

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANTONIO MARCOS GASPARIN

**O PAPEL DAS COMISSÕES PERMANENTES NO PROCESSO DECISÓRIO
LEGISLATIVO: BALANÇO BIBLIOGRÁFICO E FORMAS DE APRESENTAÇÃO
DE SEUS TRABALHOS NOS PORTAIS DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS
BRASILEIRAS**

CURITIBA

2011

ANTONIO MARCOS GASPARIN

**O PAPEL DAS COMISSÕES PERMANENTES NO PROCESSO DECISÓRIO
LEGISLATIVO: BALANÇO BIBLIOGRÁFICO E FORMAS DE APRESENTAÇÃO
DE SEUS TRABALHOS NOS PORTAIS DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS
BRASILEIRAS**

Monografia apresentada à disciplina de Instituições e Processos Políticos como requisito parcial à conclusão da Especialização em Sociologia Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Sérgio Soares Braga

CURITIBA

2011

FOLHA DE APROVAÇÃO

O PAPEL DAS COMISSÕES PERMANENTES NO PROCESSO DECISÓRIO LEGISLATIVO: BALANÇO BIBLIOGRÁFICO E FORMAS DE APRESENTAÇÃO DE SEUS TRABALHOS NOS PORTAIS DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

Monografia apresentada à disciplina de Instituições e Processos Políticos como requisito parcial à conclusão da Especialização em Sociologia Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Sérgio Soares Braga

Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Curitiba, 30 de Outubro de 2011.

RESUMO:

O objetivo desta monografia é refletir sobre o papel das Comissões Legislativas no processo decisório dos legislativos brasileiros e fazer um estudo da forma de apresentação destes órgãos nos parlamentos estaduais brasileiros. Na primeira parte do texto faremos uma breve revisão bibliográfica das principais abordagens sobre as comissões legislativas e na segunda efetuaremos um pequeno estudo empírico sobre a forma de apresentação das comissões nos portais dos órgãos parlamentares. A proposição básica que estrutura o enfoque é a de que há uma correspondência entre o grau de institucionalização destes órgãos nas casas legislativas e a qualidade das informações difundidas sobre estes órgãos nas casas legislativas.

SUMÁRIO

	Pág.
1. Introdução.....	6
2.As comissões legislativas e o presidencialismo de coalizão brasileiro em escala subnacional.....	8
2.1.O Neo-institucionalismo como marco teórico	12
2.2.O Distributivismo, a teoria informacional e a partidária.....	15
2.3.A abordagem da preponderância do executivo.....	19
3.Boas e más práticas na apresentação dos trabalhos das comissões nos portais das Assembléias legislativas brasileiras	22
3.1. Sites pesquisados e primeiras constatações.....	23
3.2.Análise comparativa das informações fornecidas pelos Portais das AL.	27
4. Conclusão.....	34
Referências bibliográficas.....	36

1. Introdução.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 os estudos legislativos no Brasil intensificaram suas análises sobre o desempenho do poder legislativo federal e de suas relações com o executivo, buscando identificar a forma de funcionamento e principalmente o papel desta instituição no sistema político brasileiro. Após o clássico trabalho apresentado por Limongi e Figueiredo (1999), o Congresso Nacional passou a constar de maneira sistemática na agenda de pesquisa dos cientistas políticos, estimulando a produção de inúmeros trabalhos sobre as relações entre o executivo e o legislativo em escala nacional e subnacional¹.

Muitos dos trabalhos desenvolvidos recentemente analisam o poder legislativo, focando seus estudos no comportamento dos parlamentares e a instituição que representam, analisando também seu relacionamento com o poder executivo. Seguindo a tendência das pesquisas que analisam o congresso norte-americano, os modelos partidário, distributivista e informacional, vertentes modernas do neo-institucionalismo, influenciaram grandemente as várias análises e abordagens sobre o legislativo brasileiro (LIMONGI, 1994).

Nosso estudo se insere dentro deste debate, ao propor uma breve revisão bibliográfica sobre o papel das comissões permanentes no processo decisório das casas legislativas, assim como uma análise dos recursos disponíveis na internet para a compreensão do papel destes órgãos no processo decisório das Assembleias Legislativas brasileiras.

Instituições contam, afinal afetam o comportamento dos atores, condicionam suas ações e suas expectativas sobre as ações de outros atores, provocando comportamentos estratégicos, e é justamente por isso que as características institucionais das arenas decisórias influenciam o conteúdo dessas decisões.

¹ Como alguns exemplos deste interesse pelos legislativos estaduais podemos citar os trabalhos de: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processos de Governo no Município: Uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998; SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001a; TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. **Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo**. Anais do 5º Encontro da ABCP. Belo Horizonte, 2006; FRANÇA, Andressa Silvério Terra. **A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia – Universidade Federal do Paraná).

Entretanto, devemos admitir também que a influência das regras institucionais sobre o comportamento dos atores nele presentes não esgota todos os aspectos do funcionamento de um órgão parlamentar, portanto procuramos introduzir outras variáveis para um comportamento mais abrangente do funcionamento das Comissões, tais como o uso que tais órgãos fazem da internet para apresentar seus trabalhos na Web.

Para abordar o conjunto dos problemas acima delimitados, organizaremos nossa exposição da seguinte forma: No primeiro capítulo, *As comissões legislativas e o presidencialismo pluripartidário em escala subnacional*, procuraremos dialogar com as diversas vertentes da escola neo-institucionalista e a alguns de seus desdobramentos no estudo do legislativo no Brasil, propondo uma revisão da literatura acerca dos principais estudos sobre os modelos distributivista, partidário e informacional. Buscamos ainda apresentar os conceitos desenvolvidos em estudos recentes sobre o sistema político brasileiro, destacando-se as abordagens de Pereira e Mueller (2000), no tocante aos efeitos da preponderância do executivo sobre o legislativo no trabalho das comissões legislativas, e as considerações de Abrúcio (1998b) sobre a existência de um “ultrapresidencialismo estadual” em escala subnacional.

No segundo capítulo, efetuaremos uma análise empírica dos recursos disponíveis na Web para o estudo das comissões legislativas, nos concentrando nas Assembleias Legislativas brasileiras.

2.As comissões legislativas e o presidencialismo de coalizão brasileiro em escala subnacional

O objetivo deste capítulo é reconstituir as principais abordagens sobre o tema das comissões legislativas na literatura internacional e brasileira, assim como apresentar alguns parâmetros teóricos que estruturarão nossa análise feita a seguir. Deve-se observar inicialmente que no Brasil os esforços de reflexão em torno da dinâmica das decisões legislativas tem apresentado uma evolução considerável, pois a partir dos estudos desenvolvidos principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, os cientistas políticos passaram a se interessar pelas instituições políticas brasileiras e seu processo decisório interno. Devemos destacar a forte influência nessa literatura da perspectiva institucionalista, que orienta para a pesquisa dos condicionamentos organizacionais e procedimentais das dinâmicas decisórias, seus possíveis efeitos sobre a formulação de estratégias dos atores políticos, assentando-se na premissa de que é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais, mais precisamente no interior de organizações com processos pré-regulamentados, e de que os participantes destes processos são minimamente racionais, comportando-se estrategicamente, segundo critérios de preferências e capacidades.

Dessa perspectiva, o ponto de partida para o estudo sistemático das atividades das comissões legislativas deve ser o diálogo com os estudos sobre legislativo dos EUA influenciados pela problemática neo-institucionalista, que foi a que mais avançou no estudo do papel das Comissões no processo decisório parlamentar. Como esclarecem Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), o neo-institucionalismo pode ser caracterizado como um movimento teórico iniciado nos anos 80, que tem como premissa principal o poder das instituições políticas de redesenhar as estratégias de seus atores, fazendo com que estes condicionem seus comportamentos de forma a otimizar os resultados desejados, sempre a partir do conjunto de regras que orientam seu funcionamento (MARCH & OLSEN, 1984). Surge, portanto, como resgate de um “velho institucionalismo” que, como dizem alguns autores, refletiu um interesse renovado pelo próprio modo como arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político (PIERSON,

1996), ou ainda que poderia ser uma contraposição aos comportamentalistas que tanto fizeram valer suas ideias no início do desenvolvimento da ciência política:

(...) o movimento foi diretamente impulsionado e motivado pelos primeiros ataques desferidos pela teoria da escolha racional aos modelos explicativos até então dominantes na Ciência Política: o comportamentalismo (behavioralismo) e o pluralismo. Institucionalismo porque, em contraste com as teorias explicativas anteriores, o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições. Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos. Novo porque era necessário distingui-lo do institucionalismo praticado antes do advento da revolução comportamentalista (behavioralismo), o institucionalismo dominante da Ciência Política norte-americana antes da Segunda Guerra Mundial (LIMONGI, 1994, p. 3).

Interessante anotar que a visão que fundamentou as teorias políticas desde 1950 é dotada de características muito peculiares, ou seja, podemos dizer que permeia seus conteúdos aspectos bem definidos que se apresentam como: contextuais; reducionistas; utilitárias; funcionalistas e instrumentalistas (MARCH & OLSEN, 1984, p. 122). Já o neo-institucionalismo, na vertente sociológica, entende que as instituições moldam as preferências dos atores, logo a abordagem privilegia o processo de formação das preferências, tendo como foco o processo de socialização (PERES, 2008)².

Neste sentido os resultados políticos podem ser definidos como uma função de três fatores, *a priori*, exógenos: (a) distribuição de preferências entre os atores, que podemos chamar *interesses*; (b) distribuição de recursos entre tais atores, que podemos chamar de *poderes*; e (c) os constrangimentos impostos pelas regras do jogo, ao que chamamos *constituições* (MARCH & OLSEN, 1984).

Fernando Limongi (1994) explica de forma muito clara as características das três grandes correntes que emergem como “divisões” do movimento neo-institucionalista nos estudos sobre o legislativo norte-americano, quais sejam as abordagens: *distributivista*, a *informacional* e a *partidária*. Onde a vertente

² Enquanto que na vertente de “escolha racional”, o que prevalece são as instituições interagindo com as preferências “já dadas”, provocando um processo de transição destas em relação aos objetos, conforme uma escala de utilidades, onde as instituições restringem as decisões.

distributivista, que é a dominante, identifica nos parlamentares o interesse único na lógica eleitoral, onde suas ações são voltadas exclusivamente para a aprovação de políticas de cunho clientelista e as instituições atuam fortemente no sentido de possibilitar esta prática. A versão informacional, extraída pela crítica à versão distributivista, entende que as instituições devem ser formadas de modo a atender uma necessidade de informação dos parlamentares, que ao se tornarem especialistas nas respectivas áreas políticas, podem e devem utilizar estas informações para o bem de todos os parlamentares. Já a partidária, surgida dos questionamentos à falta de importância conferida aos partidos políticos pelas duas versões anteriores, entende que os partidos contam e muito, uma vez que são elementos estruturadores da atividade legislativa, podendo ser considerados como os verdadeiros controladores das atividades legislativas.

Certamente estas teorias nos auxiliarão a pesquisar o comportamento dos parlamentares e a forma com que suas ações são definidas dentro das Comissões, onde a escolha dos membros componentes num momento “*a priori*”, e a escolha e o trabalho dos relatores num momento “*a posteriori*” serão objeto de nosso estudo. Sempre útil lembrar que muitas vezes o comportamento manifestado pelos parlamentares nas Comissões pode encontrar explicação numa ou noutra teoria, sem contudo nos obrigarmos a definir um padrão específico de comportamento que acolha um aspecto distributivista, informacional ou partidário; principalmente no que concerne ao grau de relevância das Comissões, destacando o que conclui Fernando Limongi:

(...) A deferência para com as comissões também podem ser explicadas pelas três teorias. Pode ser ditada pelo reconhecimento da maior especialização desta, pode ser ditada pelo interesse na reciprocidade de tratamento entre comissões desejosas de aprovar políticas clientelistas, como pode ainda demonstrar a capacidade do partido majoritário de impor sua vontade (LIMONGI, 1994, p. 29).

Justamente para tentar explicar melhor o comportamento dos atores políticos brasileiros, Pereira e Mueller (2000) desenvolvem a “teoria da preponderância do executivo” que surge para enfatizar o fato do Executivo brasileiro possuir significativo poder de influenciar o processo legislativo, assegurando resultados consistentes com suas preferências. É certo que os poderes constitucionais conferidos ao

governador do estado principalmente no tocante às competências legislativas e o controle que detém sobre os recursos e cargos lhe asseguram uma “força de argumentação” que lhe garante, na maioria dos casos, um apoio incondicional dos deputados, apoio este que se deve a uma série de incentivos que a estrutura política subnacional propicia.

Desta feita, o controle de recursos aliado à baixa capacidade de produção de legislação relevante por parte dos deputados conjugado com a estrutura interna existente no poder legislativo pela qual as comissões são ponto central de tramitação legislativa, fariam com que o chefe do executivo pudesse centralizar a negociação para composição de seus interesses, preponderando, desta forma, sobre os interesses do legislativo, enquanto poder constituído.

Os estudos desenvolvidos por Fernando Luiz Abrucio (1998) identificam a ocorrência de um fenômeno político em vários estados brasileiros, onde há a supremacia na concentração do poder nas mãos dos chefes dos executivos subnacionais, e a estratégia desenvolvida pelo governador é compelir o apoio dos deputados, utilizando-se das fraquezas encontradas no sistema político, fato este que denominou de “ultrapresidencialismo estadual”.

Outra conclusão importante é que, frente à força dos Executivos e à fraqueza dos partidos no nível estadual, os deputados estaduais se veem compelidos a apoiar o governo. Essa situação se tornara mais grave porque os parlamentares estaduais não tinham o monopólio da representação política, concorrendo com prefeitos e líderes locais para ver quem melhor representa os redutos eleitorais. Como o Executivo poderia aproveitar-se dessa situação a qualquer momento, os parlamentares tornam-se muito frágeis e sua ação racional estratégica mais provável é apoiar o governo estadual (ABRUCIO, 1998, p. 111).

Já Gustavo Grohmann, em estudo divulgado na coletânea organizada por Fabiano Santos sobre os legislativos estaduais brasileiro (Santos, 2001) sublinha que certos aspectos institucionais podem ocorrer com maior ou menor intensidade ou simplesmente não concretizar-se nos diferentes sistemas políticos estaduais, pois “a capacidade do Executivo em impor sua agenda e aprová-la depende de dois elementos: a) da institucionalidade do processo de agenda política; e b) da composição político partidária da Assembleia” (GROHMANN, 2001, p. 159). Assim, o autor questiona a tese da preponderância inexorável do Executivo e da existência de

um ultrapresidencialismo estadual, uma vez que o processo de agenda política está institucionalizado de forma a permitir que os presidentes das ALs e até mesmo das Comissões definam a agenda política interna, sem depender diretamente do governador do estado para tanto.

2.1. O Neo-institucionalismo como marco teórico

Ao nos propormos uma análise do funcionamento das comissões legislativas devemos priorizar o diálogo com a perspectiva de análise neo-institucionalista, por ser o referencial teórico-metodológico que refletiu de maneira mais sistemática sobre nosso objeto de estudo, ou seja, a organização interna de poder nas casas legislativas e seus efeitos sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o processo de governo num determinado sistema político democrático.

Devemos enfatizar que na abordagem neo-institucionalista o foco é deslocado das preferências pessoais e dos determinantes por assim dizer “societais” da ação coletiva para as instituições, onde as regras e procedimentos instituídos pela Assembleia Legislativa na organização de suas comissões fazem parte intrínseca de “jogadas” permitidas em decorrência dos incentivos institucionais estabelecidos (TSEBELIS, 1998). Por este motivo nosso primeiro passo será o de buscar encontrar as razões que motivam elementos básicos do comportamento político dos deputados atentando às limitações impostas regimentalmente e identificando como e em que medida estes elementos refletem as relações entre poderes. Neste particular, procuraremos trabalhar com a hipótese da “preponderância do Executivo” como determinante básico de ações dos parlamentares (Pereira & Muller, 2000).

Uma vez que as comissões podem ser consideradas como “unidades menores” que o plenário, elas possibilitam a interação direta entre os atores, onde alguns pontos podem ser discutidos e negociados de forma mais ou menos contundente e objetiva. São nas comissões que os deputados autores de projetos de lei buscam apoio às suas proposições, discutindo diretamente os pareceres e buscando influenciar estes, para que o PL chegue ao plenário com rapidez. Já o

Executivo não raras vezes dirige-se diretamente aos relatores ou até mesmo ao presidente das Comissões, para esclarecer sobre algum projeto de sua autoria ou solicitar tratamento ágil e até mesmo para subsidiar um parecer favorável aos seus interesses. Pode-se compreender ainda que o trabalho nas comissões possa vir a contribuir para a solução de eventuais problemas de coordenação no processo de tomada de decisões, garantindo maior estabilidade ao jogo político e resolvendo assim problemas de coordenação estratégica na estrutura decisória da casa (ARROW, 1963). Pois neste aspecto em especial, as comissões podem atuar como mediadoras de conflitos entre o plenário e o executivo, ao analisarem projetos que causem constrangimentos aos parlamentares, ou seja objeto de acentuada polêmica, pode sugerir emenda que concilie conflitos ou vetar determinados pontos. Agindo desta forma, deixam de expor diretamente os deputados ou o governo, quando precisam recuar em suas intenções originárias, cedendo às posições contrárias aos seus interesses imediatos, antes da matéria ser discutida em plenário ou em seu retorno às comissões.

Estudar as decisões e a forma de organização das comissões nos levará a definir quando e como os parlamentares se comportam de modo a buscar incentivos para a sua atuação no desejo de beneficiar seus redutos (SCHEPSLE, 1987); se entendem que a necessidade de informação é estratégica para sua melhor atuação no parlamento (GILLIGAN e KREHBIEL, 1989); se atuam em estreita harmonia e obediência às diretrizes impostas por seus partidos (COX e McCUBBINS, 1986); ou se agem apenas referendando as indicações do Executivo (ABRUCIO, 1998b; PEREIRA e MUELLER, 2000).

Deve-se sublinhar que, muito embora essas correntes sejam bastante divergentes de uma perspectiva mais geral, nem sempre os enfoques neo-institucionalistas são inteiramente excludentes entre si na análise de problemas concretos (Pereira, 2000), havendo possibilidade de que num determinado momento a atividade das comissões possa se pautar num interesse que eventualmente gera um benefício direto a seus membros, onde a própria teoria distributivista possa explicar esta distribuição de benefícios.

Müller (2009) consegue esquematizar de forma muito objetiva as ideias centrais dos principais enfoques neo-institucionalistas aplicados à interpretação do

papel efetivo das comissões nos processos decisórios das casas legislativas. Para o autor, as comissões só poderão desempenhar os papéis distributivista e informacional se possuírem prerrogativas como a autonomia para a análise e a deliberação sobre as matérias submetidas com a descentralização da estrutura organizacional do legislativo. Enquanto que “*para a linha partidária o que conta é o poder de agenda conferido ao líder do partido, garantindo que todas as esferas do processo legislativo sigam as metas partidárias.*” (MÜLLER, 2009, p. 117).

As diferenças e pontos comuns entre os principais enfoques podem ser sintetizadas no quadro abaixo, segundo o autor:

Quadro 1: Papel das comissões legislativas segundo os neo-institucionalismos

Linhas Neo-institucionalistas	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das comissões	Prover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Auto-seleção	<i>Seniority</i>	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

Fonte: MÜLLER, 2009, p.117

Importante observar uma vez mais que cada uma das vertentes explicativas neo-institucionalistas são mutuamente exclusivas, sendo muito difícil conciliá-las, apesar de existir alguns pontos de contato, como por exemplo, a constatação de que não é refutada por nenhuma das versões que membros das comissões possuem preferências extremas nas áreas. O desejo de reeleição, aliado à percepção do diferencial representado por sua atuação pessoal ou partidária face ao eleitor ou aos grupos de interesse são, sem dúvida, elementos merecedores do maior realce e atenção no estudo do modo como os deputados decidem e se comportam nas Comissões.

A partir do quadro-síntese acima podemos definir mais de perto algumas ideias-chave dos enfoques distributivista, informacional e partidário.

2.2. O Distributivismo, a teoria informacional e a partidária

Como dissemos, uma premissa mais geral da presente análise, extraída da literatura neo-institucionalista, é a de que os arranjos institucionais relativos à organização interna e às regras procedimentais que estruturam as decisões legislativas condicionam a atuação e as escolhas dos atores legislativos, dando lugar a comportamentos estratégicos por parte de legisladores e líderes e é justamente esta a dimensão sobre a qual a literatura especializada oferece algumas de suas mais valiosas contribuições.

Keith Krehbiel (1991) examina inicialmente a estrutura em dois estágios (comissões e plenário) a partir do processo legislativo no Congresso dos Estados Unidos. Estuda a capacidade de antecipação por parte dos membros das comissões - das preferências majoritárias no plenário; assim como de suas possibilidades de aprovação de projetos que sejam ali confirmados, bem como do impacto das regras que permitam, limitem ou proíbam emendas de plenário. Problematiza também os distintos resultados das decisões: conforme sejam tomadas através do “voto sincero” (ou “ingênuo”), de um lado, ou através do “voto sofisticado” (ou “estratégico”), de outro, explorando a interação entre o voto sofisticado e as regras relativas às emendas de plenário aos projetos aprovados pelas comissões.

Cox e McCubbins (1984) criticam o modelo explicativo centrado na autonomia das comissões, pois para eles não há como se reconhecer passivamente a fraqueza dos partidos políticos. Propõem alternativamente, que as comissões sejam entendidas como uma forma de governo partidário, onde os líderes partidários possuem uma força superior às preferências individuais dos parlamentares.

Em suma: para os distributivistas, as comissões devem ser vistas como instrumentos com as quais os parlamentares buscam atender suas bases, visando aumentar suas chances de reeleição; enquanto que para os informacionistas o que

está em jogo é a necessidade de uma análise mais acurada sobre os projetos submetidos à comissão (MÜLLER, 2008). Enfocando o recrutamento para a composição das comissões podemos dizer que para as linhas distributivista e informacional este ocorre por auto-seleção, com um peso maior para a “*expertise*” dando valor à regra de “*seniority*” no segundo caso, sendo ambas individualistas (COX & McCUBBINS, 1984). Gustavo Müller aborda bem esta questão, destacando aspectos importantes e concluindo que:

O que se pode constatar é que, para as comissões desempenharem efetivamente os papéis distributivista e informacional, é necessário que a estrutura organizativa do legislativo seja descentralizada e que essas comissões possuam prerrogativas que lhes confiram autonomia para analisar e deliberar a respeito das matérias a elas subordinadas. Já para a linha partidária o que conta é o poder de agenda conferido ao líder do partido, garantindo que todas as esferas do processo legislativo sigam as metas partidárias (MÜLLER, 2009, p. 117).

Deve-se destacar também que a constituição federal limita em muito o campo legislativo estadual em razão dos constituintes estaduais terem reproduzido a delegação de prerrogativas legislativas ao poder executivo estadual, por ocasião da elaboração das constituições estaduais:

Por outro lado os deputados estaduais propõem, fundamentalmente três tipos de leis: 1) leis que “declaram de utilidade pública” associações e entidades sem “fins lucrativos”, leis que “denominam” pontes, estradas, escolas, prédios públicos, etc. ou criam “dias comemorativos”, e leis que dão “títulos” para homenagear personalidades – em geral, estas leis possuem grande taxa de aprovação; 2) leis que criam, alteram ou regulamentam “políticas públicas” (saúde, educação, meio ambiente, etc), com baixa capacidade de aprovação, porque, geralmente, conflitam com as diretrizes das políticas aprovadas por lei complementar ou, simplesmente, não são consensuais à maioria dos parlamentares (sofrem o dilema da ação coletiva e a dispersão de preferências entre os deputados); 3) leis que tratam de aspectos da “administração pública” (cria cargos ou programas públicos, por exemplo) ou de questões “orçamentárias” (criação, alteração e isenção de tributos, por exemplo), que, geralmente, são arquivadas porque tratam de matérias legislativas cuja prerrogativa de proposição é exclusiva do executivo estadual (TOMIO, 2006, p. 16).

Ainda seguindo nos estudos de Tomio (2006), podemos constatar que os mecanismos institucionais presentes no processo legislativo definem vários jogos de

interação entre deputados e executivo, que se sobrepõem numa legislatura, sendo possível a identificação de três cenários distintos e relevantes:

- 1) um processo legislativo que determina a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias e administrativas), um jogo em que o executivo é proativo e possui poderosas prerrogativas legislativas (inclusive poder de decreto), independentemente da base de apoio parlamentar, restando aos deputados um papel reativo e moderador da discricionariedade do executivo, invertendo o modelo clássico de freios e contrapesos, com o executivo legislando e o legislativo vetando ou sancionando as proposições;
- 2) um processo legislativo compartilhado pelos dois poderes, principalmente direcionado a definir as normas e diretrizes das políticas públicas estaduais, em que os papéis desempenhados pelo executivo e pelo legislativo depende da formação e robustez das coalizões de governo na assembléia e, por fim, 3) um processo extenso de produção de leis de baixo efeito distributivo e honoríficas, onde os legisladores jogam autonomamente, com o resultado sendo muito mais dependente da barganha intraparlamentar (TOMIO, 2006, p. 19).

Fernando Limongi explica de forma sucinta os postulados fundamentais da teoria informacional, que nos auxiliam na formulação do problema.³

Do ponto de vista teórico, a perspectiva informacional começa por afirmar sua fidelidade a dois postulados fundamentais da organização legislativa: o do primado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas (...)

(...) O postulado majoritário estabelece que as escolhas feitas pela legislatura devem, em última análise, ser escolhas feitas pela maioria de seus membros. Mais importante, o postulado se aplica aos dois domínios de escolhas em que o Poder Legislativo opera: tanto ao votar leis como ao escolher as regras e procedimentos a ordenar seus trabalhos (...)

(...) O segundo postulado, o da incerteza quanto aos resultados das políticas, também serve para diferenciar a perspectiva informacional da distributivista (...) congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam. O ponto de partida é o de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa (...) (LIMONGI, 1994, p. 19).

Enquanto que para a versão distributivista as comissões são compostas a partir de um processo de auto-seleção, onde os partidos e o plenário abrem mão de suas prerrogativas, para os informacionistas a fidelidade ao postulado majoritário é decorrente da regra que as listas partidárias são votadas e aprovadas pelo plenário,

³ O problema a que nos referimos neste momento é a aplicabilidade da teoria informacional para explicar o comportamento das Comissões, será que ela desempenha um papel informativo para o plenário? Há incentivos suficientes para justificar uma especialização (DOMINGUES, 1997) ou o simples senso de responsabilidade pública dos deputados já justificaria o custo de especialização dos membros das Comissões? (KREHBIEL, 1991)

ou seja, decide-se pela maioria. Krehbiel constata que a maioria sempre consegue impor sua vontade, ao possuir recursos contra a decisão das comissões, fato este constatável no artigo 33, §2º, alínea “a” do regimento interno da ALEP, onde se assegura o recurso ao plenário das decisões que arquivam os projetos nas Comissões.

Limongi (1994) também destaca três princípios decorrentes da composição das comissões apresentados por Krehbiel, quais sejam: i) quanto mais extremas forem as preferências da comissão de especialistas *vis-à-vis* as preferências dos não especialistas, menos informativa será a comissão, logo as comissões não deverão ser compostas por membros com as mais altas demandas na área ou por aqueles com preferências extremas; ii) quanto mais os especialistas se situem em pólos opostos do cenário político, mais informativas serão as comissões, logo as comissões deverão ser heterogêneas quanto às suas preferências; iii) a legislatura faz uso da especialização anterior de seus membros em decorrência de seu custo, logo a especialização técnica será cotejada com as preferências extremadas.

A composição das comissões seria ótima quando ela se refletisse num microcosmo do plenário, para que as posições do eleitor mediano sejam próximas. Porém devem ser formadas por especialistas, que assim serão recrutados com base em suas histórias de vida profissional, podendo advir de pólos divergentes no espectro político. Justamente ao contrário da versão distributivista que entende as comissões como não representativas das preferências preponderantes no plenário, afinal para ela a avaliação dos trabalhos legislativos é um nível ideal de eficiência da intervenção do governo na economia.

Também se destaca na versão informacional proposta por Krehbiel a explicação da norma da antiguidade como incentivo à especialização. Esta norma, denominada originalmente de “*seniority*” impõe que o presidente da comissão seja destacado dentre os membros do partido majoritário mais antigos nas casas legislativas, desestimulando desta forma a troca de comissões pelo parlamentar. Este incentivo ao trabalho contínuo em uma mesma comissão assegura uma maior especialização das mesmas e conseqüentemente maior vantagem para a legislatura. Porém Krehbiel ao reinterpretar um dos achados mais relevantes de Schepsle, explica o “*background*” profissional do parlamentar não como indicação

dos seus interesses próprios, mas sim que este “*background*” é utilizado pela legislatura para diminuir seus custos de especialização.

Entendemos que o aspecto mais relevante para nosso estudo seria estabelecer o dimensionamento das atividades das Comissões no processo legislativo, seus poderes reais, diretos e indiretos, e a forma como os deputados realizam suas preferências ou como atuam em relação aos temas a eles encaminhados para análise. Esta atuação pode: ser fruto da necessidade de bem informar o procedimento de aprovação de uma proposição legislativa; pode se restringir a uma subserviência aos desejos do plenário - que podem ser sub-sumidos - ou ao desejo do Executivo que pode ser manifestado diretamente; ou ainda, aos desejos dos demais poderes instituídos.

Sob o aspecto informacional caberia ainda colocar a pergunta se seria aplicável aos legisladores paranaenses que compõe a CCJ a observação de Fabiano Santos no tocante ao “problema informacional”. Segundo o autor, “*a estrutura institucional do Legislativo não gera incentivos para a produção endógena e sistemática de informação especializada*” (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p.698, mesmo porque:

Ausentes os incentivos institucionais, também não é de se esperar que os parlamentares busquem soluções individuais para o problema dado que informação a respeito da relação entre políticas públicas e seus resultados é um bem coletivo. Isto posto, uma das motivações teóricas e empíricas para nossa análise refere-se ao que identificamos como um vazio na literatura sobre o Legislativo no Brasil, pois ao diagnóstico já explicitado dever-se-ia seguir a indagação natural: como os parlamentares brasileiros lidam com o problema informacional? De que maneira a incerteza em torno da votação de matérias cruciais é reduzida? (SANTOS & ALMEIDA, 2005, p. 698).

2.3. A abordagem da preponderância do Executivo.

Além dos modelos teóricos mencionados no item anterior, que podem agregar poder explicativo ao papel das comissões no processo decisório no presidencialismo brasileiro, alguns estudos nacionais também apontam para a existência de uma forte influência do poder Executivo sobre os demais poderes, principalmente sobre o Legislativo, que imprimiria características específicas ao comportamento dos atores

políticos no presidencialismo brasileiro, o que seria compatível com duas características que foram identificadas nos estudos efetuados sobre o comportamento das Assembleias Legislativas Estaduais por analistas políticos brasileiros: i) o governador figura como principal agente de governo, possuindo prerrogativas exclusivas e fortes poderes proativos para legislar sobre vários campos da administração pública; ii) falta de eficácia aos mecanismos de controle do poder Executivo, acabando com os “*checks and balances*” (ABRUCIO, 1998; TOMIO, 2006).

Para Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000) o poder executivo possui uma habilidade ímpar em impor suas preferências aos legisladores, utilizando-se dos dispositivos institucionais existentes, possuindo meios e instrumentos suficientes para controlar as comissões. Certamente que para transferirmos as conclusões de Pereira e Mueller à escala subnacional, precisamos diferenciar os poderes constitucionais conferidos ao chefe do executivo nacional aos de prerrogativa do governador do estado, uma vez que, o governador não possui a medida provisória para legislar nem o poder final de veto (pois seu veto retorna à Assembleia para apreciação final do legislativo). Parece-nos que a fragilidade das comissões parlamentares é ponto de encontro dessa teoria com a realidade organizacional legislativa encontrada nas unidades subnacionais. Também é constatável que apesar da existência de instrumentos institucionais de controle das comissões, como o pedido de urgência, o executivo procura fazer com que as comissões tenham, em geral, membros medianos leais aos seus interesses, sugerindo que as comissões possam desempenhar algum papel relevante para o executivo.

Neste sentido, Pereira e Mueller apontam para forte evidência de que a probabilidade de pedido de urgência, deslocando o *locus* decisório para o plenário, aumenta na medida em que a distância entre as preferências medianas da comissão e do plenário aumentam, então as comissões mais representativas do plenário é que teriam maior chance de reduzir a incerteza, justamente pelo seu equilíbrio com o plenário.

Nas Comissões em particular, encontramos uma tentativa de melhoria técnica com a criação de uma assessoria composta por um servidor de carreira, poucos servidores comissionados e estagiários em sua quase totalidade, que ficaram

responsáveis pela análise prévia dos projetos que tramitam pela comissão. Não podemos deixar de anotar que sempre que os projetos de interesse do governo eram analisados pela comissão, ou não se submetiam à análise técnica prévia, ou recebiam pareceres favoráveis mesmo quando esta análise indicava sua rejeição⁴.

Não podemos refutar a hipótese de que a atuação do deputado é estratégica e seu comportamento visa não somente a reeleição (pressupondo-se que a carreira legislativa não é particularmente atrativa), mas também a formação de uma história parlamentar que possa vir a justificar a ocupação de um cargo relevante no poder Executivo (uma secretaria de estado, por exemplo) ou uma indicação ao Tribunal de Contas e até mesmo um referendo para cargo de Desembargador numa provável lista tríplice em caso de pertencer a uma carreira jurídica. Caso não seja tão “pretensioso” certamente que dependerá muitas vezes de certos benefícios que só podem ser concedidos pelo Executivo, tais como ônibus escolares, hospitais regionais, escolas e obras de infra-estrutura aos Municípios que compõem suas bases eleitorais.

Em verdade a teoria da preponderância do executivo tal como preconizada por Pereira e Mueller (2000) depende além do poder de legislar por parte do Executivo, da centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários. Entretanto, como demonstrado por outros estudos (Veiga & Tomio, 2008; Picussa, 2010), deve-se também à ausência do colégio de líderes e à fraqueza dos líderes partidários na maior parte das Assembleias estaduais. Portanto a composição da comissão é estratégica. Afinal, ainda que haja disposição constitucional a definir composição proporcional com a presença dos partidos nos assentos parlamentares; impera a ressalva de que a composição das comissões não reflete necessariamente a correlação de forças do plenário.

⁴ Este comportamento dos relatores será avaliado nos Capítulos 3 e 4 deste trabalho.

3. Boas e más práticas na apresentação dos trabalhos das comissões nos portais das assembleias legislativas brasileiras

O presente capítulo pretende abordar de forma objetiva, sucinta e essencialmente empírica a questão relativa à publicização do trabalho das Comissões Legislativas no âmbito dos estados federados, particularmente no que se refere à divulgação via internet de suas atividades parlamentares.

Pesquisamos todos os portais das Assembleias estaduais brasileiras⁵, observando o acesso às informações sobre as comissões, seus trabalhos e a acessibilidade às informações sobre o desempenho e o trabalho legislativo nesse âmbito, destacando que apenas a Assembleia do Estado de Roraima não possui acesso válido ao “link” Comissões⁶, apesar de fazer referência expressa na página inicial.

Analizamos as informações a partir da escolha de 28 (vinte e oito) itens de informações nos acessos pesquisados⁷, onde pesquisamos se: 1) há guia ou explicação sobre papel das Comissões; 2) há lista de todas as Comissões da Casa; 3) qual o número de Comissões Permanentes; 4) qual o número de Comissões Temporárias ou outras; 5) qual o número de Comissões Parlamentares de Inquérito; 6) existe link para artigos do RI que regulamenta as Comissões; 7) existe link para notícias sobre Comissões; 8) existe link para perfil dos membros das Comissões; 9) informa a composição das Comissões Permanentes/CPs; 10) informa sobre a filiação partidária dos membros das CPs; 11) acesso à ordem do dia/pauta das principais CPs; 12) qual a composição das Comissões Temporárias/CTs; 13) acesso à ordem do dia/pauta das principais CTs; 14) acesso às Atas/resultados das reuniões CPs; 15) acesso às Atas/resultados das reuniões CTs; 16) Pesquisa por data nas reuniões CPs; 17) existe transcrição integral trab. CCJ ou análoga [AR]; 18) há link rápido para íntegra dos pareceres CCJ; 19) há a íntegra dos relatórios das CPs da atual legislatura; 20) há a íntegra dos relatórios CPIs ou análogas; 21) existem relatórios das CPs da legislatura anterior; 22) há acesso às atividades das Comissões por e-mail; 23) acesso à íntegra das reuniões das CTs; 24) acesso às

⁵ Todas as Assembleias Legislativas dos Estados brasileiros e a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

⁶ Apresentando a mensagem “DESCULPE O TRANSTORNO, ESTAMOS EM MANUTENÇÃO”

⁷ Constatando se as informações constam: completas (c), incompletas (i), ou não constam (-).

Atas Comissão/Conselho de Ética; 25) há link para projetos de lei que tramitam nas Comissões; 26) há arquivos de áudio com trabalhos das CPs; 27) há arquivos de vídeos com trabalhos das CPs; 28) proposições que tramitam nas demais Comissões.

As respostas a estes itens certamente indicarão o grau de informação transmitida pela internet aos cidadãos, o que nos leva a inferir as boas e más práticas na apresentação dos dados relativos às Comissões Parlamentares; possibilitando a análise preliminar da importância que as Casas Legislativas Estaduais delegam à democracia eletrônica.

Para tanto, estruturamos o presente ensaio iniciando-o com a apresentação dos sites pesquisados, analisando detalhes de acessibilidade, para em seguida identificar os itens selecionados; após passaremos à comparação entre os resultados obtidos. Partiremos então para a exposição do escopo do presente trabalho que é o de: fornecer uma visão global sobre a exposição e a acessibilidade das informações sobre o trabalho das Comissões parlamentares das Assembleias estaduais; ao identificarmos os aspectos relevantes para uma caracterização de boas e más práticas adotadas pelas Casas Legislativas quando da utilização de TIC para a publicização de seus trabalhos.

3.1.Sites pesquisados e primeiras constatações

Conforme já dito, nossa pesquisa estende-se por todos os portais das Assembleias Legislativas nacionais⁸ e à primeira observação notamos alguns detalhes que indicam a forma como os sites retratam as informações sobre as Comissões Parlamentares; sendo que de pronto podemos afirmar que o Portal que permite o acesso mais completo às informações pesquisadas neste ensaio é o da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, apesar de na página inicial não haver a indicação imediata para identificação das informações das Comissões⁹, mas sim haver a indicação do link para as “ATIVIDADES PARLAMENTARES”, sendo que

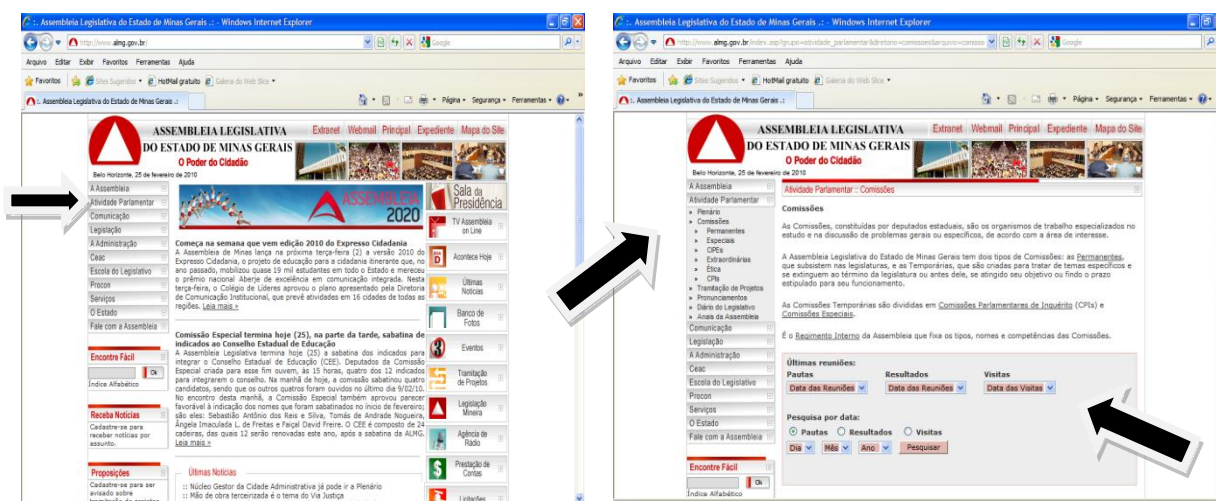
⁸ Todos os links constam descritos ao final desse trabalho.

⁹ Entenda-se como acesso imediato a alusão ao termo “COMISSÕES” na página inicial do Portal.

somente após ser aberto, passa a detalhar as informações complementares (ver setas indicativas no quadro 1 abaixo):

É fato que o acesso à informação ser exposto logo na página inicial do Portal permite uma identificação muito mais fácil e direta por parte do cidadão que busca maiores detalhamentos sobre as Comissões nestes Portais; porém, na maioria dos portais pesquisados tais informações encontram-se vinculadas ao acesso prévio de um link normalmente denominado “Atividades Parlamentares” ou “Trabalho Parlamentar”.

Quadro 1 – Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais



Constata-se ainda, nesta primeira análise formal dos Portais, que muitas vezes o link com a denominação “COMISSÕES” já na primeira página de acesso, não significa necessariamente qualidade de informações, pois, ao ser acessado mostra-se a carência de maiores informações, faltando inclusive informações elementares sobre as Comissões, fazendo referência muitas das vezes somente ao nome dos parlamentares que integram as Comissões Permanentes.

Existem ainda, dois casos em que sequer existem informações sobre as Comissões nos Portais¹⁰ (exemplo ilustrado no quadro 3), e o caso já mencionado do Portal da Assembleia do Estado de Roraima, em que há o link “COMISSÕES”

¹⁰ Referimo-nos aos Portais das Assembleias dos Estados de Sergipe e Maranhão.

logo na página inicial, porém, nas últimas tentativas de acesso, o mesmo se torna impossível (ver quadro 4).

Logo, notamos um primeiro aspecto em evidência: que o trabalho das Comissões Parlamentares não é muito divulgado nos Portais das Assembleias Legislativas e nem mesmo na Comissão de Constituição e Justiça recebe tratamento especial na divulgação de suas atividades, menos ainda as Comissões Especiais de Investigação apresentam qualquer destaque especial na entrada desses Portais.

Quadro 2 – Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (com informações incompletas)

The screenshot shows the website interface for the Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. The browser window title is 'Legislando com o Povo - Assembleia Legislativa do Estado do Amapá - Internet Explorer fornecido por Dell'. The address bar shows 'http://www.al.ap.gov.br/'. The page layout includes a top navigation bar with 'WEBMAIL', 'Usuário', 'Senha', and 'BUSCAR NOTÍCIAS'. A left sidebar menu lists various sections: 'PRESIDENTE AL', 'INSTITUCIONAL', 'PROJETOS', 'ASSEMBLEIA', and 'LEGISLAÇÃO'. The main content area features a news article titled 'Disciplina "Estado, Cidadania e Éti...' and a 'Pesquisa rápida' section with dropdown menus for 'Por deputados', 'Por comissão', 'Por proposição', and 'Por legislatura'. A calendar for February 2010 is also visible.

Quadro 3 – Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (sem nenhuma informação)



Quadro 4 – Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Roraima (sem acesso válido ao link “COMISSÕES”)



Logicamente que estas primeiras constatações merecem maiores detalhamentos, com uma análise mais acurada das informações disponibilizadas nos Portais, para tanto realizamos a aferição dos 28 (vinte e oito) itens de informações¹¹ que nos conduzirão às conclusões sobre a realidade das informações contidas nesses sítios.

¹¹ Já detalhados no início deste trabalho e discriminados na tabela apresentada neste tópico.

3.2. Análise comparativa das informações fornecidas pelos Portais das ALs

Ao analisarmos detalhadamente as informações contidas nos Portais, confirmou-se nossa primeira impressão: a de que o Portal da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais é o que contém mais informações sobre o trabalho das Comissões, chegando a um impressionante nível de detalhamento, onde se percebe a ausência de informações em apenas 4 (quatro) itens dos 28 (vinte e oito) pesquisados (ver quadro 5 abaixo); merecendo registro o fato de que dentre esses quatro itens, em dois¹² nenhum Portal pesquisado registrou as informações.

Dentre os tópicos mais interativos e que permitem a real informação sobre os trabalhos das Comissões, destacamos os de número: 11, 14, 17, 18, 19, 20, 24 e 25¹³, dado que permitem a visualização e o acompanhamento em tempo praticamente real, dos registros oficiais das Comissões e suas respectivas atividades.

Neste mister encontramos os seguintes resultados nos 27 Portais pesquisados e, conforme a análise comparativa, observemos:

Item pesquisado	Consta a informação completa (c)	Consta a informação incompleta (i)	Não consta a informação
11- Ordem do dia/pauta das principais CPs	9	1	17
14 - Atas/resultados das reuniões CPs	7	2	18
17 - Transcrição integral trab. CCJ ou análoga [AR]	3	2	22
18 -Link rápido para Íntegra dos pareceres CCJ	4	3	20
19 -Íntegra dos relatórios das CPs da atual legislatura	4	3	20
20 -Íntegra dos relatórios CPLs ou análogas	4	0	23
24 - Atas Comissão/Conselho de Ética	3	0	24
25 - Link para projetos de lei que tramitam nas Comissões	6	2	19

Notamos que as informações relevantes, no que se refere ao trabalho das Comissões Permanentes, ainda não constam na maioria dos Portais das Assembleias Legislativas, fazendo com que as boas práticas encontradas sejam verdadeiras exceções, principalmente quando examinamos os resultados encontrados no âmbito geral, conforme o quadro integral a seguir, por ALs:

¹² Itens 26 e 28 (há arquivos de áudio e vídeo com trabalho das Comissões Permanentes)

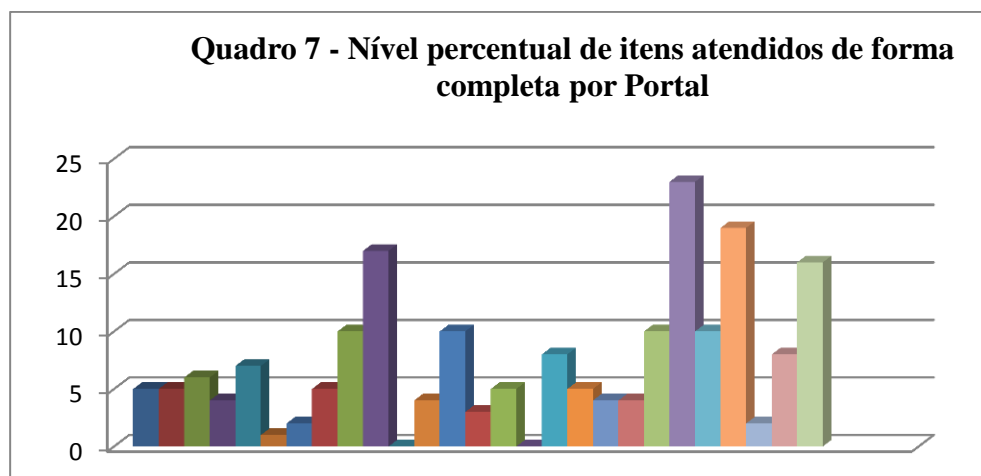
¹³ Ver detalhamento no quadro 5.

Quadro 6 – Análise por Assembleias Legislativas

Portal pesquisado (AL)	Nº de itens que atende de forma completa ¹⁴	Nº de itens que atende de forma incompleta	Nº de itens que não atende
Acre	5	4	19
Amazonas	5	0	23
Amapá	6	0	22
Pará	4	0	24
Rondônia	7	0	21
Roraima	1	0	27
Tocantins	2	1	25
Alagoas	5	0	23
Bahia	10	0	18
Ceará	17	2	9
Maranhão	0	0	28
Paraíba	4	0	24
Pernambuco	10	4	14
Piauí	3	1	24
Rio Grande do Norte	5	0	23
Sergipe	0	0	28
Distrito Federal	8	2	18
Goiás	5	0	23
Mato Grosso do Sul	4	0	24
Mato Grosso	4	1	23
Espírito Santo	10	1	17
Minas Gerais	23	1	4
Rio de Janeiro	10	5	13
São Paulo	19	0	9
Paraná	2	0	26
Santa Catarina	8	1	19
Rio Grande do Sul	16	3	9

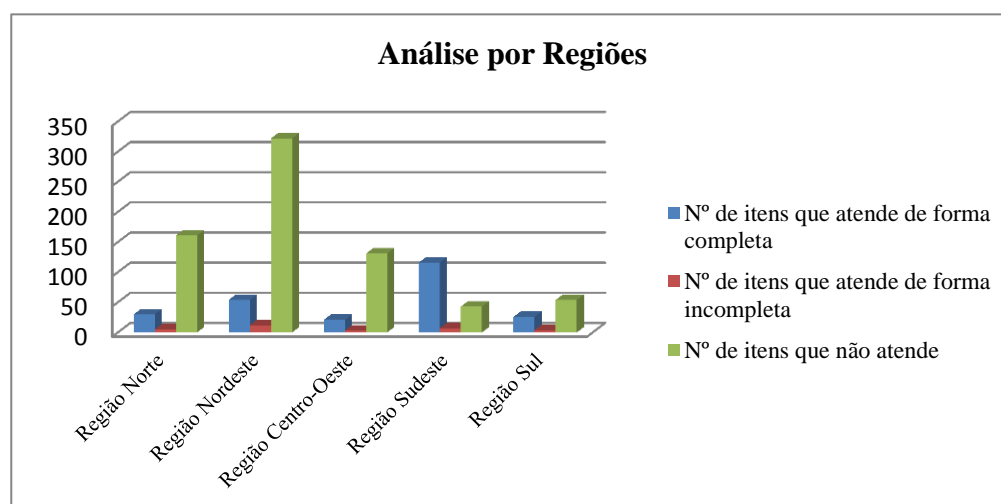
Dos 27 (vinte e sete) Portais analisados, em apenas 8 (oito), encontramos 10 (dez) ou mais itens atendidos de forma completa, ou seja apenas 29,62%; sendo que se elevarmos o grau de exigência e analisarmos os que atendem 15 (quinze) itens ou mais, teremos esse número reduzido para 4 (quatro), ou seja somente 14,81%.

¹⁴ Nos itens 3,4 e 5 consideramos completo quando consta a informação sobre o número de Comissões existentes, preenchidas na tabela.



Outro dado que devemos analisar é a resposta ao atendimento dos itens por Região, para delimitarmos se existe alguma diferença entre as práticas adotadas comparativamente nas 5 (cinco) Regiões geográficas nacionais e então encontramos abaixo, no Quadro 8, acerca dos itens atendidos por Região :

Portal pesquisado por Regiões	Nº de itens que atende de forma completa ¹⁵	Nº de itens que atende de forma incompleta	Nº de itens que não atende
Região Norte	30	5	161
Região Nordeste	54	12	322
Região Centro-Oeste	21	3	131
Região Sudeste	116	7	43
Região Sul	26	4	54



Mesmo sem considerarmos a diferença entre o número de estados que compõem as regiões já percebemos que a região Sudeste se destaca no

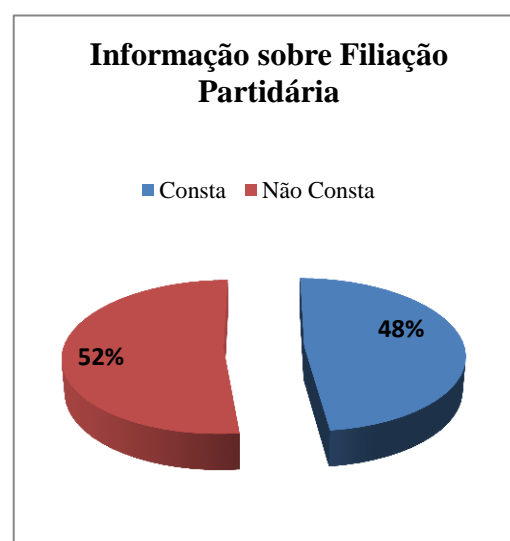
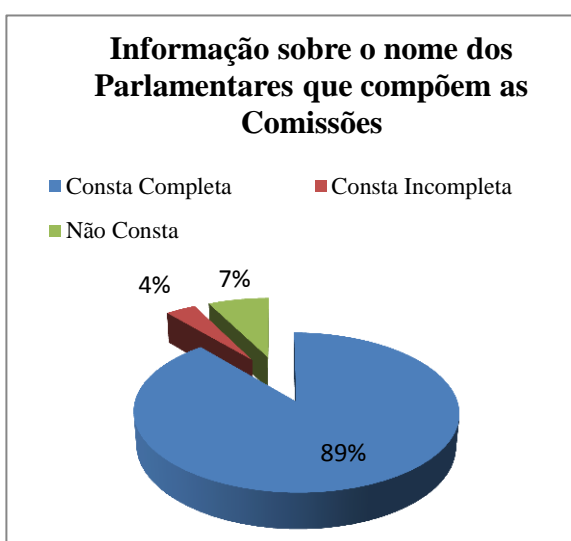
¹⁵ Nos itens 3,4 e 5 consideramos completo quando consta a informação sobre o número de Comissões existentes, preenchidas na tabela.

atendimento aos itens pesquisados, podendo servir de exemplo às boas práticas na divulgação eletrônica das atividades das Comissões Parlamentares estaduais.

Ainda que façamos um estudo acurado, esta análise por Regiões nos é útil função de podermos notar a situação geral encontrada nas regiões, qual seja, a questão do não atendimento aos itens pesquisados supera em muito o atendimento, demonstrando que ainda estamos longe da conquista da qualidade com “Q” maiúsculo. Uma boa qualidade satisfatória em informações eletrônicas acerca do funcionamento das Comissões no âmbito dos Portais legislativos.

Percebível é, que nos Portais pesquisados há uma tendência a privilegiar as informações pessoais dos deputados, somente nos Portais em que não existia informação alguma sobre as Comissões, nada constava sobre o nome dos membros que participam das Comissões Permanentes; em todos os demais, havia a informação de forma completa –somente um Portal apresentava informações incompletas; constando os nomes dos deputados componentes das Comissões Permanentes.

Fato que não se repete quando se pesquisa: se há informação sobre a filiação partidária dos membros das Comissões; em apenas 13 (treze) Portais consta esta informação de forma completa (o que reforça a tese de que os parlamentares brasileiros são personalistas e não procuram divulgar amplamente sua condição partidária).



O quadro geral abaixo nos informa de modo completo a situação encontrada nos Portais pesquisados, confirmando que apenas as Assembleias Legislativas dos estados do Ceará, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul merecem a consideração melhor, podem ser consideradas como exemplos de boas práticas na divulgação das informações pesquisadas, que asseguram de certo modo, uma maior interatividade com o cidadão e permitindo uma observação mais detalhada do trabalho das Comissões Permanentes.

Os demais Portais ficam aquém do grau de razoabilidade satisfatório. Dado que o que se apresenta em um cômputo geral, as informações ou são incompletas ou não constam claramente e ademais, quando constam. Principalmente no que concerne às atividades parlamentares, à agenda dos trabalhos das Comissões e dos demais registros formais.

Quadro 5 - Aferição dos itens pesquisados (legenda já informada na introdução)

Comissões	Região Norte								Região Nordeste								Centro-Oeste				Sudeste				Sul			
	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	DF	GO	MS	MT	ES	MG	RJ	SP	PR	SC	RS	
1	Há guia ou explicação sobre papel das Comissões	i	c	-	-	-	-	c	-	c	-	-	c	i	c	-	c	-	C	i	-	C	c	c	-	c	i	
2	Lista de todas as Comissões da Casa	c	c	c	c	C	-	C	c	c	-	c	c	c	-	c	C	-	C	c	-	-	c	-	-	-	C	
3	Número de Comissões Permanentes	12	18	14	13	15	-	12	10	10	16	-	11	16	8	8	-	10	16	14	14	13	18	6	24	18	14	12
4	Número de Comissões Temporárias ou outras	-	-	-	-	1	-	-	-	4	7	-	-	0	-	-	-	9	-	-	-	-	19	-	2	-	0	3
5	Número de Comissões Parlamentares de Inquérito	-	-	1	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	0	-	15	-	0	0	
6	Link para artigos do RI que regulamenta as Comissões	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	c	-	c	-	-	-	-	-	C	-	c	-	c	-	
7	Link para notícias sobre Comissões	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C	-	-	-	-	-	
8	Link para perfil dos membros das Comissões	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	c	-	-	-	c	C	-	-	-	C	-	c	-	-	-	
9	Composição das Comissões Permanentes/CPs	c	c	c	c	C	-	i	c	c	c	-	c	c	c	-	i	C	C	c	c	C	c	c	c	c	C	
10	Filiação partidária dos membros das CPs	-	-	c	c	-	-	-	c	c	c	-	c	-	-	-	-	C	-	c	c	C	c	c	-	-	C	
11	Ordem do dia/pauta das principais CPs	i	-	-	-	C	-	-	-	c	c	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	C	c	c	-	-	C	
12	Composição das Comissões Temporárias/CTs	-	-	-	-	-	-	-	-	c	c	-	-	-	-	-	c	-	C	-	-	C	c	c	-	c	C	
13	Ordem do dia/pauta das principais CTs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C	c	c	-	c	C	
14	Atas/resultados das reuniões CPs	i	-	-	-	-	-	-	-	c	c	-	-	i	-	-	-	-	-	-	-	C	c	c	-	-	C	
15	Atas/resultados das reuniões CTs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	i	-	-	-	-	-	i	-	-	-	-	-	C	c	c	-	-	C
16	Pesquisa por data nas reuniões CPs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	c	C	c	c	-	-	C
17	Transcrição integral trab. CCJ ou análoga [AR]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	i	-	-	-	-	-	-	-	-	C	i	c	-	-	C
18	Link rápido para Integra dos pareceres CCJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	c	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	i	C	i	c	-	-	i
19	Integra dos relatórios das CPs da atual legislatura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	i	-	-	i	-	-	-	-	-	-	-	c	C	i	c	-	-	C
20	Integra dos relatórios CPis ou análogas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	c	C	-	-	-	-	C
21	Relatórios da CPs legislatura anterior	i	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C	-	c	-	-	i
22	Atividades das Comissões por e-mail	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	c	C	-	-	-	-	-
23	Integras das reuniões das CTs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	i	-	-	-	-	-	-	-	-	-	i	i	-	-	-	
24	Atas Comissão/Conselho de Ética	c	-	-	-	-	-	-	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
25	Link para projetos de lei que tramitam nas Comissões	c	-	-	-	c	-	-	-	c	c	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	C	i	-	-	i	-
26	Arquivos de áudio com trabalhos das CPs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	Arquivos de vídeos com trabalhos das CPs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	Proposições que tramitam nas demais COM	-	-	-	-	c	-	-	-	c	c	-	-	c	-	-	-	-	-	-	-	-	c	-	-	-	-	-

O fundamental neste ensaio é entendermos as características basilares do conceito de boas práticas aqui utilizado.

Primeiramente, procuramos analisar as informações, os indicativos de que as Casas Legislativas responsáveis pelos Portais eletrônicos almejam, ou não, a ampla divulgação dos trabalhos das Comissões Parlamentares e conseqüentemente permitem a participação do cidadão como agente direto, facultando inclusive, a fiscalização desses trabalhos.

Precisamente, a análise dessas práticas induz-nos à discussão da ampliação da participação popular nas atividades parlamentares, em relação ao conceito de democracia eletrônica, onde: *“entende-se por democracia eletrônica o uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC) enquanto meios para aumentar a transparência de processos políticos, facilitar a participação cidadã nos sistemas de tomadas de decisão e, finalmente, melhorar a qualidade do processo de formação de opinião na esfera pública a partir da abertura de novos espaços de informação e deliberação.”* (PEIXOTO & RIBEIRO, 2009)

Posto que não soa bem alijarmos a consideração sobre o sistema eleitoral adotado em nosso país onde: *“...um dos elementos básicos da democracia representativa assenta-se no direito dos cidadãos sancionarem ou recompensarem os representantes políticos – durante as eleições realizadas periodicamente – através do voto. Entretanto, tal direito só é exercido em sua plenitude na medida em que os cidadãos sejam capazes de avaliar a ação do representante.”* (PEIXOTO & RIBEIRO, 2009)

Portanto, as boas práticas adotadas na informação eletrônica servem para aprimorar a democracia na medida em que informam o cidadão/eleitor sobre as atividades de seus representantes; destacando-se que o trabalho das Comissões é o verdadeiro motor das atividades parlamentares.

Em adendo, a ressalva de que: *“um número crescente de estudos demonstra a relação entre a utilização de TIC por instituições públicas e a melhoria da percepção e atitude dos cidadãos em relação às mesmas”* onde *“interações mediadas pela internet podem aumentar os níveis de confiança dos cidadãos e sua disposição em participar e colaborar com iniciativas levadas a cabo por organizações públicas.”* (PEIXOTO & RIBEIRO, 2009). Diante dessa possibilidade não está afastada a

hipótese de que tais práticas, quando levadas a efeito, podem produzir a institucionalização.

É uma hipótese, visto está que carece de estudos e aprofundamentos, afinal “...não se sabe muito a respeito das causas da institucionalização”, sendo que “o melhor palpite teórico na literatura é provavelmente o de Durkheim: *A divisão do trabalho varia em razão direta com o volume e a densidade das sociedades; se ela progride de maneira contínua no curso do desenvolvimento social é porque as sociedades tornam-se regularmente mais densas e geralmente mais volumosas.*” (POLSBY, 2008), assim, perguntemo-nos pois, se, em nossos propósitos: - a densidade, em pelo menos algum sentido, poderia ser operacionalizada pela qualidade de informação fornecida à sociedade?

Essa questão, se respondida, tenderia fortemente à crítica severa de interlocutores mais severos, dado que o escopo do presente ensaio não era este. Contudo é cabal a provocação contumaz, que precisa ser loquaz, pertinente e instigante, fazendo-nos refletir um pouco mais sobre a importância do desenvolvimento e aprimoramento da democracia eletrônica; decorre, que as práticas positivas adotadas devam ser estudadas e divulgadas.

Conclusão

A intenção deste ensaio foi a de apresentar de forma sucinta e objetiva um estudo empírico dos Portais eletrônicos produzidos pelas Assembleias Legislativas dos estados brasileiros, identificando boas e más práticas na apresentação dos trabalhos das comissões parlamentares. A pesquisa desenvolveu-se nos 27 Portais que representam todas as Casas legislativas nacionais e pesquisou 28 itens considerados, por nós, fundamentais para a aferição do grau de informação disponibilizada ao cidadão, procurando identificar quanto aos itens, os seus atendimentos: completo, parcial, ou incompleto.

Podemos dizer que é premente o subsídio de informações, no que tange aos trabalhos das Comissões Permanentes das Assembleias estaduais. Inferimos que existem instrumentos capazes de transmitir as informações básicas e a apresentação de forma mais próxima os respectivos trabalhos não explicitados. Como referência dessa constatação, citamos a prática adotada pelo Portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a mais completa, o que é justo também citar as boas práticas adotadas pelas Assembleias dos estados do Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul. Estas Casas cumprem colaboram bem com a publicidade de suas atividades parlamentares.

As demais Assembleias ainda estão muito defasadas neste mister, o processo democrático, em muitas delas não apresenta maiores sinais de avanços, pois sequer há acesso aos anais dos trabalhos das Comissões, muitos menos à agenda de trabalho por exemplo, fato criticável este, que é prática comum na maioria dos Portais pesquisados.

Concluimos que é possível a adoção de medidas tecnologicamente simples como a divulgação de agendas e a transcrição de atas, de medidas mais incrementadas, contundentes, como o acesso à tramitação processual ou ao banco de pareceres, para que o acesso da comunidade às informações públicas seja efetivamente realizado. Outro detalhe que é bem notável em sua ausência - falta em todos os Portais; e que serve como instrumento dinâmico de comunicação e informação é a transmissão "on line" das sessões das Comissões (ao menos das

mais relevantes) via internet ou mesmo o acesso às imagens de sessões já realizadas.

Buscamos assim, contribuir para a constatação de que há a possibilidade da adoção de práticas que possibilitam uma maior interação do cidadão/eleitor com seus deputados, principalmente no que concerne ao âmbito de seu trabalho, a facilitar o aprimoramento da democracia, sem que isso implique em técnicas avançadas ou economicamente inviáveis. Posto que já estão sendo praticadas em muitos Portais e podem ser adotadas nos das Assembleias Legislativas brasileiras em sua integralidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O Ultrapresidencialismo Estadual**. In: ANDRADE, R. C. (Org.). **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998b. pp. 87-116.

ANASTASIA, F. **Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. In: SANTOS, F. (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 23-84.

BRAGA, S. S. **O que fazem os deputados estaduais paranaenses e por quê?: testando o modelo do “Segredo Ineficiente Revisto” numa escala subnacional**. Paper apresentado ao 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Belo Horizonte, 2006. Disponível em http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/25_7_2006_19_37_34.pdf. Acesso em

DOMINGUES, M. P. **A Assembleia Legislativa do Espírito Santo: Organização Interna e Produção Legal de 1991 a 1994**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IUPERJ, 1997.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001 [1ed., 1999].

FRANÇA, A. S. T. **A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná.

GROHMANN, L. G. M. **O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998**. In: SANTOS, F. (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**, Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 09-12.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R.; **As Três Versões do Neo-institucionalismo**, tradução de Gabriel Cohn. Lua Nova, n. 58, 2003, pp. 193-223.

KRAMER, P. R. da C.; LIMA, M. D. de. **Estrutura e funcionamento das comissões permanentes da Câmara dos Deputados**. Brasília: UnB, 1993, 26f.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Michigan studies in political analysis, 1991.

LIMONGI, F. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a Literatura Norte-americana Recente**. BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1º semestre 1994, PP. 3-38.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Neo-institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política**, tradução de Gustavo Rinaldi Althoff e revisão da tradução de Tiago Losso e Gustavo Biscaia de Lacerda. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, Novembro 1984.

MÜLLER, G. **Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões.** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, n.1, 2005, pp. 371-394.

MÜLLER, G. **Neo-institucionalismo em Perspectiva Comparada.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 24 n. 69, fevereiro, 2009, pp. 115-206.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo.** O sistema de comissões no legislativo brasileiro. Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 15, n.43, 2000, pp. 45-67.

POLSBY, N. W. **A institucionalização da câmara dos deputados dos Estados Unidos.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16. N. 30, p. 221-251, jun. 2008.

RIBEIRAL, T. B. **Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional.** Revista do Legislativo, N.24, outubro-dezembro, p. 66-82. Belo Horizonte. 1998.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. **Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, n.55, junho 2004, pp. 107-130.

SANTOS, F.(Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência.** Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 13-22.

SANTOS, F. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão.** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n.2, 2002, pp. 237-264.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados.** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, 2005, pp 693-735.

TOMIO, F. R. de L. **Comentários sobre a Abordagem Neo-institucionalista.** Revista Salamanca, IBES, Blumenau, v.1, 2002, PP. 17-21.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada,** tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo; Edusp, 1998.

POLSBY, N. W. **A institucionalização da câmara dos deputados dos Estados Unidos.** Revista de Sociologia Política., v. 16, n. 30, 2008In: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n30/14.pdf>

PEIXOTO, T.;RIBEIRO, H. **Estudo de Boas Práticas: Democracia Eletrônica no Brasil e no Mundo.** 2009.

Sites pesquisados:**Assembleia Legislativa da Bahia**<http://www.al.ba.gov.br/v2/index.cfm>**Assembleia Legislativa da Paraíba**<http://www.al.pb.gov.br/>**Assembleia Legislativa de Alagoas**<http://www.ale.al.gov.br/>**Assembleia Legislativa de Goiás**<http://www.assembleia.go.gov.br/>**Assembleia Legislativa de Minas Gerais**<http://www.almg.gov.br/>**Assembleia Legislativa de Pernambuco**<http://www.alepe.pe.gov.br/home/index.php>**Assembleia Legislativa de Rondônia**<http://www.ale.ro.gov.br/>**Assembleia Legislativa de Roraima**http://www.al.rr.gov.br/M001/M0011000.asp?txtID_PRINCIPAL=2**Assembleia Legislativa de Santa Catarina**<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/index.php>**Assembleia Legislativa de São Paulo**<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/>**Assembleia Legislativa de Sergipe**<http://www.al.se.gov.br/>**Assembleia Legislativa de Tocantins**<http://www.al.to.gov.br/>**Assembleia Legislativa do Amapá**<http://www.al.ap.gov.br/>**Assembleia Legislativa do Amapá**<http://www.aleam.gov.br/>**Assembleia Legislativa do Ceará**<http://www.al.ce.gov.br/>**Assembleia Legislativa do Distrito Federal**<http://www.cl.df.gov.br/cldf>**Assembleia Legislativa do Espírito Santo**

<http://www.al.es.gov.br/>

Assembleia Legislativa do Maranhão

<http://www.al.ma.gov.br/>

Assembleia Legislativa do Mato Grosso

<http://www.al.mt.gov.br/v2008/>

Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul

<http://www.al.ms.gov.br/>

Assembleia Legislativa do Pará

<http://www.alepa.pa.gov.br/>

Assembleia Legislativa do Paraná

<http://www.alep.pr.gov.br/>

Assembleia Legislativa do Piauí

<http://ged.al.pi.gov.br/Portal/pages/portal.html>

Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro

<http://www.alerj.rj.gov.br/>

Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

<http://www.al.rs.gov.br/>

Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte

<http://www.al.rn.gov.br/assembleia/index.asp>

Assembleia Legislativa do Tocantins

<http://www.al.to.gov.br/legislacao.swd>