

38º Encontro Anual da ANPOCS

GT13 – Elites e Espaços de Poder

A elite da elite: formação acadêmica, trajetória política, experiência profissional e a participação dos senadores brasileiros na CCJ e na CAE

Paulo Magalhães Araújo

Universidade Federal do Espírito Santo
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Vitória, 30 de agosto de 2014

A elite da elite: formação acadêmica, trajetória política, experiência profissional e a participação dos senadores brasileiros na CCJ e na CAE¹

Introdução

O artigo focaliza as comissões no Senado Federal no período 1989-2010, que vai da 48^a à 53^a legislatura. O objetivo principal é identificar fatores influentes na triagem dos senadores pelas comissões do Senado, tendo em vista, de um lado a jurisdição das comissões e sua importância na produção legislativa e, de outro, o *background* social e o perfil político dos senadores.

A literatura especializada destaca algumas questões a serem aqui consideradas. Em primeiro lugar, argumenta-se que, nas democracias contemporâneas, os parlamentos são internamente complexos, o trabalho é dividido entre órgãos especializados, e o comportamento de seus membros é pautado por procedimentos racionalizados e universal. Em segundo lugar, a literatura mostra, ancorada em dados empíricos, que na estrutura da organização legislativa, a despeito da interdependência funcional decorrente da divisão do trabalho, as comissões se diferenciam entre si no tocante a sua importância política, devido à abrangência e ao grau de importância da jurisdição de cada uma no conjunto das atribuições parlamentares. Por fim, considera-se que as comissões são arenas especializadas de produção legislativa, criadas para enfrentar os custos informacionais do processo legislativo e subsidiar as decisões do plenário e, para tal, precisa de membros (e *staff*) cujo conhecimento seja compatível com as funções legislativas das comissões.

Dessa afirmação desdobra-se duas hipóteses a serem verificadas. Por uma questão de economia informacional, acredita-se que o processo de seleção dos membros das comissões no Senado leva em conta a *expertise* acumulada pelos parlamentares nos campos profissional, acadêmico e político. No entanto, a distribuição dos parlamentares para as comissões não se dá sem conflito. O número de pretendentes às vagas das comissões mais importantes – no caso, as comissões de *Constituição e Justiça* e de *Assuntos Econômicos* – é superior à vagas disponíveis, de modo que o recrutamento para elas é mais restritivo que para as demais. O ingresso nessas comissões exige recursos

¹ Este trabalho é resultado parcial de pesquisa feita com apoio financeiro do CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Espírito Santo (FAPES).

diferenciais de barganha, de tal modo que, além de qualificação e experiência política compatíveis com a jurisdição dessas comissões, a senioridade e a fidelidade aos partidos e sua ideologia aumentam as chances de nomeação.

O teste de hipóteses será feito por meio de regressão logística binária. Para constatar o peso das *qualidades diferenciais* dos senadores na probabilidade de acesso à CCJ e a CAE, os modelos também serão testados com as comissões de Educação e de Infraestrutura, que são menos cobiçadas pelos senadores e servirão de contraponto na avaliação dos efeitos das variáveis consideradas.

O trabalho está dividido em quatro tópicos, além desta introdução e da conclusão. A partir das principais matrizes teóricas dos estudos legislativos, o primeiro tópico discute a institucionalização do parlamento nas sociedades democráticas bem como os microfundamentos racionais desse processo, a partir de quais se construíram as vertentes básicas dos estudos legislativos: a distributiva, a informacional e a partidária. Essas vertentes serão apresentadas, de modo a evidenciar papel das comissões na organização legislativa.

O segundo tópico aborda o caso brasileiro, com base no cânone teórico dos estudos legislativos e seus desdobramentos no Brasil. O tópico trata do Congresso Nacional buscando evidenciar as diferentes perspectivas sobre o sistema de comissões e suas funções na organização legislativa congressional. O terceiro trata do sistema de comissões no Senado, com base em dados sobre a atual estrutura do sistema comissional e a participação das comissões no trabalho legislativo. O objetivo é fundamentar o argumento de que as diferenças de atribuições entre as comissões redundam numa hierarquia política entre elas, tornando-as mais ou menos cobiçadas pelos senadores. O quarto tópico testa as hipótese acima anunciadas. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

1. Legislativo e Comissões Legislativas

Nos estudos legislativos, as comissões ocupam um lugar de destaque por pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar porque são órgãos indispensáveis à execução das atribuições do poder legislativo nas democracias contemporâneas; em segundo, porque, devido a sua relevância funcional no processo decisório, as comissões parlamentares se tornam

visadas como espaços de articulação estratégica das elites parlamentares em prol dos interesses políticos que representam.

Nessas bases, a literatura especializada tem abordado as comissões e sua relação com o funcionamento do Legislativo em dois eixos de análise, não excludentes entre si: um, de cunho funcionalista, centrado no desenvolvimento estrutural do parlamento frente ao aumento das demandas da sociedade por legislação; o outro, neoinstitucionalista, focado na interação estratégica entre atores racionais e suas conexões com o desenho das instituições parlamentares (Santos e Almeida, 2011). Embora os conceitos mobilizados na primeira vertente sejam úteis na análise da organização legislativa, aqui será privilegiada a segunda vertente, por ser mais adequada à análise dos microfundamentos racionais da dinâmica intra-congressual, que permitirão testar as hipóteses de trabalho.

As análises do novo institucionalismo desenvolvidas sobre organização legislativa põem foco nas instituições políticas e suas conexões com os interesses individuais ou coletivos dos representantes. Nesta vertente, defende-se que as regras formais do funcionamento parlamentar afetam as chances de os legisladores realizarem seus objetivos, tornando-se, por esse motivo, elas próprias objetos das escolhas parlamentares (Tsebelis, 1998). Enquanto a vertente funcionalista, ao modo de Polsby (1968), busca entender o legislativo e suas transformações históricas tendo em vista as conexões estruturais entre as instituições parlamentares e o ambiente sócio-político, a perspectiva neoinstitucionalista visa entender os arranjos institucionais e suas mudanças presumindo a racionalidade dos atores, que definem seu comportamento conforme o ambiente, buscando ajustar-se às regras do jogo – ou mudá-las, conforme o caso – de modo a maximizar suas chances de ganho.

Da perspectiva do novo institucionalismo, a organização e a distribuição das funções parlamentares na forma do sistema de comissões não refletem meramente as necessidades funcionais das estruturas sociais. As comissões cumprem papel estratégico no atendimento às demandas dos agentes políticos, uma vez que consistem em arenas de produção informacional, bem como de negociação e acomodação de interesses individuais e coletivos, que viabilizam a formação de maiorias e diminuem a incerteza inerente à tomada de decisões. Em outros termos, a complexa distribuição de afazeres entre as comissões, ainda que seja funcional para o sistema político, não seria determinada por uma lógica funcionalista do tipo parsoniana; diferentemente, decorreria

dos esforços dos parlamentares para construir arranjos institucionais que viabilizem o alcance de seus fins.

No novo institucionalismo, há três diferentes concepções sobre os fins predominantes no parlamento, que correspondem a três formas distintas de se conceber o papel das comissões legislativas. Como se sabe, na literatura especializada, essas matrizes interpretativas ficaram conhecidas como modelo distributivo, modelo informacional e modelo partidário (Limongi, 1994; Carvalho, 2003).

A vertente distributiva parte da premissa de que o comportamento parlamentar é pautado pela preocupação do representante em manter a conexão com suas bases eleitorais, visando assegurar sua perpetuação no cargo (Mayhew, 1974; Fiorina, 1989; Shepsle e Weingast, 1989). O esforço pela aprovação de políticas de cunho clientelista, seguido da necessária reivindicação do crédito, seria a principal estratégia dos parlamentares para alcançar a desejada perpetuação no cargo (Mayhew, 1974). Por essa lógica, a atuação dos representantes na arena legislativa é considerada dependente das estratégias entravadas na arena eleitoral. Os partidos não são decisivos em nenhuma das duas arenas; nas escolhas parlamentares pesam, sobretudo, interesses individuais dos legisladores e as estratégias eleitorais que por consequência adotam.

Nesta vertente, as comissões são arenas cruciais nos trabalhos legislativos, e são vistas como agregados de parlamentares intensamente interessados em campos legislativos específicos. Sua função principal viabilizar a transferência recursos para as clientelas dos legisladores naquelas áreas em que eles constroem sua reputação política. A criação do sistema comissional, a distribuição de prerrogativas entre as comissões e a definição de suas regras de composição e funcionamento resultariam de estratégias para reduzir os custos de transação, isto é, assegurar a estabilidade do apoio mútuo entre os parlamentares ao longo do tempo e incrementar os ganhos de troca daí esperados.

O modelo informacional postulado por Krehbiel (1991) assume, assim como o distributivo, que as comissões são centrais no processo decisório devido ao interesse dos parlamentares em reduzir as incertezas inerentes a suas decisões (Carvalho, 2003). No entanto, a matriz informacional difere da anterior no tocante às preocupações prioritárias dos parlamentares e, por decorrência, propõe distintas soluções institucionais para os problemas de coordenação do trabalho legislativo.

Nessa matriz, a função principal das comissões não é promover o “toma lá, dá cá” que possibilita a distribuição concentrada de recursos, mas produzir informações qualificadas que reduzem as incertezas relativas às políticas e seus resultados. O bem coletivo maior é a informação qualificada, e as estratégias adotadas no interior do legislativo convergem para produzi-la. Os esforços neste sentido produzem pelo menos três tipos de efeitos positivos para a institucionalização e a autonomia política do sistema comissões frente ao plenário. Em primeiro lugar, os parlamentares são estimulados a se especializar e a participar de comissões com jurisdições correspondentes a seu *background* informacional; em segundo, determina-se que as comissões sejam compostas de modo a serem representativas, isto é, de modo que as preferências do parlamentar mediano em cada comissão sejam afinadas com as preferências do parlamentar mediano da casa; diferentemente do que se afirma no modelo distributivo, o integrante mediano das comissões se distancia do mediano do plenário em termos de sua *expertise*, mas não necessariamente em termos do conteúdo ou da intensidade de suas preferências políticas; por fim, mas não menos importante, no modelo informacional, uma vez asseguradas a especialização e a representatividade das comissões, são estabelecidas regras decisórias que comprometem o conjunto da legislatura com as escolhas feitas no âmbito do sistema comissional.

Até aqui os partidos não figuram como agentes importantes na coordenação das ações parlamentares. Nos modelos supracitados, as comissões se despontam como instâncias legiferantes, seja pela centralidade de suas funções na divisão do trabalho parlamentar, seja por sua importância como arena de negociação que assegura a estabilidade dos acordos e viabiliza o sucesso político dos parlamentares – pautado pela lógica clientelista ou informacional, conforme o caso.

O modelo partidário segue linha diferente, instituindo a figura do partido como um *Leviatã legislativo*. Este é o título da obra canônica de Cox e McCubbins (1993), que expressa bem a idéia central da matriz partidária: para evitar que as buscas individuais por benefícios políticos resultem em prejuízo generalizado, os parlamentares delegam poderes às lideranças partidárias, ficando estas responsáveis por coordenar a ação coletiva de modo a favorecer a boa reputação tanto do partido quanto dos seus membros.

Essa matriz interpretativa permite entender tanto as bases racionais da delegação de poder entre os parlamentares quanto o mecanismo de produção da racionalidade das

decisões coletivas. Sem coordenação, a busca desregrada dos legisladores por bens privados resultaria na falência coletiva, no entanto, com a mediação partidária, as aspirações eleitoreiras individuais são limitadas pela preocupação dos partidos em proteger os interesses coletivos dos quais dependem sua reputação.

Os estudos realizados na vertente partidária do novo institucionalismo postulam que, na prática, no caso do Congresso dos EUA, a contenção da irracionalidade alocativa se dá pela atuação direta das forças partidárias através de atores ou instâncias centrais na coordenação das decisões legislativas, entre as quais se destacam o presidente da Casa, ou *speaker*, e a comissão que trata das questões orçamentárias, ou *committee on appropriations*. A atuação competente dos agentes partidários nestas instâncias, embora muitas vezes implique o cerceamento das demandas dos legisladores por leis do tipo *pork-barrell*, também se reverte em benefícios eleitorais individuais na medida em que uma imagem partidária (*label*) positiva é um capital político eleitoralmente rentável (Carvalho, 2003).

Enfim, por esta perspectiva, as comissões se mantêm importantes como espaços institucionalizados de deliberação, porém perdem sua autonomia política. Sua atuação é subordinada às diretrizes dos partidos – especialmente do partido majoritário ou do cartel partidário – que definem a composição e a agenda do sistema comissional.

Enquanto os teóricos do distributivismo argumentam que as comissões são compostas com base na auto-indicação e os da matriz informacional enfatizam a necessidade da *expertise*, os defensores do modelo partidário apontam evidências do peso dos partidos na triagem dos congressistas pelo sistema comissional.

Essas divergências, antes de servirem de base para refutação de uma ou outra perspectiva teórica, indicam o caráter híbrido da organização parlamentar. Na prática, em alguma medida, os estudos indicam que os vários princípios de composição das comissões e de funcionamento parlamentar convivem uns com os outros, tendendo a variar conforme o tipo de decisão tomada ou o tipo de arena em foco (Epstein e O'Halloran, 1999). De acordo com Cox e McCubbins (1993:40), as várias normas de seleção para as comissões, apontadas por estudos das outras vertentes, podem indicar limites do poder discricionário dos partidos sobre o sistema comissional, mas estão longe de eliminar toda a importância da fidelidade partidária como critério para o preenchimento de lugares nas comissões. Os

autores mostram, inclusive, que em algumas situações a lógica partidária se impõe de forma contundente, afrontando regras consolidadas como a da senioridade congressional, tão cara à vertente informacional (Cox e McCubbins, 1993: 56). O fato é que, de acordo com a vertente partidária, por sua competência na organização da ação coletiva, os partidos são decisivos nas arenas eleitoral e parlamentar, definindo normas e práticas cotidianas.

Em suma, qualquer que seja a matriz neoinstitucionalista, os poderes e funções das comissões são interpretados como resultantes das estratégias adotadas pelas elites parlamentares para resolverem problemas que enfrentam no cotidiano do ofício parlamentar. Sendo tais elites responsáveis pela configuração normativa do processo legiferante, criam instâncias e regras decisórias compatíveis com a maximização de ganhos políticos. Por este prisma, o cumprimento mais ou menos eficiente de funções legislativas essenciais pelo sistema comissional deve ser interpretado em vista da estrutura de preferências dos parlamentares, as estratégias que adotam e os resultados que alcançam – seja em termos de arranjo institucional, seja em termos de produção legislativa.

As três conhecidas vertentes dos estudos legislativos neoinstitucionalistas surgem daí. Os modelos distributivo, informacional e partidário refletem diferentes premissas sobre as prioridades dos legisladores no âmbito do parlamento. Cada modelo tem sua própria leitura sobre o lugar das comissões nas atividades parlamentares, no entanto, todos reconhecem sua importância como arena de acomodação dos interesses individuais e coletivos representados no parlamento.

A próxima seção trata da literatura produzida sobre o Legislativo federal brasileiro, buscando evidenciar os argumentos e informações que esclareçam a lógica – ou as lógicas – de composição e funcionamento do sistema de comissões no Brasil.

2. O estudo das comissões no Congresso Nacional

O poder legislativo existe no Brasil desde 1823 (Rego, 2008), mas a agenda de estudos direcionadas à organização interna do Legislativo é recente e, em muitos aspectos, restrita. Em geral os estudos sobre o desenvolvimento institucional do Congresso Nacional não focalizam a organização interna, mas seu desempenho frente às pressões do poder central e dos governos estaduais, como se pode ver em Pakenham (1971), Abrucio

e Samuels (1997), Abrucio (1998), Ames (2001), Rego (2008), entre outros. Sem dúvida, o foco na estrutura mais ampla do sistema de governo tirou de foco as transformações ocorridas na organização interna do Congresso Nacional ao longo de sua história política. Naturalmente, uma das consequências dessa lacuna é o pouco conhecimento sobre a gênese e as transformações dos órgãos intra-parlamentares, em particular das comissões.

Uma agenda sistemática de pesquisas sobre a organização interna do Congresso teve início na década de 1990, com os estudos de Figueiredo e Limongi (1994). A preocupação com a influência do Executivo na atuação do parlamento se mantém ainda hoje, devido à concentração de prerrogativas constitucionais que permite ao presidente da República uma forte influência sobre a agenda parlamentar. Em outros termos, não é possível compreender totalmente o poder legislativo brasileiro se não a partir de sua interação com governo, pautada pela lógica das coalizões políticas. Mas, a despeito de o Executivo continuar central nesse campo de estudos, o foco na vida interna do legislativo colocou em evidência a organização parlamentar, suas conexões com o comportamento dos legisladores e seus efeitos sobre a produção legislativa. Finalmente os órgãos e agentes parlamentares, como a Mesa Diretora, as comissões e os partidos, passaram a ser objetos de estudos sistemáticos.

Das três vertentes dos estudos legislativos, todas replicadas no Brasil, a distributiva e a partidária são mais disputadas como matrizes adequadas para interpretar o comportamento dos congressistas brasileiros (Carvalho, 2008: 45).

Em favor do distributivismo evoca-se a debilidade dos partidos na arena eleitoral, decorrente, entre outros fatores, da lista aberta e do fraco enraizamento partidário que aumentam a importância dos atributos pessoais dos candidatos e de sua conexão particular com o eleitorado. Nestas bases, uma vez no parlamento, os legisladores buscam manter suas conexões com as bases, estabelecendo, com seus pares, trocas de apoio para a transferência clientelista de recursos. A valer a lógica distributivista, políticas deste tipo deveriam ser as mais comuns no repertório de leis propostas pelos congressistas e as comissões deveriam ser as principais arenas do *logroll*. Mas os estudos empíricos apresentam resultados controversos ou pelo menos indicam hibridismo do modelo de organização congressional brasileiro e suas consequências sobre o comportamento parlamentar e a produção legislativa.

Diversas pesquisas explicam a reduzida taxa de leis clientelistas ressaltando as restrições institucionais ao distributivismo por parte dos parlamentares. No tocante a suas atribuições, eles são impedidos de aprovar leis que criam obras e aumentam gastos orçamentários, restando-lhes tentar aprovar leis regulatórias de impacto difuso (Lemos, 2001; Araújo, 2009) ou distribuir recursos orçamentários dentro das restrições postas pela Constituição e pelo Executivo (Figueiredo e Limongi, 2008).

Não obstante tais limitações, trabalhos como o de Amorim Neto e Santos (2002) vão na direção contrária, mostrando que entre os variados instrumentos legislativos à disposição dos parlamentares alguns dão vazão à produção clientelista. É o caso dos decretos e resoluções através dos quais os congressistas podem autorizar débitos dos governos estaduais ou conceder canais de rádio e televisão. Mesmo na área orçamentária, a despeito das restrições institucionais, Pereira e Rennó (2001) vêem incentivos e oportunidades para o clientelismo. Eles argumentam que estratégias eleitorais orientadas para as demandas de “localidades específicas que os parlamentares avaliam como relevantes para seu futuro eleitoral” convivem com estratégias “direcionadas para a performance nacional com as quais o parlamentar também pretende viabilizar suas chances de sobrevivência política”. Concluem, no entanto, que, “diante das opções e recursos disponibilizados durante seus mandatos, a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais” (Pereira e Rennó, 2001: cópia eletrônica, sem paginação).

Pelo exposto não cabe uma opção simplista, em termos de sim ou não, no tocante à afinidade entre a organização do Congresso brasileiro e o modelo distributivista. A lógica da conexão eleitoral é pertinente para o caso brasileiro. Estratégias clientelistas são eleitoralmente tentadoras e tenderão a ser adotadas, a depender dos instrumentos legislativos disponíveis, do campo temático das decisões e das possibilidades abertas pela arena decisória do momento. Como mostram Lemos e Ricci (2004) em estudo sobre a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara (CAPR), a lógica distributiva não explica totalmente mas é um dos fatores que ajudam a interpretar a composição da comissão. Dito isto, não há por que supor que a composição de outras comissões, além da CAPR, seja influenciada por uma única lógica e não por uma combinação das lógicas dos distintos modelos.

Princípios da vertente informacional também foram identificados como influentes na composição da CAPR, no estudo supracitado de Lemos e Ricci (2004). Segundo os autores, tendo em vista a acentuada taxa de migração entre comissões, a *expertise* é a única variável capaz de explicar a presença dos parlamentares na CAPR durante toda a legislatura. Nesse caso também não há porque supor, em princípio, que a *expertise* não esteja associada também à composição de outras comissões.

Embora o modelo informacional seja considerado explícita ou tacitamente o menos afinado com a organização do Congresso Nacional, vários estudos tem investigado o desempenho informacional das comissões no processo legislativo, mostrando que, a despeito de todas as restrições institucionais, em certas condições as comissões e seus agentes são importantes fontes de informação para as decisões do plenário (Pereira e Muller, 2000; Santos e Almeida, 2011).

Argumenta-se, como previsto pelo modelo, que as comissões no Brasil contribuem para a redução da incerteza produzindo informação especializada. O método de composição proporcional favorece o ideal informacional de que o integrante mediano das comissões seja próximo do mediano do plenário, ou seja, os critérios adotados favorecem a representatividade das comissões. E quando são representativas, elas têm mais chances de desempenhar seu papel informacional (Pereira e Muller, 2000; Santos e Almeida, 2011). Mas há pelo menos duas situações em que o trabalho comissional é prejudicado, com a transferência do projeto para o plenário: quando elas não são representativas ou quando o plenário entende que os custos de se esperar um parecer de comissão superam os ganhos esperados da *expertise* comissional (Pereira e Muller, 2000; Santos e Almeida, 2011).

Por essas pesquisas, nota-se que as chances de as comissões contribuírem com sua *expertise* para a tomada de decisões legislativas dependem da atuação de forças externas a elas – especialmente os líderes e o Executivo que podem controlar o acesso das comissões aos projetos. Elas não são, portanto, totalmente autônomas. Mas o fato de poderem ser decisivas em determinadas situações, ou em determinados tipos de legislação, é suficiente para que sua composição e suas funções ocupem lugar de destaque na estratégia dos parlamentares individuais ou coletivos. Sendo assim, da perspectiva do modelo informacional, algumas características dos parlamentares devem ser observadas para que sejam encaminhados às comissões. Indicadores de *expertise*,

como a experiência em cargos políticos e a especialização acadêmico-profissional nas áreas de atuação das comissões, devem pesar no cálculo que antecede as nomeações. Só presumindo a superioridade informacional das comissões em relação ao plenário é que este estará sendo racional ao confiar a elas a função de relatar e votar matérias em determinadas circunstâncias. Para terem autoridade, não basta às comissões serem representativas, elas precisam ser confiáveis como fontes de informação qualificada.

Embora traços distributivos e informacionais possam ser identificados na organização do Congresso Nacional, o modelo partidário é tido como o que melhor corresponde ao funcionamento das duas casas. Figueiredo e Limongi (1994, 1996, 1999) inauguraram esse argumento e, polêmicas à parte, desde então se produziu uma ampla literatura voltada para as bases partidárias da organização legislativa e suas consequências no funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Os partidos são considerados as forças básicas da dinâmica parlamentar, seja pela Constituição seja pelas regras regimentais. Em termos teóricos, argumenta-se que os líderes partidários diminuem os custos de transação porque são agentes eficazes de coordenação da ação coletiva. Eles canalizam demandas e costumam acordos entre os membros do próprio partido, entre os grupos parlamentares, entre a Câmara e o Senado e entre o Congresso e o Executivo. Nos termos de Santos (2003), esse tipo de organização expressa um processo de racionalização do sistema político, que transitou de um presidencialismo fracionalizado, pautado pela atuação de partidos indisciplinados e maiorias *ad hoc*, para um presidencialismo de coalizão racionalizado, em que os partidos detêm por delegação o poder de forçar a cooperação e, em contrapartida, a capacidade de viabilizar os ganhos dos parlamentares individuais, dos partidos e do próprio governo.

Na prática, os partidos, através de suas lideranças, controlam a dinâmica legislativa, com base no poder de premiar ou punir os parlamentares, conforme a necessidade. A distribuição das funções e posições de poder na estrutura parlamentar segue uma lógica partidária: os líderes, eleitos em cada casa por seus correligionários, articulam-se para definir o presidente da respectiva Casa e, com ele, definem a agenda², considerando as demandas dos legisladores, bem como as do Judiciário e do Executivo.

² O Regimento da Câmara atribui mais claramente o poder dos líderes de elaborarem a agenda parlamentar juntamente com o presidente. No Senado, esse poder é menos claro em termos formais, mas a influência

Por essa lógica, os interesses partidários são decisivos também no funcionamento do sistema comissional. A cotização das presidências das comissões, embora seja formalmente feita por meio de eleição, resulta de articulações entre os líderes das legendas. Na composição das comissões, tanto no Senado quanto na Câmara, cabe aos líderes indicar os nomes, e a qualquer momento substituí-los, conforme as cotas de cadeiras de seu partido em cada comissão. Ademais, a indicação dos relatores é feita por um agente partidário: o presidente das comissões, que, embora deva alternar os indicados respeitando o peso parlamentar dos partidos, tem poder discricionário para definir a relatoria de projetos particularmente estratégicos.

O hibrismo organizacional algumas vezes mencionado acima gera expectativas acerca da lógica de composição das comissões no Congresso Nacional. Assim como nos EUA (Cox e McCubbins, 1993), no Brasil a hegemonia dos partidos no parlamento não elimina os espaços para a influência das lógicas distributivista e informacional na triagem dos legisladores pelo sistema comissional.

A rigor, a autoindicação e a *expertise* não são incompatíveis com a influência dos interesses partidos na composição das comissões. Nas duas casas, os regimentos dão aos líderes o poder de indicar os membros das comissões, mas isso não impede que as indicações sejam influenciadas pelos pedidos dos parlamentares, como prevê a vertente distributiva. O mais provável é que os líderes procurem, ao máximo, atender às demandas de sua bancada, buscando combinar suas vontades com suas características e qualificações. Por um lado, atender as vontades da maioria da bancada é uma das formas de se manter na posição de liderança, já que as bancadas podem, a qualquer momento, por maioria, destituir seus líderes e nomearem outros (Art. 65, § 6º d o RI do Senado; Art. 9, § 3º do RI da Câmara). Por outro lado, por uma questão de economia informacional, é importante também levar em conta as qualificações prévias do parlamentar, isto é, sua experiência política e sua formação acadêmico-profissional. Os ganhos informacionais advindos da qualificação é funcional para o legislativo como um todo, mas não só; também para os partidos e para os próprios parlamentares, a qualificação é um ingrediente importante pois minimiza os custos informacionais das

dos líderes na rotina dos trabalhos senatoriais é inegável, e formalmente assegurado por outras prerrogativas das lideranças na Casa, especialmente atribuições que afetam o *timing* dos trabalhos.

decisões nas comissões, tornando-se, assim, um elemento estratégico e influente na composição do sistema comissional.

O próximo tópico analisará o sistema de comissões no Senado, buscando esclarecer, com base em dados empíricos, fatores decisivos na triagem dos senadores pelo sistema de comissões, entre 1989 e 2010.

3. As comissões no Senado: estrutura e lógica de composição

Não se pode afirmar, sem polêmica, que o Congresso Nacional é um legislativo institucionalizado, nos termos em que Polsby (1968) se refere ao Congresso dos EUA. Aqui não há espaço para um aprofundamento nesta questão. No entanto, comparado com o que foi décadas atrás, hoje o Congresso alcançou graus de autonomia, complexidade organizacional e racionalidade procedimental que indicam um processo ascendente de institucionalização. No Senado, foco desse texto, a divisão do trabalho parlamentar e a adoção de normas universais de conduta refletem os fundamentos racionais da instituição. E isso se reflete, particularmente, na estrutura do sistema de comissões e em dinâmica de funcionamento.

Tabela I

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

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

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

A tabela I informa as comissões existentes no início e no fim do período em análise, com seus respectivos números de membros. O número de comissões no Senado aumentou de sete para onze, excluída a Comissão Diretora (Mesa). Mais que um simples aumento

numérico, essa mudança indica um processo de reestruturação legislativa propício ao aumento das oportunidades de especialização dos senadores³.

Além da Mesa, outras seis comissões foram mantidas em todo o período, e sofreram apenas leves variações no número de integrantes: CAE, CAS, CE, CCJ, CRE e CI. As demais comissões passaram por fusões, cisões ou foram criadas após o ano 2000. São elas a CFC/CMA, CDH, CDR, CRA e CCT. Por serem novas, e ainda marcadas pelas recentes alterações regimentais, estão pouco assentadas no trabalho parlamentar e ainda são, por estes e outros motivos, pouco atuantes e pouco atraentes como arenas decisórias. Esta breve consideração é suficiente para se notar, entre as comissões, diferenças de ordem estrutural que podem afetar sua influência no âmbito parlamentar. Comissões recentes tendem a ser vistas com insegurança, pois ainda carregam algo de “experimento institucional”, com toda a incerteza que isso traz ao cálculo dos parlamentares.

As comissões mais antigas e assentadas na estrutura da Casa atuam em campos temáticos consolidados e são, não por coincidência, também as que mais participam e, portanto, influenciam a produção legislativa. Entre todas, se destacam a CCJ e a CAE, porque, além de caber a elas se manifestar em questões relativas ao *mérito* de proposições de seu campo temático, frequentemente devem se pronunciar sobre a *forma* ou *admissibilidade* das propostas, isto é, avaliar se estão conformes à Constituição e às leis nacionais e se respeitam as normas do processo legislativo. Diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, não há no Senado comissões que monopolizam a função de avaliar a admissibilidade das matérias. Por praxe, as propostas são enviadas, preferencialmente, para uma única comissão, que tem a função regimental de avaliar seu mérito e sua forma (Lemos, 2008). Sendo assim, normalmente a CCJ e a CAE se pronunciam sobre a admissibilidade jurídica ou orçamentária das proposições quando são invocadas como comissões de mérito. Do contrário, seu julgamento sobre admissibilidade dos projetos só acontece quando forem convocadas *ad hoc* para esse fim. Fica claro que seu poder de *gatekeeping* é menor que o das comissões equivalentes na Câmara dos Deputados: CCJC

³ A complexidade sistêmica teve efeito também no interior das comissões. Segundo dados coletados no site do Senado, houve no período um grande aumento do número de subcomissões permanentes e temporárias. Havia apenas uma subcomissão início do período, em 1991, e 26 em 2010.

e CFT⁴. Estas, nas suas respectivas jurisdições, tem poder terminativo para avaliarem a admissibilidade de todos os projetos que tramitam na casa.

Não obstante essa relativa limitação de poder, no Senado a CCJ e a CAE as mais cobiçadas, porque, além de dirimirem conflitos sobre a admissibilidade das propostas, quando solicitadas, também atuam em áreas temáticas estratégicas da produção legislativa e têm funções extra-legiferantes relativas, por exemplo, ao controle de autoridades e ao monitoramento das contas públicas.

A tabela II apresenta um indicador da preponderância dessas comissões: o número de pareceres produzidos por elas para projetos de lei ordinária, complementar ou de emenda constitucional, entre 1989 e 2004. A tabela abrange as três primeiras comissões que se manifestaram sobre os projetos apreciados. Vale ressaltar que é muito raro no Senado uma quarta comissão ser chamada a se pronunciar sobre uma proposta em tramitação.

Tabela II
Número de projetos que receberam parecer, por comissão (1989-2004)

Comissão	1ª comissão		2ª comissão		3ª comissão		Total por comissão
	N	%	N	%	N	%	
Constituição e Justiça	1530	46,8	138	27,4	17	21,0	1685
Assuntos Sociais	671	20,5	92	18,3	10	12,3	773
Assuntos Econômicos	505	15,4	115	22,8	18	22,2	638
Educação	393	12,0	65	12,9	7	8,6	465
Infra Estrutura	82	2,5	30	6,0	13	16,0	125
Relações Exteriores	42	1,3	23	4,6	2	2,5	67
Outras	46	1,4	41	8,1	14	17,3	101
Todos	3269	100	504	100	81	100,0	3269

Elaboração própria, dados do Senado (2009)

No período, 3269 projetos concluíram tramitação no Senado, seja na etapa inicial (projetos dos próprios senadores) seja na etapa de revisão (projetos iniciados na Câmara). A produtividade da CAE, da CCJ e da CAS se destaca com folga frente à das demais comissões. O fato de a CAE não ter a função exclusiva de avaliar a admissibilidade orçamentária das propostas a coloca em terceiro lugar, depois da CAS, mas isso deve ser relativizado. Políticas econômicas de tipo regulatório ou [re]distributivo, nos termos Lowi (1966), são centrais para todo o governo, de modo que comissões que atuam nesse campo temático são pivotais nas negociações entre o Legislativo e o Executivo, de modo que a CAE ocupa posição privilegiada nesta relação. Não se trata, portanto, apenas da

⁴ Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) e Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

quantidade de projetos apreciados pela comissão, mas da centralidade de tais projetos na agenda do governo. Vale lembrar ainda que, além de sua posição estratégica na relação entre o Legislativo e o governo, a CAE tem atribuições regimentais que extrapolam a produção de leis *stricto sensu*, e são de grande importância para os entes federativos.⁵

A primazia da CAE e da CCJ é confirmada pela opinião dos próprios senadores, conforme pesquisa de Llanos (2003). Dos 32 senadores sondados pela autora, 32 apontaram a CAE como a mais importante, 31 indicaram a CCJ e quinze senadores mencionaram a Comissão de Assuntos Sociais. As menos citadas foram as comissões de Educação (CE), mencionada por cinco senadores, e a de Infraestrutura (CI), citada por apenas um⁶.

Combinados, os dois conjuntos de dados reforçam a idéia de que a CAE e a CCJ, por serem mais presentes e influentes nos trabalhos da Casa, são consideradas pelos senadores arenas propícias à produção de dividendos políticos, que podem ser revertidos em benefícios para sua clientela, aumentando as chances de sucesso eleitoral. Também os partidos tem interesse em controlar essas comissões, seja mandando para elas seus melhores parlamentares, seja buscando controlar ocupar sua presidência, para, através dela controlar a agenda da comissão e a distribuição das relatorias para projetos estratégicos.

Sendo em geral as mais cobiçadas entre todas as comissões do Senado, supõe-se que o acesso a elas seja mais concorrido. Neste caso, tem mais chances de ocupar suas cadeiras aqueles senadores que têm atributos diferenciais: uma combinação virtuosa de qualificação profissional, formação acadêmica, experiência política, senioridade e fidelidade ao partido. Em termos gerais, esta é a hipótese a ser testada, e será melhor apresentada no próximo tópico.

4. *Background social, expertise e a composição das comissões no Senado*

⁵ Além das atribuições propriamente legiferantes, o Regimento, nos artigos 99, 389, 393 e 394, atribui à CAE competência para: a) opinar na escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União e do presidente e diretores do Banco Central; b) apreciar pedido de autorização para operações externas, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal; c) promover audiências públicas regulares com o Presidente do Banco Central do Brasil para discutir as diretrizes, implementação e perspectivas futuras da política monetária.

⁶ Outras três comissões foram citadas pelos entrevistados. A CFC foi mencionada por oito senadores, a CRE por seis, e a CE por cinco.

Tanto pelo grau de racionalização funcional da organização parlamentar, quanto pelas expectativas em torno do comportamento maximizador dos senadores e de seus partidos, é plausível afirmar que a triagem dos senadores pelo sistema de comissões resulta de uma combinação de estratégias que refletem, em maior ou menor grau, aspectos dos modelos distributivo, informacional e partidário.

Em teoria, a capacidade de agir estrategicamente na busca de melhores posições na estrutura parlamentar é um atributo que iguala todos os legisladores, mas isso não significa que eles são iguais quanto ao que preferem nem quanto aos recursos que detêm para alcançar seus objetivos. Se é assim, a procura dos senadores por lugares nas comissões deve ser afetada tanto por suas preferências quanto por seu capital social e político, isto é, seus atributos pessoais e recursos de que dispõem para negociar posições na organização senatorial.

O modelo distributivo, como já comentado, prevê que os parlamentares se auto-selecionam para as comissões, conforme seu interesse por áreas temáticas da produção legislativa. Embora as experiências profissionais e a formação acadêmica dos senadores não sejam determinantes exclusivos de suas preferências, é razoável supor que estão relacionadas entre si, em algum grau, pois é provável que, frente a suas bases, os senadores tendem a ostentar suas qualidades profissionais e intelectuais para indicar ao eleitor sua “identidade” política. Por hipótese, essas qualidades tendem a influenciar as negociações entre os parlamentares e seus líderes, quando as vagas nas comissões estão em jogo – é o que sugere os resultados obtidos por Ricci e Lemos (2004) em estudo supracitado sobre a CAPR.

De acordo com o modelo informacional, experiências profissionais e qualificações acadêmicas também são fatores influentes nas chances de os parlamentares ingressarem determinada comissão. No entanto, não se trata de mera afinação entre as preferências extremas do parlamentar e a circunscrição da comissão visada. Pela lógica informacional, a indicação com base na *expertise* visa maximizar o valor da informação na busca da redução das incertezas relativas às políticas e seus resultados. Menores graus de incerteza, por suposto, implicam políticas de melhor qualidade e resultados mais positivos na arena eleitoral.

O fato é que a *expertise*, isto é, alto nível de qualificação profissional e acadêmica, pode estar associada tanto à lógica distributiva quanto à informacional. De toda forma, reforça-se a hipótese de que, nas nomeações, as especialidades dos parlamentares são levadas em conta e tem impacto significativo nas suas chances de ocupar uma ou outra comissão. Quanto maior a importância de determinada comissão, quanto mais relevante sua agenda política, em tese, maior a exigência de formação adequada para seus quadros, já que os ganhos de informação podem potencializar os ganhos políticos na (e da) comissão. Neste contexto, parlamentares mais qualificados, tendem a ter mais poder de barganha, frente à liderança, na disputa de vagas.

O modelo partidário também é compatível com a hipótese do peso da qualificação na nomeação para as comissões. O que deve mudar, neste caso, é o fato de que as qualidades “informacionais” precisam se combinar com outras que sinalizam para o compromisso dos parlamentares com as diretrizes dos partidos. Muller (2005) analisa a composição das comissões na Câmara dos Deputados, no período 1995-1999, e conclui que, embora haja variação entre as legendas, a coerência ideológica e a fidelidade partidária ajudam a entender o processo de nomeação. Para as comissões que consideram estratégicas, os partidos tendem a encaminhar o que considera, nos termos daquele autor, seus “melhores soldados”. Portanto, atributos relevantes para a vida partidária devem ser um diferencial importante para o líder no momento de listar os membros de comissões cobiçadas, como a CAE e a CCJ.

Neste ponto vale evocar novamente a pesquisa de Llanos (2003). A autora quis captar a lógica da composição das comissões e apresentou aos senadores questões relativas aos três modelos de organização parlamentar. Os 35 respondentes deveriam avaliar, com nota entre 0 e 100, o peso de alguns critérios supostamente adotados na nomeação. A alternativa “graus de interesse do senador nos temas da comissão” obteve a média 85,7; o fator “disposições do partido” obteve média 82,9; e “a formação técnico-profissional dos senadores” recebeu 70,2 de média, na opinião dos senadores. Como se vê, as respostas indicam um emaranhamento dos princípios subjacentes à composição das comissões, sugerindo que as três matrizes teóricas contribuem em algum grau para entender a questão em foco.

Do acima exposto conclui-se que a experiência política, bem como as qualidades profissionais, intelectuais e partidárias se complementam como fatores explicativos na triagem dos senadores pelas comissões. Devido ao hibridismo mencionado e devido à natureza dos dados disponíveis, não será possível concluir, neste trabalho, pela predominância de um ou outro modelo na lógica da composição comissional. Não é esta a intenção. Em termos gerais, o objetivo é identificar certos indicadores de racionalização e especialização funcional que revelem padrões no funcionamento do sistema comissional, negando a hipótese nula de que inexistem diferenças significativas entre as comissões no tocante ao perfil de seus membros. Em termos mais específicos, o objetivo é testar a hipótese de que, por serem mais cobiçadas, a CAE e a CCJ contam com processos seletivos mais restritivos, exigindo de seus membros atributos adicionais relativos à *expertise* e/ou à fidelidade partidária – se os senadores se constituem uma elite entre os congressistas, os membros destas duas importantes comissões seriam a elite da elite congressional.

Os dados analisados abarcam os senadores que participaram de comissões entre a 48ª e a 53ª legislaturas. Foram levantadas informações referentes ao *background* social e político dos senadores e sua participação nas comissões, por legislatura. Optou-se por modelos de regressão logística, para avaliar o peso das variáveis na composição de cada uma das quatro comissões consideradas: CCJ, CAE, CE e CI. Essas comissões foram escolhidas por terem atuado durante todo o período e porque são claramente distintas entre si, em termos da *formação* exigida de seus membros, facilitando a análise do efeito desse indicador sobre a escolha dos membros. Ademais, importante ressaltar que, considerando o quanto são mobilizadas para dar pareceres ou o quanto são valorizadas pelos senadores, se tratam de comissões que estão em polos opostos do contínuum: a CAE e a CCJ são as mais demandadas no processo legislativo (vide tabela II) e as mais valorizadas pelos senadores (Llanos, 2003), do lado oposto estão a CE e a CI.

Como indicadores de *expertise* (também considerados como indicadores da área de interesse do parlamentar) foram considerados o tempo de atuação no Senado, a experiência prévia em cargos políticos eletivos e não eletivos, bem como a existência de trajetória acadêmico-profissional compatível com a jurisdição da comissão. Como indicador de “compromisso” com o partido, foram considerados o envolvimento prévio

dos senadores em atividades na estrutura do partido⁷ e a estabilidade (ou não) de sua filiação partidária⁸.

Outras variáveis foram introduzidas como variáveis de controle, são elas: duração da participação do senador em cada legislatura que integrou e a participação ou não na Mesa Diretora. Explica-se. Até 2007, a participação na Mesa, cujos mandatos duram dois anos, impedia a participação nas comissões permanentes, sendo assim, essa variável tende estar negativamente associada à participação em comissões, independentemente dos atributos valorizados para cada comissão. Já o tempo de atuação por legislatura deve ser controlado porque muitos senadores, especialmente os suplentes, deixam de completar o mandato por motivos diversos; como há uma alta taxa de migração entre comissões, que possibilita que um senador entre em uma comissão em qualquer altura da legislatura, o tempo de atuação de um senador em uma determinada legislatura tende a estar positivamente relacionado com suas chances participar (casualmente) de uma determinada comissão. Sem o controle desse tempo, a probabilidade de certos senadores (os suplentes, por exemplo) integrarem comissões de seu interesse poderá ser subestimada, não pelos atributos pessoais do parlamentar, mas pelo fato de ter pouco tempo para ser bem sucedido em suas tentativas de integrar certa comissão.

A tabela III apresenta, lado a lado, os resultados do modelo de regressão logística para a composição da CAE e da CCJ. A única coincidência entre os dois modelos é a que se refere ao efeito positivo e significativo da variável relativa à formação profissional-acadêmica, mas o peso dessa variável difere entre as comissões. O ingresso na CAE é 112,5% mais provável para senadores que são formados em economia ou áreas afins; na CCJ, as chances de quem tem formação ou experiência profissional na área jurídica é três vezes mais do que as de quem não tem essa formação.

⁷ Foram considerados cargos de direção na vida extraparlamentar do partido que o indicou à comissão: membro da executiva partidária, dos diretórios, militância notória no partido, etc. A variável é dicotômica.

⁸ A variável é dicotômica: atribuiu-se o valor zero para os não-migrantes e um para os migrantes.

Tabela III
Modelos de regressão logística binária: CAE e CCJ

	Comissão de Assuntos Econômicos				Comissão de Constituição e Justiça			
	<i>B</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>	%	<i>B</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>	%
Participação na Mesa	-,347	,141	,707	-29,3	-,633	,013**	,531	-46,9
Tempo na legislatura	,516	,000*	1,675	67,5	,313	,002*	1,368	36,8
Nível de instrução	-,071	,815	,932	-6,8	,653	,098***	1,922	92,2
Especialização temática	,754	,001*	2,125	112,5	1,465	,000*	4,329	332,9
Senioridade	-,168	,023**	,846	-15,4	,097	,196	1,102	10,2
Fidelidade partidária	,541	,009*	1,718	71,8	-,025	,907	,975	-2,5
Cargo no partido	,168	,410	1,183	18,3	,000	1,000	1,000	0,0
Exp. no Legislativo	-,028	,883	,972	-2,8	-,239	,251	,788	-21,2
Exp. no Executivo	-,148	,447	,863	-13,7	-,034	,867	,966	-3,4
Exp. em cargos adm.	-,024	,905	,977	-2,3	-,088	,671	,915	-8,5
Constant	-1,846	,000	,158	-	-2,626	,000	,072	-

* Significativo em 0,01; **Significativo em 0,05; ***Significativo em 0,10

Model Summary	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerk e R Square
CAE	658,520	,098	,132
CCJ	607,527	,152	,206

Fonte: elaboração própria, dados do Senado Federal, 2014.

Em nenhuma das comissões a experiência em cargos no Legislativo, no Executivo ou na administração pública foi significativa. Esperou-se que a profissionalização política em cargos eletivos e não eletivos seria uma variável considerada para a participação nessas comissões. No entanto, conforme argumenta Santos (2002), a experiência em cargos políticos pode ser vista como variável substituta da formação profissional, e deixa de ter efeito na presença desta. Esse pode ser um motivo pelo qual a trajetória política dos senadores não se mostraram influentes na sua passagem (ou não) pela CCJ e pela CAE.

A variável de controle referente ao tempo de atuação por legislatura também se mostraram significativos na composição de ambas as comissões – a limitação regimental de fato impede o acesso à Mesa e a uma dessas comissões na mesma legislatura. Quanto aos efeitos das demais variáveis, não há coincidência entre os modelos. A participação na Mesa, conforme esperado, se apresentou negativa e significativamente relacionada à participação na CCJ; em relação à CAE, nota-se uma associação negativa, mas não significativa.

Para a CAE, o peso da “fidelidade partidária” se mostrou significativo e convergente com a hipótese. O mostrado no modelo indica, portanto, que senadores que se mantiveram em

seus partidos tiveram cerca de 70% mais chances de ascender à comissão do que os deputados que migraram entre partidos.

Contra as expectativas, o compromisso com o partido, ou bloco ideológico, não se mostrou relevante para o ingresso na CCJ. Em contrapartida, além do já mencionado peso da qualificação, a formação universitária também conta: ter diploma universitário aumenta em 90% as chances de um senador integrar a CCJ.

O efeito da senioridade (medida em termos do tempo de atuação prévia na Casa) diverge conforme as duas comissões. Na CCJ, nota-se associação positiva do tempo de Casa com a participação na comissão, embora não significativa; na CAE, seu efeito é significativo, mas negativo, indicando que outros atributos – como a fidelidade ao partido – pesam mais.

Para um melhor entendimento da lógica da composição das duas comissões mais importantes do Senado, realizou-se o mesmo teste com as duas comissões tidas como as menos influentes e menos demandadas no processo decisório senatorial: a Comissão de Educação e a Comissão de Infraestrutura. A tabela IV mostra os resultados.

Como nos casos anteriores, a qualificação profissional-acadêmica está positiva e significativamente associada ao ingresso nessas comissões. Formação acadêmica e atuação profissional no campo do magistério tendem a encaminhar os senadores para a CE, enquanto profissões na área das engenharias e experiências correlatas viabilizam o ingresso na CI.

Das variáveis explicativas, a formação é a única com efeito significativo e na direção esperada na composição da CE. A fidelidade ao partido mostrou associação positiva, mas não significativa. As demais variáveis aqui consideradas causais – senioridade, atuação na estrutura extraparlamentar do partido e experiência prévia em cargos políticos – apresentaram efeitos negativos ou virtualmente nulos.

Tabela IV
Modelos de regressão logística binária: CE e CI

	Comissão de Educação				Comissão de Infraestrutura			
	<i>B</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>	%	<i>B</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>	%
Participação na Mesa	-,152	,502	,859	-14,1	-,054	,817	,948	-5,2
Tempo na legislatura	,256	,006*	1,291	29,1	,354	,000*	1,425	42,5
Nível de instrução	,044	,881	1,045	4,5	-,790	,008*	,454	-54,6
Especialização temática	,695	,003*	2,003	100,3	,690	,005*	1,994	99,4
Senioridade	-,039	,569	,961	-3,9	-,102	,160	,903	-9,7
Fidelidade partidária	,161	,428	1,175	17,5	-,375	,066	,687	-31,3
Cargo no partido	-,069	,726	,933	-6,7	,148	,470	1,160	16,0
Exp. no Legislativo	-,052	,775	,949	-5,1	-,169	,374	,845	-15,5
Exp. no Executivo	-,163	,386	,849	-15,1	,019	,924	1,019	1,9
Exp. em cargos adm.	,049	,799	1,050	5,0	-,366	,063*	,694	-30,6
Constant	-1,103	,018	,332	-	-,255	,594	,775	-

* Significativo em 0,01; **Significativo em 0,05; ***Significativo em 0,10

Model Summary	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerk e R Square
CE	693,921	,034	,046
CI	655,125	,073	,099

Fonte: elaboração própria, dados do Senado Federal, 2014.

Os indicadores estatísticos referentes à Comissão de Infraestrutura são similares aos da CE. Os valores indicam que o processo de seleção de seus membros não valorizam, dentre as variáveis explicativas consideradas, nada além da formação profissional-acadêmica na área temática da comissão. O índice de significância e o sinal da correlação referentes às variáveis indicadoras de alta escolaridade e fidelidade partidária indicam associação negativa e significativa, mostrando que nesta comissão se concentram os senadores menos escolarizados e os menos comprometidos com os partidos e suas ideologias. Tendo em vista os atributos considerados nos modelos de regressão, os senadores da CI são, entre as comissões estudadas, os que menos reúnem qualidades consideradas positivas para um representante que, nos termos de Weber, vive *da e para a* política. Pela hipótese aqui adotada, não há de ser por acaso que a CI foi considerada importante por apenas um entre os 35 senadores abordados na pesquisa de Llanos (2003).

Embora algumas expectativas tenham sido negadas pelos modelos de regressão, no geral, os dados confirmaram as hipóteses, mostrando que a composição das comissões obedece a uma lógica relativamente previsível. A CAE e a CCJ, consideradas as comissões mais importantes, e por isso mais disputadas, se mostraram também as mais difíceis de serem alcançadas. A CAE, além de exigir um *background* profissional-acadêmico

compatível com sua jurisdição, privilegia, no recrutamento de seus membros, aqueles cuja trajetória na vida partidária demonstra fidelidade aos partidos.

A seleção para CCJ, como para a CAE e as demais comissões, privilegia os parlamentares com *expertise* afim ao campo temático de atuação da comissão – com a diferença de que na CCJ a qualificação temática do parlamentar tem muito mais peso do que nas demais. Os atributos “partidários” dos senadores não tem peso estatisticamente significativo no recrutamento para essa comissão, mas, em contrapartida, na escolha de seus membros ela prioriza o alto nível de escolaridade. Portanto, embora seus critérios seletivos sejam diferentes, a CCJ é “elitista” como a CAE.

As outras duas comissões consideradas, CE e CI, se mostraram menos exigentes. No tocante à CE, na lista das variáveis explicativas incluídas no modelo, a trajetória profissional-acadêmica é a única variável que afeta a composição da comissão na direção e no grau esperados – surpreendentemente, o fator grau de instrução não pesa na comissão que trata de educação. No tocante à CI, acontece algo similar. Verificou-se que os senadores desta comissão tendem a ser os menos escolarizados e os mais inféis a suas legendas ou ideologias que elas representam.

Considerações finais

Este texto abordou o sistema comissional no Senado Federal com o objetivo de entender sua estrutura e identificar fatores explicativos da triagem dos senadores pelas comissões comissões de Assuntos Econômicos, de Constituição e Justiça, consideradas as mais influentes da casa. Como recurso comparativo, foram também analisadas as Comissões de Educação e de Infraestrutura.

Em relação à estrutura do sistema de comissões, mostrou-se o crescimento da divisão de trabalho indicada pelo aumento do número de comissões e subcomissões, que acaba por consolidar uma estratificação na importância política das comissões. Com isso, estabelece-se uma hierarquia entre elas, tornando algumas mais atraentes que outras. No caso do Senado, a CCJ e a CAE se mostraram mais ativas e, por isso, mais influentes nos trabalhos parlamentares.

Constatada as diferenças de prestígio entre as comissões, considerou-se a hipótese de que as mais cobiçadas adotariam critérios mais restritivos para a seleção de seus membros,

criando uma elite entre a elite parlamentar que compõe o Senado. Nesta perspectiva, buscou-se testar a proposição de que a CAE e a CCJ, por serem mais disputadas, exigiriam qualidades diferenciadas dos senadores. A qualificação profissional-acadêmica foi tida como qualidade básica num sistema comissional racionalizado, e atributos como senioridade e fidelidade partidária como qualidades diferenciais que pesariam nas chances de acesso à CAE e à CCJ.

Em geral, a hipótese foi confirmada. A CAE e a CCJ, além da qualificação básica, exigem outras qualidades de seus membros. A primeira privilegia os senadores fiéis aos partidos, enquanto a segunda prioriza o alto nível de escolaridade. A CE e a CI foram usadas como representativas de comissões menos cobiçadas, e, conforme a hipótese, mostraram-se menos exigentes em relação aos atributos de seus membros. Esta é apenas uma primeira tentativa de interpretação da lógica da composição das comissões no Senado, e pode ser melhorada futuramente com o aprimoramento dos modelos de análise e a inclusão de novas variáveis, como, por exemplo, o comportamento dos senadores nas votações nominais.

Bibliografia

Abrúcio, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. Lua Nova, nº 40/41, 1997, pp. 137-166.

AMES, Barry. O congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período autoritário. DADOS: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 1986, v.2, n 29,. pp. 177-205.

AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In Luiz Werneck Vianna (org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ, 2002.

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: as bases políticas e institucionais do desempenho legislativo do Senado (1989-2004). Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Ciência Política) Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, 2009.

CARVALHO, Nelson Rojas. E no Início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

COX, Gary & MCCUBBINS, Mathew D. Legislative leviathan: party govern in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.

EPSTEIN, David e O'HALLORAN, Sharyn. Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1994). O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 38, pp. 24-37.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal. *Caderno de Pesquisas CEBRAP/Entrelinhas*, São Paulo, 1996, n. 5.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, 1994, n. 38, pp. 24-37.

FIORINA, Morris. Congress: keystone of the Washington establishment. New Haven: Yale University Press, 1989.

HIBBING, John R. Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons. *American Journal of Political Science*, v. 32, n. 3, p. 681-712, ago. 1988.

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

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

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

LIMONGI, Fernando O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, 1994, n. 37, pp. 3-38.

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

MAYHEW, David R. *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press, 1991.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 371 a 394.

PARKENHAM, R. Functions of the Brazilian legislature. In: AGOR, Weston H. (Ed). *Latin American Legislatures: their role and influence*. New York: Praeger, 1871.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernard. "Uma Teoria da Preponderância do Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2000, vol. 15, nº 43, pp. 45-68.

PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001 .

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

REGO, Antônio Carlos P. *O Congresso Brasileiro e o Regime Militar (1964-1985)*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da Câmara dos Deputados. *RBCS*, Vol. 19 nº. 55 junho/2004.

RICCI, Paolo. (2003), "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, 46 (2): 699-734.

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

SANTOS, Fabiano Mendes e ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris, 2011

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 237 a 264

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

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

TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Edusp.