime de urgência à proposta. Atuou também na sessão de 04/05/2009, após a aprovação do regime de urgência da matéria, subscrevendo requerimento para adiamento da discussão¹⁸.

¹⁴ <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/bibliarq/biblioteca-e-arquivo>.

¹⁵ Fonte: sítio eletrônico do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. <http://www.mcce.org.br/site>. Acesso em 30.05.2013.

¹⁶ Cf. art. 155 do RICD.

¹⁷ Fase da sessão ordinária deliberativa em que são votadas e discutidas as matérias incluídas na pauta (cf. arts. 82 a 86 do RICD).

¹⁸ Cf. imagens da sessão, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Pouco a pouco, contudo, os parlamentares iam sendo convencidos de pontos controvertidos da proposta. A consolidação do entendimento de que as condenações em primeira instância não implicariam em inelegibilidade foi considerada um passo fundamental à paulatina formação do consenso – confirmam Índio da Costa e André de Paula. Na mesma linha, a introdução do elemento dolo, no texto da proposta, como condicionante às inelegibilidades decorrentes de contas rejeitadas e de suspensões de direitos políticos, também fora tida como alteração facilitadora à adesão dos deputados.

De acordo com Índio da Costa, os opositores ao projeto se ancoravam no argumento da inconstitucionalidade da proposta, ante a alegada ofensa ao princípio constitucional que assegura a presunção da inocência até trânsito em julgado das decisões¹⁹.

Mas as dúvidas foram sendo vencidas nos corredores da Câmara, no Plenário, nos gabinetes. Se de um lado uma melhor compreensão do projeto amealhava novas adesões, de outro a mobilização na *internet* e nas redes sociais forçava os deputados a uma tomada de posição, relembra André de Paula.

Àquela altura, a designação do Deputado José Eduardo Cardozo como relator do projeto funcionou como uma espécie de amálgama pró Ficha Limpa. Sua condição de jurista e de deputado integrante da base governista dispersou, por um lado, os argumentos técnicos-jurídicos lançados pelos opositores e, do outro, inspirou a confiança da base aliada.

De forma que na sessão extraordinária do dia 04/05/2010, a urgência do projeto foi aprovada, e o debate, que se iniciou já naquela data, foi deslocado da CCJC para o Plenário. O requerimento foi aprovado em votação simbólica²⁰.

Mas se no início o Ficha Limpa angariou forte desconfiança e por isso sofreu oposição de parlamentares e líderes partidários, em 11/05/2010, na votação do último destaque para alteração do seu substitutivo em Plenário, o painel registrava o apoio de 415 deputados a favor da manutenção da expressão destacada. O resultado disso foi a aprovação da matéria definitivamente, sem nenhuma alteração do substitutivo produzido pelo relator da matéria, Deputado José Eduardo Cardozo.

Enfim, a inquietação popular, a mobilização da sociedade civil, a pressão exercida pela opinião pública no contexto da prisão do governador do Distrito Federal, assim como a forte exposição do tema na mídia – ao lado das conformações do texto – parecem ter funcionado como espécie de *input* no caso do Ficha Limpa, não só para a precipitação da nova agenda, mas também para o recrutamento de apoio dentro do Congresso.

Não custa lembrar que a matéria foi aprovada em junho de 2010, justamente no ano das eleições gerais.

Questionados se os deputados teriam levado em conta a proximidade das eleições, a

¹⁹ Cf. art. 5º, LVII, da Constituição Federal.

²⁰ Cf. art. 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

renovação do mandato e a reputação pessoal como critérios para tomada de posição favorável ao Ficha Limpa, Índio da Costa e André de Paula responderam afirmativamente.

No entanto, acenaram com um “não” quando perguntados se tal dinâmica explicaria o comportamento de todos os membros da Câmara. Para os deputados, se por um lado é razoável atribuir como modelo explicativo a lógica da reeleição no contexto do Ficha Limpa, por outro, essa mesma lógica da reeleição não se prestaria a explicar o comportamento de todos os parlamentares. André de Paula cita como exemplo, o Deputado José Eduardo Cardoso (PT-SP). Na condição de relator da matéria (do PLP nº 168/93 e apensados, entre os quais o do Ficha Limpa), ele sequer foi candidato à reeleição²¹, apesar de seguramente ser um dos atores congressuais mais importantes no caso do Ficha Limpa. André de Paula acredita, porém, que em todos os casos, a preocupação com a reputação e a sua influência sobre a manutenção da carreira foi fator determinante.

Esses aspectos trazem ao debate as discussões erigidas por Arnold (1990), que dedicou-se a estudar a lógica da ação congressual no parlamento norte-americano.

Nesse estudo, o autor propõe que os congressistas são reincidentes em patrocinar políticas localizadas (ou paroquiais), mas ao mesmo tempo capazes de patrocinar leis com interesses difusos, sem características particularistas.

O pensamento do autor ajuda a compreender a lógica da atuação congressual no caso da Lei da Ficha Limpa.

Segundo o autor, é fácil explicar por que as propostas que concentram benefícios geográficos ou interesses localizados são as mais rapidamente percebidas quando se analisa o comportamento parlamentar. Propostas como essas, segundo Arnold, podem ser facilmente mapeadas. O autor ou responsável pela proposta é reconhecido ou identificado pelo eleitor a partir do resultado da política que defendeu ou patrocinou no parlamento.

Um exemplo clássico, no caso do Legislativo brasileiro, é a emenda parlamentar individual em face do orçamento da União Federal (PEREIRA, 2002; MUELLER, 2003).

De outra parte, o autor explica que as políticas destinadas a benefícios difusos são mais difíceis de serem explicadas, já que o mapeamento eleitoral é improvável de ser detectado.

O autor defende, contudo, que as eleições e as regras institucionais legislativas permitem a alternância das preferências dos parlamentares, que acabam produzindo não só políticas de interesses particulares, mas também de interesses gerais.

Arnold, ancorado na lógica distributivista, reconhece a existência de muitas propostas que se traduzem em concentração de benefícios para grupos de interesse e para localidades geográficas específicas. Porém, entende que o cálculo eleitoral não acolhe apenas a dinâmica das transações que resultam em políticas locais ou setorializadas, também comporta uma margem

²¹ Cf. Candidaturas 2010, no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. <http://divulgacand2010.tse.jus.br/divulgacand2010/jsp/index.jsp>.

de manobra que permite a acomodação de preferências e o ordenamento de prioridades. Para o autor, isso explicaria por que não existem apenas políticas particularistas, já que os legisladores não agem somente respondendo a pressões e a interesses específicos, pois também agem antecipando políticas que podem se tornar potencialmente relevantes para as suas estratégias eleitorais. Ainda de acordo com o cientista político, os legisladores não só antecipam quais iniciativas podem vir a ser politicamente relevantes; antecipam igualmente em que medida seus votos em matérias consideradas não fundamentais (para sua reeleição) podem vir a ser utilizados, por eventuais adversários, para atingi-los politicamente.

As reflexões sugeridas por Arnold, com algumas adaptações, ajudam a compreender melhor o caso da Ficha Limpa. Ao rastrear a tramitação do projeto, examinando as notas taquigráficas e as imagens das principais sessões destinadas aos debates e votações da matéria, o que se percebe é a instalação de um cenário político em que, premido pelas circunstâncias, os parlamentares calcularam o custo/benefício do não posicionamento em favor da matéria. Ademais, calcularam também o impacto negativo do adiamento do debate às vésperas das eleições. Portanto, aritmética eleitoral esteve presente no horizonte das reflexões.

Atrelada a essa análise, está a observação de Khrebiel (1991) de que a decisão do parlamentar ocorre em um contexto de incertezas e de que ele é avesso ao risco, razão pela qual os parlamentares apresentam e apoiam propostas de cunho geral para tomar posição e construir uma boa imagem junto ao eleitor.

Em resumo, o parlamentar age não só para satisfazer as demandas imediatas dos eleitores, mas realiza cálculos de acordo com os cenários futuros, levando em consideração o quanto a sua decisão pode repercutir na avaliação sobre a sua performance legislativa ou reputação pessoal.

Em trabalho mais recente, Mayhew (2006) reformulou seu ponto de vista inicial ao reconhecer que o comportamento parlamentar possui características bem mais complexas do que aquelas por ele defendida, nas quais resumia a lógica das políticas congressuais a um jogo pragmático de transações com vistas à maximização de resultados. O autor passa a considerar ser razoável que os indivíduos mudem preferências como resultado da interação e comunicação legislativa. Pela revisão de sua hipótese, as preferências políticas não seriam fixas, pois o processo político abrange a possibilidade da persuasão sobre as ações preferidas e em curso.

Tais conclusões, que vão de Mayhew a Arnold, perpassando pelas ponderações de Carvalho no caso brasileiro, ajudam a melhor compreender a lógica do comportamento parlamentar em relação ao projeto que resultou na edição da Lei da Ficha Limpa.

4 Ficha Limpa e processo decisório

Pela ótica racional, a tomada de decisão é uma ação voltada à consecução de objetivos e acionada pela ocorrência de um problema, e a dinâmica da escolha constitui um processo

regulado por normas a fim de que a organização seja capaz de responder racionalmente por meio de um código ou comportamento.

Esta é a premissa adotada por Simon (1976), que se desdobra para sintetizar que, diante da limitação cognitiva da mente humana e da complexidade dos problemas que ela é capaz de enfrentar, a tomada de decisão requer simplificações. O autor afirma que os tomadores de decisão adotam estratégias reducionistas, que visam à simplificação dos problemas – ainda que complexos. Eles preferem uma solução tida por satisfatória a uma outra considerada ótima. Em outras palavras, a decisão é guiada pela busca de alternativas suficientes, e não pela busca das alternativas melhores.

O modelo racional de tomada de decisão é assim um modelo sistematizado e estruturado, no qual regras e procedimentos devem ser seguidos para que se possa atingir um resultado considerado bom.

Este tipo de modelo explica bem os mecanismos dos processos decisórios em organizações como os colegiados parlamentares, cuja estrutura é altamente burocratizada e as regras formais são dirigentes na organização.

Ademais, a lógica do Legislativo tende à simplificação das decisões e à observância de regras que favoreçam à construção de resultados tomados como possíveis ou apenas suficientes. Isso ocorre por causa da multiplicidade de problemas e da incapacidade de responder a todos eles a modo e a tempo do público demandante (os representados / os cidadãos) e também por causa da miríade de circunstâncias a que o Legislativo está constantemente submetido

Nos estudos legislativos, pesquisas têm se dedicado a desvendar, à luz do caso concreto, a dinâmica das preferências políticas dos legisladores (suas decisões) e como elas se formam e se transformam ao longo do processo político.

No caso do Brasil, a compreensão desses aspectos exige, antes de mais nada, que o observador entenda o funcionamento do Congresso Nacional. Em princípio, a palavra que resume a estrutura formal do processo decisório brasileiro é “centralização”.

Se, de um lado, *players* da arena parlamentar acumulam prerrogativas e poderes hauridos diretamente da Constituição e do Regimento Interno – a exemplo dos presidentes das casas legislativas e dos líderes partidários –, do outro, um rol significativo de limitações impedem a participação dos demais deputados nas diversas fases do processo legislativo. Do tempo na tribuna às restrições de iniciativa, do limitado acesso a fóruns estratégicos à quase inexistência do poder de veto, os deputados em geral podem ser considerados meros espectadores das estratégias decisórias.

Toma-se como referência alguns exemplos. O primeiro deles, a pauta de votações ou a agenda da Casa. A definição dos trabalhos legislativos é altamente centralizada e é resolvida quase que totalmente pela Mesa Diretora e pelo Colégio de Líderes.

A centralização do processo decisório pode ainda ser medida pela importância conferida

ao plenário, principal palco das deliberações congressuais. Na Câmara dos Deputados, a maioria dos projetos convertidos em lei são retirados das comissões e vão direto ao plenário para deliberação após a aprovação de um requerimento de urgência – as comissões no Brasil, conquanto tenham seu lugar de relevo no processo legislativo, não têm a mesma importância que no Congresso americano (MARTINS, 2011).

Os partidos políticos por sua vez são considerados instituições que estruturam o processo decisório no Congresso Nacional. Estão dotados de uma série de competências desempenhadas comumente pelos seus líderes. As lideranças indicam relatores de matérias, membros de comissões, vice-líderes e elegem quais os projetos contam com o seu apoio na definição da pauta. No plenário, os líderes não são deputados comuns. Podem, pessoalmente, em qualquer tempo da sessão, fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional²²; podem ainda encaminhar votações²³; subscrever emendas que representem determinado número de deputados²⁴; e garantir apoio mínimo para que votação nominal possa ser processada²⁵. Nas comissões atuam livremente, participando de seus debates e orientando suas bancadas. O líder partidário é, portanto, peça fundamental na arena legislativa, o que reafirma a importância dos partidos e de seu poder de influência no processo decisório na Câmara dos Deputados.

Elencados esses aspectos, o que se confirma é que a organização dos trabalhos legislativos é marcada pelo alto grau de centralização de poder nas mãos de uns poucos atores congressuais, o que afeta diretamente a estrutura de incentivos submetida aos deputados em geral e facilita a coordenação das ações voltadas à construção de maiorias.

Esses mesmos aspectos sugerem ainda que regras, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais resultem em constrangimentos e limites impostos ao legislador comum, o que acaba por explicar os próprios resultados do comportamento e das decisões legislativas (LIMONGI, 1994).

Na opinião de Leany Barreiro de S. Lemos (2001)

Regras e princípios são instrumentos facilitadores dos ganhos, ao distribuírem aos parlamentares direitos de acordo com a intensidade de suas preferências. Cada congressista oferece concessões em políticas que são percebidas pelo seu eleitorado como menos importantes, enquanto colhe benefícios desproporcionais em temas de especial importância para seus eleitores. Há, portanto, uma assimetria intencional na distribuição de direitos, que, por sua vez, gera vieses intencionais na provisão de benefícios políticos.

Em resumo, os aspectos estruturais do sistema decisório ajudam a explicar a produção de resultados políticos, de forma que associar preferências e instituições é um mecanismo útil à

²² Cf. art. 66, § 1º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²³ Cf. art. 10, III, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²⁴ Cf. art. 120, II, b, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²⁵ Cf. art. 185, § 3º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

compreensão dos resultados obtidos pelo processo decisório (KHREBIEL, 1991; HINICH E MUNGER, 1997; LIMONGI, 1994; SANTOS, 1995).

A complexidade do debate teórico aqui revisitado constitui manancial rico à compreensão dos aspectos que envolveram a deliberação do projeto que resultou na Lei da Ficha Limpa.

Apesar do enorme apelo popular da matéria e da exposição do tema na mídia, o projeto ingressa em 2009 na Câmara dos Deputados sem que a ampla maioria dos deputados tenha a plena consciência do efetivo conteúdo da proposição.

No início de 2010, contudo, precipitados pelo escândalo envolvendo o governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda – ex-deputado federal e envolvido em crise ética anterior no Senado Federal (quebra do sigilo do painel do Senado) –, o presidente da Câmara e o Colégio de Líderes resolvem criar um grupo de trabalho destinado a debater o PLP nº 518/2009 (Ficha Limpa).

É só a partir daí que a proposta ganha musculatura. Ou seja, foram os líderes partidários e o presidente da Casa que trouxeram o tema para ordem do dia da agenda parlamentar.

Segundo André de Paula, o Presidente Michel Temer atuou institucionalmente. Agiu por convicção pessoal, atento à pressão da opinião pública. André de Paula avalia que o presidente quis também marcar a sua gestão. Os líderes, por sua vez, teriam agido pressionados pela sociedade civil e pela mídia.

De acordo com o Deputado Índio da Costa, designado relator do referido grupo de trabalho, a criação do grupo foi o resultado de uma combinação de circunstâncias, mas contou decisivamente com a participação do então presidente Michel Temer. E este fez questão de levar o debate adiante, mesmo com a resistência de alguns líderes (a exemplo de Jovair Arantes, do PTB) e de integrantes dos seus próprios partidos, como também de outros atores congressuais das hostes governistas.

Com a criação do grupo e a imediata colaboração da sociedade civil, o debate é então deflagrado na Câmara dos Deputados. Audiências públicas foram realizadas em várias capitais do país, e um novo texto foi negociado. O grupo produziu um substitutivo – que depois veio a ser recepcionado em Plenário como emenda – que alterou questões consideradas polêmicas da proposta original, entre as quais a decretação da inelegibilidade a partir de decisões judiciais em primeira instância.

Nessa etapa, quase que a totalidade dos deputados ainda não tinha sido chamada a opinar formalmente sobre a matéria.

A rigor, quando a proposta foi a Plenário pela primeira vez, em 07/04/2013, oportunidade em que recebeu 28 emendas (entre elas, aquela que constituía o texto debatido pelo grupo de trabalho), muitos parlamentares não tinham ainda uma ideia precisa das modificações já promovidas pelo grupo de trabalho e, por isso, alteravam de forma significativa

o projeto original apresentado pela sociedade civil.

A partir dos áudios e das notas taquigráficas²⁶ daquela sessão, é possível constatar que inúmeros deputados se revezaram na tribuna para debater questões já resolvidas pelo substitutivo oriundo do grupo de trabalho. Naquela noite, o Deputado Índio da Costa teve que ocupar mais de uma vez a tribuna para explicar aos deputados que muitas das questões ali suscitadas já estavam pacificadas.

O substitutivo produzido pelo grupo de trabalho, por exemplo, já tinha modificado as disposições que tratavam das condenações em primeira instância e consignado que a decretação da inelegibilidade, quanto aos crimes que relacionava, só se daria mediante condenação de órgão colegiado da justiça. Esse inclusive foi considerado um dos pontos mais polêmicos do projeto de lei da Ficha Limpa; talvez o maior óbice à sua aprovação.

Esse breve relato ilustra inicialmente um aspecto: a condução do processo decisório no Ficha Limpa foi resumida a um núcleo restrito de parlamentares (presidente da Casa, líderes e membros do grupo de trabalho); ilustra também o caráter secundário reservado aos demais congressistas, que só viriam a ser chamados, mais à frente, apenas para dizer sim ou não a uma conjunto sistemático de pares.

Essas peculiaridades dão o tom da centralização dos trabalhos no âmbito Legislativo.

Por outro lado, foram determinados *players* do processo legislativo (o presidente, líderes partidários e o relator do grupo de trabalho) que operaram ação pontual e estratégica destinada a viabilizar a tramitação do projeto e impulsionar a sua aprovação. Tratou-se da sutil e hábil indicação do Deputado José Eduardo Cardoso para figurar como relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e, por conseguinte, no Plenário.

Na ocasião, os Democratas (nas pessoas do seu líder, Deputado Paulo Bornhausen, e do Deputado Índio da Costa), em colaboração com presidente Michel Temer, enxergaram a inviabilidade política de que um Democrata, na verdade um opositor, relatasse a matéria na CCJC e no Plenário. Naquele momento, a figura do deputado Índio da Costa era central; seu protagonismo nos debates sobre o Ficha Limpa o credenciava à missão da relatoria, afirma André de Paula.

“Eu poderia ser o relator da proposta em Plenário. O líder do meu partido, entretanto, ponderou que a atuação de um deputado governista poderia viabilizar o projeto”, diz Índio da Costa.

Filiado ao PT, jurista e parlamentar de destaque, José Eduardo Cardozo reunia os atributos necessários para figurar como relator. Sua atuação enfraqueceria a mobilização dos opositores ao tempo em que daria segurança à base aliada do governo. Como destacou o Deputado Índio da Costa, a designação do Deputado José Eduardo Cardozo para relatoria contribuiu decisivamente para que o tema ganhasse musculatura e adesão política.

²⁶ Cf. notas taquigráficas da sessão, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, na *internet*.

O Deputado José Eduardo Cardozo foi designado relator em 20/04/2013, e, em apenas 21 dias depois de sua designação, a matéria foi aprovada definitivamente. Nesse período, o tema não foi discutido na CCJC – pois foi deslocado para o Plenário depois da aprovação de requerimento de urgência – e, somente em duas sessões plenárias, questões pontuais foram debatidas antes que o projeto fosse aprovado quase sem discussão, apesar da votação de alguns destaque, em 11/05/2010.

Os detalhes desse histórico legislativo só acentuam a percepção de que grande parcela dos parlamentares só tiveram a chance de referendar o Ficha Limpa, o que reforça a ideia de que a centralização dos trabalhos legislativos e a racionalidade de sua dinâmica tendem a simplificar questões complexas e produzir maiorias.

Ao deputado, individualmente, restou opinar favorável ou desfavoravelmente ao texto a ele apresentado em Plenário. As preferências se materializam nesse caso em função de cálculos sobre a estrutura de custo/benefício posta em debate a cada votação. A escolha é portanto restrita.

5 Conclusão

As pesquisas empreendidas neste artigo buscaram compreender duas dimensões dos processos políticos associados à aprovação da Lei da Ficha Limpa: a lógica do comportamento parlamentar na resposta dada pelo Congresso à sociedade; e as peculiaridades e circunstâncias dos processos decisórios que moldaram as preferências dos parlamentares no caso.

Como se disse anteriormente, o projeto Lei da Ficha Limpa parece ter subvertido a lógica de que os parlamentares agem, em boa medida, só voltados à manutenção de suas carreiras. Assim, aprovando uma lei que endurecia e ampliava as hipóteses de inelegibilidade, os parlamentares votariam, em tese, contra os seus próprios interesses e restringiriam, também em tese, a sua participação ou a de seus pares nas eleições subsequentes.

Ao revisar a literatura sobre os estudos do legislativo, identificou-se que as pesquisas sobre o tema apontam que o parlamentar age não só para satisfazer as demandas imediatas dos eleitores, mas também realiza e antecipa cálculos de acordo com os cenários futuros, levando em consideração o quanto a sua decisão pode repercutir na sua reeleição e também na avaliação sobre a sua performance legislativa ou reputação pessoal.

Tal referencial teórico auxilia a compreensão de como aspectos como a reeleição, manutenção e reputação da carreira política podem ter constituído o fio do condutor da resposta devolvida pelos congressistas à sociedade civil no caso do Ficha Limpa.

Aspectos relacionados à iniciativa popular de lei – como o forte apelo popular e a ampla mobilização da sociedade civil, seja por meio de coleta de assinaturas seja por meio de manifestações pelas redes sociais – sublinham a percepção de que propostas dessa natureza, conquanto não ganhem, como já foi dito, vida formal na Câmara dos Deputados, podem vir a

exercer significativa influência na lógica do comportamento parlamentar. Por conseguinte, podem influenciar na dinâmica do processo decisório da Câmara dos Deputados, moldando as escolhas parlamentares. O fato de a matéria ter tramitado tão rapidamente inspira em parte essa conclusão.

De outro lado a ação da mídia, que promoveu sistemática e acentuadamente a exposição do tema, pode ter funcionado como mecanismo de constrangimento aos opositores do projeto na arena congressual e como espécie de cordão sanitário à fuga dos anseios moralizantes.

Enfim, a inquietação popular, a mobilização da sociedade civil, a pressão exercida pela opinião pública no contexto da prisão do governador do Distrito Federal, assim como a forte exposição do tema na mídia, podem ter funcionado como *input* no caso do Ficha Limpa – não só para a precipitação da agenda, mas também para o recrutamento de apoio dentro do Congresso Nacional.

Enfim, a lógica da preferência parlamentar, no caso do Ficha Limpa, insinua ter levado em conta essas circunstâncias. Tais aspectos, por sua vez, podem ter alterado a estrutura de custo/benefício processada pelos parlamentares, tendo como paradigma a reeleição, manutenção e reputação da carreira parlamentar.

Ao identificar, no caso da Ficha Limpa, a dinâmica do comportamento legislativo, o trabalho procurou mapear e entender os processos decisórios associados à aprovação do projeto. Além disso, confirmou o quanto a organização dos trabalhos legislativos é marcada pelo alto grau de centralização de poder nas mãos de uns poucos atores congressuais, e como isto pode afetar diretamente a estrutura de incentivos apresentadas aos deputados de uma forma geral.

Percebeu-se que a centralização desse poder nas mãos de uns poucos *players*, assim qualificados, facilita a coordenação das ações voltadas à construção de maiorias, na medida em que processos complexos são simplificados no momento das votações.

Em resumo, os aspectos estruturais do sistema decisório ajudam a explicar a produção de resultados políticos. Assim, associar preferências e instituições tem sido mecanismo útil à compreensão dos resultados obtidos pelo processo decisório no campo da política. No caso da lei da Ficha Limpa, nuances de tal dinâmica foram percebidas.

Referências

- ABRANCHES, S.. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**, 1988.
- ANASTASIA, F.; SANTANA, L.. Sistema Político. AVRITZER.. L. ... [et al.] (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 363-371.
- ANASTASIA, F. M.; CARLOS, R. F.. Accountability: Representação e Estabilidade Política no Brasil, in F. Abrúcio e R. Loureiro(orgs.), **O Estado numa Era de Reformas. Os Anos FHC**. Brasília, MP/Seges, 2002 p. 25-74.
- ARNOLD, R. D. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 19 maio 2013.

BRASIL. Congresso. **Câmara dos Deputados. Notas Taguigráficas das Sessões Plenárias de 4/05/2010, 5/05/2010 e 11/05/2010**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/plenario/notas/ordinari/V300507.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2013.

BRASIL. **Regimento interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989**. 9. ed. Brasília, 2012.

BRASIL. **Projeto de Lei de nº 168, de 22 de outubro de 1993**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao>>. Acesso em: 19 maio 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei de nº 518, de 29 de setembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao>>. Acesso em: 19 maio 2013.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Combatendo a corrupção eleitoral. Brasília, DF, 1999**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1942/combateendo_corrucao_eleitoral.df>. Acesso em: 19 maio 2013.

CAPELLA, A. C. N.. **A política de acesso à agenda governamental. 8º Encontro da ABCP - 01 a 04/08/2012** Gramado/ RS, área temática: Estado e Políticas Públicas - Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2012.

CARVALHO, N. R.. **E no Início eram as Bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Editora Revan, Rio de Janeiro, 2003.

CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

HALL, P. e TAYLOR, R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HALL, P. e TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalism. **Political Studies**, 44, p. 936-957, 1996.

HINICH, M e MUNGER, M. **Analytical Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

KNIGHT, J. (1992), **Institutions and Social Conflict**. Cambridge, Cambridge University Press.

KHREBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

SHEPSLE, K. A. e WEINGAST, B.. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, 81, 1987, pp. 85-104;

LEANY, B. S. L.. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: Uma análise distributivista. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001, p. 561-605.

LIMONGI, F.. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, n. 37, p. 3-38, 1994.

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

MAYHEW, D. R. Congress as Problem Solver. Yale University. Promoting the General Welfare: **New Perspectives on Government Performance**, Washington, D.C.: Brookings

Institution Press, 2006.

MARTINS, R. C. R. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. 224 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP/CEFOR, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasília, 2011.

MOISÉS, J. A. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/textos/livropapeldocongresso.pdf>>. Acesso em: 21 maio de 2013.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002

PERES, P. S.. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 23. n. 68, 2008.

PIERSON, P.. The new politics of the welfare State. **World Politics**, 48 (2), 1996. P. 143-179.

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

SANTOS, L. C. A.; NÓBREGA NETTO, M. G.; CARNEIRO, A. C. S.. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Vestcon, 2007.

SARTORI, G.. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCOTT, W.R. **Institutions and Organizations: Ideas and Interests**. Sage Publications, Los Angeles (2008).

Artigo recebido em: 26/07/2013

Artigo aceito para publicação em: 03/12/2013



**CAMINHOS DECISÓRIOS DE CPIS:
UMA DESCRIÇÃO DESDE A CRIAÇÃO ATÉ O RELATÓRIO FINAL**

**DECISION-MAKING PATH OF THE PARLIAMENTARY INQUIRY COMMITTEE: A
DESCRIPTION FROM BEGINNING UNTIL FINAL REPORT**

Márcia Maria Bianchi Prates*

Resumo: Este trabalho busca descrever os processos decisórios que levam à constituição de uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito, bem como seus processos internos de decisão e produção do relatório final. A pesquisa foi feita com bases comparativas entre as CPIs e sua estrutura e os modelos de tomada de decisão e estrutura organizacional de Mintzberg. Conclui-se pela possibilidade de estudar o fenômeno das CPIs por esse sistema, de forma a tornar mais claro o fluxo de decisões, guardadas as características próprias das instituições do Poder Legislativo.

Palavras-chaves: CPI; Processos Decisórios; Legislativo; Modelo de Mintzberg.

Abstract: This work aims to describe the decision making processes which leads to the constitution of a Parliamentary Inquiry Committee (CPI), as well as their internal decision making and final report producing processes. The research was made within comparative basis between the CPIs and their structure and Mintzberg's decision making and organizational structure models. The conclusion is for the possibility of studying the CPI phenomenon with that system, clearing the decision making flow, although warranting for the proper characteristics of the Legislative Power institutions.

Keywords: CPI; Decision-making Processes; Legislative; Mintzberg's model.

1 Introdução

Muito se tem escrito acerca de CPIs nos últimos anos no país. Um levantamento no STF - Supremo Tribunal Federal (2006) - nos mostrava mais de mil títulos entre teses, dissertações,

* Márcia Maria Bianchi Prates, graduada em Direito, mestranda em Poder Legislativo na Pós-Graduação/CEFOP da Câmara dos Deputados. Atua como consultora legislativa na Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (marcia.prates@camara.leg.br).

artigos científicos ou produzidos pelos meios de comunicação. Mas têm sido raras as obras que analisam as CPIs como estruturas do Poder Legislativo, ou seja, com enfoque mais interno sobre sua criação, funcionamento e resultado final. Esta é nossa proposta no presente artigo: acompanhar a vida de uma CPI desde quando projetada na mente do parlamentar que vai ser o primeiro subscritor de sua proposição, ou seja, aquele que dará vida à CPI, até a apresentação do relatório final, que decreta o fim de sua existência.

Tentar-se-á indicar os muitos *loci* decisórios que compõem a árvore organizacional da CPI, mapeando o processo de tomada de decisão. Não se trata de estudo de caso, mas de exposição descritiva dos caminhos das CPIs, em tese. A citação de casos específicos será utilizada na metodologia apenas para exemplificar as muitas possibilidades de diversificação de caminhos apresentada.

Ao final, apresentar-se-á um panorama de ocorrências possíveis nos processos de tomada de decisão, ou de não decisão, que envolvem as CPIs da Câmara dos Deputados. Esta pesquisa não versa sobre as CPIs do Senado, nem sobre as CPMIs (Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito), e tudo que se dirá a seguir será aplicável às CPIs da Câmara dos Deputados, como nosso recorte de estudo.

2 Conceito de CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito

Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs - são comissões especiais e temporárias do Poder Legislativo. Seu objetivo é fazer atuar duas funções desse Poder:

1. Fiscalizar os demais poderes, especialmente o Executivo em sua hipertrofia; e
2. Informar os cidadãos sobre o tema que se propõe a investigar.

As CPIs podem ser instituídas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, ou por ambas as Casas em conjunto, quando são denominadas CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

A fundamentação legal das CPIs inclui:

1. Constituição Federal, art 58, §3º.
2. Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, Senado ou Comum do Congresso Nacional;
3. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952; e
4. Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000.

Conforme Accioli (1980, p. 11), o poder de investigar é inerente à função inspetória do Legislativo, e deriva do poder de fiscalizar, ou com o propósito de apontar irregularidades na administração pública ou de se situar com mais firmeza frente aos assuntos sobre os quais lhe cabe legislar. Nas palavras do citado autor, “o poder de investigar é *conditio sine qua non* para o desempenho efetivo e profícuo do legislativo”.

Paulo Brossard já afirmava, ancorado em doutrina pátria e estrangeira, que “o poder de

investigar é inerente ao Poder Legislativo, ainda quando a Constituição seja omissa e omissas sejam as leis”. No mesmo sentido, vide Oliveira Filho (1954) e Costa (1970),

Ainda a esse respeito, afirma Duguit (1927, p. 390-392), em lição clássica, que “o direito de inquérito pertencente às Câmaras é incontestado e incontestável” e deriva da proposição indiscutível de que a Câmara precisa ter o direito de se esclarecer sobre os pontos e propósitos sobre os quais deva legislar e tomar providências de controle.

O poder de investigar é ínsito ao poder de legislar (ACCIOLI, 1980). Sem poder investigar a realidade social que o cerca, o legislador ver-se-ia impossibilitado de cumprir sua função precípua de reavaliador constante da legislação em vigor, a fim de melhorar a satisfação dos cidadãos e a qualidade do bem comum, com o aperfeiçoamento das normas que regem a vida social.

O objeto da investigação parlamentar é definido no Art. 58, §3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e precisa ter :

1. fato determinado;
2. interesse nacional; e
3. prazo certo.

É simples definir o que seja esse fato determinado quando se tem em vista que ao legislador é lícito perquirir qualquer coisa que dê a ele informações sobre a aplicação da lei, sua adequação, cumprimento ou necessidade de mudanças. Assim, fato determinado o qual uma CPI investiga pode validamente ser definido como qualquer fato que possa interessar e informar o legislador nos limites de sua atividade legislativa ou de sua função fiscalizadora. Certamente, isso se restringe aos temas de interesse público. O particular somente pode ser objeto de investigação do Parlamento nos exatos limites em que essa atividade possa ser de interesse geral e público (ACCIOLI, 1980)

A CPI historicamente surge como instrumento da minoria (ACCIOLI, 1980, p. 33), a qual tem de ter as garantias, em um sistema democrático de direito, de fiscalizar, sem entraves, o que faz a maioria, ou seja, o que faz o governo. Por isso, o surgimento de uma CPI é definido juridicamente como instrumento constitucional da minoria, sendo uma das bases garantidoras da democracia no Brasil.

Pontes de Miranda (1960) enfatizou que “a CPI é a arma possível da minoria contra a maioria, motivo pelo qual não pode aquela ser obstada se houver o *quorum* mínimo exigido para a sua criação; a maioria deve curvar-se perante a minoria!”. A CPI é instrumento potestativo porque é direito que impõe à maioria ou ao Parlamento uma situação de sujeição: a de efetivar a CPI.

Para realizar essa investigação, a CPI dispõe de poderes investigatórios de autoridades judiciais, ou seja, poderes que são os mesmos exercido por um juiz na fase probatória dos processos. (BRASIL, 1988. Art. 58, §3º)

A CPI termina pela elaboração de um relatório final (BRASIL, 2012. Art. 37), que conterà as providências consideradas necessárias de serem tomadas pelo Estado brasileiro. Tanto podem ser providências legislativas – que, se forem de iniciativa parlamentar, a própria CPI deve propor ou, se for o caso de iniciativa exclusiva de outros entes, a eles deve encaminhar anteprojeto ou sugestões – como medidas que devam ser tomadas por outros Poderes, além de sugestões para o aperfeiçoamento da máquina estatal e seu comportamento em relação ao tema investigado.

É imprescindível compreender que, embora muitas vezes as CPIs acabem investigando atos ilícitos cometidos por particulares ou agentes públicos, esta não é sua função precípua. As CPIs não têm, necessariamente, conteúdo penal ou de busca de aplicação de sanções administrativas. É lícito ao Parlamento, como já se fez, instaurar CPI sobre fatos como a mortalidade materna, a fome ou a confederação de futebol. Tudo sobre o que o Legislativo pode legislar pode ser objeto de CPI.

3 Estrutura Organizacional do Poder Legislativo e Tomada de Decisões

Muito já se afirmou que o Poder Legislativo é um caso *sui generis*, que se rege por regras próprias e não encontraria parâmetros em outros sistemas organizacionais. Contudo, Morin (2005), ao tratar dos caminhos *inter* e transdisciplinares do conhecimento, alerta para o seu enclausuramento, disjunção, ruptura e fragmentação e para a necessidade de um movimento de retorno à tessitura contextualizada dos saberes entre as diversas disciplinas e áreas do conhecimento. “O neo-obscurantismo generalizado é causado pelas especializações do saber, pois estabelece ignorância sobre tudo aquilo que está fora do domínio do conhecimento especializado” (MORIN, 2005, p. 174).

Sob essa ótica de abordagem, é possível contemplar a totalidade do conhecimento dentro de uma matriz plena e satisfatória, à luz de Morin e Le Moigne (2000, p. 133), os quais afirmam que “o complexo é aquilo que é tecido simultaneamente, e emerge da impossibilidade de simplificar onde a unidade complexa se desintegra se a reduzirmos a seus elementos”

Desse modo, o pensamento “moriniano”, no presente artigo, traduz-se pela compreensão das analogias e convergências contextualizadas em outras instituições e uma abordagem dos saberes multidisciplinares capazes de fornecer chaves de percepção sobre a utilidade de analisar as CPIs como estruturas organizacionais analisáveis pelos parâmetros de outras instituições, inclusive privadas, como as empresas. É, então, no extenso cabedal científico que a Ciência da Administração oferece, que os amplos estudos sobre as organizações apresentam-se como subsídios para, se não explicar de maneira completa o funcionamento do Poder Legislativo, devido a suas naturais idiossincrasias, pelo menos conseguir compreendê-lo como funcionamento institucional e também perceber que muito do que se realiza no Congresso Nacional se explica pelos processos decisórios das organizações empresariais complexas, como,

por exemplo, as sociedades anônimas.

Da mesma maneira, seja naquelas ou no Congresso, há todo um jogo de interesses múltiplos, com agentes colegiados em processos decisórios complexos, influenciados por grupos de pressão externos, e os que ocupam cargos de direção e liderança precisam, muitas vezes, negociar para chegar a obter a decisão que preferem ou adotar a decisão que os grupos mais fortes acabam por impor. Não obstante a lógica de mercado que rege os processos decisórios nas S/A não ser a mesma que a das instituições públicas, a compreensão dos processos do Legislativo pode se beneficiar se forem utilizadas ferramentas consagradas, que já demonstraram sua eficácia no estudo das empresas, na avaliação dos órgãos que compõem o Legislativo e também, a partir daí, seus processos de tomada de decisão.

Como qualquer organização complexa, o Poder Legislativo se depara com o momento de decidir de maneiras diferentes, em diferentes partes da organização e segundo diferentes critérios, os quais, uma vez situados dentro da esfera pública, acabam por ser tão variados quanto variadas são as muitas expressões da vida social e sua manifestação por canais válidos de manifestação política, seja dentro das estruturas formais, seja dentro dos mecanismos informais que permeiam essa formalidade.

Porém, diferentemente do que se vê nas empresas, o Legislativo tem até maiores flexibilidades, porque o jogo político que surge do sistema partidário, somado a nosso modo de governar, que tem sido chamado na academia de presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1994), gera inúmeras maneiras de agir, os quais se, por um lado se renovam todo o tempo, por outro lado, tem um engessamento maior do que as organizações empresariais, que não estão adstritas ao cumprimento cogente de normas públicas, notadamente os rígidos limites constitucionais que mantêm contida a máquina do Legislativo com o chamado sistema de freios e contrapesos, que garante a democracia.

De forma diferente do que acontece no Executivo, que, em um sistema presidencialista, no fim das contas, age com apenas uma cabeça, o Legislativo é sempre uma hidra de mais de 600 cabeças que se contradizem, se mordem mutuamente e tentam se decapitar o tempo todo. Logicamente que, ao considerar a decisão do Executivo fruto de “apenas uma cabeça”, está-se atendo à decisão como definição jurídica propriamente dita. Embora se saiba que o Presidente da República também decida, na prática, por complexos mecanismos de opinião e composição – seja com seus ministros, auxiliares, partido, grupos de pressão - no fim, juridicamente, é ele a uma única pessoa a quem compete essa decisão, e que responderá por ela legalmente e politicamente, ao contrário do Parlamento, onde, mesmo juridicamente, a convicção e a escolha de cada pessoa têm seu peso decisório individual, e a decisão coletiva resulta da somatória jurídica de cada uma delas *de per si*. A metáfora supracitada faz referência à mitologia grega, em que havia a Hidra de Lerna, monstro mítico enfrentado pelo herói Hércules em seus Doze Trabalhos (BRANDÃO, 2004). Era um ser monstruoso com cabeças de réptil e muito feroz,

que, quando tinha cortada uma cabeça, nasciam outras em substituição. A Câmara dos Deputados é uma hidra no sentido de ter essas muitas cabeças funcionando ao mesmo tempo. O fato de um único corpo ser conduzido por esses 600 cérebros em constante embate, e essa multiplicidade acabar por levar a decisões, é algo admirável.

Deering e Smith (1997) já chamavam atenção para isso, ao afirmarem que a organização congressual é algo em permanente mutação, que sofre pressões contraditórias de interesses partidários e dos representantes tomados individualmente.

Mas a Hidra Câmara dos Deputados, sem dúvida nenhuma, age. Ou seja, suas 513 cabeças (quase 600, contando-se cada Comissão, Liderança ou outros órgãos parlamentares - por exemplo, Conselho de Ética, Procuradoria, etc - como mais cabeças) acabam, de alguma forma racional, se organizando e produzindo todos os dias decisões.

Dentre as teorias da Ciência Política sobre os comportamentos do Legislativo, há destaque para três: a partidária, a distributivista e a informacional.

Ressalvando-se que essas teorias foram concebidas para explicações de comportamento da *House of Representatives* dos Estados Unidos, que tem sistema de Comissões com poderes muito diferentes dos das nossas Casas do Congresso, a Teoria Partidária (CARVALHO 2003, p. 41 ss) afirma que o Legislativo é dirigido por interesses dos Partidos. A Teoria Distributivista (CARVALHO 2003, p. 32 ss) vê no Legislativo um sistema de trocas, em que interesses conflitantes acabam conseguindo certa composição, em nome de um objetivo comum de prolongar a vida política, quer os representantes desses interesses se reelegendo para o mesmo cargo, quer se perpetuando na vida pública em outros cargos considerados de maior influência e poder. Já a Teoria Informacional (CARVALHO 2003, p. 39 ss) põe em destaque a expertise do sistema de Comissões. Para esta última teoria, quanto maior e mais especializada a informação, mais influência há nos processos decisórios da Casa.

Aqui será dada maior ênfase à análise das decisões das CPIs como expressão da Teoria Distributivista, embora seja impossível deixar de ver a aplicação de cada uma das outras teorias a cada momentum decisório. Mas, nos limites deste estudo, optou-se por dar mais ênfase à análise Distributivista, especialmente à Teoria da Escolha Racional, porque se vislumbra seja a mais atuante na explicação dos fenômenos de tomada de decisão que leva à criação de CPIs e também dos fenômenos de tomada de suas próprias decisões investigativas.

Já se descreveu o fenômeno da tomada de decisão da Hidra Legislativo como uma verdadeira economia de mercado de trocas livres (*spot market*) ou então como um gigantesco quebra cabeças que vai se encaixando conforme vai ocorrendo o processo (*giantjigsaw puzzle*) (SHEPSLE; WEINGAST, 1994). Mas predomina na Ciência Política a análise neo-institucionalista, que acaba utilizando características dos três sistemas – distributivista, partidário e informacional – para caracterizar o Legislativo no Brasil.

Empresta-se de Nascimento (2010) a análise que busca aplicar a convergência dos 3

sistemas para explicar o comportamento do Legislativo:

Uma lógica aparente da troca e da cooperação (*exchange and cooperation*) impera para estes modelos distributivos. Ou seja, é porque os legisladores têm um objetivo principal em comum (a reeleição no próximo pleito eleitoral) que estes são incitados a compartilhar de suas autoridades legislativas, de modo que, sob quaisquer circunstâncias de decisão (*decision-making*), a heterogeneidade das inclinações legislativas seja atendida da melhor maneira possível. Nos modelos de tipo distributivo, qualquer legislador é orientado pelo problema da execução de suas plataformas particularistas dentro de um ambiente altamente competitivo. Ao extremo, cada legislador representa a ínfima porção de $1/n$, sabendo-se que n representa o conjunto heterogêneo das preferências de uma dada legislatura (onde legisladores propõem gastos específicos para seus distritos à custa de muitos outros distritos). A troca e a cooperação aparecem aqui não como um arranjo imposto aos atores, mas como uma solução espontânea e auto-induzida pelo impasse. Os legisladores sabem que, sendo a arena legislativa, em geral, conduzida pelo princípio da maioria, se todos os legisladores fizerem opções intransigentes quanto à consecução de suas prerrogativas, todos perdem e ninguém ganha. Logo, deve imperar entre os legisladores um modelo de racionalidade quase contratual – se eu ajudo (x) com seus objetivos, em troca (x) me ajuda com os meus, esta lógica cooperativa não excede as expectativas de retribuição e aumenta as perspectivas de realização dos meus objetivos, e todos ganham. Em resumo, há sempre possibilidades de ganho e troca para os atores envolvidos (NASCIMENTO, 2010, p. 369).

Prossegue Nascimento:

Modelos distributivistas apoiam-se ainda sobre a hipótese da divisão do trabalho (*division of labor*), a qual se assenta sobre a ideia de um jogo de descentralizados e fracionados domínios políticos (*policy domain*) onde, legisladores alocados sob domínios específicos com autoridade também específica são obrigados a compartilhar de alguma autoridade política junto aos demais legisladores e vice-versa, sempre que a troca de apoio seja necessária, digo, sempre que políticas (*policy*) precisem ser apreciadas e votadas pelo grupo. O sistema de comissões legislativas é, para os teóricos distributivos, a expressão formal deste tipo de arranjo político (*logrolling*). Ele é o mecanismo capaz de acomodar a heterogeneidade de preferência que chegam ao Congresso e pode criar as oportunidades de ganhos de troca entre os legisladores, reduzindo maiores custos de transação e institucionalizando regras (*rules*) (NASCIMENTO, 2010, p. 372).

O *logrolling* (essa expressão nascida do inglês *log*, tronco, e *roll*, rolar, vem dos campos de madeireiros americanos, onde as famílias jogavam as toras cortadas nos rios e precisavam de ajuda e cooperação dos vizinhos para movê-las e permitir a continuidade do trabalho) é prática conhecida e descrita como da própria essência do Legislativo (MILLER, 1999)

Logicamente, a CPI também a ele se submete.

Demonstrando que as teorias Partidária e Informacional também auxiliarão na compreensão das CPIs e seu modo de decidir, conforme se menciona à frente, observam Epstein e O'Halloran (1999):

(...)cabe citar duas assertivas que, de certo modo, reforçam os argumentos aqui arrolados em direção à veracidade da hipótese de padrões de recrutamento para comissões balizados, preponderantemente, por critérios partidários. A primeira assertiva diz respeito aos incentivos para que se adote

um determinado tipo de organização do Legislativo. Segundo os autores, a predominância de sistemas de comissões semelhantes aos modelos distributivista ou informacional pode derivar de incentivos criados a partir do arcabouço constitucional e da separação dos Poderes, e não da ação direta dos legisladores. A segunda assertiva conclui que as três linhas neo-institucionalistas não são mutuamente exclusivas. Em outras palavras, os autores afirmam que as comissões podem exercer tanto as funções distributivistas e informacionais, como partidárias, dependendo dos objetivos dos atores.

Por certo, uma CPI tem fortíssimo componente de influência dos Partidos, que a compõem e que também influenciam sua vida, com mecanismos usuais como a troca de membros que comecem a se envolver com a investigação a ponto de destoar da orientação partidária, conforme se verá adiante.

No sentido da Teoria Informacional, tratando-se de comissão que se constitui com fins específicos de acumular informações, por certo, a especificidade de sua atuação autoriza a ver-se a CPI como um instrumento de *expertise* do Legislativo sobre tema determinado.

Afirmar-se, porém, que a CPI decide das mesmas maneiras que a Câmara dos Deputados está longe de expressar a realidade. Na verdade, a estrutura do processo investigatório exige, por sua natureza, muito maior agilidade das CPIs do que de outras Comissões. Isso acaba, muitas vezes, por atropelar o equilíbrio maioria/*logrolling*, criando situações *sui generis*, as quais, não raro, surpreendem os que costumam orientar as decisões partidárias. Na verdade, a CPI tem-se mostrado um instrumento de difícil controle e, por isso mesmo, tem sido diminuída sua implantação, comparando-se a atual legislatura com a de 1991-1994, por exemplo, quando o Legislativo experimentava os poderes que a Constituição Federal recentemente lhe dera sem ainda aquilatar os perigos que poderiam advir de sua agilidade e comunicação direta com o público através da mídia. Embora uma explanação maior sobre este assunto não caiba nos limites deste artigo, a dificuldade de controle da CPI exsurge exatamente de sua natureza *sui generis*, em que não há revisão de seus atos pelo Plenário. Disso decorre que, havendo um deputado que queira contrariar orientações e interesses partidários, quando eles conflitarem com os resultados da investigação, só restaria ao Partido para retomar o controle da decisão, o recurso de mudar o deputado prestes a votar de forma infiel. Se o partido não antecipar essa decisão e não for rápido, o deputado agirá como quiser e não haverá forma de desfazer essa decisão. Aí, justamente, é que reside o perigo de uma CPI: a reação de um deputado muito comprometido com a investigação, muitas vezes, ignorará os interesses partidários, atendo-se mais aos objetivos relacionados ao interesse público. Tal afirmação pode ser facilmente comprovada pela simples análise de quantos partidos já mudaram membros de CPI no dia da apresentação ou da votação do relatório. Embora não se tenha feito esse levantamento, nem caiba nos limites deste artigo, esse é objeto de pesquisa futura a se explorar para compreender o quão difícil, em diversos casos, é controlar a CPI.

4 **Árvore de Processos Decisórios de CPIS – Da Criação ao Relatório Final**

Antes que se possa analisar os modos de decisão das CPIs, é preciso expor que a metodologia utilizada em diversos pontos deste trabalho tem de ser definida como observação participante, que, tomada emprestada da Antropologia, tem sido admitida na Administração (SERVA; JAIME JÚNIOR, 1995).

A autora tem acompanhado CPIs da Câmara dos Deputados ao longo dos últimos 22 anos, como Consultora Legislativa, e somente pela óptica dessa longa observação é que se torna possível analisar os fenômenos decisórios descritos. Não se trata de opinião, mas de observação isenta oriunda da busca de compreensão sistemática do fenômeno das CPIs. Inexiste referencial teórico específico sobre o tema da tomada de decisões em CPI, com suas especificidades, na Ciência Política, e um observador não participante, que tivesse acesso apenas aos textos de relatórios ou autos das CPIs, não teria conhecimento relativo à *praxis* que orienta a vida dinâmica desses órgãos parlamentares. Assim, este trabalho registra como referencial a participação e observação da autora no processo de elaboração das fontes primárias, sem o que seria impossível proceder à análise do tema como foi feita.

Isso dito, cabe definir o que sejam tomadas de decisão. No dizer de Oliveira (2004), tomada de decisão é o converter das informações analisadas em ação (lembrando que a não ação também é um tipo de modo de agir). A tomada de decisões racionais passa por algumas fases, a saber (HAMMOND; KEENEY; RAIFFA, 2004):

1. o correto enunciado do problema;
2. o esclarecimento dos reais objetivos;
3. um escopo de alternativas que abranjam soluções criativas;
4. compreensão das consequências das decisões;
5. negociação adequada de objetivos conflitantes;
6. lida com as incertezas;
7. avaliação dos riscos;
8. planejamento antecipado tendo em vista decisões interligadas.

Inicialmente, tem de ser observado que os modos decisórios de uma CPI seguem as normas das decisões do Legislativo em geral, especificamente de suas comissões. Porém, dada a particularidade de sua natureza constitucional, elas se distinguem de todas as demais comissões. Isso se afirma porque Comissões são instituídas no Parlamento para facilitar a divisão de trabalho, e suas decisões, conquanto se não houver oposição por meio de recursos, possam dispensar, em alguns casos, a competência do plenário, havendo esse recurso são sempre passíveis de revisão pelo plenário da Câmara dos Deputados. A CPI não surge dessa necessidade de divisão de trabalho, mas sim para cumprir determinada tarefa *ad hoc* - uma investigação específica - cuja fonte é a própria Constituição. Como as demais comissões são

expressões do próprio plenário, a qualquer momento, o mesmo plenário pode avocá-las e tomar para si a decisão. No entanto, no caso da CPI, isso é impossível. Como a Constituição Federal determinou que a decisão de CPI não está sujeita a revisão pelo Plenário, desde que a CPI se constituiu, ela é, para todos os fins legais, a própria Câmara dos Deputados falando sobre o objeto da investigação. Isso nem poderia ser diferente, porque, se fosse sujeita a reavaliação do plenário, a CPI deixaria de ser expressão do direito de minoria.

Disso decorre que, quando a CPI decide ou fala, o faz em nome de toda a Câmara dos Deputados, o que a distingue de todas as demais comissões. Embora essa circunstância não se traduza em grandes diferenças no processo decisório, é importante que seja aqui pontuada para situar a CPI como instituição com *status* constitucional *sui generis*.

Outra questão a analisar é que a CPI é uma investigação, e, como tal, as etapas supramencionadas de análise para tomada de decisão servem a um denominador comum, qual seja, atos encadeados para coletar o máximo de provas possíveis sobre o fenômeno que se procura investigar. Como em qualquer investigação, idealmente se busca a verdade, e nessa busca há uma lógica em que um achado pode acabar demandando a necessidade de buscar vários outros. Assim, embora, em tese, o plenário da CPI seja soberano para decidir o que fazer, por maioria de votos, de certa maneira, essa decisão tem de ser orientada pela coerência com o conjunto da investigação, para que, ao final, o inquérito parlamentar cumpra sua função constitucional. Claro está que nem sempre o ideal é cumprido, e essa busca da verdade se sujeita ao sabor dos muitos interesses, em conflito ou convergência, que os deputados representam.

Passa-se a descrever todo o processo decisório em cada etapa da vida de uma CPI, com a identificação do *locus*, uma breve observação sobre suas especificidades e, finalmente, a apresentação de um quadro analítico de alguns pontos eleitos, o que facilitará a comparação entre todos os *loci* observados.

Para cada *locus*, o primeiro quadro utilizará quatro critérios para analisar a influência sobre a decisão e, assim, caracterizar o *locus* observado: fator tempo, senioridade, estabilidade e *expertise*. O segundo quadro será um desdobramento do fator tempo, apontando a influência sobre aceleração, adiamento ou inviabilização dos processos em cada um dos lugares descritos.

O primeiro quadro toma a variável Tempo a fim de estabelecer se o tempo influi ou não naquele *locus* decisório.

Senioridade, conforme Weingast, se baseia no critério utilizado para escolher líderes ou presidentes das comissões do Congresso Americano. Esta ocorrência nos colegiados, em que aquele parlamentar com mais tempo de comissão (e do partido majoritário) assume a presidência da comissão. Para nossos fins, essa senioridade impacta o processo decisório por meio da *expertise* que o parlamentar acumula e pelo foco que ganha sua carreira, porque essa regra de senioridade não incentiva um troca-troca de comissões por parte do parlamentar. No quadro que se apresenta, embora a categoria senioridade não seja tão determinante para escolha

de cargos na Câmara dos Deputados como o é no Congresso Americano, vamos analisar se o fator maior número de legislaturas ou maior tempo de Casa, em tese, influiria na tomada de decisão. Compreenda-se, então, a análise assim: “Neste *locus* decisório, ter mais senioridade influi?”.

A ideia de estabilidade deriva da discussão de Polsby (1968). Estruturas que se consolidam, que perduram dentro das organizações, criam padrões de funcionamento. Estes padrões são “atalhos” e limites para a tomada de decisão. No quadro, a análise tratará de um tipo de decisão já consolidada pela repetição, criando um padrão de forma de decidir ou não.

Expertise é um conceito emprestado da obra de Krehbiel (1962), pois, para ele, as comissões se constroem como *loci* especializados em temas, tecnicamente. Assim, a *expertise* é algo valorizado nas comissões, enriquece o processo decisório e o torna mais informativo. *Expert* é aquele que não precisa aprender sobre algum tema para tomar decisão, ele apenas se informa. No quadro, considerar-se-á *expertise* no sentido da seguinte pergunta: “A maior ou menor *expertise* influi neste *locus* decisório?”

O segundo quadro desdobra a análise do fator tempo, trazendo os fatores aceleração, retardamento e inviabilização. A análise visa a facilitar a compreensão de como o tempo pode ser utilizado, em cada *loci* para tornar as decisões da CPI rápidas ou, até mesmo, impossibilitá-las, se essa for a decisão política. Aqui, então, diferentemente da variável tempo no primeiro quadro, se observa se é possível utilizar o tempo para concretizar, retardar ou impedir uma decisão de CPI.

Esta descrição partirá do que dá vida a uma CPI, ou seja, uma decisão da Minoria (1/3 da Casa - hoje 171 deputados) consubstanciada em um requerimento de criação de CPI. A partir daí, analisar-se-á o fluxo decisório que esse ato impulsiona, até que haja o final da CPI, pelo esgotamento de sua missão: a apresentação de um relatório final, ou, ao contrário, até que se revele a opção pela não-decisão, com o decurso do prazo para a investigação sem que haja um relatório aprovado.

5 Modelos de Tomada de Decisão Aplicáveis às CPIs

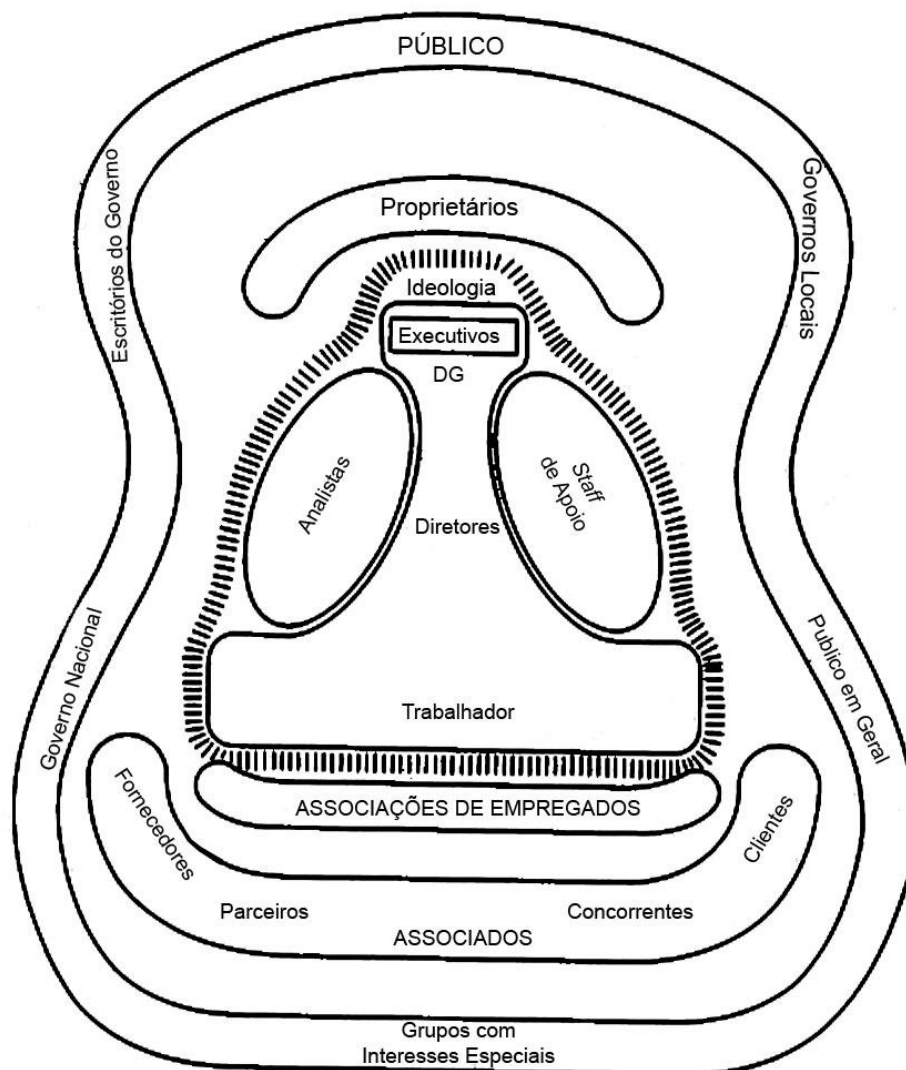
O Poder Legislativo e, conseqüentemente, as CPIs, em sua *praxis*, têm fundamentos aderentes ao modelo de Simon, em maior ou menor proporção, dependendo da complexidade do problema e do conhecimento da equipe decisora, a saber: inteligência ou investigação; desenho ou concepção; escolha; *feedback*; implantação; monitoração; e; revisão (SIMON, 1976).

Esse é o modelo mais simples de tomada de decisões e seria facilmente detectável em todas as etapas do fluxo que descrevemos.

Porém nossa metodologia optou por adotar o modelo mais complexo de Mintzberg, uma vez que este expressa com mais riqueza as muitas variáveis que envolvem organizações complexas.

Neste estudo sobre a CPI e as influências que sofre em seus processos de tomada de decisão, usou-se o modelo de Mintzberg (apud GUERRA. 1999, p.115), conforme segue. Primeiro, observe-se o modelo de influência sobre as organizações, na versão original de Mintzberg.

Figura 1 - Modelo Mintzberg

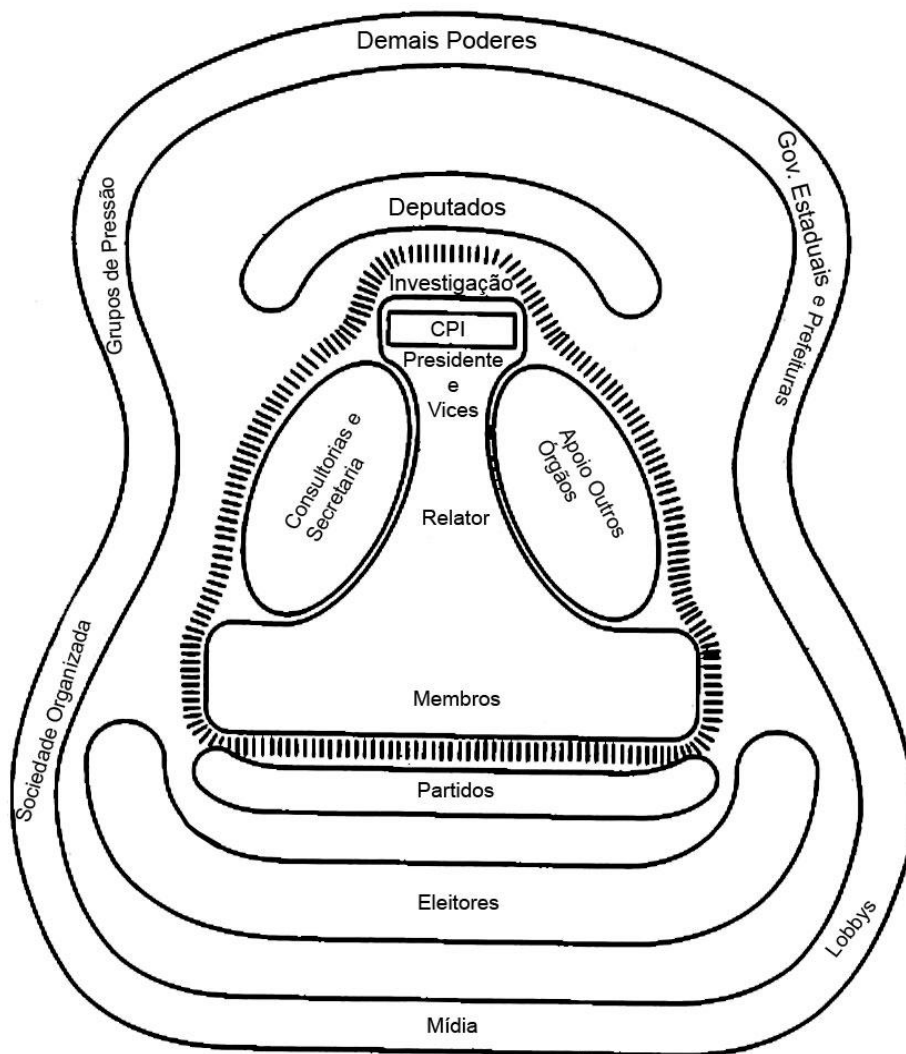


Fonte: Mintzberg (apud GUERRA. 1999, p.115)

Agora, observe-se a adaptação que se fez neste trabalho para a descrição das atividades de uma CPI (Figura 2). Modelos, embora jamais esgotem a realidade, são úteis para compreendermos a essência dos processos de uma instituição. A CPI posta nesse modelo modificado tem como missão sua investigação, ou seja, o objeto para o qual foi criada. No lugar em que originariamente Mintzberg coloca dirigentes, o modelo modificado colocou presidente e vice-presidentes da CPI. Onde havia direção/gerência, colocou-se a relatoria, uma vez que é o relator que aponta os rumos da investigação. Os membros da CPI são sua base operacional, ou seja, o plenário, que será o verdadeiro optante dos diversos caminhos decisórios. Ao redor da

CPI, estão seu apoio, seja institucional da própria Câmara dos Deputados (Secretaria, Consultoria, Polícia Legislativa) ou requisitados de outros órgãos conforme suas necessidades (BRASIL, 1952). Externamente, na parte superior, está a própria Câmara dos Deputados, considerada como grupo de parlamentares, à qual a CPI se liga por uma relação de pertencimento e representação. Abaixo, estão os partidos e, como sua base, os eleitores. Ao redor, estão as esferas que influenciam a CPI, avultando-se a importância da mídia (uma vez que a CPI é instrumento de informação ao público e ao cidadão) e demais grupos que influenciam seus caminhos (*lobbies* e grupos de pressão em geral – chamados aqui *lobbies* os grupos mais institucionalizados nessa arte da influência sobre os políticos – e grupos de pressão todas aqueles sujeitos que, eventual ou habitualmente, buscam dialogar com o Parlamento para influenciar decisões), sociedade civil organizada, ou aos quais a CPI se dirige em suas recomendações (demais poderes da União, Estados, Municípios e, até mesmo, particulares com atuação pública – por exemplo, associações de classe, ONGs etc).

Figura 2 - Modelo Mintzberg modificado



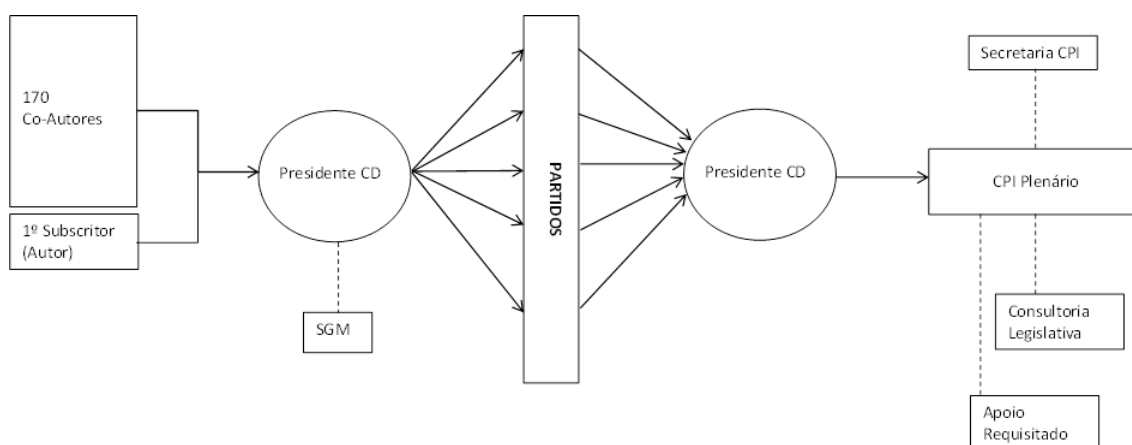
Fonte: Adaptado de Mintzberg (apud GUERRA. 1999, p.115)

Exposta a estrutura que influencia a CPI, passa-se a descrever seu fluxo de processos decisórios, desde o nascimento com a apresentação do ato para sua instituição até sua extinção, com a aprovação de seu Relatório final.

6 Loci Decisórios nas CPIs

Uma CPI nasce de uma decisão da minoria de investigar, perquirir, buscar, colher e aprofundar informação. É justamente desse ato decisório primeiro, quando um deputado resolve redigir um requerimento de CPI, que parte nossa análise sobre os *loci* decisórios das Comissões de Inquérito.

Figura 3- Loci Decisório nas CPI



Fonte: Elaboração própria.

6.1 1º Locus - Gabinete do 1º Subscritor de Requerimento

Um deputado precisa ser o primeiro subscritor do requerimento. É ele que atuará como autor da CPI, pois o texto do requerimento fixará a finalidade da CPI - fato determinado e de interesse público -, seu objeto de investigação - que pode ser delimitado em tempo, espaço e/ou finalidade - e sua estrutura - quantos deputados a comporão e como será sua estrutura administrativa (BRASIL, Regimento Interno CD, art. 37).

Como a CPI é um instrumento da minoria, será proposta com a autoria de, no mínimo, 171 deputados. O deputado que quiser começar o processo de coletar assinaturas para propor uma CPI tem de elaborar, ou pedir que se elabore para ele, um requerimento, que descreverá o fato determinado e deverá cumprir todos os demais requisitos constitucionais e regimentais.

Note-se que, no mais das vezes, o deputado que encabeça a autoria da CPI é alguém que conhece especialmente ou já milita naquele específico assunto objeto da investigação que irá propor.

Esta característica das CPIs vai ao encontro do chamado modelo informacional (CARVALHO, 2003, p. 39 ss). Muito dificilmente, a não ser em casos rumorosos sobre a vida

da nação, o deputado primeiro subscritor não será especializado no assunto. Se o for, tanto melhor para a CPI, porque, sendo membro ou, como é praxe na Casa, relator ou presidente, agregará valor à atuação da comissão.

É um elemento chave para a otimização dos processos de uma CPI que seu relator - que comanda a decisão - e/ou seu presidente sejam próximos a órgãos, autoridades e entidades da sociedade civil organizada especializados na matéria. Quando isso ocorre, a CPI já nasce com um caminho a seguir.

Esse primeiro *locus* é a fonte originária da CPI. É o título dado à CPI que servirá para delimitar sua atuação, razão pela qual a decisão neste *locus* é vital. O nome que o primeiro autor der à CPI definirá os limites de sua ação investigativa. Assim, surgirá a “CPI destinada a investigar os fatos X, ocorridos no período de A a B”.

Quando o primeiro autor não atenta bem para o fato de que, desse seu impulso inicial decisório, dependerá toda a vida da CPI, é frequente que, depois, queira tentar mudar a investigação, o que será barrado pelo STF. É a redação desse requerimento que norteará toda a avaliação que, porventura, o STF venha a fazer em relação à CPI.

Nesse momento decisório, identifica-se a aplicação do chamado Modelo de Simon. O problema se coloca, o primeiro autor avalia as possibilidades e toma a decisão de resolver essa demanda com a iniciativa de coletar as assinaturas de seus pares (SIMON, 1976).

Elencam-se alguns pontos para definir as atividades neste *locus*, que serão destacadas para, posteriormente, facilitar a visualização dos quadros de cada *locus*, a fim de facilitar a compreensão de sua especificidade.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Variável, mas que ganha importância se a investigação tem a ver com fato recente
Senioridade	Influencia, a tendência é a de que, quanto mais senioridade do primeiro subscritor, maior será a facilidade para coleta das demais assinaturas
Estabilidade	Não influencia
Expertise	Quanto mais <i>expert</i> no assunto for o primeiro subscritor e co-autores, melhor será o direcionamento da investigação

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	O fator tempo acelera o processo quando se trata de assunto rumoroso e atual
Retardamento	Existe quando a investigação contraria interesses da Maioria ou de grupos de pressão poderosos
Inviabilização	Depende da ação do Governo e partidos de sua base

Fonte: Elaboração própria.

6.2 2º *Locus* - Gabinetes Coautores – Assinatura de pelo menos 170 Deputados.

A figura regimentalmente correta é mesmo de autores, já que o Regimento não trata de “apoio” como categoria jurídica de ato parlamentar. Mas, na verdade, o primeiro

subscritor, que aqui chamaremos de primeiro autor da CPI, já deu os contornos de toda a investigação e estabeleceu seus limites, quando redigiu o requerimento e os demais – na imensa maioria das vezes – simplesmente apõem sua assinatura como aderentes à proposição.

Não raro, alguns deputados assinam e depois pedem oficialmente que a SGM - Secretaria Geral da Mesa - considere como retirada sua assinatura. Esse ato é considerado válido. Isso ocorre, geralmente, quando a CPI toca algum tema polêmico, do qual o deputado que assinou e pretende retirar sua coautoria não teve noção na hora em que estava assinando. Ou quando, mesmo concordando com o tema, acaba sendo pressionado pelo partido ou por outros grupos de pressão a modificar essa decisão.

A *praxis* corrente na Casa estabelece que o deputado coloca assessores para coletar as assinaturas, e os pares assinam muito mais por uma troca de favores do que porque realmente se interessam e concordam com o objetivo da CPI. Nesse movimento, muito usual nos corredores próximos ao Plenário da Câmara, nem sempre quem assina realmente quer a CPI, mas há o recurso de retirada de assinatura. Algumas CPIs já tiveram sua instalação frustrada porque, depois do requerimento ser apresentado com assinaturas suficientes, alguns retiraram seus nomes e não se chegou ao número mínimo regimental.

Nesse processo, avulta-se a importância da Teoria Distributivista (CARVALHO 2003, p. 32 ss) e do chamado *logrolling process* - conforme visto anteriormente.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Variável, encurtado pela atualidade do tema a investigar
Senioridade	Influencia se um Deputado mais antigo passa a auxiliar na coleta de assinaturas, o que aponta para menor demora no processo
Estabilidade	Não influencia
Expertise	Não influencia

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	Se há interesse no <i>logrolling</i>
Retardamento	Pela não oposição da assinatura
Inviabilização	Governo, partidos, grupos de pressão e <i>logrolling</i> contrário

Fonte: Elaboração própria.

6.3 3º *Locus* - Presidência da Câmara dos Deputados

Estando preenchidos os requisitos formais de sua apresentação, o requerimento de criação de CPI é encaminhado pelo primeiro autor ao presidente da Câmara dos Deputados, que decidirá:

1. Se a forma legal e regimental foi observada;
2. Se há o número mínimo de autores;
3. Se o fato determinado é da competência da Câmara dos Deputados;
4. Se o fato foi devidamente delimitado (seja pelo tempo, espaço ou modo de observação, ou por uma combinação desses fatores);

5. Se há a previsão de estrutura da CPI.

Ao concluir que todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais foram atendidos, o presidente da Câmara dos Deputados nada mais tem a decidir. Não há um juízo de valor possível sobre a oportunidade, conveniência ou adequação da investigação. Preenchidos os requisitos, cabe apenas ao presidente instalar a CPI, enviando aos partidos a composição das vagas, distribuídas de acordo com a proporcionalidade partidária.

A retirada de qualquer conteúdo valorativo da decisão do presidente da Câmara obedece à própria natureza das CPIs como DIREITO CONSTITUCIONAL DE MINORIAS.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Varia de acordo com interesse da Presidência, que tem poder de agenda e é, na <i>praxis</i> , <i>veto player</i> - pode impedir a realização de um ato
Senioridade	Não influencia
Estabilidade	Se liga com a posição do partido do presidente quanto ao tema
<i>Expertise</i>	Pode influenciar tanto positiva quanto negativamente, dependendo do quanto há conformidade de visão do tema entre o presidente da Casa que seja especializado no mesmo assunto e a visão do tema proposta pelo primeiro subscritor

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	Sim, devido ao poder de agenda
Retardamento	Sim, devido ao poder de agenda
Inviabilização	Sim, devido ao poder de agenda (fila de CPIs)

Fonte: Elaboração própria.

Os processos da CPI podem ser acelerados, se há interesse por parte do presidente da Casa, retardados, como, por exemplo, quando utiliza o recurso da chamada “fila” das CPIs (constituída das CPIs com requerimentos aprovados e que não se instalam). A CPI também pode ser inviabilizada pela atuação política da Presidência, embora isso não encontre respaldo legal e possa ser corrigido pelo STF, se algum parlamentar assim demandar.

6.4 4º *Locus* - Partidos Políticos

Recebido o ofício da Presidência da Câmara dos Deputados, compete aos partidos indicar os membros que ocuparão suas vagas como titulares e como suplentes. Esta fase decisória é importantíssima, porque, mais e mais, vem sendo utilizada como forma da maioria assumir o controle sobre a investigação da CPI, frustrá-la ou, até mesmo, inviabilizá-la. Normalmente, se o partido tem interesse na instalação da CPI, designa rapidamente os membros e também os escolhe dentre os parlamentares mais importantes. Se o partido deseja impedir ou retardar por algum motivo a instalação da CPI, ele pode simplesmente engavetar o ofício da Presidência. Quando o partido não tem grande interesse na CPI, acaba designando para ela parlamentares sem muita expressão partidária.

Seja qual for a atitude do partido, acaba tendo obrigação legal de indicar seus membros, o que poderia ser, até mesmo, objeto de Mandado de Segurança.

Ainda, para compreendermos como a CPI é constituída, precisamos nos socorrer de dados da Teoria Partidária (CARVALHO 2003, p. 41 ss). Como põem em relevo Cox e McCubbins, citados por Nascimento (2010):

Esta descrição revela a tradição inaugurada por Cox e McCubbins enquanto uma terceira geração de estudos legislativos. Elementos tomados como exógenos nos modelos de segunda geração – mais notavelmente, a composição das comissões e o poder dos Líderes – são endógenos nesta perspectiva. O processo de indicação para as comissões, por exemplo, extensivamente analisado pelos autores, parte da premissa de que o partido enquanto um cartel internaliza externalidades. Em síntese, eles argumentam que as políticas de algumas comissões impõem externalidades que podem afetar, potencialmente, as perspectivas de reeleição de muitos partidários. Outras comissões, ao contrário, teriam efeitos externos muito mais limitados. Por conseguinte, um cartel seleciona administradores (Líderes partidários) que, apropriadamente, possam balancear seu próprio auto-interesse (seja sua conexão distrital/eleitoral, seja sua busca por reeleição) e a defesa dos interesses do cartel como um todo, no sentido de manter e aumentar o status majoritário do partido (NASCIMENTO, 2010).

Embora o texto se refira à escolha das lideranças partidárias, a mesma lógica se aplica à nomeação dos membros para as CPIs: serão indicados aqueles que ou tem atuação específica e *expertise* no tema, ou aqueles que, no momento, se prestarem à maximização da defesa do interesse do partido enquanto cartel, a fim de manter seu *status*. (NASCIMENTO, 2010)

A escolha dos membros da CPI - como ocorre em todas as Comissões demais órgãos coletivos - será fruto da decisão da elite constituída pelas lideranças (MESSENERG, 2002).

Santos (2003) compartilha a tese do *government* partidário no processo legislativo. O autor aponta o recrutamento para comissões como sendo uma prerrogativa exclusiva dos líderes. Estes utilizam o critério da lealdade, avaliado por meio do comportamento dos deputados durante votações essenciais, contrabalançado pela necessidade de *expertise*, medida pela formação profissional/acadêmica ou atividade econômica (SANTOS, 2003. p. 100-105).

Apesar de válidos os critérios expostos por Santos, observa-se, porém, que, quanto às CPIs, a escolha dos parlamentares, conquanto esteja em grande parte submetida às mesmas regras de escolha racional que as comissões permanentes, tem muito a ver com o tipo da CPI. É fácil observar, se considerarmos as chamadas CPIs “importantes” e as “desimportantes”, que, quando se trata de algo que interessa muito ao governo investigar ou evitar a investigação, os parlamentares da elite (o “alto clero”) lá estarão. Se, pelo contrário, for uma CPI criada apenas para ocupar a fila e evitar que CPIs mais polêmicas se instalem, restaram nos cargos membros do chamado “baixo clero”, ou seja, deputados com menos peso na arena política.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Varia de acordo com interesses do partido e seus eventuais <i>logrollings</i>
Senioridade	Influencia, quando da escolha por “alto clero” ou “baixo clero”(entendidas estas expressões, respectivamente, como parlamentares mais ou menos influentes politicamente)
Estabilidade	Influencia porque se perquire a coerência com os objetivos partidários
Expertise	Influencia na escolha dos deputados que serão indicados

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	Sim
Retardamento	Sim
Inviabilização	Sim

Fonte: Elaboração própria.

6.5 5º Locus - Presidência da Câmara dos Deputados

Chegadas as indicações dos partidos, o presidente da Câmara dos Deputados tem o dever legal de instalar a CPI. Se há menos de cinco em funcionamento, devem as mesmas ser instaladas em ordem cronológica de sua apresentação. Atingido o limite de cinco, somente se instalará CPI por resolução, cabendo aos interessados fazer tramitar a respectiva proposição.

Não há juízo de valor possível, legalmente, nesta fase. O Presidente é mero cumpridor do mandamento constitucional.

É um dever, portanto, do Presidente da Câmara dos Deputados promover a nomeação dos Membros e dar continuidade ao que se constituiu com a assinatura de um terço dos parlamentares.

Sampaio (1964) e Martinelli (2003) acrescentam:

Feito o requerimento subscrito por um terço do corpo legislativo, é dever do presidente considerar constituída a comissão de inquérito (...). O ato do presidente da Câmara ou do Senado (bem como das Assembléias Estaduais e de Câmaras de Vereadores que segue o modelo federal) é estritamente vinculado. (SAMPAIO, 1964)

O ato de efetivação da CPI, que foi constituída *juris et de jure* com o requerimento assinado pela terça parte parlamentar, é vinculado, não cabendo a apreciação da conveniência e oportunidade de sua criação. (MARTINELLI, 2003)

Não havendo realmente decisão, mas somente ato vinculado, não se analisa o quadro comparativo.

6.6 6º Locus: a CPI/ Plenário da CPI

6.6.1 Sub locus: Primeira decisão – Escolha de presidente e vices e nomeação de relator

A CPI, uma vez instalada, como seu primeiro ato, vota para escolher seu presidente e vices. Tal eleição é nominal e secreta. Anunciado e empossado o presidente, este escolhe livremente e nomeia o relator. A relatoria pode ser, a qualquer tempo, avocada pelo presidente, mas é raro que isso ocorra.

Sabe-se que há grande influência dos acordos partidários para a escolha do presidente e

do relator da CPI, mas, nem sempre, os acordos são respeitados integralmente, o que se deve, em parte, à votação secreta.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Varia de acordo com interesse da Presidência e dos indicados
Senioridade	Pode influenciar, dependendo do tema da CPI
Estabilidade	Pode influenciar porque há decisões que são tomadas pela práxis de CPIS anteriores
Expertise	Influencia, especialmente a escolha do Relator

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	Sim, devido ao poder de agenda
Retardamento	Sim, devido ao poder de agenda
Inviabilização	Sim, devido ao poder de agenda

Fonte: Elaboração própria.

6.6.2 Sub *Locus*: Presidência da CPI

Cabe ao Presidente da CPI a ordenação dos trabalhos, bem como a garantia de sua continuidade investigativa. Ordena de ofício toda a correspondência de despachos de expediente, trata das questões administrativas da Casa e de toda a rotina que permite que a CPI exerça seus trabalhos. Dele também partem as reiteraões ou cobranças de providências requeridas pela CPI de autoridades de todos os poderes, bem como toda a comunicação a outros órgãos que realizam apoio à CPI, como, com muita frequência ocorre, com funcionários requisitados do TCU, Banco Central, Receita, Polícia Federal e Ministério Público. Ele também é o responsável por providenciar o contato com órgãos a que a CPI se dirige, especialmente no caso de deslocamentos, contatando as autoridades do local para onde a CPI viaja para realizar lá suas atividades.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Tempo	Influencia nas decisões de ofício para possibilitar o funcionamento da CPI em seus limites temporais
Senioridade	Pode influenciar, dependendo das características pessoais do presidente eleito
Estabilidade	Não influencia
Expertise	Influencia

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Aceleração	Sim, devido ao poder de agenda
Retardamento	Sim, devido ao poder de agenda
Inviabilização	Sim, devido ao poder de agenda

Fonte: Elaboração própria.

6.6.3 Sub *Locus*: Relatoria da CPI – Orientação da Investigação

Logo nas primeiras reuniões, o relator apresentará o roteiro dos trabalhos da CPI. Embora este sempre seja votado pelo plenário, bem como cada ato que produzirá as provas coletadas, o relator sempre funcionará como instância ordenadora dos trabalhos, sendo o que conduz o inquérito parlamentar.

No modelo do sistema de Mintzberg, ele coloca o gerente ou administrador na posição central. Se formos aplicar o modelo à CPI, esta posição gerencial estará, em grande parte, com o relator. O relator é um formulador de propostas, que a CPI aprova ou não, mas é seu roteiro que, quando aprovado em plenário, orientará os trabalhos. Note-se que cabe ao relator analisar o tema a fundo, pontuar as perguntas que devem ser respondidas pela investigação e sugerir a linha condutora da coleta das provas.

Essa atividade é muito assemelhada ao papel dos administradores de empresas do tipo S/A, que detêm grande poder de agenda das questões e apresentam alternativas de soluções, porém sempre estão submetidos às decisões de um conselho de acionistas, que, muitas vezes, age apenas com a lógica das suas relações políticas. Também nos conselhos administrativos as decisões são tomadas por maioria, no voto, e, com ou sem consenso, prevalece a vontade de quem tem mais poder de impor sua visão.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Tempo	Regula o tempo dedicado a cada fase da investigação, devendo dosar-la de acordo com o tempo que a CPI tem para investigar e possibilitar redação e votação do relatório final
Senioridade	Pode influenciar, já que muda o peso do poder de convencimento
Estabilidade	Não influencia
Expertise	Facilita a condução da investigação quando presente

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Aceleração	Sim, devido ao poder de agenda
Retardamento	Sim, devido ao poder de agenda
Inviabilização	Sim, devido ao poder de agenda

Fonte: Elaboração própria.

6.6.4 Sub *Locus*: Produção da Investigação

A CPI conduz o inquérito parlamentar de forma assemelhada à que o juiz coleta provas para seu convencimento sobre alguma matéria que cabe a ele julgar. A CPI coleta informações sobre o fato determinado que investiga para que haja:

1. Prestação de informação ao cidadão;
2. Coleta de dados para que o Legislativo avalie se o tema exige mudanças na lei;
3. Fiscalização de toda a máquina estatal, no cumprimento do dever legal de fiscalização do parlamento, a fim de instar os órgãos estatais a exercerem suas devidas funções;
4. Promoção de ações da competência do Ministério Público, quando for o caso.

As decisões de CPI têm que guardar relação com suas finalidades precípuas, quais sejam, produzir a coleta de informações probatórias que a Constituição Federal lhes reserva.

Tendo as CPI “poderes investigatórios de autoridade judicial”, conclui-se que esses poderes são os mesmos dados aos juízes na fase probatória dos processos judiciais, exceção feita apenas àqueles atos que estão abarcados pelo princípio, também constitucional, da reserva

de jurisdição.

CPI pode, portanto, realizar:

- oitiva de testemunhas, até mesmo determinando sua condução coercitiva;
- coleta de documentos;
- oitiva de autoridades;
- deslocamento a qualquer ponto do país para verificar *in loco* a situação, o que

corresponde ao ato processual chamado inspeção judicial.

Sendo estes seus atos básicos, como são determinados?

Cada membro da CPI pode propor atos investigatórios para a comissão, sendo apresentado esse pedido na forma de Requerimento, que é votado em plenário. Sendo aprovado o requerimento respectivo, cabe à CPI realizar a obtenção daquela prova. Porém, como se trata de ente colegiado que pode rever suas próprias decisões de acordo com o conjunto probatório, a CPI pode rever essa decisão, indeferindo agora o que deferira ou, ao contrário, deferindo o que negara. Toda a CPI precisa ser encarada com o que em Direito se chama universalidade, ou seja, é um conjunto probatório de atos encadeados voltados para a realização da investigação do fato determinado, mas que são sempre sujeitos à decisão política do conjunto da comissão. Essa universalidade é composta, não apenas, de seu relatório final, mas de cada uma das decisões que produziu ao longo de sua existência, bem como o conjunto probatório, ou seja, reúne a decisão final acrescida da materialidade das provas. Nisso, ela muito se assemelha a outras universalidades reconhecidas no mundo jurídico, como, por exemplo, a massa falida ou o espólio. Mas estes detalhes não cabem no escopo desta análise, embora sejam pertinentes para que se compreenda a fundo o processo inquisitorial parlamentar.

As CPIs, via de regra, aprovam muito mais Requerimentos do que realizam os atos neles preconizados. Tudo isso vai se impondo conforme a conveniência e oportunidade da investigação, as disponibilidades dos parlamentares, das autoridades e testemunhas convocadas, e das viagens a serem realizadas.

A CPI ainda pode realizar a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico dos envolvidos nos atos que está analisando. (BRASIL, 2001)

A CPI também pode realizar outros atos úteis a sua investigação, pedindo sua realização regular por intermédio do Poder Judiciário (como busca e apreensões e prisão preventiva). Nesses casos a CPI se submete a aguardar a decisão judicial a respeito e, se for o caso, usa a prova emprestada.

Todas essas decisões se submetem ao Plenário da CPI.

É aplicável à CPI, em suas decisões sobre a condução da investigação, o que menciona Barros (2013):

Na atuação judicial, tais poderes de busca da verdade real são assegurados ao magistrado que esteja investido da função investigatória. No entanto, no caso de ser essa função exercida por uma CPI, insta colocar uma cautela. A CPI, como seu próprio nome indica, é comissão: é órgão colegiado. A ela, como colegiado, é que a Constituição outorga tais poderes de investigação. (...) os poderes de investigação previstos no § 3º do artigo 58 da Constituição só podem ser exercidos pelos membros ou por um membro da CPI mediante a prévia e expressa autorização desta comissão por decisão majoritária, conforme preceituado no art. 47 da Constituição Federal, sem o que o exercício de qualquer de tais poderes – por qualquer membro, até pelo presidente ou pelo relator da CPI – é arbitrário e comporta impugnação ou reparo por ação judicial, inclusive pelos remédios constitucionais (BARROS, 2013)

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Tempo	Acelerado pelas exigências da investigação
Senioridade	Não influencia
Estabilidade	Pode influenciar, pelas decisões tomadas de acordo com a prática de CPIs anteriores.
Expertise	Influencia, porque deputados mais especializados acabam conduzindo o processo de escolha das atividades investigativas

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Aceleração	Sim, com diferencial imposto pela agilidade da investigação
Retardamento	Sim, se houver interesse da maioria do Plenário nesse sentido
Inviabilização	Sim, se houver interesse da maioria do Plenário nesse sentido

Fonte: Elaboração própria.

6.6.5 Aplicação do Modelo de Tomada de Decisões de Mintzberg pelos Plenários de CPIs

Na tomada de decisões pelo plenário das CPIs pode-se vislumbrar a aplicabilidade do Modelo Decisório de Mintzberg, conforme segue (Figura 4).

Feito um requerimento para a tomada de uma decisão da CPI, este é submetido a uma diagnose, orientada por presidente e relator, com o apoio técnico disponível. As questões que se colocam basicamente são as seguintes:

1. A produção de prova constante do requerimento é viável e da competência da CPI? Serve aos objetivos para os quais foi constituída?
2. A prova requerida é oportuna, ou seja, está contemplada na lógica do encadeamento investigativo?

Respondidas essas questões afirmativamente e sempre à luz de seu objetivo, o plenário da CPI encampa todas as fases descritas por Mintzberg – modificou-se o modelo originário, incluindo-se a caixa que confere ao plenário todas as escolhas.

Realizada essa escolha, a CPI pode expressar sua vontade, agindo na coleta de provas de sua investigação. Note-se que, quando se fala em coleta de provas, está-se referindo a qualquer recepção de informação que vá servir à formação do juízo da CPI sobre o tema, que será expresso em seu relatório final.

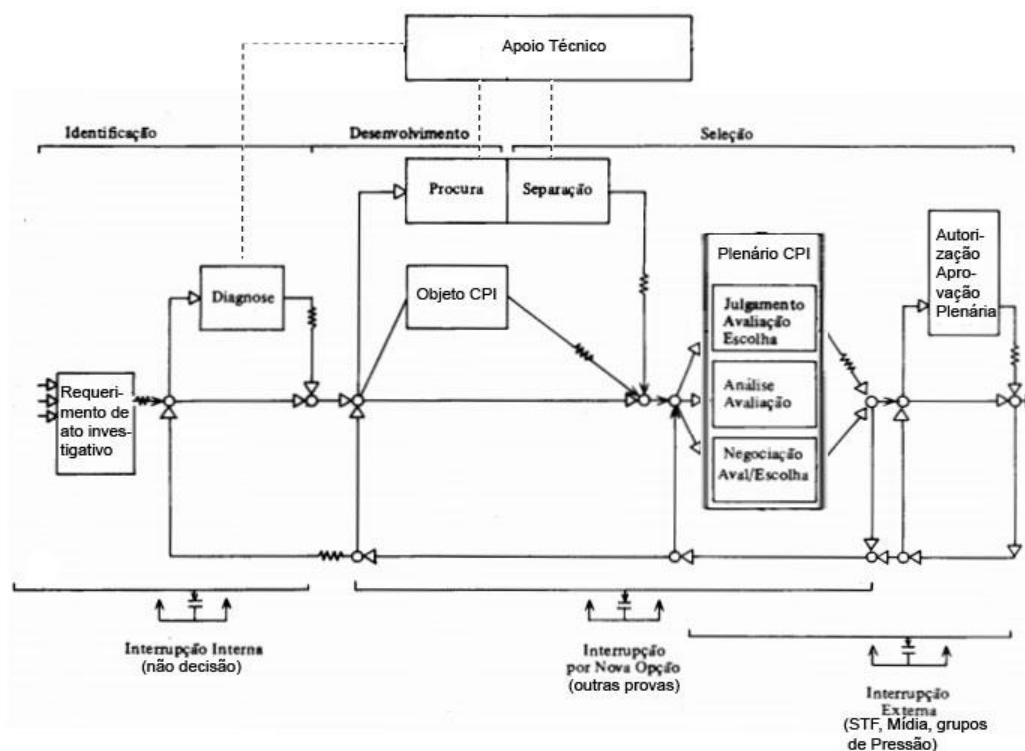
O modelo também contém, na linha inferior, a indicação das possibilidades de não

aprovação da providência investigativa por escolha da própria Comissão, pela simples rejeição ou pela adoção de outra opção para trazer a mesma prova. Também prevê a possibilidade de influência externa que impede certa decisão da CPI, por exemplo, as ações de mandado de segurança deferidas pelo STF.

A principal diferença entre essas decisões das CPIs e das demais comissões da Casa tem a ver com sua natureza e finalidade. A agilidade com que uma investigação tem de ser conduzida, muitas vezes tendo-se que apressar a atividade, a fim de evitar que uma prova seja destruída ou se perca a oportunidade de sua produção, obriga as decisões a serem muito mais imediatas e, por isso mesmo, menos sujeitas ao jogo partidário comum. Tal situação só se modifica quando a CPI é muito ideologicamente polarizada, o que pode determinar uma configuração de forças em que a maioria do plenário se une para evitar que a investigação ocorra.

Nesses casos, a CPI fica frustrada como instrumento da minoria, restando refém da imposição da maioria e vendo negada sua função constitucional. Citamos como exemplo dessa situação a recente CPI do Trabalho Escravo, que terminou sem votação de Relatório final porque 70% de seu Plenário era da chamada bancada ruralista, e pretendia aprovar um relatório que afirmasse que inexistia trabalho escravo no Brasil, ignorando todas as provas coletadas em diversas partes do território nacional, com acompanhamento da própria CPI e registrado publicamente em seus autos (BRASIL, 2013).

Figura 4 - Modelo de Mintzberg modificado



Fonte: Adaptado de Mintzberg (apud BETHLEM, 1987).

6.6.6 Decisão Final: Relatório de CPI

Os Relatórios de CPI podem ser parciais ou finais. (BRASIL, 1988). Se parcial, é manifestação sobre questão emergencial identificada pelo seu plenário de acordo com seus critérios. Trata-se de verdadeiro adiantamento das conclusões finais de CPI.

Normalmente, a CPI apenas apresentará seu relatório final, que corporifica o resultado da investigação. Dele constam, geralmente:

- análise do tema, histórico e direito comparado;
- relato de fatos analisados, depoentes ouvidos, documentos requeridos, viagens realizadas;
- conclusões sobre o tema e recomendações relativas a todos os Poderes - terminando por reconhecer necessidade de providências legislativas, a CPI é autora das proposições que apresenta.

Como o *locus* decisório que produz o relatório final - ou opta pela não decisão, deixando a CPI chegar ao termo final sem relatório -, é o Plenário da CPI, aplicam-se as mesmas formas decisórias já analisadas acima.

Embora o relator exerça o papel de condutor da investigação e provavelmente faça que seu relatório seja aprovado pela CPI, sempre presente está a dicotomia que pode surgir da apresentação de um relatório paralelo. Aqui se encontra verdadeiro calcanhar de Aquiles das CPIs, uma vez que seu relatório é tratado, nos mecanismos de votação, como um parecer comum de Comissão, quando sua complexidade exigiria que houvesse um modo específico e um procedimento especial para sua votação. Eis aí uma excelente reflexão *de lege ferenda* para os que se preocupam em aperfeiçoar o instituto das CPIs.

7 Conclusão

Uma CPI não resulta apenas em um parecer comum de uma comissão do Poder Legislativo. Não se trata de algo apenas opinativo, trata-se de muito mais. Para entender uma CPI, é preciso perceber que ela é, praticamente, o único braço armado do Parlamento, com o qual ele pode vergastar os demais Poderes em sua inação, desde que sempre o faça sob o império da lei.

O mapeamento dos locais de decisão das CPIs pode auxiliar na compreensão do que seja esse instituto de Direito Parlamentar, aclarando seu modo próprio de buscar soluções. Ao lado do ganho teórico de observar uma comissão da Câmara dos Deputados à luz das teorias da administração, pode-se perceber que não existe nenhum isolamento do Legislativo, mas sim se pode compreendê-lo, pelo neoinstitucionalismo, como uma entidade em constante mutação para atender sua missão constitucional de responder aos anseios da nação e informar o cidadão.

Se, por um lado, a CPI tem modos de decidir que se pautam pelo comportamento do

Legislativo em geral, as exigências de atender à investigação tornam muito mais ágil a decisão, inclusive, em certos casos, chegando a superar os mecanismos que em outras Comissões talvez levassem à não decisão. Por outro lado, também é certo que seus objetivos podem ser frustrados por esses mesmos mecanismos, tudo dependendo da maior ou menor força impositiva da investigação em si, colocada ao lado de outros valores, sendo todo esse equilíbrio ou não definido pelo *logrolling* de acordo com a Teoria Distributivista.

Lançar os olhos sobre os modos de agir típicos do Legislativo contribuirá para uma compreensão melhor dos mecanismos democráticos e seus caminhos de realização no Brasil e, quem sabe, para um aperfeiçoamento das normas que fazem da CPI um instrumento imprescindível de *accountability* horizontal em nosso sistema democrático.

Muito longe daqueles que consideram a CPI uma inutilidade ou, até mesmo, um gasto de dinheiro público injustificável, a compreensão de seus caminhos decisórios e de suas finalidades permitirá que se avalie, com critérios mais objetivos, sua eficácia, eficiência e efetividade, o que se pretende fazer na continuidade desta pesquisa. Somente então se estará apto a responder se uma CPI terminou em pizza ou se realizou algo de relevante de acordo com seu papel no sistema de freios e contrapesos da democracia no Brasil.

Referências

ACCIOLI, W. **Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política**. S Ed. Do autor, 1980.

BARROS, S. R. A CPI como instrumento de apuração da corrupção. In: FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. **Curso de Direito Constitucional**. Araraquara: UNIARA, 2013. Disponível em: <<http://www.raul.pro.br/artigos/cpi.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

BETHLEM, A. S. **Modelos de Processo Decisório**. Instituto de Pós Graduação em Administração da UFRJ, Rio de Janeiro, 1976.

BRANDÃO, J. S. **Mitologia Grega**. v. I. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. **Lei nº 1.579**, de 18 de março de 1952. Brasília, DF. 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.001**, de 04 de setembro de 2000. Brasília, DF. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10001.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105**, de 10 de janeiro de 2001, ART. 4º, § 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp105.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF. 2012. Disponível em

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_9ed.pdf>. Acesso em: 10 maio 2013.

BROSSARD, P. A obrigação de depor perante as comissões parlamentares de inquérito criadas por assembléias legislativas. **Revista de Direito Público**, n. 66. 1976.

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

COSTA, M. L. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito. **Revista de Direito Público**, n. 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

DEERING, C. J.; SMITH, S. S. **Committees in Congress**. 3. ed.. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1997.

DUGUIT, L. **Traité de droit constitutionnel**, Tome IV, 23. ed., Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs E. de Boccard, 1927.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. **Delegating powers**: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal pós-constituente. **Revista Novo Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 38, mar. 1994.

GUERRA, C. R. **Modelo de las Configuraciones de Henry Mintzberg**. Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, Escuela de Gobierno, Gestion Publica y Ciencia Politica, 1999

HAMMOND, J. S.; KEENEY, R. L.; RAIFFA, H. **Decisões Inteligentes**. Ed. Campus, São Paulo, 2004.

KREHBIEL, K.. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1992.

MALTZMAM, F. **Competing Principals: Comittees, Parties, and the Organization of Congress**. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2001.

MARTINELLI, M. E. **Comissão parlamentar de inquérito**. Dissertação. (Mestrado em Serviço Social). São Paulo: USP, 2003, p. 175.

MESSEMBERG, D. **A Elite Parlamentar do pós-constituente**: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense, 2002.

MILLER, N. R. **An entry in The Encyclopedia of Democratic Thought** (Routledge) . Edited by Paul Barry Clarke and Joe Foweraker. Department of Political Science University of Maryland Baltimore County. May 20, 1999

MORIN, E. **Ciência com Consciência**. Rio de JANEIRO: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN ; L.; MOIGNE, J. L. **A Inteligência da Complexidade**. São Paulo: Peirópolis, 2000.

NASCIMENTO, E. O. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, v. 370 19, n. 2, 2010.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas de informações gerenciais**: estratégicas, táticas e operacionais. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA FILHO, J. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Forense**, Rio, 151/11, 1954;

POLSBY, N.. The Institutionalization of the U. S. House of Representatives. **American Political Science Review**. v. 62, 1968. p. 144-168.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, t. II, 1960, p. 434.

SAMPAIO, N. S. **Do inquérito parlamentar**. São Paulo: Edições FGV, 1964, p. 36.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SERVA, M.; JAIME JÚNIOR, P. Observação participante: pesquisa em administração, uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**. EAESP, FGV, São Paulo. 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a08v35n3.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Positive theories of congressional institutions. **Legislative Studies Quarterly**, 19/nº 2, May, p. 156, The University of Michigan Press. 1994.

SIMON, H. A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. 3a. Ed. Nova York: Free Press, 1976.

WEINGAST, B.; MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets? **Journal of Political Economy**, v. 96. 1983

Artigo recebido em: 29/09/2013

Artigo aceito para publicação em: 09/12/2013



AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO PROCESSO DECISÓRIO DAS COMISSÕES PERMANENTES DO CONGRESSO NACIONAL

ACTIONS OF PRESSURE GROUPS ON DECISION PROCESS OF STANDING COMMITTEES OF THE NATIONAL CONGRESS

Enio Zampieri*

Resumo: A Câmara dos Deputados e o Senado Federal realizam boa parte de sua função institucional sob uma estrutura baseada em comissões permanentes. Atuando diretamente nos trabalhos desempenhados por esses colegiados, são encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados. O artigo relaciona as características dos modelos teóricos distributivista, informacional e partidário com a forma de ação dos grupos de pressão exercida no Congresso Nacional. Com isso, busca responder em que momento essas ações de interferência são realizadas no processo decisório das comissões permanentes. Justifica-se a realização do trabalho em virtude da necessidade de identificação de qual dos três modelos teóricos melhor explicaria ações de pressão. Os resultados do estudo levam à conclusão de que o modelo informacional é o que melhor ilustra o exercício das atividades de influência dos grupos de pressão nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Grupos de Pressão; Distributivista; Informacional; Partidária; Processo Decisório.

Abstract: The National Congress's institutional work is based on a structure of standing committees. Various pressure groups working directly in the decision-making process of the standing committees, exert influence actions to defend the interests of its members. The article compares the features of the theoretical models distributive, informational and partisan with the way of action of pressure groups in Congress. The commitment of the study is to identify which of the three theoretical models best explain those actions. The study concludes that the informational model best explains the exercise of influence of pressure groups in the standing committees of the Chamber of Deputies.

* Enio Zampieri, assessor Legislativo da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e aluno da 1º turma de Mestrado Profissional em Poder Legislativo, do Programa de Pós-Graduação/Cefor da Câmara dos Deputados (eniozampieri@cnc.org.br).

Keywords: Pressure Groups; Distributive; Party; Informational; Decision-making Process.

1 Introdução

O conceito clássico de bicameralismo, apresentado pela Constituição Federal brasileira, define que o Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que representam respectivamente o povo brasileiro e os Estados e o Distrito Federal. As duas Casas, quando convocados os senadores e deputados para reunião conjunta, formam a sessão plenária do Congresso Nacional.

Para o Senado, são eleitos três senadores em cada Estado e no Distrito Federal, independentemente do tamanho de seu território ou do número de habitantes, num total de 81 senadores, para o exercício de um mandato de oito anos. As eleições ocorrem a cada quatro anos, porém de forma alternada, de modo a renovar a composição do Senado em um terço e, depois, em dois terços, por legislatura. Na Câmara dos Deputados, a divisão das cadeiras é proporcional ao número de habitantes dos Estados e do Distrito Federal. Na Câmara dos Deputados, a divisão das cadeiras é proporcional ao número de habitantes dos Estados e do Distrito Federal. Contudo, tal proporção não é exata e, por isso, gera um desequilíbrio significativo que privilegia estados menos populosos em detrimento dos mais populosos.

Trata-se de uma estrutura complexa que necessita organizar-se para que sua função institucional funcione adequadamente na organização dos Poderes, prevista na Constituição Federal. Essa organização remete à necessidade de identificação clara dos processos decisórios existentes, que terão a finalidade de fazer com que o trabalho e os objetivos do Poder Legislativo possam ser plenamente alcançados.

De modo a promover uma distribuição das tarefas legislativas e aumentar a participação dos agentes políticos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal criaram as comissões permanentes. Trata-se de órgãos colegiados auxiliares do processo legislativo, destinadas a apreciar proposições legislativas sob deliberação do Poder Legislativo.

Funcionando como uma parcela representativa do Plenário, as comissões permanentes são compostas por parlamentares, que elegem seu presidente e vice-presidentes. Nesses colegiados, é realizada a apreciação de proposições legislativas, estabelecidas por um ciclo básico de tramitação legislativa. Essa tramitação inicia-se com a chegada da proposição à comissão, prossegue com a construção do parecer e, por último, finaliza-se pela votação da matéria. Esse ciclo dos trabalhos das comissões permanentes é objeto de estudo do artigo.

Atuando diretamente no ciclo básico dos trabalhos das comissões permanentes, são encontrados diversos grupos de pressão, que procuram estabelecer ações de defesa de interesses na tentativa de usar sua influência política para aumentar o bem-estar de seus membros (BECKER, 1983).

É importante destacar que os personagens pertencentes aos grupos de pressão, necessariamente, devem atuar dentro de uma faixa própria de interesses de seus associados ou representados. Isso porque, de acordo com Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco (1991, p. 565), embora os grupos de pressão busquem influenciar a distribuição dos recursos numa sociedade – seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor –, eles não participem diretamente do processo eleitoral. Por esse motivo, não estão interessados em gerir o poder político, mas aproximar-se dele com facilidade e frequência, a ponto de influenciar suas opções.

Cada fase do ciclo básico de trabalho apresentado é permeada por um processo decisório característico das comissões permanentes. Surge, então, a necessidade de responder ao seguinte questionamento: em que momentos acontecem a interferência ou as tentativas de implementação de ações de influência produzidas pelos grupos de pressão nesse ambiente?

O objetivo principal do artigo é responder esse questionamento e, assim, identificar qual é o melhor momento da tomada de decisão dos grupos de pressão quando atuam na defesa de seus interesses perante as comissões permanentes.

Por meio da observação participativa e do levantamento bibliográfico e documental, o estudo buscou explicar o funcionamento das comissões permanentes sob a perspectiva dos modelos teóricos distributivistas, informacional e partidário. Além disso, também procurou explicitar a relação das características desses modelos teóricos com a atuação dos grupos de pressão, com vistas a identificar qual momento do processo decisório dos colegiados seria o ponto ideal para implementação de ações de influência e defesa de interesses.

A segunda seção apresenta o referencial teórico basilar do artigo, com a conceituação e as características dos modelos teóricos distributivista, informacional e partidário utilizados pela Ciência Política para explicar o funcionamento do Poder Legislativo.

A segunda seção introduz os grupos de pressão no estudo. Inicialmente, apresenta o conceito básico desse segmento, para, depois, indicar as características dos seus trabalhos. Por fim, expõe um método de trabalho que divide o ciclo básico de tramitação das proposições nas comissões em três momentos de decisão para o exercício da pressão, observando as características dos modelos teóricos estudados.

A terceira seção explica a forma de atuação dos grupos de pressão no momento de decisão das comissões permanentes e identifica as ocasiões adequadas para implementação das ações de influência e defesa de interesses dentro do processo decisório das comissões permanentes.

A última seção apresenta a conclusão do artigo, com um resumo geral da metodologia empregada. Também expressa os resultados do estudo e identifica o momento ideal de atuação dos grupos de pressão nas comissões permanentes e o modelo teórico mais adequado para explicar essas ações.

2 Modelos teóricos de estudo do Legislativo

Ao observar conceitos e princípios do novo institucionalismo é possível identificar três modelos tradicionalmente utilizados para a realização de estudos sobre o comportamento dos atores do Poder Legislativo. De acordo com a literatura clássica da ciência política (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003), são eles: os modelos distributivista, informacional e partidário.

A presente seção tem por objeto apresentar o conceito e características de cada um dos três modelos teóricos e sua relação com o Poder Legislativo, de modo a estabelecer um referencial teórico capaz de construir uma base para a explicação da atuação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

2.1 Modelo distributivista

De acordo com Limongi (1994, p. 9), no modelo distributivista as políticas públicas preferidas pelos congressistas são aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a partir de uma clientela eleitoral claramente identificada. Isso porque existe a identificação de que o mercado de votos tem um ponto em comum com o mercado econômico: trocas são mutuamente vantajosas.

Trata-se de uma relação de ganhos de trocas - *gains from exchange* -, pois o equilíbrio da organização legislativa está apoiado numa alocação da influência legislativa de acordo com a extremidade e intensidade das preferências dos legisladores (GILLIGAN; KREHBIEL, 1994).

O processo legislativo caracteriza-se pela negociação em torno da alocação de benefícios políticos. As comissões permanentes são compreendidas como arenas que permitem aos parlamentares conquistarem ganhos de troca. Configura-se uma relação de conflito quando cada legislador tenta auferir o máximo de benefícios para a sua clientela à custa dos outros. A suposição desse modelo é a de que a forte conexão entre representantes e interesses geograficamente concentrados resultante de alguns sistemas eleitorais criaria incentivos para que os representantes atuassem primordialmente no sentido da promoção dos interesses de seu reduto eleitoral, guiando-se pelo paroquialismo, como forma de assegurar a sua reeleição (ROCHA; BARBOSA, 2008).

A vontade dos partidos políticos não é levada em consideração nesse modelo teórico, mas sim os interesses dos parlamentares. Suas competências são o objeto de troca, posicionando-se nas comissões que mais lhe interessam. Assim, conseguem ter influência nos assuntos de seu interesse e abrem mão dos assuntos de menor importância.

2.2 Modelo informacional

No modelo informacional, há pontos metodológicos de intersecção com o modelo anteriormente apresentado, sendo um desdobramento crítico ou dissidência no interior da teoria distributivista (CARVALHO, 2003).

Na opinião de Limongi (1994, p. 19), existem dois postulados básicos para o modelo: a decisão majoritária e a incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas. Portanto, esse modelo diferencia-se do modelo distributivista, no qual os parlamentares sabem o que querem, e não há incerteza entre a matéria aprovada (o texto escrito) e os resultados que ela gera no mundo real.

No modelo informacional o partido político não possui posição de destaque. O trabalho dos legisladores está voltado para a maximização das propostas eleitorais, e as comissões são importantes mecanismos do processo legislativo.

E ainda, de acordo com Carvalho (2003, p. 39-40), existem dois pontos de discórdia entre os modelos distributivista e informacional:

- no modelo distributivista, as comissões são agentes de distribuição, ao passo que, no informacional, são fatores especializados de produção, pois agregam a informação;
- no modelo informacional, as comissões são heterogêneas na composição e abrigam membros cuja preferência se mostra mais próxima do legislador médio. No distributivista, não há tal heterogeneidade, uma vez que o elemento informação não é importante.

É de interesse coletivo que as decisões do Legislativo sejam bem informadas no que tange à relação entre a política adotada e os seus resultados. Todavia, o legislador individual muitas vezes pouco sabe a respeito das consequências da maioria das políticas sobre as quais deve decidir durante o trabalho legislativo.

Assim, de acordo com estudo de Rocha e Barbosa (2008, p. 95), as comissões devem ser constituídas como microcosmos do plenário, de modo que a distribuição de preferências reflita a distribuição de preferências na Casa Legislativa. As comissões seriam heterogêneas e contariam com a presença de membros de polos opostos do espectro ideológico – condição para que operem sobre uma base informacional plural e tenham incentivos para divulgar a informação aos demais membros do Plenário (se a comissão é especializada, mas tem interesse único, não há incentivos para levar informação para o Plenário).

Somente assim seria possível conceber que o plenário concedesse vantagens legislativas às comissões. Isso porque qualquer consenso alcançado na comissão poderia ser visto como representativo no plenário. Além disso, os legisladores estariam certos de que as decisões tomadas nas comissões não se distanciariam muito das preferências dos membros da casa como um todo.

Diferente do modelo distributivista, em que o legislador, *a priori*, tem uma posição formada sobre o assunto, o informacional tem destacada importância na formação do posicionamento do parlamentar ao estabelecer a possibilidade de serem instruídos sobre determinados temas que, por ventura, estejam fora do seu conhecimento. Dessa forma, possibilitam-se melhores condições para a tomada de decisão.

2.3 Modelo Partidário

A abordagem feita pela vertente partidária é totalmente distinta dos dois modelos anteriores, pois o foco deixa de ser o comportamento individualizado dos legisladores e passa para a ação dos partidos políticos. Limongi (1994, p. 26) lança uma premissa para abordar o modelo partidário: o sistema de comissões deve ser entendido tomando por base os próprios partidos. Nesse contexto, deve ser dada a importância devida aos partidos políticos existentes no Legislativo que têm poder de controlar a agenda legislativa, buscando constituir uma agenda partidária no interior do Congresso.

Outra importante característica é apresentada por Rocha e Barbosa (2008, p. 95) ao afirmarem que, no modelo partidário, as comissões não são uma forma de organização legislativa independente dos partidos, mas uma forma de governo partidário. Segundo eles, as comissões funcionariam como arenas que propiciam a promoção dos interesses partidários, sobretudo do partido majoritário – como espécies de cartéis legislativos. As lideranças partidárias seriam os atores centrais nesse processo, responsáveis pela elaboração da agenda do partido e pela busca de coesão no interior da agremiação.

Resumidamente, o modelo partidário busca explicar como um partido majoritário pode influenciar a organização da legislatura. Em outras palavras, esclarece como funcionam os sistemas de delegação entre o partido, a burocracia e o executivo e sua interação com a estrutura das comissões para influenciar o processo legislativo e a produção de políticas públicas (KIEWIET; McCUBBINS, 1991).

3 Grupos de pressão e sua atuação nas comissões permanentes

Segundo Bonavides (2003, p. 426), os grupos de pressão são organizações da esfera intermediária entre o indivíduo e o Estado, nas quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante. Ou são grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes aos interesses e às ideias de uma determinada categoria social.

Os grupos de pressão atuam, perante o Congresso Nacional brasileiro, na implementação de ações de influência e defesa de interesses de seus representados. O *locus* de operação objeto do presente estudo são as comissões permanentes da Câmara dos Deputados. A presente seção demonstrará os momentos ideais para a execução das ações de defesa de interesse nesse ambiente decisório do Poder Legislativo.

O principal insumo para a concretização das ações dos grupos de pressão nas comissões é a informação. Para Oletto (2006, p. 351-360), existem três formas de utilização da palavra informação: informação como processo, informação como conhecimento e informação como coisa. Duas deles interessam ao estudo: como processo e como conhecimento. Isso porque essas duas representam com mais propriedade as ações dos grupos de pressão.

Como processo, a informação muda as certezas de alguém e é situacional. Como conhecimento, a informação reduz as incertezas. Essa relação entre certezas e incertezas promovidas pela aplicação de uso das informações é o ponto em que se encontra a função dos grupos de pressão nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados são órgãos técnicos criados pelo Regimento Interno da Casa, previstos na Constituição Federal (art. 58) e constituídos de deputados. Sua finalidade é discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Com relação a determinadas proposições ou projetos, essas comissões se manifestam emitindo opinião técnica sobre o tema, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário; com relação a outras proposições, elas decidem, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013).

Para alcançar esses objetivos, as proposições analisadas nas comissões são distribuídas aos seus membros para exercerem a função de relatores. O resultado desse trabalho é a produção de pareceres que podem ser favoráveis, contrários ou podem introduzir alterações no texto da proposição original. Esses pareceres são discutidos e votados pelos próprios membros das comissões.

Para uma atuação mais eficiente de modo a possibilitar ações de influência com menores custos e maiores resultados, os grupos de pressão necessitam identificar o momento ideal de ação. Um dos procedimentos utilizados para isso, de acordo com Aragão (1994, p. 72), é a avaliação do *timing*. Isso significa identificar o exato momento, no decorrer do processo decisório do objeto de interesse, em que o grupo de pressão deve intervir a fim de fazer valer seus posicionamentos. Trata-se de uma avaliação que implica decisões a serem tomadas nos diversos momentos de deliberação durante a tramitação da proposição legislativa perante a comissão permanente.

Esses momentos de decisão das comissões temáticas, como mencionado, são diversos. Mas alguns representantes dos grupos de pressão – entre eles a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), entidade sindical patronal de grau superior das empresas do setor terciário brasileiro – utilizam metodologias próprias para identificar o momento oportuno para a implementação de ações de influência nas comissões permanentes. A CNC destacou três pontos da tramitação da proposição na comissão e os definiu como “Pontos de Decisão”:

- Ponto de Decisão Um: caracteriza-se pela definição de relatoria. Trata-se de oportunidade de influenciar a indicação dos relatores das proposições legislativas. As ações de influência são direcionadas a distribuir a matéria para algum deputado federal que tenha convergência de posicionamento da CNC. O principal ator nessa fase do processo decisório será o presidente da comissão

- Ponto de Decisão Dois: Caracteriza-se pela formulação do parecer. A proposição já foi distribuída aos cuidados de um membro da comissão que exercerá a função de relator da matéria. Trata-se da oportunidade que a CNC identificou para influenciar o deputado relator em aceitar seu posicionamento sobre as proposições legislativas que aguardam parecer da comissão. Nessa fase do processo decisório da comissão, a CNC, por meio de estudos técnicos, apresenta ao Relator suas justificativas, sob o ponto de vista empresarial, dos impactos positivos ou negativos que a matéria produzirá caso seja aprovada.
- Ponto de Decisão Três: É a definição do posicionamento da comissão. Configura-se quando o relator apresenta o parecer, e este é inserido na pauta da comissão para discussão e apreciação. A CNC verifica se o parecer apresentado pelo Relator converge com o posicionamento defendido pelo setor empresarial e então define duas linhas de atuação: se o parecer for convergente com o seu posicionamento, realiza contatos com os demais membros da comissão para apoiar o parecer do relator; se o parecer for divergente aos interesses do empresariado, os contatos com os demais membros da comissão serão para defender a rejeição do parecer do relator.

Esse ciclo básico utilizado pela CNC será adotado no artigo para descrever as características das ações de pressão na visão das teorias distributivista, informacional e partidária. Também indicará qual desses modelos teóricos será o mais adequado para explicar as ações de influência e defesa de interesses produzidas pelos grupos de pressão.

3.1 Ações dos grupos de pressão nos modelos distributivista, informacional e partidário

De acordo com Rocha e Barbosa (2008, p.96), no caso do Brasil, os poucos estudos existentes evidenciam a dificuldade de se constatar um padrão de comportamento dos parlamentares partindo exclusivamente de um dos modelos teóricos apresentados. É possível encontrar, nas regras de organização da Câmara dos Deputados, incentivos para um comportamento ora distributivista, ora informacional ou ora partidário.

Os três modelos teóricos utilizados, aplicados à atuação dos atores do Poder Legislativo, explicam as atividades precípua dos parlamentares de criar leis, principalmente nos trabalhos legislativos desempenhados nas comissões permanentes, em diferentes níveis de intensidade. Em determinado momento, as ações dos membros das comissões são plenamente explicadas pelo modelo distributivista, em outros pelo informacional e em outros pelo modelo partidário.

Trata-se de uma variação de intensidade dos modelos teóricos distributivista, informacional e partidário nos trabalhos das comissões permanentes e da necessidade que os grupos de pressão devem ter para identificar em que momentos de cada um dos modelos

encontram-se o *timing* exato de decisão da comissão, para a implementação de ações de influência e defesa de interesses.

Para isso, os grupos de pressão necessitam utilizar um modelo de tomada de decisão que possa credenciar a participação de suas ações nos três momentos de decisão das comissões temáticas. O processo de decisão do modelo racional é o mais adequado, pois existem quatro situações que podem ocorrer para a construção do processo de decisão (EILON, 1969):

- 1°. Não existe livre escolha. O processo de decisão produz apenas uma alternativa.
- 2°. Um critério acordado que ordene as alternativas. Mesmo que existam várias alternativas, o fluxo decisório será obedecido, e o critério selecionará a escolha que for superior às demais.
- 3°. O critério leva a várias alternativas com igual avaliação. O critério de seleção irá falhar, e o tomador de decisão pode até ser substituído por uma máquina, pois qualquer escolha será aceita.
- 4°. A informação é insuficiente e inadequada. A análise não terá a propriedade de sugerir uma ordem de preferência, qualquer critério aleatório servirá para realizar a escolha.

Uma decisão é racional, do ponto de vista do indivíduo, se for congruente com os valores, as alternativas e as informações que considerou ao tomá-las. Em relação aos grupos de pressão, uma decisão é racional se for condizente com as crenças que guiam o grupo e também com as informações que são relevantes para a decisão. Por esse motivo é que se deve estruturar a organização de modo que a decisão racional, do ponto de vista do indivíduo que a toma, continue racional quando for avaliada de acordo com os interesses do grupo (SIMON, 1995).

O diálogo entre Eilon e Simon explica o ambiente para tomada de decisão dos grupos de pressão existente nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Segundo os autores, diante de várias alternativas, o fluxo para tomada de decisão será previamente definido, pois será levado em consideração se a utilização da informação será como processo ou conhecimento e qual o modelo teórico predominante no momento do *timing* de execução das ações de influência e defesa de interesses.

Assim, balizados em estudos empíricos, comparados com a estrutura do processo decisório das comissões temáticas, presentes as características dos modelos distributivista, informacional e partidário (ROCHA; BARBOSA, 2008), somados à necessidade de identificação do *timing* dos grupos de pressão, é possível estabelecer a predominância dos modelos teóricos em cada um dos três momentos de decisão das comissões permanentes.

Quando a proposição aguarda a indicação de relatoria (Ponto Decisão Um), o presidente da comissão utiliza sua prerrogativa regimental exclusiva de distribuição da matéria, muitas vezes, para obter ganhos futuros e benefícios de trocas com os membros da comissão. Nesse

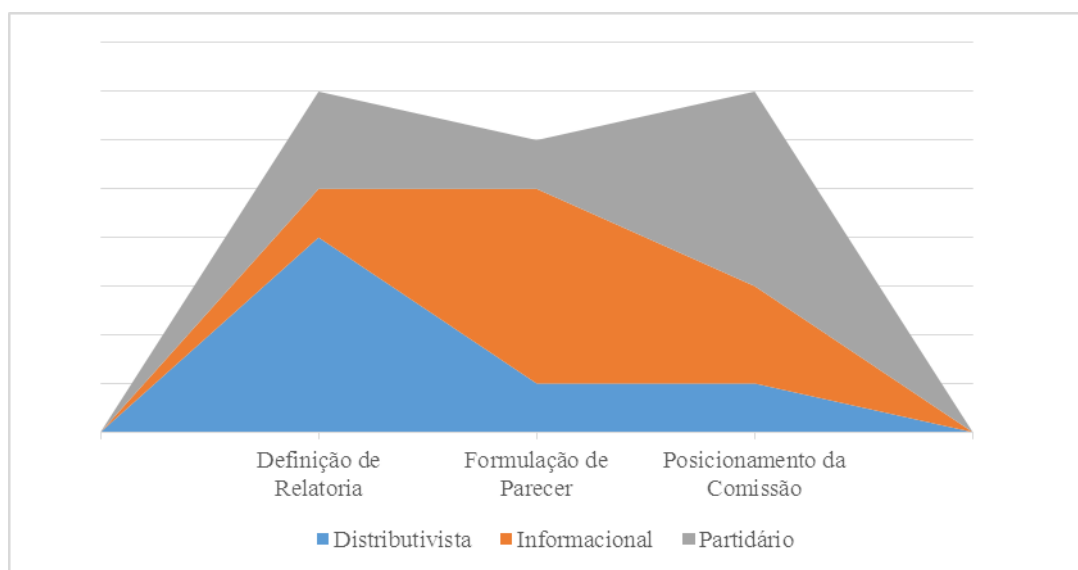
momento de trabalho das comissões, o modelo distributivista terá maior intensidade do que o informacional e o partidário.

Quando a proposição aguarda a apresentação de parecer pela relatoria (Ponto de Decisão Dois), o modelo informacional é mais intenso, pois o ambiente é provido por incertezas e riscos que o parlamentar busca diminuir com a utilização de especialistas internos e externos ao Poder Legislativo. Por meio de justificativas é realizada a instrução sobre determinado tema, que servirá como subsídio ao relator para a construção de pareceres. Importante ressaltar que os modelos distributivista e partidário também estão presentes nesse momento de decisão, mas com intensidade menor.

Finalmente, quando a proposição está pronta para pauta (Ponto de Decisão três), o modelo partidário tem maior peso do que os outros dois, uma vez que a vontade do partido terá maior influência quando a proposição estiver sendo debatida e votada no plenário da comissão permanente.

O gráfico1 demonstra a intensidade da predominância dos modelos teóricos frente aos três momentos decisórios das comissões, sob a perspectiva dos grupos de pressão.

Gráfico 1 - Níveis de Influência dos Modelos Teóricos nas Comissões



Fonte: Autor

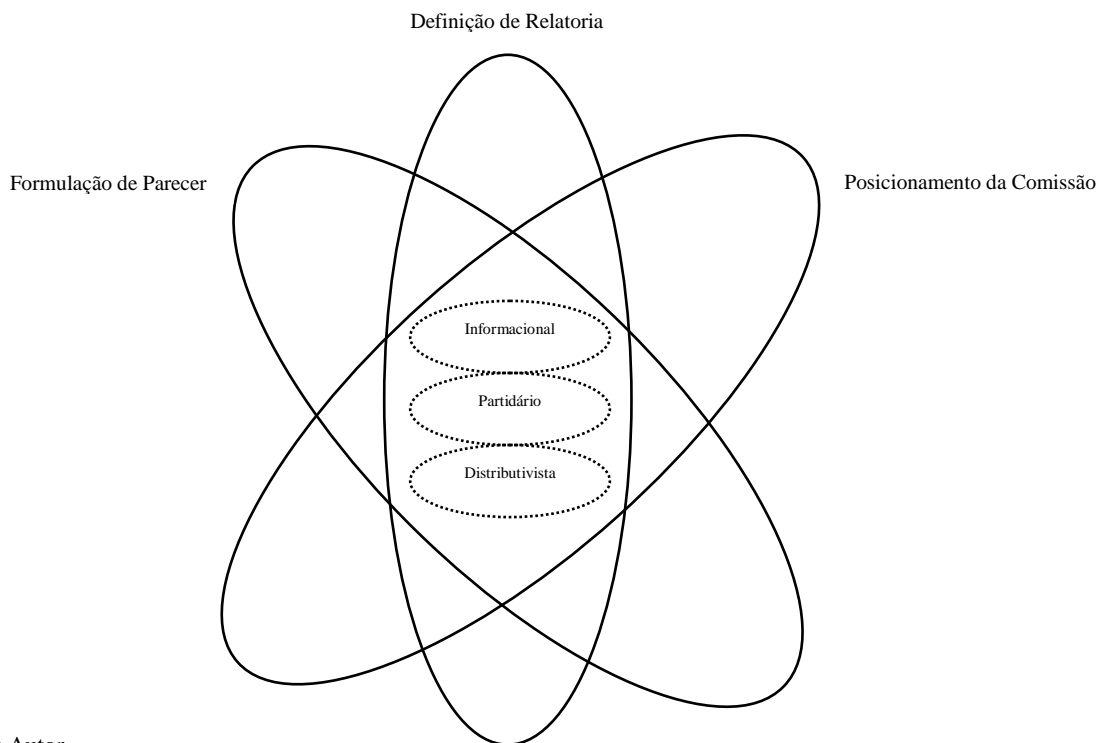
Dessa forma, as ações de influência e defesa de interesses devem ser estabelecidas nos três momentos de decisão das comissões e adequadas às características de intensidade dos modelos distributivista, informacional e partidário presentes nos trabalhos legislativos das comissões permanentes.

As ações dos grupos de pressão devem ser estruturadas de modo a garantir que o pensamento e as teses defendidas sejam aceitos pelos deputados federais nos três momentos de decisão e que possa ser explicada pelos preceitos estabelecidos pelos modelos teóricos. Essas ações não podem ser implementadas fora do ponto exato destinado ao trabalho dos grupos de

pressão. É necessário identificar o momento adequado para a configuração desse trabalho de convencimento.

O *timing* exato para a execução dessas ações será quando existir um ponto comum que atenda as características dos três modelos teóricos, pois, os três momentos básicos de decisão das comissões podem ser explicados pelos modelos distributivista, informacional e partidário, conforme demonstrado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Pontos de Decisão das Comissões



Fonte: Autor

Em cada fase do ciclo, as relações dos grupos de pressão são realizadas com deputados em diferentes funções: o presidente da comissão indica o relator, o relator faz o parecer, e o plenário da comissão delibera. O momento oportuno de ação dos grupos de pressão nas comissões permanentes será quando a atividade de pressão puder atender, ao mesmo tempo, os interesses dos parlamentares, explicados pelas características dos três modelos. Ou seja, o parlamentar possui subsídios para trocas futuras com outros parlamentares, alcança uma considerável diminuição do nível de incertezas sobre as consequências de seu parecer e não interfere em interesses de seu partido afetos à matéria em debate.

4 A ação dos grupos de pressão nos momentos de decisão das comissões permanentes

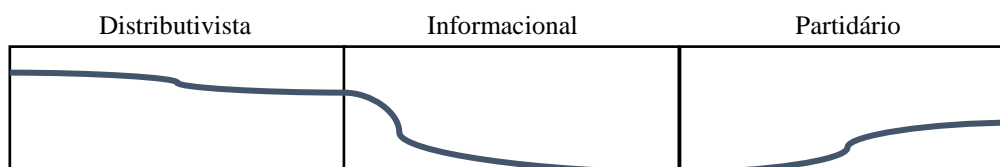
Ao ter conhecimento da existência dos três modelos teóricos nos trabalhos das comissões e da necessidade de identificação do *timing* e a do momento oportuno de atuação dos grupos de pressão, o objetivo desta seção é demonstrar qual dos três modelos teóricos melhor

explicará as ações de influência e defesa de interesses realizadas pelos grupos de pressão perante os membros das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

4.1 Ponto de Decisão Um – Definição de relatoria

O espaço de atuação dos grupos de pressão é mais limitado, pois as características distributivas predominantes nesse momento restringem as ações de pressão, uma vez que o oferecimento de ganhos e mecanismos de trocas é uma relação que ocorre, mais facilmente, entre os deputados federais, como descrito na figura 3.

Gráfico 3 – Ponto de Decisão Um – Definição de Relatoria



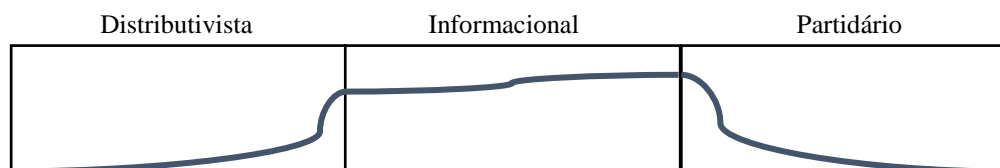
Fonte: Autor.

As ações disponíveis aos grupos de pressão ficam restritas em contatar algum membro da comissão, com o objetivo de influenciá-lo a solicitar ao presidente da comissão a relatoria da proposição. Ou então, contata-se o próprio presidente da comissão, na tentativa de convencê-lo a indicar algum deputado que seja convergente com as teses defendidas pelo grupo de pressão.

4.2 Ponto de Decisão Dois – Formulação de parecer

Os objetivos dos grupos de pressão são de influírem no processo decisório, agindo primordialmente na decisão política, variando algumas opiniões quanto à extensão dessa influência e quanto à forma sob a qual ela é exercida (TOLEDO, 1985).

Gráfico 4 – Ponto de Decisão Dois – Formulação de Parecer



Fonte: Autor.

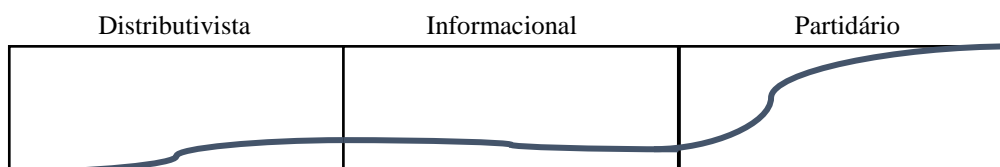
A ação dos grupos de pressão é realizada com mais facilidade durante essa fase decisória da comissão permanente, pois é o momento de apresentar ao relator o posicionamento dos grupos sob determinada proposição. Essa atividade de pressão é concretizada por meio da elaboração de justificativas sob a forma de petições, memoriais ou pareceres que são empregados junto aos deputados federais, na tentativa de adequar o texto da proposição aos interesses defendidos pelos grupos de pressão (ARAGÃO, 1994).

A predominância do modelo informacional nos trabalhos das comissões configura-se no momento mais fértil para ação dos grupos de pressão. Isso porque o trabalho de diminuição dos riscos e incertezas sobre determinada proposição pode ser oferecido, desde que não prejudique as opções de trocas construídas entre os membros da comissão e não divirja com alguma determinação estabelecida pelo partido do relator da proposição.

4.3 Ponto de Decisão Três – Posicionamento da comissão

O último momento de decisão nas comissões temáticas - quando a proposição está pronta para discussão e votação - é considerado predominantemente partidário. As ações dos grupos de pressão têm uma amplitude intermediária entre o primeiro e o segundo momento de decisão na comissão, conforme demonstrado na figura 5.

Gráfico 5 – Ponto de Decisão Três – Posicionamento da Comissão



Fonte: Autor.

Os deputados federais votam livremente, desde que não tenham alguma orientação das lideranças partidárias indicando a forma de posicionamento sobre a matéria. Por isso, características distributivista e informacional também estão menos presentes nessa fase. Nesse ponto do processo decisório da comissão, os grupos de pressão buscam cooptar os demais membros da comissão para que possam apoiar ou rejeitar o parecer do relator, a fim de garantir que os interesses da pressão coincidam com o resultado de votação da proposição.

4.4 Momento mais adequado para ações dos grupos de pressão

Segundo Rocha e Barbosa (2008, p. 95), o resultado agregado da organização legislativa, segundo o modelo informacional, seria o fortalecimento do Poder Legislativo. Este se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas. Por conseguinte, geraria um maior equilíbrio entre os Poderes. Seria razoável esperar, ainda, a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas, em sua maioria, de cunho universalista.

Dessa forma, é possível concluir que momento ideal para o exercício das ações de influência e defesa de interesses no processo decisório das comissões permanentes é quando o modelo teórico informacional for o predominante. Isso porque esse modelo encontra-se no campo mais comum e propício para o exercício da pressão, entendida como as atividades de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, mediante o uso de sanções ou

ameaças de sanções, buscam influenciar nas decisões tomadas pelo poder político. ‘Essa influência sempre ocorrerá, seja para mudar a distribuição prevalente de bens, serviços e oportunidades, seja para conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político (TOLEDO, 1985).

5 Conclusão

O artigo buscou descrever os processos de trabalho e a metodologia de concretização das atividades que os grupos de pressão utilizam para exercer seu papel nas atividades desempenhadas pelos parlamentares nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Foi possível concluir que uma das principais funções desses grupos nos trabalhos das comissões é servir como um mecanismo para redução das incertezas dos parlamentares em relação aos temas discutidos no Parlamento. Com isso, alguns conflitos entre os membros das comissões podem ser diminuídos, e o processo de apreciação de políticas públicas, melhor instruído. O artigo buscou nos conceitos dos modelos teóricos distributivista, informacional e partidário a explicação dessa constatação.

Outra conclusão alcançada foi que não existe um modelo teórico único de explicação dos trabalhos das comissões. Os três modelos explicam as atividades dos parlamentares em diferentes níveis de intensidade, que em alguns momentos caracterizam-se pelo modelo distributivista, em outros, pelo informacional e, num terceiro momento, pelo partidário.

O processo decisório das comissões temáticas foi dividido em três momentos de decisão. Assim, foi possível identificar em qual momento de cada uma dessas fases os grupos de pressão precisam interagir com o Legislativo para implementação das ações de influência e defesa de interesses.

Também foi possível concluir que as ações dos grupos de pressão só serão eficazes se puderem atender, ao mesmo tempo, as necessidades dos parlamentares exigidas pelos três modelos teóricos distributivista, informacional e partidário.

A definição mais importante alcançada pelo estudo foi estabelecer que o modelo teórico informacional é o mais adequado para o exercício dos trabalhos de pressão. Isso porque é função básica dos grupos de pressão instruir os membros das comissões permanentes por meio de documentos técnicos. Assim, diminuem-se as incertezas dos parlamentares sobre as consequências das políticas implementadas em debate nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Portanto, é o momento do processo político em que o sistema mais se abre para informações externas.

Dessa forma, as atividades dos grupos de pressão passam a ser parte necessária no processo decisório do Parlamento, servindo como instrumento de auxílio na construção de políticas públicas eficazes e, de fato, necessárias à sociedade brasileira.

Referências

- ARAGÃO, Murillo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo.** São Paulo: Maltese, 1994.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política.* 10 ed., São Paulo: Malheiros, 2003. p., 428.
- BECKER, Gary S. A. Theory of Competition among Pressure Groups for political influence. **The Quarterly Journal of Economics** v. XCVIII, 1983.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília: UNB, 1991.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados (2013). **O Papel das Comissões.** Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes>>. Acesso em: 29 maio 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jun. 2013.
- CARVALHO, Nelson Rojas. **E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- EILON, S. What is a decision? *Management Science.* v. 16., n. 4, **Application Series Dec.**, 1969.
- GILLIGAN, Thomas W. and KREHBIEL, Keith. The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization. **Legislative Studies Quarterly** 19, n. 2 (May), p. 181-214, 1994.
- KIEWIET, Roderick; McCUBBINS, Mathew D. **The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process.** London: The University Chicago Press, 1991.
- LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente.** *Bib.* n 37, p 3-38, 1994.
- OLETO, Ronaldo Ronan. Percepção da Qualidade da Informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 35, n.1, p. 57-62, jan./abr. 2006.
- ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. **Rev. Sociol. Polit.** v.16, suppl., p. 93-104, 2008.
- TOLEDO, G. A. **Grupos de Pressão no Brasil, Curso Modelo Político Brasileiro.** v. III, PrND, Brasília, 1985.

Artigo recebido em: 16/07/2013

Artigo aceito para publicação em: 04/12/2013



OS ATORES-CHAVE NO PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DAS COMISSÕES PERMANENTES

THE MAIN ACTORS IN THE DECISION MAKING IN THE STANDING COMMITTEES

Osmar de Oliveira Aguiar*

Resumo: O presente artigo descreve os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a partir de uma análise de como influenciam na tomada de decisões naqueles órgãos. Essa análise parte de três variáveis: poder de agenda, poder de veto (veto player) e capacidade de influenciar na decisão final do colegiado. Para tanto, o método utilizado foi de levantar as atribuições regimentais de cada um dos atores definidos em comparação com os poderes dos demais parlamentares. Concluiu-se que a concentração de poderes em determinados atores pode influenciar na tomada de decisões.

Palavras-chaves: Comissões Permanentes; Processo Decisório; Veto Players; Poder de Agenda.

Abstract: This article describes the main actors in the decision-making process in the standing committees of the Chamber of Deputies (Câmara dos Deputados), from an analysis of how they influence decision making in those organs. This analysis is based on three variables: agenda power, veto player and the ability to influence the final decision in the committee. Thus, the method used was to raise the regimental duties of each of the actors defined in comparison with the other parliamentary powers. It was concluded that the concentration of powers in certain actors can influence decision making.

Keywords: Standing Committees, Decision Making, Veto Players, Agenda power.

1 Introdução

A literatura tem demonstrado que o formato das comissões permanentes tal qual conhecemos hoje no Legislativo americano está associado ao objetivo de descentralização de

*Osmar de Oliveira Aguiar, graduado em Letras, especializado em Processo Legislativo, mestrando em Poder Legislativo na Pós-Graduação/CEFOP da Câmara dos Deputados. Trabalha na Assessoria Técnica da Liderança do PDT na Câmara dos Deputados (osmar.aguiar@camara.leg.br).

poder. Essa descentralização levou à institucionalização dos colegiados, com regras e procedimentos próprios e autonomia na tomada de decisões, o que fortalece o poder de seus membros.

Já no Brasil, para melhor compreender o processo decisório nas comissões permanentes do Legislativo brasileiro, é preciso entender a organização legislativa da Câmara dos Deputados. Esse entendimento passa não só pela estrutura e funcionamento dos órgãos internos, como também pelos interesses e preferências dos atores que participam ativamente do processo decisório.

Nesse sentido, diferente do que se verifica na *House of Representatives* (câmara baixa) norte-americana, a centralização do processo decisório por parte de alguns atores-chave tem influenciado nas decisões da Câmara dos Deputados e, de algum modo, direcionado o processo de tomada de decisões, o que pode influenciar sobremaneira os resultados das políticas públicas aprovadas.

Com o objetivo de compreender tal influência, este artigo procura descrever quem são esses atores que participam ativamente do processo legislativo, centralizando o poder e a tomada de decisão no âmbito das comissões permanentes. Para tanto, são escolhidos os quatro atores que, de acordo com as normas regimentais, influenciam destacadamente as decisões tomadas nas comissões: o presidente da Câmara, os presidentes de comissões, os líderes partidários e do Governo e os relatores de proposições.

Assim, a influência desses atores será mensurada a partir de três variáveis: poder de agenda, poder de veto e poder de influência no resultado final. A partir dessas variáveis, será possível identificar como esses atores interferem no processo legislativo dentro das comissões e que mecanismos regimentais e legais costumam usar para centralizar o processo decisório no âmbito desses colegiados.

O artigo está dividido em três partes. A primeira parte traz a revisão de literatura norte-americana e brasileira acerca do processo decisório e das comissões permanentes. A segunda parte trata da definição das variáveis que compõem o estudo. Por fim, a terceira parte é constituída da análise dos principais atores que interferem no processo decisório no âmbito das comissões.

2 O processo decisório no âmbito das comissões

Com o objetivo de fortalecer o poder do Congresso, enfraquecido durante a ditadura militar, o Constituinte de 1988 aprovou algumas medidas, dentre as quais se destaca a prerrogativa das comissões permanentes de poder aprovar proposições sem a anuência direta do plenário de ambas as casas legislativas, também denominado poder conclusivo na Câmara dos Deputados e poder terminativo no Senado Federal.

Assim, o poder conclusivo/terminativo seria a regra, ao passo que o plenário a exceção. Como corolário desse processo, as comissões tiveram um novo papel no cenário político do Congresso Nacional, inclusive com um poder decisório, o que despertou a atenção de estudiosos locais e internacionais a respeito das peculiaridades do funcionamento desses colegiados.

De início, a intenção é a descentralização do poder conferido ao Plenário para as Comissões temáticas. Nesse caso, a Constituição Federal partiu do mesmo entendimento e a mesma sistemática envolvidos no funcionamento do sistema de comissões dos Estados Unidos, onde, segundo a literatura produzida a respeito da escolha racional, pode ser explicada pelo modelo conhecido como principal-agente. Conforme esse modelo, um Principal delega tarefas para um agente (comissões permanentes) num ambiente de informação ética, de modo que o bom funcionamento da relação depende de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes (NASCIMENTO, 2009).

Essa interpretação a respeito do principal varia de acordo com a abordagem da teoria escolhida. Para a teoria informacional, o principal é a Câmara dos Deputados ou o plenário; para a teoria distributivista, as comissões devem servir ao propósito de seus membros e; para a teoria partidária, é o partido majoritário que assume a função do principal.

De igual modo, essas teorias atribuem diversas finalidades para as comissões. Segundo o modelo distributivista, a organização das comissões objetiva facilitar os ganhos de troca, e o objetivo do colegiado é atender as bases eleitorais. Já a perspectiva informacional defende o argumento da importância de uma legislatura bem informada, em que os legisladores têm mais possibilidades de acerto na avaliação dos caminhos a serem traçados, pois o acesso à informação e o conhecimento adquirido permitem a compreensão das variáveis envolvidas, facilitam o entendimento de opções e ampliam a condição de projetar resultados, diminuindo o risco de insucesso da opção adotada. Segundo esse modelo, ao atuarem em determinadas comissões por consecutivos mandatos, os parlamentares adquiririam conhecimento especializado na área à qual a comissão se restringe. Por conta desse conhecimento especializado, os partidos políticos seriam constrangidos a não trocarem os parlamentares dessas comissões (KHREBIEL, 1991).

Finalmente, para o modelo partidário, o partido pode influenciar diretamente o processo legislativo das comissões e a produção de políticas públicas.

Entretanto, é conveniente ressaltar que essa abordagem teórica americana ajuda a compreender, apenas em parte, o funcionamento das comissões temáticas no Brasil, pois, para um entendimento mais aprofundado do papel que elas exercem, o pesquisador deve se valer de uma combinação de fatores, evitando o que poderia ser uma visão estilizada do agir do Poder Legislativo .

Conquanto as comissões venham a ocupar lugar de importância no cenário nacional por conta do poder conclusivo conferido a elas pela Constituição de 1988, há de se ressaltar que não houve, por parte da Câmara dos Deputados, a reforma institucional necessária para o exercício pleno desse poder, pois há indícios de centralização do poder nas mãos de alguns atores políticos quanto à tomada de decisões, o que, em certa medida, pode influenciar no processo de institucionalização das comissões.

Nesse sentido, pode-se considerar que, em geral, as análises sobre o Congresso Nacional dividem-se entre as que enfatizam o elemento distributivo no comportamento dos legisladores, oriundos de incentivos eleitorais de natureza personalizada, e as que privilegiam o poder de agenda dos líderes partidários e a influência do Poder Executivo na condução dos trabalhos das Casas Legislativas (SANTOS, 2005).

Esse poder de agenda do Poder Executivo se nutre de algumas características na organização da Câmara dos Deputados, principalmente na centralização do processo decisório e na concentração de poder na mão de alguns parlamentares investidos em funções de caráter estratégico.

Para Figueiredo e Limongi (1999), o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, elaborado após a promulgação da Constituição e justificado a partir da necessidade de adequar a organização interna do Poder Legislativo ao novo quadro constitucional, pouco contribuiu para regular os trabalhos legislativos e alterar as práticas e os costumes do período autoritário. Nesse sentido, os autores destacam que o processo legislativo continua dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares - os membros do colégio de líderes - e converge quase que exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho nas comissões.

Desse modo, a maneira desigual como as normas internas que regem os trabalhos na Câmara dos Deputados distribuem os direitos parlamentares contrasta com a igualdade de prerrogativas igualitárias conferidas pela Constituição. Assim, a descentralização e a fragmentação do Parlamento esperados a partir dos dispositivos constitucionais dão lugar a uma centralização dos trabalhos nas mãos de uns poucos privilegiados, uma vez que a organização do processo decisório distribui de maneira desigual e concentradora recursos e atribuições parlamentares (FIGUEIREDO, 2001).

A partir disso, resta saber a influência que exercem alguns atores no processo de tomada de decisão no Poder Legislativo e como e por que ocorre o processo de centralização das decisões.

3 Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes

Após análise dos principais atores que intervêm no processo decisório no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, foram selecionados para o objetivo do

presente artigo os seguintes: presidente da Câmara dos Deputados, presidente de comissão, líderes e vice-líderes partidários, relatores de proposições nas comissões e líder do Governo.

A escolha desses atores se justifica a partir da descrição das funções regimentais e constitucionais de cada um deles nas etapas do processo legislativo da Câmara dos Deputados nas comissões permanentes e especiais temporárias. Para tanto, foram verificadas três variáveis possíveis, a fim de aferir adequadamente como influenciam no processo decisório nas comissões.

A primeira variável é o poder de agenda de cada um desses atores, definido aqui como a capacidade de determinar quais proposições irão a voto na comissão e quando serão apreciadas. O conceito de poder de agenda na literatura da Ciência Política está mais associado à definição da agenda por parte do Poder Executivo. Tentaremos aqui trazer o conceito de poder de agenda para as relações entre parlamentares.

Para Figueiredo e Limongi (1999), poder de agenda significa que a maioria conta com os meios institucionais para aprovar as medidas que prefere no *status quo*, superando os obstáculos que a minoria anteporá às suas pretensões e seus problemas de coordenação ou ação coletiva. Esse conceito, ainda que formulado no contexto das relações Executivo-Legislativo, aproxima-se mais do estudo a que se propõe este artigo.

Nos trabalhos das comissões, essa variável pretende avaliar qual a influência de cada um dos atores na definição e cumprimento da pauta de votações. Segundo Powell (2005), a avaliação do poder de agenda e a capacidade do parlamentar de influenciar a agenda legislativa, em última instância, é uma forma de avaliar o grau de *accountability* vertical, isto é, o comportamento dos parlamentares em relação à representação e ao cumprimento dos interesses de seus eleitores. Assim, se um parlamentar influencia pouco na definição da agenda, isso implica que terá pouca oportunidade de dar voz aos interesses de seus eleitores, o que leva a uma ruptura no processo de representação, tanto de interesses quanto de opiniões e perspectivas.

A segunda variável é o poder de veto. Segundo Tsebelis (1995), trata-se do ator com poder de veto (*veto player*) em diferentes contextos institucionais. Um *veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política. A teoria dos *veto players* propõe ainda que qualquer sistema político pode ter seu desenho institucional reduzido a um determinado número de atores capazes de vetar possíveis alterações no *status quo* legislativo (TSEBELIS, 1995).

O conceito de *veto player* origina-se da ideia de pesos e contrapesos incluída na Constituição norte-americana e nos textos constitucionais clássicos do século XVIII; implícita ou explicitamente, é mencionado nos estudos contemporâneos (LIJPHART, 2003). Nos sistemas pluripartidários, como o do Brasil, Tsebelis (1995) identifica os *veto players* partidários.

Isso implica dizer que qualquer alteração na legislação desse sistema se dará apenas com a concordância desses atores. E, dentro do intervalo de preferências, no *status quo* compartilhado por eles, e, caso não exista esse intervalo de preferências, o *status quo* será mantido.

No contexto das comissões da Câmara dos Deputados, os atores com poder de veto são aqueles que influenciam na tramitação de proposições e no resultado, seja na aprovação ou rejeição, seja com o poder de não decisão.

Por fim, a terceira variável é a capacidade de influenciar a decisão final na Comissão. Nesse sentido, o objetivo aqui é avaliar o poder que os atores têm de convencer os pares na votação final das proposições no âmbito da comissão. Para tanto, serão analisadas as disposições regimentais que permitem aos atores uma participação mais ativa na decisão final das proposições, como poder de destacar emendas, parte de textos de pareceres do relator e substitutivos para irem à votação, além do adiamento de discussão e votação de proposições.

4 Influência dos atores no processo decisório

4.1 O presidente da Câmara dos Deputados

O presidente da Câmara dos Deputados exerce um papel relevante no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Essa relevância, segundo Vieira (2011), se dá tanto pela condição de representante de interesse de partidos ou blocos parlamentares, especialmente quando integrantes de coalizões que dão sustentação política ao Governo Federal no Congresso Nacional, quanto por serem autoridades ocupantes de importantes postos de comando político, detentores de privilégios e prerrogativas capazes de lhes proporcionar posição relevante nos processos decisórios internos do Parlamento e, assim, influência na definição de políticas e rumos para o país.

As atribuições regimentais (BRASIL, 1989) do presidente da Câmara dos Deputados que guardam relação com o processo de tomada de decisões no âmbito das comissões envolvem a prolação do despacho inicial das proposições às comissões permanentes ou especiais (art. 17, II, b); designação de membros titulares e suplentes das comissões, após comunicação dos líderes (art. 17, III, a) ou, independentemente desta, se expirado o prazo para designação; convidar o relator, ou outro membro da comissão, para esclarecimento de parecer (art. 17, III, d) e; julgar recurso contra decisão de Presidente de Comissão em questão de ordem (art. 17, III, f).

O presidente da Câmara dos Deputados detém um cabedal significativo de poderes de condução dos trabalhos legislativos e de intervenção nos processos decisórios internos. Uma análise desses poderes e prerrogativas contribuirá para uma melhor compreensão do peso político do cargo em análise, do modo como as deliberações são tomadas no âmbito da Câmara dos Deputados, dos procedimentos a que as proposições legislativas estão sujeitas durante a

tramitação e da participação dos demais agentes com poder de decisão dentro do Parlamento (VIEIRA, 2011).

O despacho inicial do presidente da Câmara dos Deputados é que define a trilha pela qual a proposição seguirá. É o segundo passo na definição dos rumos da proposição legislativa, já que o primeiro se refere à tomada de decisão inicial quanto ao recebimento da proposição, pois, segundo o § 1º do art. 137, a Presidência devolverá ao autor qualquer proposição que versar sobre matéria alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional e que viole as normas regimentais.

Segundo Vieira (2011), tendo sido uma proposição considerada apta à tramitação pelo presidente da Câmara do ponto de vista constitucional e regimental, compete-lhe indicar as comissões que deverão sobre ela se pronunciar, bem como a ordem em que deverão os respectivos pareceres ser emitidos. Essa sequência na apreciação é relevante, uma vez que, em Plenário, terá preferência sobre os demais o parecer da última da comissão de mérito, caso esta conclua pela apresentação de um substitutivo.

Esse despacho inicial também definirá se a proposição terá ou não poder conclusivo, ou seja, se tramitará com a dispensa da apreciação final do plenário da Câmara dos Deputados, com base no que dispõe o art. 24, II do Regimento Interno (BRASIL, 1989).

Nesse sentido, o presidente da Câmara dos Deputados detém certa influência no poder de agenda das comissões, na medida em que define os órgãos colegiados pelos quais a proposição deverá seguir, ainda que condicionado à observância das atribuições regimentais de cada uma das comissões, estabelecida para todas as comissões definida no art. 32.

Vale esclarecer que a área de competência de uma comissão é uma variável central ao seu poder. Se o presidente aplica ao caso concreto, e com boa dose de autonomia, os critérios de competência, resta patente a importância de sua decisão e de suas prerrogativas. Apesar de os parlamentares terem a prerrogativa de requererem a apreciação da matéria por um órgão colegiado que não constava no despacho inicial, a decisão final compete ao presidente da Câmara, conforme teor do art. 17, II, c do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989). Por essa razão, não se pode relativizar, nesse aspecto, o poder de agenda do Presidente da Câmara.

O poder de veto do presidente da Câmara dos Deputados se limita ao julgamento de reclamações e recursos a questões de ordem oriundas de decisões dos presidentes de comissão. Nesse caso, por competir ao presidente da Câmara a palavra final, há um relativo poder de veto, pois a decisão do presidente pode implicar o cancelamento da decisão parcial ou total tomada no âmbito da comissão.

De igual modo, o presidente da Câmara, segundo as normas regimentais, pode influenciar na decisão final em sede de recurso. O art. 55 do Regimento Interno dispõe que a

nenhuma comissão cabe manifestar sobre o que não for de sua atribuição específica. Nesse caso, é competência do presidente da Câmara declarar o parecer de uma comissão como não escrito.

Nesse sentido, o presidente detém alguns poderes de controle de atividades das comissões permanentes e temporárias. Cabe-lhes inicialmente cuidar para que se restrinjam em seus pareceres, a matérias de suas respectivas competências, podendo ele mandar excluir dos autos de tramitação manifestações que entenda extrapolar esses limites, inclusive emendas ou substitutivos apresentados pelas comissões (VIEIRA, 2011).

Por derradeiro, Vieira (2011) ressalta a competência que tem o presidente da Câmara de designar relatores em Plenário para substituírem as comissões sempre que proposições forem incluídas na pauta sem pareceres, o que ocorre nas tramitações em regime de urgência e nos casos em que as comissões perdem a oportunidade de manifestação por não cumprirem os prazos regimentais.

4.2 Os presidentes de comissões

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) atribui ao presidente das comissões a tarefa de dirigir os trabalhos legislativos do órgão colegiado pelos quais é responsável. Além dessas tarefas, destacam-se as seguintes atribuições: dar à comissão e às lideranças conhecimento da pauta de reuniões; designar relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas; conceder a palavra aos membros da comissão, aos líderes e aos deputados que a solicitarem; submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da comissão e proclamar o resultado da votação; resolver, de acordo com o Regimento, as questões de ordem ou reclamação suscitadas na comissão e definir a pauta das reuniões da comissão.

O poder de agenda do presidente da comissão é explícito, na medida em que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado. Nesse sentido, o Presidente da Comissão tem também a prerrogativa de retirar uma proposição de pauta, de ofício, antes e durante a discussão da matéria. Trata-se de um poder de agenda direto.

Em princípio, o poder de veto do presidente da comissão não parece tão forte e direto como o poder de agenda, isso porque ele não dispõe de instrumentos regimentais formais fortes o suficiente para bloquearem a pauta da comissão. Na condição de presidente, a lógica seria conduzir os trabalhos e não funcionar como alguém que está obstruindo a pauta.

No entanto, se consideramos que o Regimento Interno (BRASIL, 1989) lhe confere a discricionariedade de pautar os projetos que irão à votação nas reuniões deliberativas da comissão, o poder de veto fica explícito. Primeiro, a partir do momento em que o presidente deixa de pautar os projetos que não lhe interessam. Segundo, porque o presidente tem a prerrogativa regimental de retirar de pauta proposições *ex officio*, isto é, sem anuência do

plenário, o que lhe garante forte poder de veto. A ressalva a este poder só virá da inclusão extrapauta requerida por um terço dos parlamentares da comissão, em que será obrigatória a inclusão do projeto na Ordem do Dia da comissão, desde que aprovado pela maioria simples.

Na condução do processo legislativo na comissão, a possibilidade de influência no resultado final é muito relativa, pois este dependerá do convencimento do colegiado a respeito do que será debatido. Mesmo assim, há de se ressaltar que o presidente da comissão controla o processo de discussão e votação e, por conta disso, pode declarar aprovação ou rejeição de proposições a partir da votação, devendo aqueles que discordarem pedir a verificação do resultado ou do quórum. Nesse sentido, o presidente dispõe de prerrogativas regimentais que podem ainda interferir no resultado final de uma deliberação quando decide o momento exato da votação, o que pode influenciar no quórum favorável ou contrário à matéria.

Por fim, como o presidente de comissão tem a prerrogativa de indicar os relatores das matérias sujeitas à análise do colegiado, é lícito a ele avocar a relatoria de algumas matérias que considere importantes, o que aumenta ainda mais o seu poder de veto e de influência na decisão final, já que pode também alterar o conteúdo da proposição inicial. Entretanto, há de ressaltar que, quando o presidente é relator de alguma matéria, não poderá presidir a comissão quando da discussão e votação da matéria do qual é relator, conforme arts. 41, parágrafo único, e 43 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989).

4.3 Os líderes partidários

As prerrogativas dos líderes de bancadas foram fortalecidas já durante a segunda etapa de trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que usava a centralização dos poderes nas mãos dos líderes dos maiores partidos como tática para acelerar as negociações entre as forças políticas naquela ocasião. Essa centralização foi mantida posteriormente pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989), resultando em alguns poderes dos líderes partidários no processo decisório.

No que se refere ao funcionamento organizacional, os primeiros estudos institucionais a respeito do funcionamento do Poder Legislativo apontavam para um quadro político composto por partidos pouco ideológicos e parlamentares com atitudes individualistas voltadas para as questões paroquiais e que, nas votações no plenário, não seguiriam a orientação do líder.

Por outro lado, os estudos mais recentes, como os de Figueiredo e Limongi (1999), recuperam a ideia da hegemonia dos partidos políticos no processo decisório a partir da centralização política na arena legislativa, a qual garantiria a estabilidade das decisões coletivas e produziria políticas públicas mais eficientes. Nesse sentido, nas votações, o comportamento individual dos parlamentares estaria sendo influenciado pelos partidos políticos na figura dos líderes de bancada e pelos poderes legislativos do Presidente da República.

De acordo com Figueiredo (2001), os líderes partidários no plenário exercem rígido controle sobre a agenda legislativa, sendo responsáveis pela definição da pauta. Além disso, podem representar suas bancadas e, com isso, controlar o plenário. Assim é que, na prática, tomam as decisões referentes às votações nominais, à apresentação de emendas, à pauta e à ordem de votação das propostas legislativas. Segundo a autora, nesse caso, o Regimento Interno beneficia, especialmente, os líderes dos maiores partidos.

Já no âmbito das comissões permanentes, Santos e Rennó (2002) avaliam que os líderes dos principais partidos ajudam o presidente do órgão colegiado a organizar a 'ordem do dia' e a estipular o número de parlamentares das comissões. As lideranças controlam a distribuição de postos nas comissões, postos estes que são alocados a partir de uma negociação entre estes líderes partidários.

Figueiredo e Limongi (1999) destacam ainda que o papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do colégio de líderes. A influência dos líderes na determinação da pauta dos trabalhos tem relação com o peso ponderado de suas assinaturas para efeito de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas etc. Nesses casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de bancada. Assim, os líderes se encontram em posição privilegiada para influir na direção dos trabalhos legislativos.

Para Faria (2007), esse poder de indicar os membros das comissões por parte do líder partidário pode influenciar no resultado de algumas votações. Isso tem acontecido com frequência quando deputados de apoio ao governo, por exemplo, anunciam previamente seu voto contrário a determinado projeto de lei governista em uma dada comissão permanente. No contexto legislativo brasileiro, esse deputado pode tecnicamente votar contra tal proposição, mesmo sendo ato de indisciplina partidária. O líder de seu partido – legenda que pertence à base de apoio ao Governo, por exemplo – tentaria convencer o parlamentar a votar de acordo com a posição do governo. Não obtendo sucesso, o líder pode transferir o deputado para outra comissão, apenas para evitar que efetive o anunciado voto negativo na deliberação em questão.

Nesse sentido, Pereira e Mueller (2002), ao estudarem a indicação dos membros da comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, enfatizam as funções hierárquicas, mais a de relator, que são distribuídas alternadamente, a cada ano, entre representantes do Senado e da Câmara dos Deputados. Dada a importância desses cargos, as prerrogativas dos líderes partidários na composição da comissão representam, para eles, um importante instrumento de controle do processo de elaboração do orçamento, assim como um meio de recompensar ou punir seus membros.

Na Câmara dos Deputados, praticamente nenhum projeto de lei é submetido ao plenário sem que os líderes façam uma prévia avaliação política da proposta (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Antes das sessões da Câmara dos Deputados, especialmente nos dias em que ocorrem votações, as lideranças partidárias discutem as matérias sob apreciação e tentam chegar

a um acordo sobre a posição a ser tomada em plenário. Chegando-se a um acordo, o projeto é referendado pela maioria dos deputados. Como é possível perceber, a institucionalização do colégio de líderes como instância com poder de decisão pode alijar a maioria dos parlamentares do processo legislativo.

Já durante o processo de discussão e votação de proposições no âmbito das comissões, não há tanta diferença assim, pois os líderes partidários têm prerrogativas que interferem diretamente no processo de tomada de decisão das comissões e reforçam a centralização desse processo. A exclusividade para propor alguns requerimentos, como adiamento de discussão (art. 177, § 1º), adiamento de votação (art. 193, § 3º), criação de comissão especial (art. 34, II), destaque de bancada (art. 161), dispensa de discussão da proposição com todos os votos favoráveis (art. 167), encerramento de discussão (art. 178) faz que os líderes tenham uma participação mais ativa nas deliberações das comissões. Conforme o disposto no art. 9º do Regimento Interno, os líderes (e vice-líderes) podem participar dos trabalhos de qualquer comissão, podendo encaminhar a votação e requerer sua verificação.

Nesse sentido, mesmo com todo esse aparato de dispositivos regimentais favoráveis, a possibilidade de interferir no poder de agenda não é tão clara assim, devido à força que tem o presidente da comissão nesse sentido. Caso o líder não seja da mesma legenda partidária, bloco ou coalizão do presidente da comissão, resta-lhe recorrer à apresentação de requerimentos de inclusão extrapauta e inversão de pauta, todos sujeitos ainda à deliberação do Plenário da comissão, o que relativiza as capacidades de agenda.

Como os líderes partidários influenciam mais no processo decisório do que na agenda das comissões, o poder de veto é bem mais evidente, isso porque podem os líderes solicitar exclusivamente o adiamento de discussão, de votação, destaques e outros instrumentos que protelam a votação das proposições nas comissões.

O poder de veto torna-se também evidente no recurso contra apreciação conclusiva, que exige a assinatura de 1/10 dos deputados ou líderes que representem esse número. A prerrogativa do líder faz que este tenha um poder de veto maior que os deputados individualmente. Por conta disso, um líder ou vice-líder de uma bancada com número de cinquenta e dois ou mais deputados (1/10) poderá sozinho retirar o poder conclusivo de uma comissão, levando a proposição a esperar na fila das que aguardam a deliberação do plenário da Câmara dos Deputados.

Ademais, as lideranças partidárias dispõem de assessorias especializadas para assistência no plenário e nas comissões, as quais atuam no sentido de prover o parlamentar da bancada com as informações necessárias para acompanhamento de proposições legislativas de seu interesse. Nesse sentido, influenciam também no processo de decisão e não decisão por parte da comissão, pois podem orientar suas bancadas a solicitar não só a inclusão, mas também a retirada de proposições de pauta.

Para Rocha e Barbosa (2008), a existência de assessorias institucionalizadas tanto nas lideranças partidárias como nas consultorias legislativas e de Orçamento para apoio às comissões é importante para tornar mais informacional o processo decisório, na medida em que suprem os legisladores das informações relevantes para a tomada de decisões sobre uma determinada política. Ademais, é uma forma pela qual os legislativos vêm ampliando sua capacidade de lidar com uma variedade de temas e, com isso, tentando contrapor-se tecnicamente ao Poder Executivo.

No tocante aos legislativos caracterizados por alto grau de renovação, como o brasileiro, a existência de assessorias institucionalizadas é também uma forma de assegurar um arcabouço informacional permanente à disposição dos legisladores.

4.4 Os relatores nas comissões

Para Khrebiel (2004), as políticas públicas são complexas, e, por conseguinte, as legislaturas eficazes necessitam de um corpo especializado em políticas públicas. A especialização, no entanto, cria assimetrias de informação e, conseqüentemente, aumenta a possibilidade de oportunismos no seu uso.

Assim, o problema da organização do Poder Legislativo seria garantir que as decisões sejam tomadas, em primeiro lugar, atendendo-se às preferências da maioria. Em segundo, com base na maior quantidade possível de informações, com vista a reduzir a incerteza sobre os efeitos das políticas públicas.

Por isso, os relatores têm um papel importante no processo legislativo, na medida em que podem influenciar o colegiado na tomada de decisão. Esse poder de influência reside não só na prerrogativa regimental de selecionar as emendas apresentadas ao projeto, mas também no fato de que é um ator do processo legislativo com delegação para compartilhar com seus pares, na condição de especialista no assunto, as informações e as conseqüências de uma política pública específica.

Para Santos e Almeida (2005), esse poder decorre da função de agente informacional no âmbito da comissão atribuída ao relator. Assim, sob essa perspectiva informacional, os relatores designados nas comissões têm um poder de fato que consiste na possibilidade de fazer uso estratégico de informação. A distribuição de poder proporcionalmente aos partidos produz efeitos importantes no processo decisório de ambas as casas legislativas, ao permitir que deputados da oposição relatem matérias, inclusive de autoria do Poder Executivo, e possam, com isso, exercer influência sobre a decisão das comissões.

Destarte, os relatores de proposições são designados pelos presidentes de comissão e têm como atribuição emitir um parecer conclusivo ou terminativo a respeito do conteúdo da proposição que está encarregado de analisar. Isso porque toda proposição apreciada no âmbito das comissões permanentes deve ser inicialmente examinada por um relator. Nesse exame, o

relator pode sugerir a rejeição ou aprovação de uma matéria e das proposições acessórias, bem como incorporar sugestões de outros parlamentares.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) estabelece prazo para o relator apresentar seu parecer, equivalente, via de regra, à metade do prazo concedido à comissão. No parecer, o relator tem liberdade para aceitar, rejeitar e emendar a proposição inicial ou, até mesmo, acatar as sugestões apresentadas por outros parlamentares. Ademais, se não estiver suficientemente convencido a respeito das consequências da aprovação da proposição, o relator pode requerer, dentro do prazo que lhe é concedido, a realização de audiências públicas para debater o conteúdo da proposição.

Quando o parecer apresentado pelo relator é aprovado, passa a ser o parecer da comissão e é enviado à outra comissão que tiver que apreciar a matéria segundo o despacho inicial ou à Mesa para contagem do prazo para interposição de recurso contra apreciação conclusiva ou, se for o caso, para aguardar a deliberação do plenário. Em caso de rejeição do parecer do relator, caberá ao presidente da comissão a designação do relator do vencido, o qual elaborará um parecer consignando a intenção do colegiado com relação à proposição, que será considerado como parecer da comissão.

Portanto, o poder de agenda do relator se limita à construção de um parecer com conteúdo que possa ir à votação no plenário da comissão, não havendo como auferir quando isso acontecerá, já que, regimentalmente, cabe ao presidente da comissão a elaboração da pauta. Ainda que o relator tenha prerrogativa de selecionar as emendas que serão aprovadas ou rejeitadas, essa opção terá de ser feita visando aproximar o texto com o que deseja o plenário da comissão.

Nesse sentido, Santos e Almeida (2005) sustentam que o relator não possui poder de agenda:

Um *agenda setter* pode selecionar as emendas que constarão da versão final do projeto, de forma a aproximá-lo tanto quanto possível da sua alternativa mais preferida (ou ponto ideal), respeitando os limites definidos pela curva de indiferença do legislador mediano na comissão. Todavia, aos membros da comissão, no momento mesmo de votação do parecer do relator, é permitido oferecer alterações ao texto apresentado por ele. Consequentemente, o mediano é capaz de, em última instância, aprovar uma versão final do projeto que corresponda ao seu ponto ideal. Em segundo lugar, vejamos a questão dos prazos.

Se as preferências do *agenda setter* e do mediano a respeito de uma proposta são tais que o que este aprova não é do interesse daquele, então o *agenda setter* pode agir estrategicamente não colocando a proposta em votação. Vimos, contudo, que o relator não tem esta prerrogativa – é perfeitamente possível para uma maioria da comissão forçar a apreciação de qualquer matéria no plenário desta nos casos em que o relator deixe de oferecer seu parecer dentro do prazo estabelecido (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p.).

Nesse sentido, a maioria sempre pode se impor ao relator, mas o seu grande poder é a assimetria da informação. Ele é um ator com acesso privilegiado às informações da matéria em pauta e, em regra, o mais bem informado sobre isso. Além disso, com a ação permanente na comissão, os deputados constroem uma reputação, a qual pode indicar aos outros membros que ele sempre saiba o que está sendo votado.

De igual modo, a capacidade de veto por parte do relator se restringe tão-somente à proposição em análise, excluindo da votação final dos dispositivos da proposição que entende não ser conveniente para a política pública. Mesmo assim, essa exclusão deve estar de acordo com a preferência da maioria que votará o parecer, o qual pode ser rejeitado se não agradá-la.

Quanto à influência na decisão final, convém destacar a opinião de Santos e Almeida (2005), para quem o mecanismo por meio do qual o relator pode influenciar a decisão da comissão é o uso estratégico de informação que é cara aos legisladores. Do ponto de vista dos demais membros da comissão, esse é um preço aceitável, considerando-se o ganho informacional e a alternativa de gastar tempo e recursos valiosos na coleta de informação.

Por fim, O Quadro 1 apresenta um resumo da centralização do processo decisório no âmbito das comissões a partir dos quatro atores analisados neste artigo.

Quadro 1: Atores e variáveis

Ator	Poder de Agenda	Poder de veto	Influência na decisão final na Comissão
Presidente da Câmara	No despacho inicial pode definir que comissões apreciarão a matéria.	Julgamento de questões de ordem e reclamação contra decisão dos presidentes de comissões.	Julgamento de questões de ordem e reclamação contra decisão dos presidentes de comissões.
Presidente das Comissões	Controla a agenda ao definir a pauta das reuniões ordinárias.	Retirada de pauta <i>ex officio</i> de proposições. Designação de relatores contrários.	Condução da votação da proposição.
Líderes partidários e do Governo	Podem requerer a inversão de pauta previamente estabelecida. Depende de apreciação da maioria.	Estratégias de obstrução a partir das prerrogativas de líder partidário ou do Governo.	Mobilização das bancadas para a aprovação, rejeição ou não decisão.
Relatores	As matérias só serão incluídas em pauta se estiverem relatadas. Mas pode perder a relatoria. Define as emendas e o texto que irão a voto.	Emissão de parecer pela rejeição de proposições. Deve estar em sintonia com o interesse do colegiado.	Conteúdo do parecer emitido.

Fonte: Elaboração Própria

5 Conclusão

A ordem constitucional vigente assegurou a alguns atores da Câmara dos Deputados prerrogativas de interferir no processo legislativo de modo mais decisivo que os demais atores.

Como corolário, esse tratamento diferenciado gerou a centralização do processo decisório tanto no plenário quanto nas comissões.

No âmbito das comissões, tendo em vista a divisão do trabalho e, por conseguinte, a eficiência, a instituição de um poder conclusivo que dispensasse a anuência do plenário para a apreciação da maioria das proposições parecia, num primeiro momento, não só dar maior autonomia àqueles órgãos colegiados, como também fortalecer a iniciativa individual dos parlamentares frente à centralização do processo decisório do Plenário.

Todavia, como as inovações trazidas pela Constituição não foram acompanhadas por uma mudança institucional necessária, o que se verificou é que o cotidiano das comissões muito se assemelha ao que acontece no plenário: alguns atores com poderes centralizados e, por isso, com capacidade de influenciar mais decisivamente no processo legislativo que os demais atores.

Nesse sentido, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) são os instrumentos normativos que garantem essa centralização do poder, pois, além de reforçarem a atuação dos líderes partidários no processo decisório, conferem mais poderes aos relatores de proposições.

Logo, a análise do funcionamento do processo legislativo associada à descrição dos atributos regimentais do presidente da Câmara dos Deputados, de presidente de comissão, de líderes e de relatores permite reconhecer a capacidade que têm esses atores não só de influir na agenda das comissões, como também de contribuir para a não decisão e para a aprovação e rejeição de proposições no âmbito das comissões na Câmara dos Deputados.

Portanto, a centralização do processo decisório em um grupo de determinado de parlamentares que detêm o poder de decidir é uma característica institucional que afeta não só a instância máxima, como também os trabalhos nas comissões.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. 1988. Acesso em: 30 maio 2013.

BRASIL. **Regimento interno.** 10. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_10ed.pdf?sequence=15>. 1989. Acesso em: 13 maio 2013.

FARIA, C. F. S. D. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. **Cadernos da Escola do Legislativo.** v. 9, n. 14. Belo Horizonte. jan./dez. 2007. p. 103-132.

FIGUEIREDO, A. C.: Instituições e política no controle do Executivo. **Dados: Revista de Ciências Sociais.** v. 44. 2001. p. 689-727.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** São Paulo: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). **Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

POWELL, G.B. The chain of responsiveness. In: Diamond, L.; Morlino, L. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

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

KREHBIEL, K. Legislative Organization. **Journal of Economic Perspectives**. v. 18. n. 1. Winter, 2004.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NASCIMENTO, E. O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1. Brasília. p. 95-121, janeiro-junho de 2009.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo-Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, 2002. p. 265-301.

ROCHA, M. M.; BARBOSA, C. F. Regras, incentivos e comportamentos: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 93-104, ago. 2008.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005.

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the chamber of deputies. **Anais...** Conferência Internacional "Politic reform in Brazil in comparative perspective". Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes. Jun. 2002.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **British Journal of Political Science**, 25, 1995, pp. 289-32

VIEIRA, F. S. Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. J. (Org.) **Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 93-120.

Artigo recebido em: 08/07/2013

Artigo aceito para publicação em: 12/12/2013