

Santos, Fabiano

Working Paper

O legislativo em busca de informação: Um estudo da estrutura de assessoria da câmara dos deputados

Texto para Discussão, No. 1958

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Santos, Fabiano (2014) : O legislativo em busca de informação: Um estudo da estrutura de assessoria da câmara dos deputados, Texto para Discussão, No. 1958, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121724>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1958

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O LEGISLATIVO EM BUSCA DE INFORMAÇÃO: UM ESTUDO DA ESTRUTURA DE ASSESSORIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Fabiano Santos

O LEGISLATIVO EM BUSCA DE INFORMAÇÃO: UM ESTUDO DA ESTRUTURA DE ASSESSORIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS*

Fabiano Santos**

* O autor agradece especialmente a Graziella Guiotti Testa pela competente assistência de pesquisa e, também, aos profissionais da Câmara dos Deputados entrevistados. Agradece, ainda, pelos valiosos comentários críticos, aos colegas pesquisadores do projeto Governabilidade e representação, sobretudo Acir Almeida. O autor reafirma, por fim, que os erros e as opiniões emitidas ao longo do texto são de sua inteira responsabilidade.

**Professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azevedo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 ANÁLISE DA LITERATURA.....	9
3 FUNDAMENTOS INFORMACIONAIS DA ATIVIDADE LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	12
4 ESTRUTURA DE APOIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: PROPOSIÇÃO GERAL E HIPÓTESES ESPECÍFICAS.....	15
5 BREVE HISTÓRICO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA	21
6 APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO E O DEPOIMENTO DE APOIADORES E CONSULTORES.....	26
7 A CONLE EM PERÍODOS ELEITORAIS	32
8 CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	35

SINOPSE

O trabalho tem como ponto de partida o quase consenso existente na literatura sobre o Legislativo no Brasil, particularmente na Câmara dos Deputados, segundo o qual faltariam regras e procedimentos capazes de incentivar o desenvolvimento de expertise e capacitação dos parlamentares para a formulação de políticas públicas. Em outras palavras, o Congresso ainda estaria por desenvolver mecanismos informacionais no seu modo de atuar. O argumento contido neste estudo contraria em alguma medida este diagnóstico, ao propor que é possível detectar no interior da Câmara dos Deputados núcleos de excelência, a princípio capacitados ao exercício de funções de cunho informacional – a saber, suas comissões técnicas permanentes e a estrutura de assessoria da Câmara; e, dentro desta, destacando-se a Consultoria Legislativa (Conle). A pesquisa examina especificamente o segundo mecanismo, a estrutura de assessoria da Câmara, propondo hipóteses sobre as condições em que o seu potencial informativo é ativado, estabelecendo uma dinâmica informacional em seu modo de atuar e em sua interação com o plenário.

Palavras-chave: Legislativo; teoria informacional; estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The work has as its starting point the near consensus in the literature about the Brazilian Congress, particularly on the Chamber of Deputies, according to which rules and procedures inside this institution do not present effective incentives for the development of expertise and legislators training for the formulation of complex public policies. In other words, Congress would still lack informational mechanisms in its decision making process. The argument contained in the study somehow contradicts this diagnosis, by proposing that it is possible to detect, within the Chamber of Deputies, nucleus of excellence in principle empowered to exercise functions of informational nature – i.e., their permanent technical committees and the advisory structure of the Chamber; and, within this, highlighting the Legislative Consulting (Conle). The research examines specifically the second mechanism, the structure of the Chamber's advisory board, proposing hypotheses about the conditions under which its informative potential is activated by establishing an informational dynamic in their way of acting and in its interaction with the floor.

Keywords: legislature; informational theory; structure of the Chamber of Deputies' advisory board.

1 INTRODUÇÃO

Debate travado entre dois importantes quadros da administração pública brasileira em meados da década de 1990 ilumina aspectos hoje essenciais para o entendimento do processo democrático no país. De um lado, um dos principais assessores da liderança partidária do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no Senado Federal, Antonio Carlos Pojo do Rego, denunciava a “impossibilidade lógica” subjacente à estrutura institucional de assessoramento do Legislativo, particularmente na Câmara dos Deputados (Rego, 1995). Segundo o assessor do PSDB, o modelo adotado, centralizado na Mesa da Câmara e assumidamente burocrático, teria como base a existência de um corpo técnico neutro a serviço da qualidade das políticas públicas em discussão no Parlamento. A impossibilidade lógica adviria do fato de a concepção do serviço do assessor entrar em contradição com o papel eminentemente político-partidário do representante eleito, a quem aquele deve prestar contas em primeiro lugar.

De outro lado, Mozart Paiva Vianna, secretário-geral da Mesa da Câmara dos Deputados durante mais de vinte anos, defendia o mesmo modelo, finalmente vitorioso, com base na ideia de que as exigências contemporâneas inerentes ao processo decisório demandam do Parlamento respostas ágeis e bem informadas sobre os mais diversos temas (Paiva, 1995). Defendia, além do mais, a perfeita compatibilidade entre o trabalho político e partidário dos representantes eleitos e o assessoramento de servidores altamente especializados e voltados para a qualidade da política pública; e não se a mesma atende a este ou àquele interesse.

A vitória do modelo defendido por Vianna, na verdade, resultou na convivência de uma assessoria eminentemente voltada para os interesses partidários e de reprodução eleitoral dos parlamentares com uma assessoria, chamada na Câmara de Consultoria Legislativa (Conle), essencialmente técnica, cujos membros se percebem como especialistas e partidariamente neutros no momento de execução de suas funções. Este texto argumenta que a evolução de tal tipo de assessoramento, isto é, a institucionalização de uma consultoria que se percebe e atua como neutra, se explica pela existência de uma lógica informacional no comportamento legislativo brasileiro.

A discussão é relevante, sobretudo porque, logo após a promulgação da Carta de 1988, as análises sobre processo decisório em políticas públicas no Brasil enfatizam, em

geral, o que ocorre no interior do Poder Executivo. Quando envolvem o Legislativo, adotam tom predominantemente pessimista no sentido de que a interação entre os atores políticos responsáveis pela produção de políticas não se dá em condições propícias à formulação e aprovação de uma agenda voltada para o enfrentamento de questões de interesse público mais amplo. Não obstante, e após intenso debate ocorrido ao longo da década de 1990, a visão mais pessimista abriu passagem para uma perspectiva matizada na qual o Congresso Nacional torna-se um dos principais agentes políticos na definição de etapas cruciais do processo decisório em políticas públicas.

Contudo, ainda é quase consenso na literatura sobre o Legislativo no Brasil a percepção de que faltam regras e procedimentos capazes de incentivar o desenvolvimento de expertise e capacitação dos parlamentares para a formulação de políticas públicas. Em outras palavras, o Congresso ainda estaria por desenvolver mecanismos informacionais no seu modo de atuar. O argumento a seguir postula que é possível detectar no interior da Câmara dos Deputados núcleos de excelência, a princípio capacitados ao exercício de funções de cunho informacional – a saber, suas comissões técnicas permanentes e a estrutura de assessoria da Câmara; e, dentro desta, destacando-se a Conle. Este texto analisa especificamente o segundo mecanismo, a estrutura de assessoria da Câmara, propondo hipóteses sobre as condições em que o seu potencial informativo é ativado, estabelecendo uma dinâmica informacional em seu modo de atuar e em sua interação com o plenário.¹

O texto, em seguida, oferece evidências em favor do argumento geral, assim como de algumas de suas hipóteses específicas. Em primeiro lugar, promove breve descrição histórica do principal órgão de produção endógena de expertise na Câmara dos Deputados, a Conle. Fica claro, com tal descrição, que a Conle evolui em saltos bem definidos ao longo do tempo, em vez de lenta e continuamente, ocorrendo estes saltos em momentos cruciais de defesa do Congresso como instituição, contrapondo-se a um contexto externo desfavorável. Em segundo lugar, analisa informações obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas junto a consultores, assessores de partidos e funcionários ligados à diretoria da Mesa Diretora da Câmara para concluir que a Conle, embora centralizada e

1. Questão interessante diz respeito à distinção entre uma lógica informacional essencialmente política e a função de prestar serviços de informação a cargo da assessoria legislativa da Câmara. Neste texto, estas duas dimensões da lógica informacional caminham juntas. Prestar informações para a tomada de decisões é uma necessidade e uma realidade institucional dos parlamentos modernos. Sua maior ou menor ativação depende de condições políticas, analisadas com particular interesse pela teoria informacional.

definida como órgão da Mesa, acaba sendo instrumento vital do trabalho informacional das comissões. Por último, analisa dados da atividade da Conle desde 2004, ano em que o registro de pedidos e fluxo de informações disponibilizadas passou a ser feito por meio do sistema *Workflow*, até 2011. Podem-se perceber alterações significativas na produção da Conle em anos de eleições gerais, resultado consistente com a perspectiva informacional adotada neste trabalho.

Este trabalho encontra-se estruturado em sete seções, além desta introdução. Na seção 2 promove-se o balanço da literatura internacional na área de estudos legislativos e da evolução recente da bibliografia brasileira sobre o Congresso, sobretudo a Câmara dos Deputados. Na seção 3, são expostos os fundamentos da perspectiva informacional de análise de processos decisórios em órgãos coletivos, além de ser demonstrado como esta pode ser útil para o entendimento da dinâmica parlamentar no Brasil. Na seção 4, apresentam-se os objetivos básicos da pesquisa, a saber, a análise da estrutura de assessoramento da Câmara dos Deputados por meio da teoria informacional, além do argumento geral do trabalho, suas proposições centrais, bem como hipóteses específicas. As seções 5, 6 e 7 são dedicadas à verificação empírica das proposições e hipóteses. Na seção 5, faz-se um pequeno balanço da evolução histórica da Conle da Câmara; na seção 6, de cunho qualitativo, entrevistas semiestruturadas com assessores e consultores são analisadas; e na seção 7, de natureza mais quantitativa, dados agregados longitudinais sobre a produção de pareceres pela Conle são o foco da investigação. A seção 8 conclui com um balanço geral da pesquisa e sua contribuição para o debate contemporâneo em torno dos problemas de representação e governabilidade no Brasil.

2 ANÁLISE DA LITERATURA

Existem duas tradições na área de estudos legislativos. A primeira, de extração funcionalista, procura detectar o papel, ou papéis, que o parlamento cumpre em determinado país. A segunda, desenvolvida a partir da abordagem neoinstitucionalista, verifica os objetivos de carreira dos parlamentares, as regras sob as quais interagem com os colegas e demais atores políticos para então explicar fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar, tais como disciplina partidária, produção legislativa, maior ou menor predominância do Executivo etc.

Pela perspectiva funcionalista, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado brasileiros podem ser definidos como reativos.² Para fins deste trabalho, é importante assinalar que este tipo de legislatura caracteriza-se pela delegação de iniciativas de políticas, sobretudo as mais centrais da agenda, para o Executivo. A definição do que seria esta agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária. Vários aspectos do processo decisório brasileiro mostram que o nosso Congresso é reativo: a taxa de dominância do Executivo na produção de leis é da ordem de 85% (Figueiredo e Limongi, 1999); as leis de iniciativa dos parlamentares, embora relevantes para grupos e setores da sociedade, não afetam o *status quo* econômico e social do país, sendo mais propriamente intervenções tópicas em questões pertinentes à vida do cidadão comum (Amorim Neto e Santos, 2003); e a intervenção dos parlamentares no orçamento é marginal (Figueiredo e Limongi, 2002).

Tradição mais recente e hegemônica na ciência política é conhecida como a abordagem neoinstitucionalista. Sua aplicação na área de estudos legislativos rendeu frutos fundamentais para a compreensão do papel do Congresso Nacional e, mais especificamente, das comissões no processo decisório.

Os estudos nessa área, de início precipuamente voltados para o caso do Congresso norte-americano, se subdividem em três grandes perspectivas: a distributiva, a partidária e a informacional.³ A primeira postula que a organização do Congresso serve aos interesses de reprodução eleitoral de seus membros.⁴ Assumindo que a conquista do voto seria função positiva da capacidade do representante em atender aos interesses radicados no distrito eleitoral pelo qual se elegeu, este procurará se especializar em temas de políticas públicas de grande impacto no distrito. Um sistema de comissões altamente especializadas aliado a instrumentos regimentais que tornam difícil o emendamento de projetos negociados no interior deste sistema seriam os mecanismos mediante os quais o processo decisório congressional corresponderia ao desiderato de distribuição de benefícios visíveis aos eleitores.

2. Na literatura estrutural funcionalista, um legislativo pode ser transformador ou ativo, reativo ou carimbador. Dois bons exemplos desta linha de análise podem ser encontrados no clássico de Polsby (1968) e em Loewenberg e Patterson (1979).

3. Boa exposição sobre esta literatura encontra-se em Limongi (1994).

4. Os principais trabalhos nesta linha são, além do clássico estudo de Mayhew (1974), Fiorina (1977), Weingast e Marshall (1983) e Cain, Ferejohn e Fiorina (1987).

A corrente partidária defende que os partidos cumpririam duas importantes funções: serviriam de veículo para a tomada de decisão do eleitor e mecanismo de coordenação do comportamento dos parlamentares, uma vez eleitos.⁵ Isto significa dizer que os políticos extraem benefícios da existência dos partidos, porque estes facilitam sua atuação como candidato, sinalizando seu posicionamento em questões de interesse público, assim como sua atuação como parlamentar, ao balizar suas decisões relativamente às matérias que chegam a voto em plenário. Função especialmente relevante recai sobre as lideranças dos partidos: a elas caberia disciplinar a conduta da bancada, impedindo que interesses paroquiais dos parlamentares prejudiquem a imagem coletiva da agremiação. Teriam, além disso, a responsabilidade de não permitir que conflitos de interesse e de opinião no interior na bancada levem ao seu amesquinamento eleitoral e político. A função da liderança partidária seria, portanto, a de compatibilizar os interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas, sendo as comissões o lócus institucional onde tal coordenação seria levada a cabo. Em resumo, as comissões seriam uma espécie de agente especializado da bancada do partido majoritário na Casa.

Por fim, a perspectiva informacional. Em comum com a corrente partidária, esta linha de análise parte de uma crítica aos fundamentos e proposições centrais da perspectiva distributivista. De forma resumida, onde a corrente partidária observa particularismo, a informacional enxerga eficiência coletiva.⁶ A organização do Congresso em torno de comissões, por exemplo, responderia antes à demanda dos parlamentares por expertise do que por distribuição de benefícios paroquiais – demanda que advém da tentativa de redução da incerteza que necessariamente ronda a formulação e implementação de políticas públicas. Na próxima seção, premissas e implicações empíricas do argumento informacional serão objeto de exposição mais pormenorizada.

A literatura recente sobre o Congresso brasileiro tem verificado a coexistência de elementos distributivos e partidários no comportamento legislativo de nossos parlamentares (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2000; Carvalho, 2003; Amorim Neto e Santos, 2003). Indicadores como pesquisas de opinião, produção legal, processo orçamentário e disciplina partidária revelam pelo menos dois pontos fundamentais: existe amplo reconhecimento sobre a importância de se constituir junto aos eleitores

5. Os trabalhos mais importantes nessa tradição são: Kiewiet e McCubbins (1991), Rohde (1991) e Cox e McCubbins (1993).

6. Ver Krehbiel (1990) e, mais recentemente, Brady e Volden (1998).

reputação pessoal, ou seja, a tarefa da representação política no Brasil está fortemente ancorada na figura individual do político; todavia, o espaço de atuação do representante, tomado individualmente, é reduzido no Parlamento, o que vale dizer que a atividade legislativa (sua organização e processo de decisão) se encontra centralizada na liderança dos partidos, em particular, dos partidos que formam a base aliada ao governo. Matérias de especial interesse do governo são, com frequência, enviadas diretamente para plenário por meio de instrumentos extraordinários de tramitação, como medidas provisórias (MPs) e pedidos de urgência, desvalorizando o trabalho das comissões técnicas.⁷

Dessa forma, as políticas públicas advindas do Congresso teriam dupla marca e uma deficiência – seriam sempre condizentes com a agenda consensual entre as lideranças dos partidos que compõem a coalizão de apoio ao Executivo e, a despeito disso, acabariam sendo, de alguma forma, também atingidas pela necessidade dos parlamentares em distribuir benefícios de natureza mais paroquial; já a deficiência estaria relacionada ao escasso exame das proposições pelas comissões, antes de chegarem ao conjunto dos parlamentares para a tomada de decisão final.

3 FUNDAMENTOS INFORMACIONAIS DA ATIVIDADE LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Análises recentes têm aplicado modelos informacionais a diversos aspectos da dinâmica congressual no Brasil, com bons resultados teóricos e empíricos.⁸ Estes modelos partem de um cenário no qual o representante precisa escolher uma política pública p de um espaço unidimensional. A cada política p está associado um resultado x , também este definido em um espaço unidimensional. Os legisladores, no entanto, não sabem a relação exata entre p e x , mas apenas que, para cada valor do primeiro, existe uma distribuição de probabilidade de valores do segundo. A título de simplificação, defina-se a relação entre políticas e seus resultados de forma aditiva, como $x = p + \omega$, onde ω é um parâmetro cujo

7. Trabalhos como o de Figueiredo e Limongi (1999) e Pereira e Mueller (2000) são bastante contundentes a respeito, ao afirmarem a preponderância do Executivo sobre os órgãos internos do Legislativo, sobretudo as comissões. Para uma visão um pouco mais matizada, isto é, que detectam influência e relevância de comissões específicas sobre o processo decisório na Câmara, ver Ricci e Lemos (2004) e Santos (2002).

8. Ver, principalmente, Santos e Almeida (2011).

valor não é conhecido com certeza *a priori*.⁹ De um ponto de vista substantivo, pode-se conceber ω como a expressão de fatores exógenos à decisão legislativa.

O Legislativo pode adquirir informação sobre ω e assim reduzir a sua incerteza e a correspondente perda informacional, “consultando” atores que detenham informação sobre os efeitos da política. Assume-se que, na dinâmica política brasileira, dois atores são fundamentais: o Executivo e o sistema de comissões técnicas do próprio Legislativo (doravante chamado apenas de comissão). Em geral, o Executivo é altamente informado sobre ω , podendo-se afirmar com tranquilidade que possui mais informação do que a comissão e o conjunto do Parlamento. Porém, e este é o ponto de interesse para os fins deste artigo, a comissão tem meios para coletar informação relevante.

Devido à assimetria informacional entre o Executivo e o Legislativo, é natural que o principal proponente de políticas públicas seja o primeiro, e toda vez que ele propõe uma política está, na verdade, fazendo uma recomendação ao segundo. A questão é saber em que condições o governo, ao propor uma política, compartilha toda a informação que possui sobre suas consequências ou, ao contrário, escamoteia subsídios essenciais para a tomada de decisão legislativa. De acordo com Santos e Almeida (2011), a decisão de revelar informação depende do grau de congruência de interesses e preferências entre o Executivo e a inclinação majoritária no Legislativo em torno da política p . Em outras palavras, quanto maior a congruência entre as preferências do Executivo e da maioria do Parlamento em torno de p , menor a necessidade de este último recorrer à fonte alternativa de produção de dados para a obtenção de informação adicional – no caso da perspectiva informacional, as comissões. Portanto, menor será o papel informacional das comissões no processo de produção de políticas públicas. Por contraposição, em um cenário em que o governo é o proponente de políticas, a existência de divergência significativa entre este último e o conjunto dos legisladores é condição fundamental para que o sistema de comissões seja demandado a exercer o seu papel.

Santos e Almeida (2011) também procuraram estabelecer as condições sob as quais as comissões permanentes teriam incentivos para agir, dado o contexto institucional em que se insere o Congresso brasileiro. Supondo haver alto grau de incerteza em torno da política p por parte do Legislativo, mesmo após observar a recomendação do

9. O pressuposto mais usual é que ω é a realização de uma variável aleatória uniformemente distribuída com suporte em $[0,1]$.

Executivo, aquele poderá se deparar com dois tipos distintos de comissão: uma de caráter mais “opositora” e outra de natureza mais “governista”. Uma comissão é considerada “opositora” quando a maioria de seus membros possui visão oposta à do Executivo, dado o posicionamento majoritário do Parlamento em torno de uma política. Isto é, quando o Executivo estiver mais inclinado para uma das extremidades do espaço unidimensional *vis-à-vis* a tendência central do Legislativo em torno de p , uma comissão opositora estará posicionada na extremidade oposta *vis-à-vis* esta mesma tendência central. Caso contrário, a comissão é considerada “governista”.

Comissões governistas não têm grandes motivos para produzir informação porque seus membros sabem que o Executivo tem incentivo para divulgar toda a informação que os beneficiem. Comissões opositoras, ao contrário, têm forte incentivo para produzir informação adicional e diferente da revelada pelo Executivo. O Legislativo, sabendo desse incentivo e interessado em reduzir a sua incerteza, fornece as condições para que a comissão exerça a sua função de agente informacional. Para o legislador, por óbvio, a comissão efetivamente informativa é a opositora – trata-se do único tipo de comissão que, pela natureza de seus participantes, é capaz de revelar informações estrategicamente omitidas pelo Executivo.

A conclusão a que se pode chegar, sendo correto o raciocínio desenvolvido por Santos e Almeida (2011), é que o sistema de comissões permanentes do Legislativo possui, sim, papel informativo relevante no processo decisório em torno de políticas públicas. Este papel será tão mais acentuado quanto maiores forem as divergências entre o Executivo e as majorias congressuais em torno do conjunto de políticas públicas apresentadas pelo governo ao Legislativo, e quanto maior for o caráter oposicionista da comissão responsável pelo exame daquela política. Em outras palavras, o processo legislativo ordinário, quando apoiado por comissões cuja preferência mediana é oposta à do Executivo, permite que o plenário, ao tomar uma decisão, esteja mais bem informado e, com isso, possa reduzir os prejuízos que decorreriam de uma eventual desinformação.

Alguns resultados empíricos acabaram confirmando hipóteses que derivam naturalmente da teoria. MPs e urgência têm sido editadas e aprovadas em maior volume nas ocasiões em que as agendas do governo e da maioria legislativa são mais convergentes. A seleção de relatores tem sido feita de acordo com a mesma lógica: relatores oposicionistas de projetos enviados pelo governo são mais frequentes quanto maior a distância entre

o posicionamento do Executivo e do Legislativo. Em suma, há grande espaço para a investigação do uso que fazem os parlamentares brasileiros das instituições informacionais existentes no interior do Parlamento.

4 ESTRUTURA DE ASSESSORIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: PROPOSIÇÃO GERAL E HIPÓTESES ESPECÍFICAS

Suponha que o Executivo decida enviar um conjunto relevante de proposições, uma espécie de pacote de medidas envolvendo áreas sensíveis a diversos interesses e grupos sociais. Suponha que o governo peça urgência na tramitação dos projetos que compõem o pacote de políticas. Suponha ainda que o Congresso não se encontre inteiramente alinhado com o governo no que tange a diversos de seus aspectos. Sendo assim, e seguindo a lógica da explicação informacional, os parlamentares reagirão à tentativa de uso pelo Executivo de mecanismos extraordinários de tramitação, de que são exemplos o da urgência e o das MPs, reação que tem no acionamento do sistema de comissões técnicas sua manifestação empírica e institucional mais evidente. Em outras palavras, o Congresso enviará os projetos para as comissões de natureza “opositora” e cujas especialidades são pertinentes às diversas faces do pacote, além de fornecer recursos e tempo para que as mesmas produzam informações adicionais e alternativas às que se encontrem na recomendação inicial de políticas feita pelo Executivo.

Nesse momento, as perguntas fundamentais a serem feitas são: de que forma encontra-se estruturada a Câmara dos Deputados para fazer face ao desafio de levantar argumentos e evidências distintos dos que já se encontram embutidos no pacote? De que maneira seriam os legisladores capazes de alterar as políticas propostas, no sentido de reduzir a incerteza em torno dos resultados esperados da decisão? Responder a estas questões significa deslocar a análise para a estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados, pois esta estrutura é acionada pelos membros das comissões quando buscam subsídios alternativos aos que foram fornecidos em um primeiro momento pelo governo.

Dois sentidos podem ser conferidos ao conceito de assessoria parlamentar. O primeiro remete à noção administrativa de consecução de atividades-meio de uma organização. Estas atividades são vitais para o funcionamento rotineiro de uma instituição, apoiando, auxiliando a realização de seus objetivos últimos. Desta noção deve apartar-se, pelo menos para fins de análise, a assessoria voltada para as chamadas funções de “natureza intelectual”,

vale dizer, a produção de alternativas para o processo decisório do Legislativo.¹⁰ Neste trabalho, quando se menciona estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados, refere-se apenas a este último sentido, ou seja, ao assim chamado assessoramento institucional, que é endógeno, permanente, incidente tanto sobre a elaboração quanto sobre a tramitação de proposições, e que serve aos parlamentares individualmente, além dos órgãos coletivos da Câmara, como as comissões, as lideranças partidárias e a Secretaria Geral da Mesa (Paiva, 1995; Horta, 2011).

A estrutura administrativa da Câmara dos Deputados, no seu conjunto, isto é, envolvendo atividades-meio e processo decisório, é bastante complexa, englobando em torno de 15 mil funcionários, uma Diretoria-Geral, uma Secretaria-Geral, ligada à Mesa Diretora, e unidades subdivididas em mais cinco órgãos que, por sua vez, se multiplicam em mais quatorze pequenos organismos. Do ponto de vista da inserção dos profissionais que trabalham no apoio à Casa, dois grandes grupos podem ser divisados. De um lado, os órgãos compostos por funcionários efetivos, como o Departamento de Comissões (Decom), cujas atribuições são basicamente de apoio a questões regimentais e de tramitação, as assessorias de lideranças partidárias, a Secretaria-Geral da Mesa Diretora e as consultorias institucionais (Conle e a Consultoria do Orçamento), estas mais ligadas ao processo decisório substantivo. De outro, as assessorias contratadas temporariamente, de livre nomeação, por solicitação dos membros da Mesa Diretora, dos líderes partidários – os chamados Cargos de Natureza Especial (CNEs) –, e dos parlamentares individualmente (o secretariado parlamentar).

Pela listagem na tabela 1, pode-se constatar o grande peso que o secretariado tem no conjunto da assessoria parlamentar (66,3%). Contudo, os profissionais que compõem este segmento não possuem funções relacionadas ao exame de políticas públicas. Trata-se de pessoas que trabalham no gabinete dos parlamentares e que ajudam a estruturar o seu mandato.¹¹ Aliás, de toda esta grande e complexa estrutura de apoio, pode-se afirmar que

10. Ver, a respeito, Ribas e Silva (2011, p. 17).

11. O secretariado parlamentar é a categoria de servidores que trabalha ligada aos gabinetes dos parlamentares. São contratados diretamente pelos deputados e podem atuar tanto em Brasília quanto nos estados de origem destes. É bem verdade que não se pode extrair nada sobre a natureza e qualificação do trabalho do secretariado através do mero exame de seu quantitativo. O ponto essencial é que esse tipo de funcionário não serve ao parlamentar no momento de se proferir pareceres de projetos essenciais, e isto é comprovado pelas entrevistas relatadas a seguir, ponto que parece suficiente para descaracterizar a atividade do secretariado como possivelmente informacional. Uma descrição dessa classe de servidores pode ser encontrada em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturadadm/depes/portal-da-posse/secretariado-parlamentar>>.

a maior parte se dedica a atividades de administração interna e de apoio aos mandatos. Os funcionários habilitados para a análise de políticas são basicamente os enquadrados na Assessoria de Lideranças e na Conle. Esta, pois, deve ser considerada a estrutura de assessoria propriamente dita.

TABELA 1

Pessoal da Câmara dos Deputados, por tipo (31 de agosto de 2011)

Tipo	Número	%
Servidores efetivos	3.373	21,8
CNEs (livre provimento)	1.291	8,4
Secretariado parlamentar – sem vínculo	10.227	66,3
Secretariado parlamentar – requisitado	539	3,5
Total	15.430	100,0

Fonte: Diretoria da Coordenação Administrativa (Conle/Câmara dos Deputados).

Pela tabela 2, percebe-se que tem havido algum investimento da Câmara dos Deputados na formação de seu pessoal vinculado ao exame de políticas públicas.¹² Todo o conjunto dos membros da Conle – uma estrutura centralizada cuja função é a de apoiar os profissionais que trabalham diretamente com os parlamentares, tendo em vista elaboração de pareceres e emendas – possui pelo menos diploma referente ao ensino superior completo. Quase 50% destes completaram curso de pós-graduação *stricto sensu* (77 têm mestrado ou doutorado). É natural encontrar maior dispersão nos números emanados do Decom e dos gabinetes de lideranças, pois se incluem neste rol todos os tipos de profissionais, desde pessoal de apoio até agentes mais especializados em políticas públicas, no caso específico da assessoria partidária. Mesmo assim, não é desprezível o contingente de assessores diplomados, com alguma formação de especialista. Os números para mestrado caem muito, sendo insignificante ou nulo ao nível de doutorado.

12. A respeito do investimento em capacitação de pessoal, vale a pena consulta pelo *site* da Câmara dos Deputados do Centro de Formação em Recursos Humanos da Câmara (Cefor).

TABELA 2

Pessoal da Câmara dos Deputados habilitado para análise de políticas públicas, por nível de escolaridade e lotação (31 de agosto de 2011)

Nível de escolaridade	Decom		Lideranças		Conle	
Doutorado completo	0	0,0	1	0,3	23	14,0
Mestrado completo	18	5,9	14	4,7	54	32,9
Especialização completa	102	33,8	100	33,4	59	36,0
Superior completo	119	39,4	85	28,4	28	17,1
Primeiro grau completo	7	2,3	13	4,3	0	0,0
Segundo grau completo	39	12,9	44	14,7	0	0,0
Sem registro	17	5,6	42	14,0	0	0,0
Total	302	100,0	299	100,0	164	100,0

Fonte: Diretoria da Coordenação Administrativa (Conle/Câmara dos Deputados).

Uma leitura fria dos números não permite qualquer ilação a respeito de como as comissões se veem servidas por este conjunto de assessores.¹³ Embora não seja razoável esperar uma distribuição homogênea de especialistas por área,¹⁴ uma conta simples indicaria que cada comissão permanente (existem vinte atualmente) teria em média o apoio de algo em torno de quinze assessores (contando-se o total de profissionais alocados no Decom, isto é, 312). Não se trata de número desprezível levando-se em consideração os números relativos a especialistas e mestres. Contudo, não são apenas as comissões de natureza permanente que fazem o trabalho de analisar políticas em tramitação na Câmara. Boa parte da atividade legislativa passa pelas comissões especiais, temporárias, criadas para examinar projetos específicos. Além disso, no que é especialmente relevante para propósitos do argumento, a presença de assessores qualificados, que trabalham junto às lideranças dos partidos, também não é, a princípio, desprezível. Percebe-se, pelo quadro, que as lideranças dos partidos contam com 299 assessores, dotados, em sua grande maioria, de diploma universitário, sendo um terço dos quais pelo menos especialistas. Mais importante ainda é a presença de grande contingente de doutores e mestres entre os quadros da Conle, mantendo-se a ressalva de uma provável distribuição não homogênea por áreas, com algo em torno de 40% de seus quadros possuindo

13. É difícil afirmar se os dados referentes aos doutores e mestres constantes da Conle são ou não impressionantes. Do ponto de vista do senso comum, certamente o são, já que este trabalha com a noção de que o Parlamento pouco serve para discutir questões complexas e de interesse vital para o encaminhamento de políticas públicas que sejam importantes para o país. Do ponto de vista de um acadêmico ou de alguém que faça parte do serviço público, em algum órgão especializado do Poder Executivo, seguramente os números não devem impressionar.

14. Por exemplo, é razoável imaginar que a área de Direito, com suas diversas ramificações, seja sobrepovoada de assessores, dada a necessidade do órgão parlamentar em dominar a técnica legislativa em praticamente todas as suas manifestações.

diploma de pós-graduação *stricto sensu*. Certamente, é este o órgão interno mais apto a desenvolver o trabalho de produção de informação previsto pela teoria informacional aplicada ao caso do Legislativo brasileiro.

A partir do quadro geral da estrutura administrativa da Câmara, e levando-se em conta a discussão teórica precedente, é possível derivar duas proposições gerais e várias hipóteses mais específicas.

A primeira proposição possui enunciado relativamente simples: *A estrutura de assessoria da Câmara responde aos incentivos prevaletentes no quadro institucional e político que baliza o comportamento dos deputados federais.*

Como foi visto na literatura sobre o Legislativo no Brasil, os elementos distributivos e partidários exercem forte pressão sobre a conduta dos parlamentares. É natural, então, supor que a estrutura de assessoria das Casas congressuais responda a tais incentivos.

A segunda proposição diz respeito à incidência do elemento informacional neste quadro mais amplo: *Em determinadas condições, os órgãos mais capacitados da assessoria (leia-se Conle) são acionados pelas comissões tendo em vista responder à demanda informacional do plenário.*

A primeira proposição dá conta do quadro mais geral no qual se desenvolve a atividade parlamentar no Brasil: uma disputa entre tendências centrífugas, dada a natureza da competição eleitoral, e centrípetas, dado o quadro constitucional de 1988 e o regimento interno da Câmara dos Deputados. Assim, verifica-se uma parte importante da assessoria baseada na livre nomeação dos parlamentares, e outra, bastante significativa, centralizada na Mesa Diretora. É relevante frisar que não existe uma estrutura de apoio específico ao sistema de comissões, órgão que, como foi visto, é apto a desenvolver um trabalho informacional para o plenário. A Conle é uma instância de uma estrutura administrativa única que responde à Mesa Diretora. Nela, os consultores (assim chamados após a renomeação da Assessoria Legislativa para Conle) são organizados em um núcleo de pesquisa, à moda de um instituto ou departamento universitário. Pareceres, estudos e proposições são solicitados de maneira centralizada à direção do órgão, solicitações distribuídas segundo a especialização e carga de trabalho de cada qual (Rego, 1995).

Não obstante, e aqui entra a segunda proposição, o elemento informacional não deixa de se fazer presente na atividade legislativa, desde que igualmente presentes as condições especificadas anteriormente, quais sejam, propostas de políticas suficientemente divergentes da preferência do legislador mediano e comissões opositoras. Dadas tais condições, o plenário deverá acionar as comissões que, por sua vez, deverão movimentar mecanismos internos de busca e distribuição de informações objetivas sobre as políticas propostas. Em outras palavras, as comissões acabam usurpando a estrutura de assessoria montada de maneira centralizada na Câmara, para desenvolver um trabalho de interesse coletivo da Casa. Trabalho feito, por óbvio, em nome de uma demanda informacional do plenário.

O desenvolvimento de hipóteses mais específicas contribui para uma melhor definição das expectativas teóricas. Uma primeira hipótese diz respeito à natureza da relação do Executivo com o mediano do Legislativo em torno de determinadas políticas. Pelo modelo informacional, o viés do presidente impacta positivamente na disposição da Câmara em examinar o projeto, evitando ritos extraordinários de tramitação e acionando as comissões, bem como sua assessoria mais qualificada. Assim, pode-se prever que:

- Hipótese 1: quanto maior o viés do Executivo, maior é a demanda pelo trabalho da Conle para exame do mérito da proposição.

A segunda hipótese incide sobre a natureza da comissão. Como foi visto, espera-se que comissões oposicionistas sejam mais informativas do que governistas. Assim:

- Hipótese 2: quanto mais oposicionista for uma comissão, maior será sua demanda pelo trabalho da Conle para exame do mérito da proposição.

A terceira e última hipótese, igualmente extraída do modelo informacional, refere-se à questão da paciência. Examinar proposições demanda tempo, algo escasso quando se trata da vida parlamentar. A principal restrição da qual um representante é vítima diz respeito ao calendário eleitoral.¹⁵ Assim, é razoável imaginar que a disposição

15. Quanto a isso, é difícil distinguir o que é efeito da pressa para decidir e o custo de oportunidade incorrido pelo parlamentar ao deixar afazeres de campanha e se dedicar às complexidades do processo decisório em políticas públicas. É alta a probabilidade de ambos os efeitos atuarem como incentivos à ação dos representantes. De toda forma, a existência de evidência em favor da redução do trabalho da Conle em anos eleitorais não nos permite descartar o efeito pressa, de cunho informacional, como mecanismo importante no acionamento do trabalho da assessoria parlamentar especializada.

para examinar matérias na comissão, acionando assessoria qualificada, diminua na medida em que eleições se aproximem:

- Hipótese 3: quanto mais próxima estiver uma eleição, menor será a demanda pelo trabalho da Conle.

A continuação deste estudo visa apresentar um quadro empírico favorável às proposições gerais enunciadas anteriormente, demonstrando o direcionamento, a princípio correto, da teoria. A próxima seção oferece um breve histórico da evolução da estrutura institucional da assessoria da Câmara. A seguinte é baseada em entrevistas semiestruturadas, cujo teor serve de apoio ao argumento geral contido no texto. Em seguida, na seção 7, apresentam-se alguns dados em favor da hipótese 3. O teste das hipóteses 1 e 2 fica adiado para esforço ulterior de pesquisa.

5 BREVE HISTÓRICO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA

A Constituição de 1988 (CF/1988) devolveu ao Congresso uma série de prerrogativas conquistadas com a Carta de 1946 e que haviam sido perdidas durante a vigência do regime autoritário. É razoável imaginar que, ao longo deste período, os agentes políticos não viam o Poder Legislativo como locus relevante de produção de políticas públicas. Por conseguinte, aos políticos que ambicionavam alcançar influência efetiva no processo decisório não caberia desenvolver uma carreira exclusiva ou especialmente centrada na atividade parlamentar. A literatura mostra que o mesmo não aconteceu durante o experimento democrático de 1946 a 1964. O Congresso Nacional foi rota obrigatória de passagem dos principais quadros governantes da República de 1946. Os militares, quando promovem o golpe, instauram também a prática de indicar ministros e de impor boa quantidade de governadores sem vínculos com o mundo da representação político-partidária, além de diminuir o papel representativo do Congresso e dos partidos.

Com as modificações introduzidas pela redemocratização, é natural que o Legislativo tenha resgatado seu papel histórico de escola de socialização política. Contudo, o exame do perfil político dos eleitos para as legislaturas inauguradas a partir da CF/1988 mostra a predominância de um modelo zigue-zague nas carreiras. O mesmo ocorreu no período democrático anterior a 1964, todavia, relativamente ao momento atual, políticos com

mais experiência e dotados de mais expertise em políticas públicas permaneciam mais tempo na Câmara (Santos, 2002).

Por óbvio, o tipo de ambição política dos legisladores afeta a estruturação do Congresso, tendo em vista o tipo de inserção que se pretende ter em um sistema político mais amplo. Afeta, sobretudo, o modo pelo qual os congressistas procuram se instrumentalizar para participar do processo decisório. Será visto, nesta seção, como a estrutura montada para produzir informação endogenamente reflete o ambiente externo com o qual os parlamentares se deparam – e também, em particular, como esta estrutura ganha impulso exatamente nos momentos em que os principais partidos e lideranças congressuais se encontravam em posição de fragilidade *vis-à-vis* o mundo externo. Será mostrado, afinal, como este aparente paradoxo é perfeitamente compatível com uma narrativa informacional da evolução institucional do Legislativo brasileiro.

O sistema de produção e divulgação de informação especializada da Câmara dos Deputados, a chamada Conle, é fruto da Resolução nº 48, de 1993, consagrada, por sua vez, no artigo do regimento interno desta Casa legislativa. Trata-se de poderosa máquina de análise e recomendação de políticas públicas. Dividida em 21 áreas de trabalho, é composta de 164 servidores permanentes, grande parte dos quais detentores de título de pós-graduação, como se viu na tabela 2. O modelo seguido para a organização da assessoria especializada foi o centralizado, isto é, os funcionários especialistas, não obstante se subdividirem em diversas áreas, encontram-se todos alocados em um órgão único, a Conle, que responde diretamente à Secretaria Geral da Mesa.

Na Câmara, a Conle é relativamente recente, sobretudo se comparada ao órgão análogo, criado em 1955 no Senado Federal. Subdividida em áreas que contam com 32 denominações, abrigadas em grandes áreas como a do Direito, a Social, a de Economia e a de Pronunciamentos, este órgão teve papel fundamental na confecção e redação da CF/1988. Antes mesmo da criação da Conle, já existiam na Câmara sistemas de assessoria especializada, assim como, em alguns estados e municípios, assessorias técnicas serviram de apoio a bancadas estaduais no Congresso. Foram exemplos destas os profissionais designados para acompanhar as atividades legislativas de parlamentares de São Paulo, Santa Catarina e, curiosamente, do Acre.¹⁶

16. Grande parte das informações presentes nesta seção encontra-se em Horta (2011).

Na Câmara dos Deputados, as principais resoluções responsáveis pela criação da consultoria foram fruto de estudo realizado pela Fundação Getulio Vargas (FGV), encomendado com vistas a um plano de reorganização desta Casa.¹⁷ Após realizar entrevistas com mais de quarenta deputados, a pesquisa realizada pela FGV apontava que a deficiência central no âmbito organizacional da Câmara baixa consistia na ausência de um sistema de informação, isto é, consistia na inexistência de assessoria parlamentar de alto nível que apoiasse as comissões técnicas e o trabalho individual do parlamentar. Um primeiro ponto de interesse desta pequena narrativa histórica é o fato de a decisão de modernizar e centralizar o acesso à informação por parte dos deputados federais ter sido tomada em plena ditadura militar.

Embora já existisse na Câmara dos Deputados a Resolução nº 67, que instituía o cargo de assessor legislativo, com vagas a serem preenchidas por meio de concurso público e prova de títulos, estas nunca seriam providas no marco desta mesma resolução. Somente em 1971 foi criada, dentro do Centro de Documentação e Informação, subordinada à Divisão (posterior Coordenação) de Estudos Legislativos, a seção de assessoria parlamentar. No bojo da Resolução nº 20/1971, criou-se a Assessoria Técnica Especializada, subordinada ao Departamento de Comissões. Segundo previa o texto, seria responsabilidade da Mesa prover os cargos, com elementos da Casa ou não, condicionados a uma prova prática de capacitação.

A sobreposição das atividades das duas assessorias, incluídas ambas no organograma da Câmara dos Deputados, conduziu à aprovação da Resolução nº 52/1973, um segundo marco na criação de expertise na Casa. Esta resolução determinou a unificação das duas assessorias sob a rubrica de Assessoria Legislativa, subordinando-a diretamente à Diretoria Legislativa. Este novo *status* levou à ampliação das atribuições e na escala de competências da assessoria em seu conjunto, proporcionando aos profissionais atuação mais dinâmica e produtiva junto aos parlamentares. Além disso, a subordinação direta à Diretoria Legislativa contribuiria para a legitimação do discurso e das atividades dos assessores especialistas, uma vez que estes não mais teriam de se reportar aos quadros de escalões inferiores, estes mais vinculados ao dia a dia burocrático de funcionamento do órgão legislativo.

17. Embora bastante citado em textos de assessores, não há uma clara referência sobre quando e onde o estudo foi publicado.

Logo após a unificação de seus núcleos originais, a assessoria passou a contar com 35 profissionais, quinze oriundos da parlamentar e vinte da técnica especializada. Somente em 1976, com a Lei nº 6.330/1976, ampliou-se o conjunto de assessores de maneira mais significativa, para mais quarenta profissionais. Ademais, com a Resolução nº 32/1976 ficou determinado o provimento por meio de concurso público e prova de títulos. Pela primeira vez, condicionou-se o preenchimento de cargos em comissão exclusivamente ao critério meritocrático. Pela primeira vez também, o órgão, isto é, a Assessoria Parlamentar, fora dividido em áreas, treze ao todo, por diversos temas de políticas e objetos de conhecimento.

O período da transição democrática traz pouca novidade no que diz respeito à institucionalização do modelo de assessoramento especializado. Em 1985, nova resolução passa a regular o caráter sigiloso da assessoria. Além das solicitações e da distribuição das atividades, amplia a estrutura de apoio, mas diminui de treze para doze o número de áreas. Em 1987, a Lei nº 7.588 incrementa em quarenta novos postos a assessoria, tendo em vista auxiliar na confecção da nova Constituição. Contudo, o concurso seria realizado apenas em 1989, momento em que ocorre grande número de aposentadorias, acarretando a desocupação de sessenta cargos.

Novo e fundamental impulso surge em outro momento de grande fragilidade e deslegitimação do Legislativo como Poder da República: o período que coincide com o escândalo dos anões do orçamento. Os principais partidos da Câmara – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Frente Liberal (PFL) – se viram envolvidos em procedimentos heterodoxos de aprovação e realização de emendas ao orçamento da União. Quadros históricos destas agremiações, donos de grande experiência parlamentar e relevância no funcionamento da Casa, foram objeto de investigação e, finalmente, cassados. Tal crise se dá principalmente ao longo do ano de 1993, logo após o doloroso processo que resultou no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello.

Pois bem, é exatamente através da Resolução nº 48, de 1993, que o modelo centralizado torna-se parte do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, especificamente no Artigo 125 (Souza, 2011, p. 54). No mesmo período, grande número de vagas é criado, assim como ampliada a quantidade de áreas a serem cobertas por profissionais especializados, chegando a vinte em 1993. O total atual de 21 áreas é

alcançado em 2001, por intermédio da criação da área previdência e assistência social,¹⁸ assim permanecendo até hoje. Em 1998, o órgão ganha a alcunha de “consultoria legislativa”; e os profissionais, o título de consultores. A Consultoria da Câmara conta, atualmente, com 180 cargos, 164 efetivamente preenchidos.¹⁹

Em 2003, importante marco técnico foi conquistado para a consultoria, com a digitalização do fluxo de demandas e entregas de trabalhos. Além da instalação do *Workflow*, nesse ano foi criado também o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, composto por parlamentares, equipe interna de apoio administrativo e técnico, sendo o secretário-executivo do conselho também diretor da Conle. Pode-se dizer que, nesse momento, a Conle adquiriu dinâmica própria, além de impulso endógeno de fortalecimento e legitimidade. Se no período 1972-1990 a produção total de trabalhos situava-se na faixa de 100 mil (subdivididos em 75% para elaboração legislativa, 15% para redação parlamentar e 10% para estudos e pesquisas), dados de 2011 apontavam para uma média de 20 mil trabalhos escritos por ano, no período 2000-2010; chegando-se a uma projeção de 24 mil em 2011 (Azevedo, 2011, p. 9). Se em 1978, 48% dos deputados se utilizavam dos serviços da atualmente designada consultoria, informações recentes dão conta de que em torno de 91% acessam seus quadros para a elaboração de proposições, confecção de pareceres e estudos.

18. “Área I - Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário;
Área II - Direito Civil e Processual Civil, Penal e Processual Penal, de Família, do Autor, de Sucessões, Internacional Privado;
Área III - Direito Tributário, Tributação;
Área IV - Finanças Públicas;
Área V - Direito do Trabalho e Processual do Trabalho;
Área VI - Direito Agrário e Política Fundiária;
Área VII - Sistema Financeiro, Direito Comercial, Econômico, Defesa do Consumidor;
Área VIII - Administração Pública;
Área IX - Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico, Economia Internacional;
Área X - Agricultura e Política Rural;
Área XI - Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional;
Área XII - Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos;
Área XIII - Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes;
Área XIV - Comunicação Social, Informática, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia;
Área XV - Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia;
Área XVI - Saúde Pública, Sanitarismo;
Área XVII - Segurança Pública e Defesa Nacional;
Área XVIII - Direito Internacional Público, Relações Internacionais;
Área XIX - Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais;
Área XX - Redação e Discurso Parlamentar;
Área XXI - Previdência e Direito Previdenciário”.

19. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturaadm/conle/conheca-a-conle-1/conheca-a-conle>>.

Afinal, por que a narrativa feita anteriormente é compatível com a perspectiva informacional de organização legislativa, de resto, defendida neste artigo?

Como já se viu, a vitória do modelo centralizado de assessoramento não foi algo pacífico. Setores influentes da própria estrutura de assessoria do Congresso apontavam para a existência de uma “impossibilidade lógica” subjacente ao modelo. Estes setores, do ponto de vista político, certamente faziam eco às duas principais influências sobre o comportamento parlamentar no Brasil: aquela vinculada à necessidade de reprodução eleitoral dos deputados; e a que emana das estruturas partidárias. No entanto, como ficou claro ao longo deste estudo, grande parte dos assessores legislativos tem origem no procedimento de livre nomeação dos parlamentares, ou estão vinculados às lideranças partidárias. Portanto, em apoio às duas proposições centrais deste artigo, a grande novidade consiste justamente em revelar como evoluiu um modelo de assessoramento concentrado, hoje em dia, na Conle, que responde às necessidades informacionais da Casa em seu conjunto.

Importante ressaltar que a ideia de compatibilidade entre o trabalho político e partidário dos representantes eleitos e o assessoramento de servidores altamente especializados, neutros e voltados para a qualidade da política pública conquista espaço e se cristaliza em resoluções durante períodos em que os partidos e os principais atores do Congresso enfrentam fortes crises de legitimidade. Estes foram os tempos do autoritarismo, ocasião em que, embora funcionando, o Legislativo se via sistematicamente violentado em suas atribuições por um Executivo superpoderoso, e por momentos também de escândalos de corrupção de grandes proporções. O argumento informacional defendido aqui para explicar a evolução deste tipo de assessoramento ganha força ao se detectar que a lógica informacional avança e se cristaliza nos momentos em que os partidos e lideranças individuais se enfraquecem.

6 APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO E O DEPOIMENTO DE ASSESSORES E CONSULTORES

Nesta seção, busca-se mais evidências em favor da proposição central do artigo. Agora, o objetivo é expor resultados de pesquisa qualitativa promovida por meio da aplicação de questionário aberto junto a assessores e consultores legislativos de alto nível de desempenho

e responsabilidade, no que tange à tramitação de matérias e proposições de políticas públicas na Câmara dos Deputados. Quadros, enfim, perfeitamente aptos a desenvolver o trabalho informacional eventualmente demandado pelas comissões. Foram selecionados nove depoentes, assim categorizados: dois funcionários da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara; um consultor legislativo especializado em assuntos constitucionais e que apoia a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC); um consultor legislativo especializado em temas educacionais e que rotineiramente dá suporte à Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD); um consultor legislativo especializado em temas ligados à saúde e que atua junto à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); um consultor legislativo especializado em temas tributários e financeiros e que acompanha os trabalhos da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); dois assessores de um grande partido de perfil de centro-direita; e dois assessores de um grande partido de centro-esquerda.

Os motivos para a seleção desses funcionários específicos foram os que seguem. Na estrutura institucional da Câmara, o principal órgão a iniciar a tramitação e depois definir o destino de uma proposição é a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados pela qual passam todas as propostas que exigem decisão pelo Legislativo. A responsabilidade pelo estabelecimento de quantas e quais comissões devem avaliar o mérito e a adequação de uma política cabe à Secretaria-Geral. É importante assinalar que o envio para uma ou mais comissões não é politicamente neutro, pois, quando uma matéria transita por mais de três comissões permanentes, o regimento pede a criação de uma comissão especial para a decisão final em torno de uma emenda substitutiva.

Logo em seguida, em termos de importância no processo decisório no Legislativo, surge a CCJC. Trata-se de comissão permanente, mas pela qual passam todos os projetos que tramitam na Câmara, e sem o seu crivo nada pode ser aprovado, seja em plenário seja em regime conclusivo nas permanentes. Se, de um ponto de vista técnico, cabe à CCJC ajuizar tão somente sobre a constitucionalidade e bons modos legislativos utilizados na elaboração da lei, de outro, é evidente o peso político que um órgão com tal prerrogativa acaba adquirindo no conjunto da atividade legislativa da Câmara. Este foi o motivo de se entrevistar uma consultora que atua na área constitucional, próxima, portanto, da atividade rotineira da CCJC.

Outra comissão de suma importância é a CFFC. Por ela passam todos os projetos de impacto na arrecadação do estado, além dos projetos de natureza orçamentária e a averiguação de contas. Assim, a mesma motivação da entrevista anterior se aplica no caso do consultor que atua nos temas tratados por esta comissão permanente.

O sistema de comissões da Câmara dos Deputados conta, ademais, com diversos órgãos permanentes de avaliação de áreas substantivas de políticas públicas. Na área social, além da Comissão do Trabalho e dos Direitos Humanos, destacam-se a CECD e a CSSE, ambas escolhidas para objeto de entrevistas. Como se viu na discussão da literatura, as comissões têm seu trabalho por vezes interrompido pelas lideranças partidárias, quando em coordenação com o Executivo, sendo os projetos que tramitam em seu interior enviados a plenário antes da votação do parecer dos relatores. Contudo, isso não significa que as comissões substantivas tenham sua relevância inteiramente cancelada ao longo do processo decisório. Várias emendas são comumente elaboradas em seu interior, além de audiências, testemunhos e debates em torno dos pontos mais polêmicos das diversas matérias. Dois consultores com especialização nas áreas de influência de tais comissões foram selecionados para a entrevista. Um que atua na área de educação, outro na área de saúde.

Como os partidos, por meio de suas lideranças, são a instância principal de encaminhamento do processo decisório, sobretudo em torno das proposições de interesse do governo, então é necessário o exame de como seu corpo de suporte técnico, sua assessoria, enfim, desenvolve suas atividades. Foram escolhidas assessorias de dois grandes partidos, o Democratas (DEM), de centro-direita, e o Partido dos Trabalhadores (PT), de centro-esquerda.

O questionário-base do qual constam dez perguntas, procurou focar no processo de recepção de proposições e sua distribuição para instâncias ou indivíduos parlamentares, tendo em vista produzir relatórios finais em torno de políticas. Visou, fundamentalmente, medir o grau de autonomia para o desenvolvimento do trabalho e as principais fontes de pressão externa. Pequenas variações foram feitas observando a natureza distinta dos depoentes.

O que se espera obter com a aplicação dos questionários é, basicamente, uma descrição do trabalho do assessor qualificado quando da tramitação de matérias relevantes, que visem a alterações significativas no *status quo* legal do país. Em geral, a alteração da legislação é o início de qualquer processo decisório em políticas públicas, sobretudo, aquelas

cujos objetivos sejam o de alterar determinadas condições sociais tidas como indesejáveis. Além disso, busca-se, através dos depoimentos, detectar os constrangimentos externos que incidem sobre as atividades de tais assessores. Por último, interessa examinar as convergências e disparidades eventualmente existentes entre os diferentes assessores no que tange à natureza desses constrangimentos.

Como quadro geral emergente da pesquisa, podem-se destacar pelo menos três pontos principais e consensuais: *i*) o Legislativo conta com desvantagens informacionais significativas relativamente ao Executivo no exame de políticas públicas; *ii*) o plano propriamente partidário e de pressões incide sobre o trabalho da Secretaria-Geral da Mesa e, naturalmente, na assessoria de lideranças dos partidos; e *iii*) que embora a Conle seja um órgão institucional da Câmara e de seus membros individuais, seu trabalho acaba sendo quase que inteiramente dedicado às comissões. Além disso, como pontos mais específicos tomados de cada depoente, vale a pena registrar os mostrados a seguir.

- 1) O primeiro ponto relevante consiste no consenso havido entre os depoentes no sentido da superioridade técnica do Executivo e do papel fundamental que a assessoria, sobretudo a Conle, tem de reduzir e produzir algum equilíbrio informacional entre os poderes.
- 2) A segunda questão fundamental é se conhecer os critérios seguidos quando da decisão de enviar e retirar matérias relevantes para as comissões. Apreende-se do depoimento recolhido junto a membro qualificado da Secretaria-Geral que a definição se faz por critério técnico, seguindo orientação expressa no regimento. Além disso, é relatado que a presidência da Câmara, responsável pela decisão em última instância, segue as recomendações feitas pela assessoria. Contudo, pressões advindas dos próprios presidentes de comissões permanentes e às vezes oriundas de grupos e frentes parlamentares são feitas no sentido de se enviar as proposições em direção a comissões específicas. Quanto à retirada de projetos das comissões e envio para plenário ou para uma comissão temporária não há qualquer injunção da parte dos assessores da secretaria no que diz respeito à substância da matéria. A assessoria se limita a informar sobre decurso de prazo e a recomendar adiamentos em ocasiões específicas. Há também recomendação nos casos de matérias complexas cujo conteúdo afete diretamente número maior que três comissões permanentes.

- 3) Depoimentos de entrevistados da Secretaria-Geral da Mesa revelam que o trabalho de consolidação dos projetos que vão a voto em plenário é feito em consulta permanente com a Conle. Isso equivale a dizer que este órgão é um agente do conjunto da Casa e não propriamente de uma coalizão partidária que predomina em outras instâncias do Legislativo, como o Colégio de Líderes. Dúvidas sobre emendas a serem acolhidas, detalhes sobre a redação destas, bem como a direção e alcance das alterações aos projetos originais são esclarecidas por especialistas da Conle. Não é incomum que especialistas de áreas distintas sejam mobilizados a fim de esclarecer pontos pouco claros do processo de emendamento nas comissões, em plenário e sobre mudanças introduzidas quando da tramitação da proposição no Senado. Nestes casos, também não é infrequente que verdadeiras disputas epistemológicas ocorram entre especialistas de distintas áreas, contrapondo, por exemplo, *experts* em meio ambiente a *experts* em *agrobusiness*.
- 4) O relato da consultora que trabalha em área próxima da atuação da CCJC traz os seguintes pontos fundamentais:
 - a) qualquer parlamentar pode, a qualquer tempo, solicitar auxílio para os consultores (sobretudo para a elaboração de votos em separado, mas também no acompanhamento de debates e votações) e não apenas relatores das matérias em tramitação;
 - b) a maior parte da demanda, contudo, advém dos relatores;
 - c) a orientação do trabalho do consultor é eminentemente técnica, autônoma, extraída basicamente de seus próprios estudos, não havendo consulta também a agentes externos; e
 - d) o ritmo de resposta do trabalho dos consultores é ditado pelos parlamentares solicitantes.
- 5) Os consultores pertencentes às áreas substantivas de políticas públicas acrescentam aos depoimentos anteriores os seguintes pontos:
 - a) essencialmente, o trabalho do consultor incide sobre a elaboração de pareceres, mas emendas sobre projetos indo a voto também são solicitadas;

- b) há, nas ocasiões em que ocorre escassez de tempo e excesso de demanda, uma ordem de prioridades no trabalho de consultores. Projetos em regime de urgência (a espera de parecer em plenário), além de projetos de maior abrangência (como os que tramitam em comissões especiais), por exemplo, acabam recebendo prioridade;
 - c) os consultores sugerem ouvir a opinião de grupos externos mediante a instalação de audiências públicas; e
 - d) acordo de lideranças e aprovações de regime de urgência acabam alterando o ritmo de avaliação dos projetos.
- 6) Os assessores de lideranças apresentaram quadro bastante distinto do verificado na fala do consultor. Os seguintes pontos merecem destaque:
- a) a Assessoria Técnica de Bancadas, como é chamada, emite pareceres e propõe emendas, prioritariamente, sobre as matérias mais importantes constantes das pautas, sendo o grau de importância um critério estabelecido pelas lideranças. No caso do DEM, por exemplo, prioridade total era conferida às MPs em tramitação;
 - b) é comum o recurso a atores externos ao Legislativo, como organizações não governamentais (ONGs), órgãos de imprensa, grupos de interesse e movimentos sociais. Este ponto é especialmente relevante, pois os consultores da Conle, ao contrário dos assessores de partidos, não mencionam a questão eleitoral ou de clientelas de apoio como variável interveniente em seu trabalho, ao passo que este é, em alguns momentos, a consideração mais importante dos assessores partidários; e
 - c) os assessores de lideranças não são passivos como é a característica principal do trabalho dos consultores, que vem a ser agir acionado por demanda. Os partidos impõem aos assessores que busquem, entre membros das bancadas, relatores para expor a base técnica do posicionamento do partido sobre proposições específicas.

O modo pelo qual os depoimentos apoiam as proposições gerais constantes da seção 4 será objeto de consideração mais pormenorizada logo a seguir, quando da seção conclusiva.

7 A CONLE EM PERÍODOS ELEITORAIS

Hipóteses específicas foram extraídas das proposições centrais deste artigo, baseadas que foram na perspectiva informacional aplicada ao estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. Nesta seção, evidências iniciais em apoio à hipótese 3 foram analisadas, restando o teste das hipóteses 1 e 2 para esforço posterior de pesquisa.

O gráfico 1 descreve a evolução anual de pareceres emitidos pela Conle, desde 2004 e até 2011. Pela hipótese 3, quanto mais próxima estiver uma eleição, menor será a demanda pelo trabalho da Conle. Sua *rationale* remete ao fator custo de tempo, ou simplesmente à pressa com que os parlamentares querem ver proposições revertidas em políticas. Acionar comissões e, por esta via, a Conle, implica tempo investido no exame da matéria. A espera pela produção de informações e a deliberação em torno de propostas alternativas pode ser insuportável do ponto de vista político. Perdas distributivas, no sentido de decisões mais afastadas do que seria possível, caso o plenário estivesse mais bem informado, são absorvidas em nome da necessidade de decidir. Como revela o gráfico, este parece ser o caso dos anos eleitorais nos quais os pleitos para a presidência e a própria Câmara estavam em jogo, casos dos anos de 2006 e 2010.

Tanto no que concerne ao número global de pareceres emitidos, quanto de áreas mais substantivas, é significativa a diferença entre o fluxo de informações verificado nas comissões em anos pré e pós-eleições *vis-à-vis* os momentos nos quais o mandato dos deputados federais encontrava-se em jogo. O gráfico 2 procura isolar do quadro geral das áreas de atuação da Conle apenas aquelas que atuam em políticas públicas substantivas. De fora ficou todo o conjunto de áreas voltadas para o Direito e que apoiam, sobretudo, a CCJC, as áreas que se dedicam à política externa, de defesa e segurança nacional, por conta de seu baixo impacto no âmbito interno, e a de assuntos político-institucionais, por conta do seu diminuto apelo eleitoral.

GRÁFICO 1

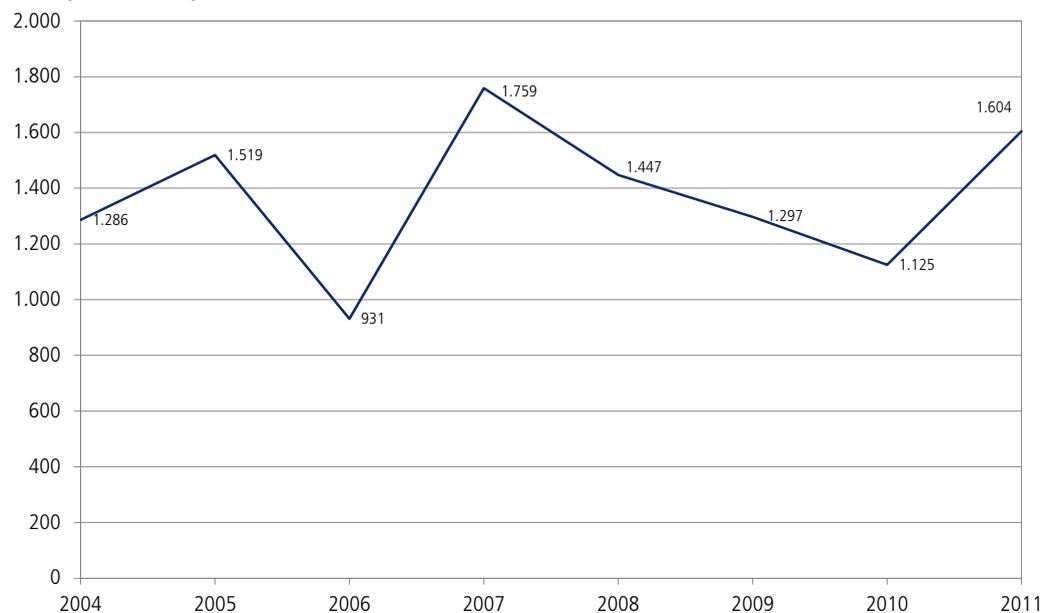
Evolução anual de pareceres emitidos pela Conle (2004-2011)



Fonte: Diretoria da Coordenação Administrativa (Conle/Câmara dos Deputados).

GRÁFICO 2

Evolução anual de pareceres emitidos pela Conle em áreas relativas a políticas públicas (2004-2011)



Fonte: Diretoria da Coordenação Administrativa (Conle/Câmara dos Deputados).

O contraste entre os anos eleitorais e os períodos pós e pré-eleições é igualmente visível. Obviamente, resultados mais conclusivos dependem da ponderação pelo fluxo de proposições em tramitação nas diversas comissões. Caso haja uma queda na quantidade de projetos sob exame, proporcional à diminuição de pareceres emitidos, não se poderá mais distinguir se as eleições agem no sentido de aumentar a pressa na tramitação de proposições e, por isso, a redução na demanda por expertise (hipótese 3, provisoriamente confirmada pelos resultados dos gráficos 1 e 2), preferindo-se mais delegação ao Executivo e mais recurso a assessoramento externo, ou se os pleitos eleitorais causam impacto no sentido de uma redução geral na atividade parlamentar,²⁰ o que confirmaria a hipótese do custo de oportunidade, tal como lembrado na nota de rodapé 15.

8 CONCLUSÃO

Os resultados da pesquisa não desmentem as proposições básicas extraídas da aplicação da teoria informacional ao caso da Câmara dos Deputados. A vantagem informacional do Executivo é enfatizada pelos depoentes diretamente envolvidos com as propostas de políticas públicas em tramitação no Legislativo. Já a estrutura montada no âmbito da Conle, com grande parte de seus quadros possuidores de diplomas de pós-graduação, confere ao Congresso algum grau de expertise para a geração endógena de informação. E esta é exatamente a essência do trabalho destes assessores, segundo os depoimentos.

A Conle foi estruturada para servir à demanda dos parlamentares, individual ou coletivamente. Assim, é lícito questionar se as comissões seriam beneficiadas pelo trabalho dos consultores e se, na verdade, não acabaria sendo mais expressão da necessidade dos representantes de se especializarem na distribuição de benefícios em favor de regiões e grupos mais restritos. Não foi esse o quadro, todavia, que surgiu do depoimento dos consultores ouvidos pela pesquisa. Segundo estes, embora o trabalho da Conle possa a qualquer momento ser requerido por parlamentares que têm interesse na produção de

20. Testes foram feitos levando-se em conta o número de projetos tramitando pelas diversas comissões durante os anos indicados. O problema de reportar os resultados é o de que não há uma correspondência perfeita entre as subdivisões da Conle e as comissões permanentes, o que torna imperfeita uma ponderação tendo-se o número de projetos como denominador. De toda forma, os resultados acompanham de uma maneira geral os formatos das curvas observados nos gráficos 1 e 2, com exceção de uma queda acentuada de projetos em tramitação no ano de 2009. O motivo para tal queda ainda precisa ser buscado.

emendas, é o acompanhamento de relatores na formulação de pareceres o que caracteriza o dia a dia de sua operação.

Em claro contraste com o trabalho de assessores das lideranças partidárias, que é o de buscar subsídios que aumentem a eficiência das estratégias do partido em seu embate político na Câmara, a tarefa dos consultores é gerar informações, *hard data*, ou dados brutos, na confecção de pareceres a serem apreciados nas comissões – o que é feito de forma autônoma, com exceção de consulta a especialistas contatados para exporem seu conhecimento em audiências públicas.

Portanto, o que se viu basicamente foi que, o sistema de comissões permanentes do Legislativo possui, sim, papel informativo relevante no processo decisório em torno de políticas públicas. Quando as divergências entre o Executivo e maiorias congressuais acerca de uma determinada política forem suficientemente grandes e houver comissão oposicionista motivada a examinar a política, a Câmara dos Deputados possui a estrutura de assessoria suficiente para se contrapor às recomendações emanadas do Executivo.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-697, 2003.

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli. Consultoria legislativa e assessoramento institucional: 40 anos. *In*: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **40 anos de consultoria legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Edições Câmara; Cedi, 2011.

BRADY, David W.; VOLDEN, Craig. **Revolving gridlock**: politics and policy from Carter to Clinton. Colorado: Westview Press, 1998.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. **The personal vote**: constituency service and electoral independence. Harvard: Harvard University Press, 1987.

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

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan**: party government in the house. Berkeley: University of California Press, 1993.

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

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIORINA, Morris P. **Congress: keystone of the Washington establishment**. New Haven: Yale University Press, 1977.

HORTA, Anderson Braga. Breve memória sobre o assessoramento legislativo na Câmara dos Deputados. *In*: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **40 anos de consultoria legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Edições Câmara; Cedi, 2011.

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim informativo bibliográfico de ciências sociais**, n. 37, p. 3-38, 1994.

LOEWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel. **Comparing legislatures**. Boston: Little Brown, 1979.

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

PAIVA, Mozart Vianna de. Assessoramento do Poder Legislativo, experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira. *In*: ABRE, Alzira Alves de; DIAS, José Luciano (Ed.). **O futuro do Congresso brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-68, 2000.

POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U. S. house of representatives. **American political science review**, v. 62, p. 144-168, 1968.

REGO, Antonio Carlos Pojo do. O assessoramento do Congresso. *In*: ABREU, Alzira Alves de; DIAS, José Luciano (Ed.). **O futuro do Congresso brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

RIBAS, Antonio Neuber; SILVA, Paulo Vieira da. A natureza do assessoramento legislativo. *In*: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **40 anos de consultoria legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Edições Câmara; Cedi, 2011.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, 2004.

ROHDE, David W. **Parties and leaders in the postreform house**. Chicago: The University Press, 1991.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SOUZA, Célio de. A Resolução nº 48, de 1993, e a consolidação do assessoramento legislativo institucional da Câmara dos Deputados. *In*: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **40 anos de consultoria legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Edições Câmara; Cedi, 2011.

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, n. 1, 1988.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

