



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E POLÍTICAS  
PÚBLICAS.

ORIENTADOR: MILTON CORDEIRO FARIAS FILHO

**KAREN GABRIELY SOUSA SANTOS**

**COMISSÕES PERMANENTES E O DESENHO INSTITUCIONAL DAS  
ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS DA BAHIA, PARANÁ E SÃO  
PAULO.**

**BELÉM/PA  
2015**

**KAREN GABRIELY SOUSA SANTOS**

**COMISSÕES PERMANENTES DE MÉRITO E O DESENHO INSTITUCIONAL DAS  
ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS DA BAHIA, PARANÁ E SÃO  
PAULO.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP).

Linha de pesquisa Instituições Políticas e Políticas Públicas.

Orientador Milton Cordeiro Farias Filho

**BELÉM/PA  
2015**

**KAREN GABRIELY SOUSA SANTOS**

**COMISSÕES PERMANENTES DE MÉRITO E O DESENHO INSTITUCIONAL DAS  
ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS DA BAHIA, PARANÁ E SÃO  
PAULO.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP).

Linha de pesquisa Instituições Políticas e Políticas Públicas.

Orientador Milton Cordeiro Farias Filho

Banca Examinadora:

—

---

Prof<sup>a</sup> Dr Milton Cordeiro Farias Filho PPGCP

—

UFPA/UNAMA. Orientadora

---

Prof<sup>o</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Dolores Lima da Silva - PPGCP (Examinador Interno)

---

Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Andréa Bittencourt Pires Chaves – PPGCSA-UFPA (Examinador Externo)

---

Prof. (a) Dr.(a) Carlos Augusto Sousa – PPGCP-UFPA (Suplente)

IFCH. Suplente.

Apresentado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito: \_\_\_\_\_

**BELÉM/PA  
2015**

À minha família, minha Mãe Dulcirema, meu Pai Heli, meus Irmãos Carol e Ramon, obrigada  
por tornarem esse sonho possível.

Creio que toda ciência é cosmologia. A meu ver, o interesse da filosofia, tanto quanto o da ciência, reside na ousada tentativa de contribuir para o nosso conhecimento do mundo.... Para mim, a filosofia e a ciência perdem o atrativo quando abrem mão dessa busca- quando se tornam especializações e deixam de enxergar os enigmas do nosso mundo e se deslumbrar com eles.

Karl Popper

## AGRADECIMENTO

Manifesto aqui meus sinceros agradecimentos a todos que de alguma forma me impulsionaram na finalização dessa etapa de vida. Aos meus pais Heli e Dulcirema responsáveis não só pela minha vida, mas pelos meus valores enquanto ser humano, pelas minhas escolhas e pela honestidade e respeito com que me criaram. Muito obrigada! Aos meus irmãos Carol e Ramon que sempre dividiram tudo comigo, carinho, afeto e amor, ser a caçula de três irmãos tem suas vantagens jamais soube o que é egoísmo. Aos meus sobrinhos Lucas e Julia que me proporcionaram grandes ensinamentos e por me deixarem brincar com vocês, Obrigada Crianças!

As minhas “vozinhas” por zelarem na minha infância e conduzir com amor as travessuras de uma criança soberba, Vó Maria obrigada, Vó Zila sinto seu olhar todos os dias aí do Céu, Obrigada! Das muitas famílias que me acolheram nessa estrada da vida, agradeço em especial a Família Simão e Santos, Dona Socorro, Seu Assis, Cassio, Cassíla, Alessandra, Dona Isabel (Dinha), Maria (Tica), Jana, Aurilene e Águeda (*in memoriam*), não sei nem como agradecer o que vocês fizeram e continuam fazendo por mim, só desejo que o universo ilumine e derrame todo o amor do mundo sobre vocês, o meu OBRIGADO ETERNO!

Aos meus amigos que a vida não deixou apagar, e a todos aqueles que a vida soube me dá dentro da Universidade: João, Kelly, Willame, RAONI, Bruna, Milton, Alessandra, Simone, Pedro, Maycon, Ellana, Figueira, Gerbson, a vocês o meu muito obrigado pelo companheirismo. Aos Professores do PET de Ciências Sociais, Professor Samuel Sá, Professora Denise Cardoso e Professora Willma, agradeço pelos valores de excelência solidária e por deixarem que a minha imaginação transcendesse os muros da Sala de aula, a vocês o meu MUITÍSSIMO Obrigado!

Ao meu orientador Professor Milton Farias Filho que foi crucial na minha vida ao longo desses dois anos de Pós-graduação, me ensinou que entramos em uma Pós para aprender a fazer pesquisa, espero ter aprendido um pouquinho do muito que me ensinou. Aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Professor Carlos Souza, Professor Celso Vaz e Professora Dolores Silva, a paciência, compreensão e a confiança de vocês foram essenciais para o termino desse trabalho, o meu MUITO OBRIGADO!

Agradeço aos Servidores Ana Tavares, Delice Silva, Francisco Araújo e Carlos Arthur, o meu muito obrigada por me auxiliarem em todos tramites legais que envolvem a pós-graduação. A CAPES por fomentar os meus estudos ao longo desses dois anos, sem esse incentivo nada disso seria possível, o meu muito Obrigado!

Por fim como não agradecer aquela pessoa que vem me acompanhando nesses 7 anos de estudo? Aturou todos os meus desatinos (que não foram poucos), minhas frustrações, meus desesperos, que acompanha minha luta diária por uma vida melhor. A quem eu escolhi para ser não só parceiro de curso mas de vida, Cassiano é muito estranho te chamar de “noivo” porque esses rótulos nunca definiram quem somos e o que sentimos um pelo outro, você sempre esteve por mim e eu sempre estarei por você. Te Amo!

Ao universo em toda sua plenitude, as obras divinas inexplicáveis, ao acalento nos momentos de dor, ao olhar amigo, a força sobrenatural que move o mundo, à Deus em toda as suas formas que sempre me levaram a crer que tudo no final daria certo. Obrigada!

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>9</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....</b>	<b>12</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1- SISTEMA POLÍTICO E O PAPEL DO LEGISLATIVO.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO E A INSTITUIÇÃO LEGISLATIVA.....</b>	<b>24</b>
2.1. AS COMISSÕES E A CENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO NOS ESTADOS.....	32
<b>CAPÍTULO 3 – MÉTODO E PROCEDIMENTO DE PESQUISA.....</b>	<b>34</b>
3.1. EM RELAÇÃO À HIPÓTESE 1.....	35
3.2. EM RELAÇÃO A HIPÓTESE 2.....	37
<b>CAPÍTULO 4 – A ORGANIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: BAHIA, SÃO PAULO E PARANÁ.....</b>	<b>39</b>
4.1. RELACIONAMENTO ENTRE COMISSÕES PERMANENTES.....	50
4.2- PERFIL DAS PROPOSIÇÕES RECEBIDAS PELAS COMISSÕES.....	66
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>82</b>
<b>APENDICÊ.....</b>	<b>86</b>



## RESUMO

O funcionamento das comissões permanentes no Brasil tem como locus de análise o Congresso Nacional, recentes são os estudos que buscam fortalecer informações mais profundas acerca desse órgão legislativo no cenário estadual. Uma das justificativas dadas para fragilidade de estudos comparativos entre Assembleias é o nosso sistema federativo que determina autonomia e independência organizacional das casas, o que dificulta encontrar elementos semelhantes para uma análise comparativa. Quer dizer que mesmo os trabalhos que focam no âmbito subnacional limitam-se a estudar no máximo três comissões de mérito. Sabendo dessa dificuldade a dissertação buscou desvendar: As comissões permanentes das Assembleias Legislativas Estaduais refletem o tamanho e o desenho institucional da organização interna do poder legislativo? Em uma perspectiva comparada, nas Assembleias da Bahia, São Paulo e Paraná. A comparação se dá de duas formas: entre comissões de mérito (interna) e entre comissões mérito das três Assembleias estudadas (externo). O trabalho aborda as três vertentes da teoria neoinstitucional, distributiva, informacional e partidária por serem consolidadas no estudo sobre comissões, contudo utiliza como base principal a teoria do desenho institucional para explicar a complexidade interna e sua influência sobre a atuação das comissões Permanente. A importância do trabalho está em desvendar o funcionamento das comissões em unidades subnacionais e de uma maneira geral, como elas atuam administrativamente frente ao fluxo de projetos recebidos. Quer dizer que não é só uma, ou duas comissões estratégicas, mas todas as comissões permanentes em funcionamento. São 10 comissões na Bahia, 15 em São Paulo e 25 no Paraná. Os dois objetivos principais foram: saber se o número de comissões permanentes em vigor tinha relação com o número de deputados e a descentralização do poder decisório; e investigar a ligação entre capacidade técnica e especialização das comissões com o perfil das proposições recebidas. A metodologia foi de análise documental dos regimentos internos das três casas e levantamento quanti e quali da produção legal. O procedimento foram comparações entre regimentos e um esquema de associação de comissões e o cruzamento em tabela de contingência de algumas das 13 variáveis tabuladas a partir dos projetos de lei. Constatou-se que o tamanho da Assembleia não influencia na descentralização do poder decisório e que o perfil das proposições recebidas interfere na performance apreciativa das comissões de mérito. A tramitação de projetos em mais de uma comissão de mérito apontou uma tendência ao associativismo entre comissões, mesmo sendo de méritos diferentes.

Palavras-Chave: Desenho Institucional, Comissões de Mérito, Poder Decisório

## ABSTRACT

The functioning of the committees in Brazil has the locus analysis of the National Congress, recent studies have seek to strengthen deeper information about that legislative body in the state scenario. One of the justifications given for weakness of comparative studies between Assemblies is our federal system that determines organizational autonomy and independence of homes, making it difficult to find similar elements for a comparative analysis. Means that even the works that focus on the subnational level are limited to a maximum of three merit study commissions. Knowing this difficulty dissertation sought to unravel: The Standing Committees of the State Legislative Assemblies reflect the size and the institutional design of the internal organization of the legislature? In a comparative perspective, the Assemblies of Bahia, São Paulo and Paraná. The comparison is given in two ways: between merit commissions (internal) and between committees merit of the three Assemblies studied (external). The paper discusses the three aspects of neoinstitucional theory, distributive, informational and majority party to be consolidated in the study on fees, but uses mainly based on the theory of institutional design to explain the internal complexity and its influence on the performance of the Permanent commissions. The importance of the work is to unravel the functioning of the committees in subnational units and in general, how they act administratively against the flow of incoming projects. I mean it's not just one or two strategic committees, but all committees in operation. There are 10 committees in Bahia, 15 in São Paulo and 25 in Parana. The two main objectives were: whether the number of standing committees into force was related to the number of deputies and the decentralization of decision-making; and investigate the link between technical capacity and expertise of the committees with the profile of incoming proposals. The methodology was documentary analysis of the internal regulations of the three houses and quantitative and qualitative survey of legal production. The procedure were comparisons between regiments and commissions association scheme and the intersection contingency table of some of the 13 variables tabulated from the bills. It was found that the size of the Assembly does not influence the decentralization of decision-making power and that the profile of the received proposals interfere with the performance appreciative of merit commissions. The progress of projects in more than a merit commission noted a trend for association between committees, even though different merits.

Keywords: Institutional Design, Merit Commission, Decision-Making Power.

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1- Produção Legal por casa legislativa.....	54
Tabela 2- Autoria por Assunto (ALESP) .....	59
Tabela 3- Parecer das Comissões Permanentes por Autor (ALESP) .....	62
Tabela 4- Parecer das Comissões Permanentes por Autor (ALEP) .....	64
Tabela 5- Parecer das Comissões Permanentes por Autor (ALBA) .....	65
Tabela 6- Produção Legal por Assunto em 2013 (ALESP) .....	67
Tabela 7- Produção Legal por Assunto em 2013 (ALEP) .....	69
Tabela 8- Produção Legal por Assunto em 2013 (ALBA) .....	71
Tabela 9- Comissões Permanentes em função do Assunto 2013 (ALBA) .....	73
Tabela 10- Comissões Permanentes em função do Assunto 2013 (ALESP) .....	75
Tabela 11- Comissões Permanentes em função do Assunto 2013 (ALEP) .....	77

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Quadro 1- Dimensão executivos-partidos.....	19
Quadro 2- Dimensão federal-unitária.....	20
Quadro 3- Submissão de Proposição Legal em Relação a Autoria.....	36
Quadro 4- Nível de Complexidade Institucional das Comissões Permanentes.....	36
Quadro 5- Resumo de Proposições em Comissões – Emissão de Pareceres.....	37
Quadro 6- Comissões permanentes das Assembleias Legislativas.....	43
Quadro 7- Variáveis levantadas.....	52
Quadro 8- Da Classificação.....	57
Quadro 9- Prismas dos Projetos de Lei.....	60
Esquema 1- Associação entre as Comissões Permanentes.....	45
Gráfico 1- Tipo de apreciação por Produção Legal (ALESP) .....	41
Gráfico 2- Autoria de projetos das Assembleias Legislativas.....	55
Gráfico 3- Produção Legal por Assunto (ALESP) .....	68
Gráfico 4- Produção Legal por Assunto (ALEP) .....	70
Gráfico 5- Produção Legal por Assunto (ALBA) .....	72

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADM	Administração Pública
ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
ALEP	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
CA	Comissão de Agricultura
CAD	Comissão de Assuntos Desportivos
CAE	Comissão de Atividades Econômicas
CAM	Comissão de Assuntos Metropolitanos
CAMM	Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais
CAPR	Comissão de Agricultura e Política Rural
CAPRT	Comissão de Administração Pública e Relações do Trabalho
CC	Comissão de Cultura
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCJR	Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CCTES	Comissão de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
CCTI	Comissão de Ciência, Tecnologia e Informação
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CDCRT	Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho
CDD	Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais
CDDCAI	Comissão de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso
CDDJ	Comissão de Defesa dos Direitos da Juventude

CDHC	Comissão de Direitos Humanos e da Cidadania
CDHSP	Comissão de Direitos Humanos e Segurança Pública
CDDM	Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher
CDM	Comissão Direitos da Mulher
CE	Comissão Executiva
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CED	Comissão de Educação
CEMA	Comissão de Ecologia e Meio Ambiente
CES	Comissão de Esportes
CETSP	Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público
CF	Comissão de Finanças
CFAM	Comissão de Fiscalização da Aep e Assuntos Municipais
CFC	Comissão de Fiscalização e Controle
CFOFC	Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle
CFOP	Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento
CIC	Comissão de Indústria e Comércio
CIDET	Comissão de Infra- Estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo
CIE	Comissão de Infraestrutura
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CMAI	Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais
CMASRH	Comissão de Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos
CO	Comissão de Orçamento
COPTC	Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicação
CP	Comissões Permanentes
CS	Comissão de Saúde
CSEP	Comissão de Segurança Pública
CSP	Comissão de Saúde Pública

CSPAP	Comissão de Segurança Pública e Assuntos Penitenciários
CSS	Comissão de Saúde e Saneamento
CT	Comissão de Turismo
CTC	Comissão de Transportes e Comunicações
CTC	Comissão de Tomadas de Contas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLO	Projeto de Lei Ordinária

## INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que há um consenso entre a maioria dos autores de artigos científicos sobre comissões permanentes legislativas, de que tais órgãos colegiados surgem primeiramente meados da revolução inglesa (MONTERO, 2002). De qualquer forma sua finalidade era a de obter informações suficientes sobre algum assunto que correspondesse às atividades parlamentares, já demonstrava à época a ideia da busca de um equilíbrio de informações pelos legisladores em relação ao governo e ganhos de informação.

O aspecto de evolução das comissões permanentes no decorrer da história acompanha o processo de complexificação do sistema organizacional legislativo. Que sofreu impacto direto com o fortalecimento do partido político, já revolução tecnológica revelou que o parlamento era um ator pouco eficiente no tramite das leis, diante das demandas que acompanhavam o crescimento populacional (MONTERO; SÁEZ, 2008). Combinados os aspectos positivos e normativos as comissões legislativas são: grupos de trabalho, temporários e permanentes, estruturados a partir de áreas temáticas e constituídos por uma parte dos integrantes de uma assembleia, na qual está delegada parte de suas funções, com o fim de promover maior eficiência no desempenho dos assuntos próprios da função legislativa (NACIF, 2000, p-36).

Antes do século XIX as comissões eram frágeis e passageiras, com isso não eram depositárias de relevância política no parlamento. É a partir da institucionalização das comissões como órgãos permanentes, sob o qual se submeteria à apreciação dos processos antes de votação em plenário, que sua importância foi destacada na organização interna do poder legislativo (POLSBY, 1968). Atualmente as comissões parlamentares são elementos institucionais mais comuns encontrados na maioria das câmaras dos países do mundo. As legislaturas nacionais estão organizadas em torno de comissões na qual a estrutura do sistema, poderes e funções, muda de acordo com a nacionalidade (MERCEDDES;LOPEZ, 2002).

O poder legislativo brasileiro também está organizado em um sistema de comissões. Câmara de Deputados, Senado Federal e todas as assembleias estaduais e câmaras municipais comungam de um sistema de comissões permanentes que subsistem ao final da legislatura, quando atingido o objetivo para que foram criadas ou quando chega ao término de seu funcionamento (ROCHA, 2012, p- 281). Entre as comissões temporárias estão as especiais, as de inquérito e representação. O foco do projeto são as Comissões Permanentes, por acompanharem ininterruptamente o desenvolvimento da instituição.



Esta dissertação tem como objetivo analisar o desempenho das Comissões Permanentes das Assembleias Legislativas do Estado de São Paulo, Bahia e Paraná. Tendo como recorte a Sessão Legislativa de 2013. Os dados analisados são de ordem primária que integra um banco de 2.515 projetos de lei, divididos entre Projeto de Lei Ordinária, Projeto de Lei Complementar e Proposta de Emenda à Constituição. Mapeou-se através do sítio eletrônico das instituições legislativas, 13 variáveis pertinentes a pesquisa e comum as três Assembleias. A partir da definição dessas variáveis o banco de dados foi montado no *software* Statistics Package for the Social Science (SPSS).

Além das informações processuais dos projetos de lei. Foi utilizado os regimentos internos das referidas Assembleias com o foco no funcionamento das Comissões Permanentes e no poder decisório estabelecido no desenho institucional das casas. Esta tarefa de Leitura Regimental conecta-se diretamente com a hipótese 1 desta dissertação. Já a descrição feita acima sobre o banco de dados e as variáveis conecta-se diretamente a hipótese 2 do trabalho.

A dissertação é um mapeamento dos resultados legislativos das comissões permanentes estaduais. Se existe uma influência direta do desenho institucional das casas, que limitem ou que ampliem o poder das Comissões no caráter apreciativo das proposições. Visto que as comissões são órgãos colegiados especializados em matérias específicas, que demanda um grau de *expertise* na elaboração de relatórios e pareceres dados em apreciação no plenário, salvo o caso onde as comissões detêm poder conclusivo.

Com o que foi exposto até agora formulou-se o seguinte problema geral de pesquisa: **As Comissões Permanentes das Assembleias Legislativas Estaduais refletem o Tamanho e o desenho institucional da organização interna do Poder Legislativo?**

O procedimento foram comparações entre regimentos e um esquema de associação de comissões e o cruzamento em tabela de contingência de algumas das 13 variáveis tabuladas a partir dos projetos de lei. Constatou-se que o tamanho da Assembleia não influencia na descentralização do poder decisório e que o perfil das proposições recebidas interfere na performance apreciativa das comissões de mérito. A tramitação de projetos em mais de uma comissão de mérito apontou uma tendência ao associativismo entre comissões, mesmo sendo de méritos diferentes.

## CAPÍTULO 1- SISTEMA POLÍTICO E O PAPEL DO LEGISLATIVO

A organização político administrativa de um Estado nas democracias contemporâneas é chamada de “Sistema Político”. E pode compreender tanto os Estados-nacionais com a administração política centralizada, como também Estados-nacionais com administração política descentralizada, conhecidos como Estado federativo aqueles que estão dispostos em: Município, Estado e União. Assim, sobretudo o conceito de sistema político que será referenciado nessa dissertação, bem como o papel do poder legislativo nele, remete a onda de democratização das décadas finais do século passado, que tem uma atenção focada da Ciência Política e dos estudos constitucionais.

Esses sistemas construídos a partir das teorias democráticas, e que possui como referência a ideia de “democracia representativa”, configuram-se em várias possibilidades de composição. Em seus elementos e na maneira como se combinam, não seguem uma forma única e rígida. Porém os dois mais conhecidos e que estimulam intensos debates acerca do mérito e da eficiência do modelo são o presidencialismo e o parlamentarismo. E dentro de cada perspectiva há uma variabilidade, existem tipos de presidencialismos e tipos de parlamentarismos, além dos sistemas híbridos. (CINTRA, 2007).

Isto posto, a definição de democracia no âmbito da “representação” suscita questões mais emblemáticas acerca da natureza das regras, que é o contraste entre o modelo de democracia “majoritário” e o “consensual”. Já que a máxima da democracia representativa é o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, questões como: quem governará e de que forma o fará enuncia resposta bifurcada. A resposta majoritária é, prevalecerá a vontade da *maioria* do povo. A resposta do modelo consensual é, prevalecerá a vontade do maior número de pessoas.

Neste ponto não há diferença, ambos direcionam a qualidade da decisão ao ideal de maioria, contudo o segundo modelo refere-se a uma maioria como requisito *mínimo*, em vez de se satisfazer com mínimas maiorias ele buscara ampliar as existentes. (LIJPHART, 2011). A forma como serão concentrados o poder político e o acesso as instituições democráticas é o ângulo da questão. O modelo majoritário tende a concentrar o poder político em uma pequena maioria, geralmente simples, ao invés de uma maioria absoluta. De modo que o consensual tenta compartilhar, espriar e limitar esse poder de diversas maneiras. (LIMA JÚNIOR, 1997; LIJPHART, 2011).

O modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, ao passo que o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, pela negociação e a concessão. Desta forma, o modelo de democracia consensual poderia também ser chamada de

“democracia de negociação”. (KAISER, 1997; 434). Na perspectiva de Lijphart (2011) existe uma lógica classificatória que define as diferenças entre os modelos, no todo o autor enuncia dez, divididas em duas dimensões. A *dimensão executivos-partidos* e a *dimensão federal-unitária*, demonstrada nos quadros abaixo.

**Quadro 1- Dimensão executivos-partidos**

<b>DIMENSÃO EXECUTIVOS-PARTIDOS</b>	
<b>Majoritário</b>	<b>Consensual</b>
1-Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria	1-Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias
2-Relações entre Executivo e Legislativo onde o Executivo é dominante	2-Relações equilibradas entre ambos os poderes
3-Sistema bipartidário	3-Sistema multipartidários
4-Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais	4-Representação proporcional
5-Sistema de grupos de interesse pluralistas, com livre concorrência entre grupos	5-Sistemas coordenados e “corporativistas” visando compromisso e pactos de coalizão

Fonte: Elaborado a partir de LIJPHART, 2011, P-19.

A primeira dimensão foca na relação executivo e partidos no aspecto da negociação de forças. O majoritário, geralmente na forma de governo parlamentarista tende a controlar tanto o poder legislativo como o poder executivo, já que é a partir de uma maioria partidária do primeiro que o segundo, em forma de gabinete, será gerado. A estrutura que irá sustentar o modelo é de uma competição biparti-te de maiorias e minorias, no qual a força do executivo é dominante. Sem margens para negociação institucional entre poderes, contudo cria um estímulo a livre concorrência entre grupos civis pluralistas.

O consensual relacionado com a forma de governo presidencialista, demonstra nessa dimensão um equilíbrio entre poderes regado a constantes negociações, já que a natureza multipartidária e de representação proporcional geraria um ambiente institucional instável e emperrado. Em busca da ampliação de uma maioria mínima, o modelo consensual utiliza um artifício muito comum no Brasil chamado de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988). O investimento em coalizões pluripartidárias é uma pratica que tem por foco estruturar ministérios e aprovar programas de governo no Legislativo. (POWER, 2011).

Em contraste ao primeiro modelo o sistema de grupo de interesse não se comporta na forma de ampla concorrência, mas sim na forma de grupos corporativistas coordenados, com pactos compromissos já estabelecidos. O que não necessariamente quer dizer que apenas modelo consensual será o responsável por essa característica, o padrão de financiamento de

campanha eleitoral será determinante na relação público-privado e nos padrões de comportamento de agentes associativistas em relação a esfera institucional.

**Quadro 2-** Dimensão federal-unitária

<b>DIMENSÃO FEDERAL-UNITÁRIA</b>	
<b>Majoritário</b>	<b>Consensual</b>
1-Governo unitário e centralizado	1-Governo federal e descentralizado
2-Concentração do Poder Legislativo em uma legislatura unicameral	2-Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas
3-Constituições flexíveis, que podem receber emendas por simples maiorias	3-Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias
4-Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação	4-Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional
5-Bancos centrais dependentes do Executivo	5-Bancos centrais independentes.

Fonte: Elaborado a partir de LIJPHART, 2011, P-19.

Antes de nos aprofundarmos sobre o papel do poder legislativo no sistema político seja ele parlamentarista ou presidencialista, a ideia de “Sistema Político” no geral é complexa e envolve outros tipos de sistemas que irão influenciar toda a estrutura física e organizacional da administração pública. Dentro de Sistema Político encontramos: os sistemas eleitorais, que envolvem o processo de voto e escolha de representantes; sistemas partidários ou sistemas de partidos, que via de regra faz-se obrigatório a participação em um para ser apto como candidato; e sistemas de governo, relacionados a governabilidade e governança. (NOGUEIRA, 2012).

Os sistemas eleitorais em sociedades democráticas estão diretamente relacionados aos conceitos de “voto” e “eleição”, pois ambos são necessários para que haja democracia. Entretanto, por si só a existência do voto e da eleição não são suficientes para determinar que uma sociedade seja democrática. As condições necessárias e suficientes para a existência da democracia “representativa” são quatro: (1) eleições periódicas; (2) livres; (3) competitivas e (4) não manipuladas. (NICOLAU, 2004; LIJPHART, 2011; NOGUEIRA, 2012.)

O voto como uma decisão do eleitor é algo pessoal, relacionado com uma escolha subjetiva. Ao passo que a eleição é um processo complexo que avança o limite da subjetividade ao situar-se no âmbito da esfera pública. Com isso, chegamos no fato de que o equilíbrio dos conceitos, anteriormente mencionados, só é possível a partir de regras previamente definidas. Desta forma podemos determinar que o sistema eleitoral é um conjunto de regras que definem como uma dada eleição ocorrerá para o eleitor, no processo

de escolha; e de que maneira os votos serão computados e convertidos em mandatos no legislativo ou chefia do executivo. (NICOLAU, 2004).

O sistema eleitoral, por si só não esgota as possibilidades de normas que regulam as leis eleitorais, há outros aspectos relevantes que transbordam essa esfera. Em suma, os sistemas eleitorais são classificados de diversas maneiras, a mais utilizada é segundo a fórmula eleitoral usada. No caso, a forma como os votos dados são contabilizados para que haja a distribuição das cadeiras disputadas. Com isso, podemos agregar os sistemas eleitorais em dois grandes grupos: o da representação majoritária e o da representação proporcional. (NICOLAU, 2004).

O sistema eleitoral de representação majoritária tem como objetivo garantir a eleição de candidatos que obtiverem mais votos. O proporcional visa garantir que as vagas disputadas sejam distribuídas em proporcionalidade a votação recebida pelos candidatos. Assim como na ideia de presidencialismo e parlamentarismo, existem subtipos de representação majoritários e subtipos de representação proporcional.

Desta forma um ator importante deve ser levado em consideração, o Poder Legislativo e o papel por ele desempenhado na produção de leis e no equilíbrio de poder. Nos últimos anos foi colocado em evidencia que os Congressos Latino Americanos são débeis frentes ao executivo e causam embargos em relação as políticas presidenciais, paralisando assim a gestão de governo (COX e MORGEINSTERN, 2001). É apontado que a crise do parlamento se da por um desequilíbrio de poder, no qual a preponderância do executivo é muito forte, principalmente na América Latina. (MONTERO, 2007).

O executivo é mais uniforme que o parlamento, mesmo que seja através da coalizão. O desenho institucional, tem sido mencionado como um dos fatores que torna explicativo o peso que presidentes e parlamentos possuem sobre a esfera legiferante. Com isso as investigações acerca da atividade legislativa deve levar em consideração dois fatores importantes. 1-o desenho institucional; 2-O contexto partidário e o ciclo eleitoral.

A mudança Constitucional e a relação entre Executivo e Legislativo na tessitura de relações foram costuradas com a promulgação de 1988, estudada por Figueiredo e Limonge (1995). A Constituição de 1988, no que diz respeito ao Poder Legislativo, aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer controversos do ponto de vista institucional. De um lado foram adotadas uma serie de medidas que fortaleceram o Legislativo, de outro a Constituição de 1988 manteve poderes legislativos ao Executivo, remanescente ao período autoritário.

No Brasil as comissões, da maneira como se apresentam hoje no Congresso Nacional foram instituídas pós-constituente de 1988. Os estudos sobre o processo legislativo no nível

estadual são ainda pouco numerosos e pode-se dizer que apenas recentemente o processo legislativo nos estados despontaram como objetos de investigação atraentes para os cientistas políticos brasileiros. As comissões assumem atividades de linha de frente que fortalecem e desenvolvem o núcleo técnico de organizações públicas como o parlamento. E neste aspecto o sistema de comissões está presente em todas as Assembleias Legislativas Brasileiras.

No legislativo Nacional brasileiro as comissões permanentes são de caráter técnico ou especializado integrantes da estrutura institucional da casa (CARNEIRO; SANTOS; NETTO, 2011). Os agentes do processo legiferante tem por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e assim sobre elas deliberar, bem como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da união, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (CONGRESSO NACIONAL, 2007).

Levando em conta o sistema federativo brasileiro de organização política e administrativa descentralizada em União, Estado e Município, existe certa homogeneidade com relação a alguns traços fundamentais do sistema político no que tange os entes da federação. Presentes tanto em nível nacional, como no subnacional, que são a convivência de multipartidarismo, presidencialismo e representação proporcional, além das regras que regem a produção de políticas públicas, em sua maioria similar (ARRETCHE, 2004).

No que se refere ao sistema de separação de poderes o cenário é praticamente o mesmo, com o alerta de que nos Estados os legislativos são unicamerais. Com isso não seria estranho que o padrão de comportamento executivo-legislativo em relação à atividade de legislar se reproduzisse na política estadual. Bem como não é estranho encontrar semelhanças entre os poderes constitucionais dos governadores e do presidente em relação às prerrogativas legislativas ao poder executivo (SANTOS, 2001; TOMIO, 2006).

Porém pode não haver tanta similitude entre Congresso Nacional e assembleias estaduais. Estudo recente aponta um panorama comportamental variado entre as assembleias estaduais, no qual a oscilação do protagonismo entre executivo-legislativo pode ser explicado pela: complexidade administrativa, provisão constitucional e tamanho da coalizão governamental. A presença de um governador forte não ocorre relativamente da existência de uma Assembleia Legislativa fraca, mas de um arranjo institucional brasileiro que em demasia fortalece o executivo (TOMIO; RICCI, 2012).

Contudo esse arranjo institucional não é definido do nada, mas de certos dilemas de ação coletiva e da lentidão processual do legislativo que potencializam o fortalecimento do executivo. A intenção do trabalho é em uma análise comparada, investigar os resultados

legislativos – em termos de eficiência – das Comissões Permanentes da ALEP, ALBA e ALESP a partir do desenho institucional das casas. Será observada a tramitação por sessão legislativa da produção legal, que são: Projetos de Lei (Complementar e Ordinária) e Proposta de Emenda à Constituição em face ao que assegura o regimento.

O interesse de conhecê-la e entendê-la, e o mistério entorno dela na instituição mitigou o desejo de estudá-la. Inácio e Rennó (2009) apresentam dados de produção bibliográfica por subárea dos estudos legislativo se o assunto “comissões parlamentares” tem a frequência de 1% de pesquisas realizadas em um total de 430 itens, compostos por periódicos, artigos e livros.

O assunto partidos políticos é o campeão de estudos realizados até hoje, portanto as análises típicas dos estudos do legislativo no Brasil focam mais no plenário, seja o nacional seja o estadual. As comissões parlamentares, quando de seu surgimento, eram órgãos criados eventualmente e compostos por um número restrito de membros do parlamento.

Segundo Montero e Lopez (2002), a divisão do trabalho legislativo em órgãos menores como as comissões datam do século XVII, no contexto da Revolução Inglesa. Sua finalidade era obter informações sobre algum assunto concernente aos trabalhos legislativos e permitir maior controle sobre o governo.

O trabalho das comissões, na rotina da tramitação dos projetos, pode revelar aspectos não tão aparentes no processo político ocorrido no plenário da casa. Neste aspecto, um olhar mais aprofundado sobre as comissões permanentes da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, São Paulo, e do Paraná surge como uma alternativa rica em dados e tão informativa quanto o plenário, pois revela as interações e as intenções dos deputados com respeito a projetos e matérias que podem, as vezes não coincidir com as intenções das lideranças do partido.

## CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO E A INSTITUIÇÃO LEGISLATIVA

A pesquisa guia-se pela teoria neoinstitucional por tratar com mais afinco o papel das comissões permanentes na organização legislativa nacional e estadual. Como movimento teórico da década de 80 seu objetivo era o de demonstrar 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, evidenciando um conjunto de regras formais e informais que orientam o funcionamento dessas instituições (MARCH;OLSEN, 2008).

Como expoentes dessa vertente, March e Olsen (2008) propuseram um novo institucionalismo que situa a ação coletiva no centro das análises. Aliás a relação entre coletividades políticas em seu entorno socioeconômico deve ter um caráter recíproco, no qual a política tem a opção de moldar a sociedade e a sociedade de moldar a política. Dessa forma a concepção de uma organização mais institucional e de facetas múltiplas na ciência política, poderá de forma completa compreender e explicar o complexo fenômeno político.

Como concepção os novos institucionalistas consideram que as características das instituições são quatro: 1-São estruturais, essa estrutura pode ser formal (poder legislativo, burocracia pública) ou informal (uma rede de organizações interagentes sobre um conjunto de normas compartilhadas); 2- Estabilidade através do tempo, algumas vertentes supõem que instituições mais estáveis sustentam instituições instáveis; 3- A instituição deve afetar direta ou indiretamente o comportamento do indivíduo; 4- Entre os membros da instituição deve haver certo sentido de valores compartilhados (LIMONGI, 1994).

Apesar de não ser uma corrente homogênea para os neoinstitucionalistas o que há de comum é que: o marco institucional restringe o comportamento humano, por isso as diferenças estruturais são muito importantes na interpretação de características que são específicas apenas àquela instituição. Em relação ao poder legislativo a corrente da “eleição racional” nos Estados Unidos tem gerado material teórico de fundamental importância para compreender o comportamento dos atores dentro da instância legislativa. Os seguidores desta corrente abordam que maior parte da vida política transcorre dentro das instituições políticas (PETERS, 2003, p.71).

Contudo um postulado clássico sobre o Congresso Estadunidense não foi confirmado. De que os constantes problemas de ação coletiva gerariam instabilidade e emperramento processual das leis, no qual as múltiplas escalas de preferência dos legisladores formariam ciclos, e a nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. Entretanto o



oposto no final da década de 70 aconteceu, as decisões do Congresso demonstravam estabilidade.

Com este paradoxo apresentado, vários teóricos buscaram respostas institucionais, e três gerações se formaram em busca da explicação adequada a estabilidade legislativa na *House* americana. De modo que a terceira geração centrou seus estudos na forma em que se organiza o Congresso, na maneira pela qual se define a carga de trabalho. Os Congressos podem estruturar de forma variada as regras internas para regular os direitos legislativos individuais, assim como o acesso ao recurso (KREBHEL, 1991, p.2).

O legislativo pode pressionar uma organização interna na qual os legisladores delegam suas prerrogativas legislativas a um único ator com poder de decisão. Que pode recair em uma grande quantidade de legisladores. A forma institucional particular da organização interna pode tomar muitas formas, toda via no Congresso dos Estados Unidos a chave para estabilidade interna é o sistema de comissões (KREHBIEL et al., 1987; WEINGAST; MARSHALL, 1988; GILLIGAN; KREHBIEL, 1987).

Neste sistema os membros que fazem parte da comissão possuem o monopólio de jurisdição da área política que é de sua competência específica. A tomada de decisão em cada área é confiada por tanto a uma comissão, o plenário atua como revisor das decisões tomadas no interior de cada comissão. Esse modelo de divisão de trabalho e especialização é proveitoso para os legisladores individuais e cria proteção sobre o poder legislativo. Isto posto a disposição organizacional parlamentar afeta a estrutura procedimental de tomada de decisão e influencia o peso que cada legislador possui sobre as decisões políticas.

Desta forma a discussão de terceira geração se forma em torno de três teorias: distributiva (WEINGAST; MARSHALL, 1988; SHEPSLE; WEINGAST, 1987), informacional (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987) e partidária (COX; MACCUBBINS, 1993). As duas primeiras estão estruturadas em um axioma individualista, no caso dos distributivistas, as comissões são vistas como instrumento para os membros parlamentares tentarem atender suas bases visando aumentar as chances de reeleição. Com isso a composição da comissão ocorre, em tese por auto seleção, permitindo que os parlamentares escolham as comissões cujas áreas atinentes correspondam as demandas de suas bases.

De modo que as preferências no que tange matérias específicas dependerão do interesse do distrito pelo qual o parlamentar foi eleito. Essa diferença com base na intensidade das preferências faz com que se produza uma espécie de troca. Dessa forma o legislador apoiará um projeto pelo qual não há nenhum interesse em especial, esperando apoio em outro projeto de real utilidade.

A linha informacional por sua vez, também parte da premissa de “autonomia de preferências individuais”, no recrutamento para as comissões, a diferença principal entre a primeira vertente é o peso maior dado a *expertise* no processo legislativo. De acordo com essa linha, o que estaria em jogo não seria necessariamente o imperativo eleitoral, na distribuição de recursos, mas sim a necessidade de análises mais acuradas sobre os possíveis efeitos de determinados projetos (KREHBIEL, 1991, p.43). Com isso o recrutamento é determinado pela regra de *seniority*, o que oferece outra explicação à organização legislativa racional do Congresso americano, a ideia de diminuição das incertezas através dos ganhos de informação.

Para tal designa-se legisladores especialistas em determinados assuntos, de forma que se alcance a especialização a um custo mais baixo possível. Este enfoque informacional não nega que os atores possuam interesses particulares, mas se sustenta que as normas institucionais do Congresso estadunidense facilitam a especialização. Por vê-la como via para conseguir benefícios coletivos, distribuídos individualmente para os distritos eleitorais dos deputados.

Já estudiosos da corrente partidária sustentam que o partido majoritário do congresso é que tem a prerrogativa de organizar e reorganizar a instituição. A estrutura do legislativo e os procedimentos seguidos na tomada de decisão são produtos da forma em que o partido majoritário seleciona a delegação de autoridade. Através de seus líderes que desempenham papel de árbitros dos conflitos coletivos (COX;MACCUBBINS, 1993, p.85). Tal interpretação partidária ressalta o poder de agenda conferido aos líderes, como um dos instrumentos aos quais é possível assegurar governança partidária sobre suas bancadas e motivar o abandono de agendas individuais.

Em um aspecto mais objetivo a teoria distributivista trata: 1- as comissões devem estar estruturadas de forma a facilitar “ganhos de troca”; 2- funciona como um conjunto de restrições institucionais (lealdade). A teoria informacional trata: 1- estar na comissão pressupõe “ganhos de informação”; 2- melhor informação quer dizer vantagem potencial de atuação. E por fim a teoria partidária trata: 1- as comissões funcionam como agente do partido majoritário; 2- influenciam diretamente o processo legislativo e a produção de políticas públicas (NASCIMENTO, 2012, p.63).

O que pode ser salientado em relação a essas três abordagens teóricas sobre o funcionamento do Congresso Americano é a influência direta do sistema eleitoral distrital de fórmula majoritária. Que nos permite claramente detectar a divisão territorial dos votos de cada deputado. Oposto ao do Brasil cujo sistema proporcional de lista aberta dificulta a concentração eleitoral-territorial em uma região específica, no qual a magnitude dos votos é

todo o Estado em questão. Este não é o único fator externo que interfere na organização legislativa e nem é um aspecto que pertence somente ao Brasil (NICOLAU, 2004).

Os congressos latino-americanos são débeis frente ao executivo. Além de causarem embargos em relação as políticas presidenciais, paralisando assim a gestão de governo. Por isso a principal causa da crise institucional identificada no parlamento se dá por um desequilíbrio de força entre poderes. No qual a preponderância do executivo é maior em relação ao legislativo principalmente na América Latina, mesmo agindo através da coalizão (MONTERO; SÁEZ, 2009).

Com essas características os parlamentos Latino-Americanos são apontados como sendo mais reativos do que proativos. Pois o executivo é detentor de uma agenda majoritária no Congresso, contudo segundo Montero (2009) muitos dos trabalhos que afirmam a debilidade do poder legislativo em ser proativo, não estão embasados em dados empíricos. Daí existe uma dificuldade em confirmar a hipótese de que o legislativo mais se defende do que ataca. No Brasil para explicar o poder de agenda do legislativo e o próprio sistema de comissões, deve-se levar em consideração a relação executivo-legislativo pós-constituição de 1988 que mudou o equilíbrio de forças se comparado ao cenário anterior (PEREIRA; MUELLER, 2000).

O desequilíbrio é causado pelo: 1- poder institucional de legislar do executivo, que bifurca nas características de poder proativo (medidas provisórias) e reativo (vetos totais e parciais); 2- sistema centralizado de tomada de decisão dentro do congresso, a prerrogativa de iniciar legislação orçamentária e administrativa, e pedido de urgência; 3- distribuição seletiva de benefícios, distribuição de recursos políticos e financeiros, execução de emendas parlamentares individuais na LOA (SANTOS, 2002). Essas características impõem limites e restrições ao poder dos parlamentares dentro do próprio congresso, reduzindo assim sua capacidade de ação.

A maioria das interpretações acerca do (modus operandi) do sistema político brasileiro argumenta que o sistema de comissões no legislativo é fraco e débil, devido aos poderes constitucionais extraordinários concedidos ao executivo a partir de 1988 (PEREIRA; MUELLER, 2000; NASCIMENTO. 2012; TOMIO; RICCI. 2012; SANTOS, 2001). Assim como individualmente os legisladores tem menos autonomia sobre seus destinos eleitorais em virtude da influência dos líderes do partido sobre suas carreiras, o que implica no fenômeno de alta rotatividade nas comissões permanentes. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LEMOS, 2006).

Com isso o sistema de comissões brasileiro, ao contrário do que é previsto na literatura especializada não cumprem nenhuma destas prerrogativas institucionais: (i) não são “*gatekeepers*” de suas prerrogativas instituições; (ii) não são depositários de *expertise* política; (iii) não são incubadoras de políticas ou tem este privilégio sensivelmente inibido; (iv) não possuem controle sobre a agenda de seus respectivos domínios políticos. Então conclui-se que as três teorias esboçadas até agora, não são suficientes para explicar a organização e o funcionamento das comissões no caso brasileiro (NASCIMENTO, 2012).

Contudo nem sempre o comportamento do legislativo frente ao executivo, foi de subjugação. A base para a hipertrofia do governo nacional é o “presidencialismo de coalizão”, que em termos claros é: o sistema presidencialista + representação proporcional de lista aberta + sistema parlamentar fragmentado (multipartidarismo). Este cenário leva o chefe do executivo, na intenção de implementar sua agenda, distribuir as pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria no congresso (SANTOS, 2002).

Os legisladores brasileiros dividem opiniões quanto ao comportamento no parlamento, de um lado são indisciplinados e particularistas, de outro são disciplinados e coletivistas. Após a promulgação da constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir grau razoável de disciplina nas votações nominais no plenário. Assim como se criou dependência parlamentar aos líderes do partido, e essa relação líder partidário e carreira política parlamentar não havia ainda sido estudada com afinco (LIMONGI, 1994; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

Por conseguinte Santos (2002) responde essa relação da seguinte forma, o sistema político brasileiro passou por mudanças fundamentais de um período a outro “cuja expressão conceitual mais apropriada é a transição do sistema presidencialista faccional para o sistema presidencialista de coalizão racionalizada.” (SANTOS, 2002, p.239). A transferência de poderes decisórios ao executivo em 1964 e ratificado com constituição de 88 criou um forte estímulo para a organização dos deputados federais em partidos parlamentares, que por diante aumentou a disciplina e a previsibilidade dos legisladores em plenário.

A racionalização do legislativo brasileiro influi em outras importantes dimensões de suas atividades cotidianas, especialmente na estratégia de nomeação de membros para as comissões. Em que condições o presidente detém o poder de barganha assimétrico diante de legisladores individuais? O poder de barganha só se torna assimétrico quando os legisladores não têm fontes alternativas para a distribuição dos benefícios que desejam para seus redutos

eleitorais, antes de 88 o legislativo possuía alternativa ao desenvolvimento das carreiras políticas, hoje dependem mais do executivo (SANTOS, 1997, 2002; LEMOS, 2006).

O papel dos partidos políticos nessa barganha assimétrica é reduzir os custos da patronagem para o presidente. Isto é, para o chefe do executivo é racional minimizar a quantidade de patronagem distribuída, pois não há nenhuma garantia de que a troca de voto pela patronagem acontecerá. Isto implica na incredibilidade da ameaça de apenas um deputado (SANTOS, 1997). O presidente só acreditará na veracidade de uma retaliação quando o grupo que está decidido a abandonar sua base de apoio for numeroso e seu comportamento minimamente disciplinado.

Nesse sentido a adesão de propostas políticas do partido é um bem público para a bancada como um todo. Esse benefício só pode ser alcançado se os parlamentares delegarem aos líderes uma parte considerável de seu controle sobre a pauta legislativa, com a finalidade de remover problemas de coordenação (OLSON 1999; SANTOS, 1997, 2002). Se é verdade que o presidente possui enorme vantagem quando trata com legisladores individuais, então por que negociar com partidos, uma entidade coletiva? Porque os presidentes são constitucionalmente responsáveis pela promoção de políticas de alcance institucional, mas essas políticas devem ser decretadas em um ambiente institucional minimamente estável.

Então até agora segundo a pesquisa de Santos (2002) os legisladores brasileiros do Congresso Nacional: não veem a reeleição como prioridade; o padrão de nomeações para a comissão é instável, que pode variar entre lealdade partidária e expertise; seus integrantes não desenvolvem conhecimentos especializados durante seus mandatos. Consequentemente, a *expertise* prévia sobre políticas específicas é uma variável decisiva para os cálculos do líder na hora de fazer indicações para as comissões. Em outras palavras, é preciso considerar que a preocupação do líder com a lealdade política é balanceada pela necessidade de conhecimento especializado nas políticas públicas.

No caso brasileiro a decisão do líder está relacionada ao comportamento do membro da comissão durante votações cruciais em plenário. Nesse sentido, a hipótese do autor é que os líderes verificam o grau de compromisso de um deputado pelo seu comportamento manifesto. Quanto mais esse deputado vota com maioria de seu partido, maior será seu compromisso com a facção majoritária da legenda e maior, portanto a confiança política inspirada por esse membro no líder do partido. O autor claramente opina por uma análise partidária do sistema de comissões, no qual o líder é detentor da carreira política dos legisladores nacionais (SANTOS, 2002; LEMOS, 2006).

Entretanto por mais que a finalidade dos deputados não seja a reeleição, como explicitado anteriormente por Santos (2002), existe uma quantidade considerável de deputados que pelo alto número de mandatos, tem plena clareza das regras do jogo. Então obviamente que a disciplina partidária através do voto em conformidade com seu partido ou bloco no pleno da casa, será o palco decisivo para demonstrar sua lealdade de forma racional na obtenção de titularidade em comissão de sua preferência. Tal interpretação não abrange, por exemplo, o posicionamento no interior das comissões, como órgãos colegiados e especializados.

Outra pesquisa pioneira sobre o sistema de comissões permanentes no Congresso Brasileiro é a Ricci e Lemos (2004), o objetivo do artigo é caracterizar o tipo de processo legislativo dentro das comissões em dois níveis: 1- o formato do processo legislativo, isto é, como, em função da agenda decisória brasileira, as propostas de lei tramitam no congresso brasileiro; 2- discussão teórica bem estruturada no contexto norte-americano, que supõe testar se as comissões atuam segundo o modelo distributivo ou informacional.

O fenômeno analisado é a Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR). A opção pela teoria neoinstitucionalista foi justificada da seguinte forma, primeiro ela evidencia os condicionamentos internos da arena parlamentar, o poder de agenda e a influência das comissões permanentes no resultado final. Segundo possui foco analítico voltado para o estudo do estilo decisório dos atores políticos, além de se tornarem instrumentos organizacionais que viabilizam o interesse primeiro dos políticos, a reeleição. Posicionamento divergente da ideia do presidencialismo de coalizão.

Do ponto de vista do processo decisório, a questão é: quem controla o tempo de tramitação das propostas nas comissões permanentes? Analisada a situação dos projetos encaminhados as comissões de mérito, observou-se três tipos de decisão que afetam os projetos despachados: 1) inexistência da decisão, devido a fatos externos à comissão e ao fato de que há propostas que nunca a ela ingressaram (ponto de vetos); 2) arquivados sem mérito, no qual os projetos entram, mas não se é definido o mérito (poder de veto do relator e do presidente da comissão; 3) analisados e apreciados de forma conclusiva, em síntese espelha a capacidade de chegar a um acordo final quanto as propostas que tramitam na comissão.

É evidente que para o êxito de um projeto, o custo de tramitação tem o efeito de diminuir significativamente as expectativas de sucesso. Em relação ao papel de veto que a comissão exerce, dois dados apontam na seguinte direção, projetos bloqueados e tipo de parecer. O tipo de decisão que implica o bloqueio de um projeto na comissão pode ser interpretada como uma decisão do presidente de não relata-lo, ou ainda de não aprecia-lo. Isso

significa, do ponto de vista prático, o projeto é enviado para um relator que irá mantê-lo até ao final da legislatura. Hipótese essa deixada em aberta pelos autores.

Outro artigo de relevância sobre o sistema de comissões no legislativo brasileiro é o trabalho de Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000) cujo objetivo é contribuir para a criação de uma teoria específica, que explique o sistema de comissões do Congresso brasileiro. No qual o pressuposto central é o executivo brasileiro detêm significativo poder de influenciar o processo legislativo. Denominada de “teoria da preponderância do executivo” que salienta que as comissões estão cumprindo uma tarefa que é do interesse do executivo, ou esta lhe é indiferente (PEREIRA;MUELLER, 2000, p-46).

Um dos pontos focais de interpretação é o alto índice de pedido de urgência efetuado pelo executivo. Quando esse pedido é solicitado há apenas duas sessões para examiná-los e votá-los, antes de enviá-los ao plenário. Na pratica esse prazo é muito curto e as comissões dificilmente conseguem examinar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido pedido de urgência. A hipótese é que devido ao alto número de pedidos de urgência, outros poderes correspondentes às comissões não são utilizados de forma eficiente, que são o poder conclusivo e o terminativo.

O Congresso brasileiro e o sistema de comissões possui baixo poder institucional ao mesmo tempo em que são complexos. Isto posto então porque adaptar a teoria distributiva ao caso brasileiro? Do ponto de vista dos autores as comissões são uma extensão do executivo no legislativo, assim quando alinhadas ao governo suas preferências estendem-se dentro do executivo (PEREIRA; MUELLER, 2000).

O enfoque central é que há algo que as comissões podem fazer pelo executivo quando suas preferencias são próximas. A comissão é fortalecida pela ameaça do veto presidencial, que é capaz de impedir que a legislação contrária aos interesses do executivo chegue ao plenário. Deve ser reconhecido que se este é o único papel desempenhado pelas comissões, então elas são atores secundários no processo legislativo. “Intuitivamente, parece que a mera existência de um sistema tão complexo e ativo como se observa no Congresso brasileiro indicaria um papel mais importante” (PEREIRA;MUELLER, 2000, p-52).

Com isso só a teoria distributivista não basta para explicar a alta complexidade institucional do sistema de comissões brasileiro. Portanto adapta-se a teoria informacional que no contexto estudado explica que o sistema de comissões existe para proporcionar ganhos de informação para o plenário e o executivo, chega-se a essa conclusão pelo poder formal e informal extraordinário que o executivo possui na organização legislativa nacional, quais sejam: 1- influencia na composição das comissões; 2- influência na escolha dos presidentes e

relatores das comissões parlamentares; 3- capacidade de criar comissões especiais; 4- poder de iniciar uma legislação; 5- retirar propostas das comissões via urgência; 6- vetar parte ou toda legislação aprovada no congresso; 7- a capacidade de utilizar medida provisória.

## 2.1. AS COMISSÕES E A CENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO NOS ESTADOS.

A literatura levantada até aqui expos pesquisas sobre o sistema de comissões internacional e o nacional. Apenas dois trabalhos tratam de uma perspectiva subnacional do sistema de comissões permanentes. Ambos são de Rocha (2009 e 2012). Um é uma análise comparativa entre as assembleias da Bahia (ALBA) e Minas Gerais (ALMG) no qual verificou se as respectivas organizações legislativas convergem com o modelo informacional. Uma comparação das competências regimentais demonstrou que a ALMG é mais informacional que a ALBA por possuir uma estrutura institucional que favorece a especialização nas comissões permanentes.

O segundo trabalho da autora, que aborda a mesma temática, versa acerca da percepção dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das assembleias brasileiras, no qual se comparou 12 Estados. O objetivo era perceber qual o papel de relevância atribuído as comissões pelos deputados. Descobriu-se que na compreensão deles a mesa diretora e o plenário são instâncias mais importantes da casa, o que quer dizer que há pouco impacto daquelas na organização legislativa estadual. Contudo nem um trabalho mais aprofundado sobre organização legislativa e o sistema de comissões no que tange abordagem institucional, comparando regimento e rotina processual foi desenvolvida até agora.

Que é o que me proponho a realizar na interpretação do cenário subnacional. A abordagem neoinstitucional será utilizada respeitando os seus limites interpretativos a realidade. Assim como no trabalho de Pereira e Mueller (2000) será conjugado a vertente distributiva e informacional. Como este projeto se atém também ao estudo da tramitação da produção legal o trabalho de Ricci e Lemos (2004) será fundamental na percepção de quem controla o tempo de entrada e saída de proposições e o custo de uma tramitação ordinária face ao pedido de urgência e prioridade.

Os avanços encontrados referentes as Comissões permanentes se dà pela própria evolução da temática no Brasil, visto que é admitido pelos autores que os modelos de análise criados a partir do funcionamento do Congresso Estadunidense não são suficientes para explicar o Sistema de Comissões no Brasil. A preocupação em criar uma teoria específica com base no relacionamento Executivo-Legislativo afim de esclarecer o processo decisório



nas comissões, foi um esforço importante desempenhado por Pereira e Mueller (2000), assim como a utilização da estatística inferencial e o modelo econométrico demonstram ser recursos cruciais em projeções de pesquisas de longo alcance elucidativo.

A alternativa de coadunar duas das três vertentes neoinstitucional - Informacional e Distributivista – denota um passo importante no revelar das vias institucionais das comissões cuja premissa são os modelos explicativos existentes. Outro aspecto importante de singularidade é o sistema eleitoral brasileiro em consonância com o sistema federativo, que juntos formam uma equação a ser resolvida, por isso o aumento do espectro de pesquisas até as assembleias legislativas estaduais, demonstrados em dois dos trabalhos levantados, adicionam um recurso a mais ao tema Organização Legislativa.

As limitações encontradas dizem respeito aos objetivos propostos por cada pesquisa. A variável tempo exerce bastante influência em relação a acessibilidade dos dados. A baixa generalização encontrada na maioria das pesquisas está diretamente ligada ao volume de produção analisada, geralmente o recorte focava-se em apenas uma legislatura, no máximo duas, em relação às comissões de mérito os trabalhos direcionavam-se a no máximo duas delas.

As fontes mais comuns utilizadas foram: Regimento Interno, Constituições e Projeto de Lei Ordinária, nenhuma das pesquisas utilizou atas de reuniões das comissões, o quadro funcional de servidores para identificar o grau de especialização, ou projetos de lei complementares ou de emenda constitucional. A análise da “produção legal” por sessão legislativa e não por legislatura poderia ser mais interessante de duas formas: 1- por contrastar com o ciclo eleitoral; 2- pela possibilidade de trabalhar com um volume maior de dados e utilizar amostra.

A abrangência em sua maioria foi de caráter nacional, apenas dois trabalhos focaram nas Assembleias legislativas de forma comparativa. Estudos atuais apontam um panorama comportamental variado entre assembleias estaduais, no qual há oscilação do protagonismo entre executivo-legislativo.

### CAPÍTULO 3 – MÉTODO E PROCEDIMENTO DE PESQUISA

A definição dos elementos de pesquisa que foram observados no levantamento de dados documentais e, por conseguinte as Assembleias Legislativas escolhidas deram-se na determinação das variáveis dependente e independente. A última “desenho institucional” que é a organização interna, administrativa e política da instituição legislativa. A primeira a “tramitação processual nas comissões permanentes”, a produção de resultados e como se comportam as comissões de acordo com o Regimento interno.

O perfil da pesquisa são as Comissões Permanentes de Mérito das Assembleias Legislativas estaduais, guardada as proporções necessárias para uma interpretação comparativa entre as instituições. Houve um cuidado de não desperdiçar informações documentais, específicas e encontradas somente naquela Assembleia Legislativa Estadual. A passo que tomou-se cuidado em dimensionar variáveis que pudessem ser encontradas como ponto em comum em todas elas.

Como os dados entre Assembleias Estaduais do Brasil não são uniformes, foi necessário criar um banco de dados primários para posteriormente a tabulação e o cruzamentos de variáveis fosse possível. O que demandou um extenso trabalho individual. A primeira etapa foi consultar todos os sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas Estaduais, já que uma pesquisa *in locus* foi inviável. Foram investigadas as informações necessárias para a tabulação. Tais como, o ementário, os projetos em formato de download, regimento interno como fontes principais

Das Assembleias pesquisadas, chegou-se a decisão de que para realizar um estudo aprofundado sem perder o enfoque comparativo seria ideal escolher uma Assembleia por Região, entretanto não foi possível encontrar no centro-oeste uma instituição com as informações disponibilizadas no sítio eletrônico, e no Norte os dados levantados da Assembleia Legislativa Paraense não eram suficientes para o estudo. Para não comprometer a pesquisa decidiu-se nesse momento suprimir as duas Regiões. Então as Assembleias escolhidas foram a de São Paulo (ALESP), Bahia (ALBA) e a Paranaense (ALEP).

Em seguida a definição do locus de investigação, foram definidas as variáveis a serem tabuladas, dispostas mais a frente em um quadro dispões quais foram essas variáveis. Anterior a isso foi feita a leitura dos Regimentos Internos de cada Estado. Uma vez que a variável independente diz respeito ao desenho institucional das Assembleias, responsáveis por definir a “Regra do Jogo”

A pesquisa é de cunho exploratório e documental, pois busca melhor detalhar o sistema de comissões permanentes no legislativo estadual. E por utilizar como fonte os projetos de lei arquivados; o Regimento Interno. A princípio o trabalho seria feito através de amostra estratificada, por se tratarem de 18 anos de produção legal, após se retirar a amostra representativa do universo será submetida a matriz de análise. Contudo devido ao pouco tempo para a realização da pesquisa, decidiu-se focar na comparação e reduzir o tempo de estudo a apenas a uma sessão legislativa da 17ª legislatura, o ano de 2013

As macro-variáveis de análise serão de aspectos endógenos à instituição legislativa. Que são: 1) centralização decisória, que significa o conjunto de variáveis que determina o processo decisório centralizado no legislativo; 2) processo legislativo, conjunto de variáveis relativas às regras de tramitação e ao tipo de proposição e seus impactos nos *outcomes* legislativos (LIMONGI, 1994)

A unidade análise produção legal por sessão legislativa e não por legislatura se justifica de duas formas. Uma por escolha teórica, que busca contrastar com o ciclo eleitoral onde próximo a esse período a relação entre poderes se intensifica, e aumenta atividade legiferante do executivo. Outra por opção metodológica se forem confundidas como unidades de análise os períodos de governo com os períodos legislativos a amostra se reduziria consideravelmente, dificultando a utilização de análises estatísticas para o contraste das hipóteses.

### 3.1. EM RELAÇÃO À HIPÓTESE 1.

Com o intuito de confirmar ou refuta a hipótese 1: “Quanto maior o número de deputados em uma Assembleia Legislativa maior será o número de comissões permanentes e mais descentralizado será o poder decisório na casa. O contrário também é verdadeiro, quanto menor o número de deputados menor será o número de comissões permanentes e mais centralizado será o poder decisório”. Definiu-se os seguintes passos:

a) Macro-Variável: Centralização Decisória.

a.1) Conjunto de variáveis (operacionalização): Poder legislativo pleno das comissões permanentes; poder legislativo pleno do presidente da casa; poder legislativo pleno da mesa diretora; poder legislativo pleno concentrados no colégio de líderes.

Com o intuito de verificar de que forma os resultados produzidos pelo sistema de comissões permanentes das assembleias legislativas da Bahia, São Paulo e Paraná são explicados pelo desenho institucional e organização legislativa foi investigada

comparativamente o Regimento Interno e foi feita um esquema de associação entre as comissões de mérito das três casas.

Foi feita uma relação direta entre o poder decisório e a magnitude das Assembleias. Onde se supôs que Assembleias menores possuem uma alta centralização decisória e um baixo número comissões permanentes, denotando uma baixa capacidade e complexidade institucional. Assim como o inverso um alto número de comissões permanentes em uma Assembleia Legislativa denota uma alta descentralização do poder decisório e um alto nível de complexidade institucional.

Isto é, investigou-se o poder legislativo pleno das comissões permanentes e demais outros atores presentes na instituição. A mesa diretora, as lideranças partidárias, o presidente da casa, contudo nesse primeiro momento não pode se investigar o presidente das comissões e os relatores. Investigou-se também a influência de atores externos como o executivo configurado no número de proposições iniciadas, assim como de forma secundária os pedidos de urgência atendidos na submissão de proposições legais.

<b>Quadro3- Submissão de Proposição Legal em Relação a Autoria.</b>			
<b>Poderes</b>	<b>Produção Legal</b>		
	PLO	PLC	PEC
Legislativo			
Executivo			
Judiciário			
<b>Total</b>			

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Somado a isto testar-se-á centralidade do poder legislativo estadual de acordo com nível de complexidade institucional do sistema de comissões permanentes apresentado por cada regimento interno e a rotina de cada comissão presente nas atas das reuniões, comparativamente.

<b>Quadro4- Nível de Complexidade Institucional das Comissões Permanentes.</b>
1. Clareza quanto as competências e funções das comissões (quantidade de casos omissos);
2. Autonomia e poder decisório das comissões (conclusivo e/ou terminativo);
3. Tramitação de proposições
4. Emissão de parecer
5. Assunto principal das proposições
6. Número de Comissões de Mérito

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

Com as matrizes de análise estabelecidas que são: um o quadro “submissão de proposição legal em relação a autoria”; outro “Nível de Complexidade Institucional das Comissões Permanentes”. Ambos padrões comparativos baseados no Regimento Interno, e na produção legal das assembleias legislativas da Bahia, São Paulo e Paraná.

Buscou-se verificar a Hipótese 1 do problema de pesquisa: “As comissões Permanentes das Assembleias Legislativas estaduais refletem o tamanho e o desenho institucional da organização interna do Poder Legislativo?”

O limite hipotético metodológico atende apenas a macro-variável centralidade institucional. Outras possibilidades serão descritas no método em relação a hipótese 2.

### 3.2. EM RELAÇÃO A HIPÓTESE 2.

Com o intuito de confirmar ou refuta a hipótese 2: “A capacidade técnica e o grau de especialização das comissões permanentes está diretamente relacionado ao perfil das proposições recebidas” Buscar-se-á investigar a relação entre desenho institucional e resultados produzidos pelo sistema de comissões, em um caráter mais processual. Por isso está ligado diretamente aos objetivos específicos e as questões auxiliares. Tomou-se como máxima que a demanda de projetos com assuntos principais complexos ou não interfere na performance apreciativa das comissões

Macro-variavel: Processo legislativo.

a.1) Conjunto de variáveis (operacionalização): tipo de proposição, projeto de lei ordinário, complementar e emenda constitucional; tempo de tramitação; autoria; parecer técnico das comissões (favorável ou contrário); Assuntos principais; tipo de apreciação; regime de tramitação. Como fonte de informações foi feito um levantamento geral da produção legal de 2013. Projeto de Lei Ordinário, Projeto de Lei Complementar e Proposta de Emenda à Constituição. Pois estas proposições além de denotarem grande parte da produção legislativa Estadual são dispositivos que geram concorrência com relação ao poder de agenda entre os poderes

<b>Quadro 5- Resumo de Proposições em Comissões – Emissão de Pareceres</b>
1. O número total de proposições distribuído a cada uma das Comissões;
2. O número de proposições sobre as quais cada Comissão emitiu parecer dentro do prazo;
3. O número de proposições sobre as quais cada Comissão não emitiu parecer dentro;

Fonte: Elaborado pelo autor (2013)

A pesquisa foi de caráter documental, que utiliza a análise de conteúdo, como método/técnica, já que os documentos são fonte de conteúdo: Leitura consistente do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, São Paulo e Paraná. Que definem o as funções das Comissões: permanentes. Comparando-as em finalidades, razão de ser, semelhanças e diferenças e da natureza dos assuntos. Este primeiro passo foi essencial como panorama preliminar das comissões. Posteriormente foi realizada a catalogação da produção legal: PLO, PLC e PEC.

## **CAPÍTULO 4 – A ORGANIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: BAHIA, SÃO PAULO E PARANÁ**

O papel desempenhado pelas instituições legislativas no mundo democrático pode ser elucidado pela relação entre demandas, políticas e resultados, considerando-se os atores relevantes presentes no processo legislativo, assim como na distribuição de preferências assim como os recursos existentes entre elas (ANASTASIA, 2007). São necessárias considerar as variáveis externas e internas a organização legislativa. Com ênfase no conjunto de regras e procedimentos contornados regimentalmente na informação do trabalho legislativo.

Esses conjuntos de regras e procedimentos que direcionam o trabalho legislativo são responsáveis pela distribuição de recursos a deputados individuais e a grupos de parlamentares organizados, em formato de partidos e comissões. O que podemos chamar de “poder decisório” como sendo aquele que gera exclusividade e que determina como as decisões serão encaminhadas.

A hipótese 1 “Quanto maior o número de deputados em uma Assembleia Legislativa maior será o número de comissões permanentes e mais centralizado será o poder decisório. O contrário também é verdadeiro, quanto menor o número de Deputados menor será o número de comissões permanentes e mais centralizado será o poder decisório”. Esta hipótese relaciona diretamente o tamanho da Assembleia, representado pelo número de Deputados, o poder decisório verificado através da possibilidade de acumulação de poderes estratégicos ou não, previsto regimentalmente, com o número de Comissões Permanentes.

Logo no início das disposições regimentais fica claro na ALBA a vedação de acúmulo de cargos previstos no Art. 234-A. no qual proíbe que acumule cargos referentes a mesa diretora, presidência de comissão ou coordenação de subcomissão, liderança e vice-liderança de bancada ou bloco parlamentar. Diferentemente do que acontece na ALEP e na ALESP uma vez que não existe qualquer dispositivo que mencione a vedação de acúmulo de poder decisório. Dessa forma não é excluído aos membros da mesa fazer parte de comissão permanente ou acumular outras funções.

Com isso, como evidenciado por Fabiano Santos (2012) cuja complexidade institucional de um parlamento subnacional é medida pelo número de comissões permanentes, e pode-se dizer também que quanto maior for o número de comissões permanentes mais descentralizado será as decisões legislativas. Com isso a Assembleia Legislativa do Paraná manifesta esse perfil na medida que possui um número maior de 25 comissões permanentes de mérito em relação as outras duas casas legislativas analisadas, ao mesmo tempo que concentra um número menor de Deputados de 55.

Em relação as competências das comissões permanentes as casas possuem o mesmo parâmetro, contudo á uma clareza maior das funções na ALESP e na ALEPA do que na ALBA. Enquanto nas duas casas anteriormente citadas as comissões permanentes possuem caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da casa, coparticipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao exame e sobre eles deliberar. Assim como o acompanhar os planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Estado, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (R.I. ALEP e ALESP).

Já o delineamento de competências e objetivos na ALBA é mais simplificado, com finalidade ao estudo, discussão e acompanhamento de assuntos de interesse público e social, bem com a emissão de pareceres no âmbito de sua competência. (R.I ALBA). Não é destacado no regimento a perspectiva técnico e especializada das comissões ou seu papel fiscalizador em relação as atividades do Executivo. O que se conclui é que apesar de ser vedado o acumulo de poder decisório as comissões na ALBA não possuem atividades técnicas definidas, ou uma atuação mais importante no processo decisório.

Então o dilema da centralização institucional nessa casa tenta ser resolvido apenas com a regulação do não acumulo de poder, contudo as funções e competências das comissões por não serem bem delineadas demonstram uma irrelevância decisória. Em relação as competências do presidente da casa somente na ALESP ele possui o poder de declarar a perda de lugar de membros nas comissões. Enquanto nas outras duas casas essa rotatividade é apenas sancionada pelo presidente a partir da decisão do líder do partido ou bloco parlamentar.

Já na ALESP o presidente incide diretamente sobre essa titularidade, segundo o artigo 61-A a comissão que durante a sessão legislativa atingir 40% ou mais de proposições a ela distribuída sem emitir parecer no prazo regimental será dissolvida por ato do presidente (R.I. ALESP). Nota-se que mesmo delineada as funções legislativas e possuir performance institucional considerável, as comissões em São Paulo são subordinadas a presidência da casa, revelando falta de autonomia e fragilidade quanto ao tempo de permanência de membros nas comissões.

Quanto ao número de membros que irão compor as comissões na ALEP e ALESP o número de membros participes da CCJ são iguais, 13 membros. Já na ALBA o número de membros nessa mesma comissão é igual em relação as demais outras comissões de mérito 8. Nas outras comissões na ALESP esse número passa a ser de 11 membros e na ALEP são 7. O

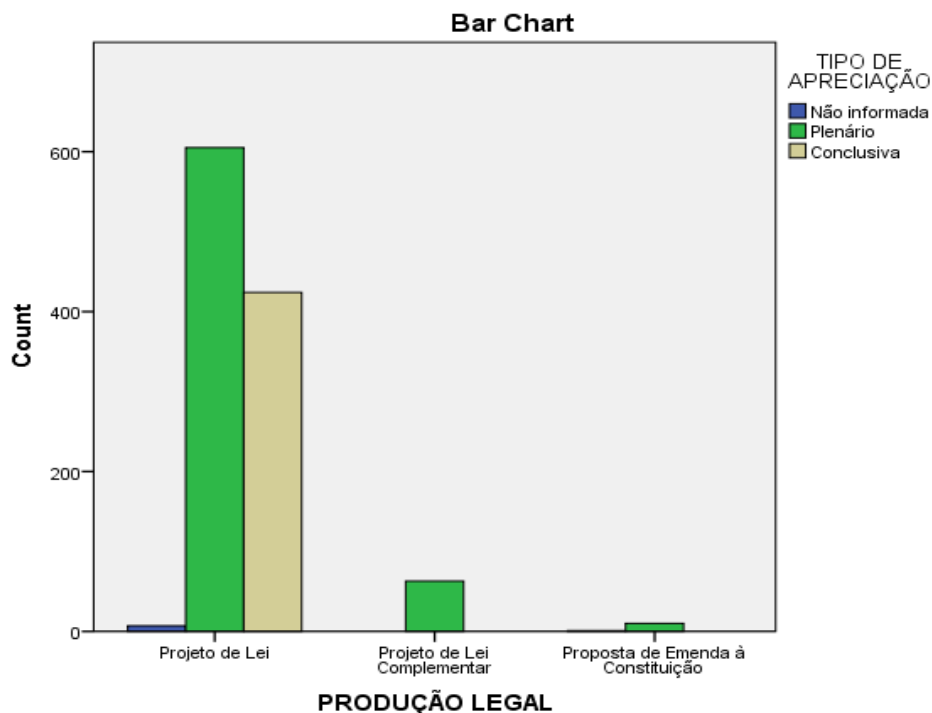


número menor de membros na Assembleia do Paraná se dá principalmente pelo fato de serem muitas comissões permanentes o que diminuiu o número de membros em cada comissão.

Na Assembleia Legislativa de São Paulo houve a utilização de um dispositivo presente regimentalmente nas outras duas Assembleias, contudo não utilizados no ano 2013 pela ALBA e ALEP, que é a apreciação conclusiva. Que é a capacidade de concluir uma proposição sem que a mesma passe por votação no plenário da casa. Contudo esse dispositivo só pode ser utilizado em assuntos mais simples, específicos a projetos de: declaração de utilidade pública de associação civis; denominação de estabelecimentos ou próprios públicos; instituição de data comemorativa, ou oficialização de eventos festivos, assim como sua inclusão no calendário turístico.

Como é demonstrado no gráfico abaixo acerca da tramitação de projetos na ALESP no ano de 2013 o alto número de proposições conclusiva indica uma circulação alta de projetos de cunho particularistas e mais simples do ponto de vista da amplitude e da difusão de benefícios. Grande parte dos projetos de lei foram apreciados sobre essa perspectiva, o que não pode ser encontrada nas outras duas casas já que tanto a ALBA quanto a ALEP não utilizaram esse dispositivo.

**Gráfico 1-** Tipo de apreciação por Produção Legal (ALESP)



De tudo exposto até agora a hipótese 1 “Quanto maior o número de deputados em uma Assembleia Legislativa maior será o número de comissões permanentes e mais descentralizado será o poder decisório na casa. O contrário também é verdadeiro, quanto menor o número de deputados menor será o número de comissões permanentes e mais centralizado será o poder decisório.” Foi **refutada** visto que não há uma relação direta entre número de comissões permanentes e o número de deputados presentes nas Assembleias legislativas.

Se assim o fosse a ALESP por compor maior número de deputados (94) seria a que possuiria um número maior de Comissões Permanentes. O que ocorre é justamente o oposto a Assembleia que possui menor número de deputados é a Assembleia com o maior número de comissões, a ALEP que tem 55 deputados e possui 25 comissões de mérito. O que revela que quando falamos em desenho institucional complexo relacionado com uma descentralização do poder decisório este não está diretamente relacionado com o tamanho da instituição legislativa.

Contudo o nível de complexidade institucional, e por conseguinte a descentralização do poder decisório está diretamente ligado ao número de comissões permanentes existentes na instituição legislativa. E as funções, competências e abrangência bem determinadas são indicativos de que a Assembleia do Paraná é uma instituição que descentraliza o poder decisório e possui um desenho institucional complexo.

Mesmo regimentalmente não concentrando o poder decisório nas mãos das mesmas lideranças, por haver maiores restrições à participação dos membros da Mesa em outros *loci* de poder na ALESP. A concentração de poder é percebida de forma indireta, uma vez que a atuação dos deputados nas comissões é diretamente monitorada pelo presidente da casa. Isso porque ele detém o poder de destituir a formação dos titulares em função de um baixo rendimento apreciativo dos projetos, ou seja, quanto maior a lentidão na apreciação mais suscetível será que aquela comissão específica seja destituída.

Como já dito, o número de Deputados não influencia no número de comissões permanentes. Pois na Assembleia Legislativa de São Paulo são 94 deputados para 15 comissões Permanentes. Na Assembleia da Bahia são 63 deputados para 10 comissões permanentes. A disparidade foi encontrada na Assembleia Legislativa do Paraná que com um número menor de deputados em relação as outras duas casas, possui um alto número de Comissões permanentes. São 55 deputados para 24 comissões permanentes, ilustradas no quadro abaixo. O que significa dizer que objetivo das comissões é estratégico na casa, e não manifesta apenas o intuito de alocação de deputado

No quadro abaixo está disponibilizado quais comissões existem em cada Assembleia pesquisada, e quais os méritos que elas tratam. Posterior a isso foi feito um desenho de relação entre comissões. Já que cada casa possui um desenho diferente logicamente não seria possível encontrar os mesmos tipos de comissão em todas elas. Então essa ligação foi feita com intuito de demonstrar o grau de complexidade existentes em cada uma delas.

Como as competências são diferentes e de que forma elas estão ligadas. Essa medição do nível de complexidade só foi possível porque a análise em questão é comparativa. Isso porque mesmo não encontrando os mesmos elementos em todas elas essa interligação de tipos de comissão revela a maneira como a instituição está desenhada a partir do nível de agregação de assuntos por comissão.

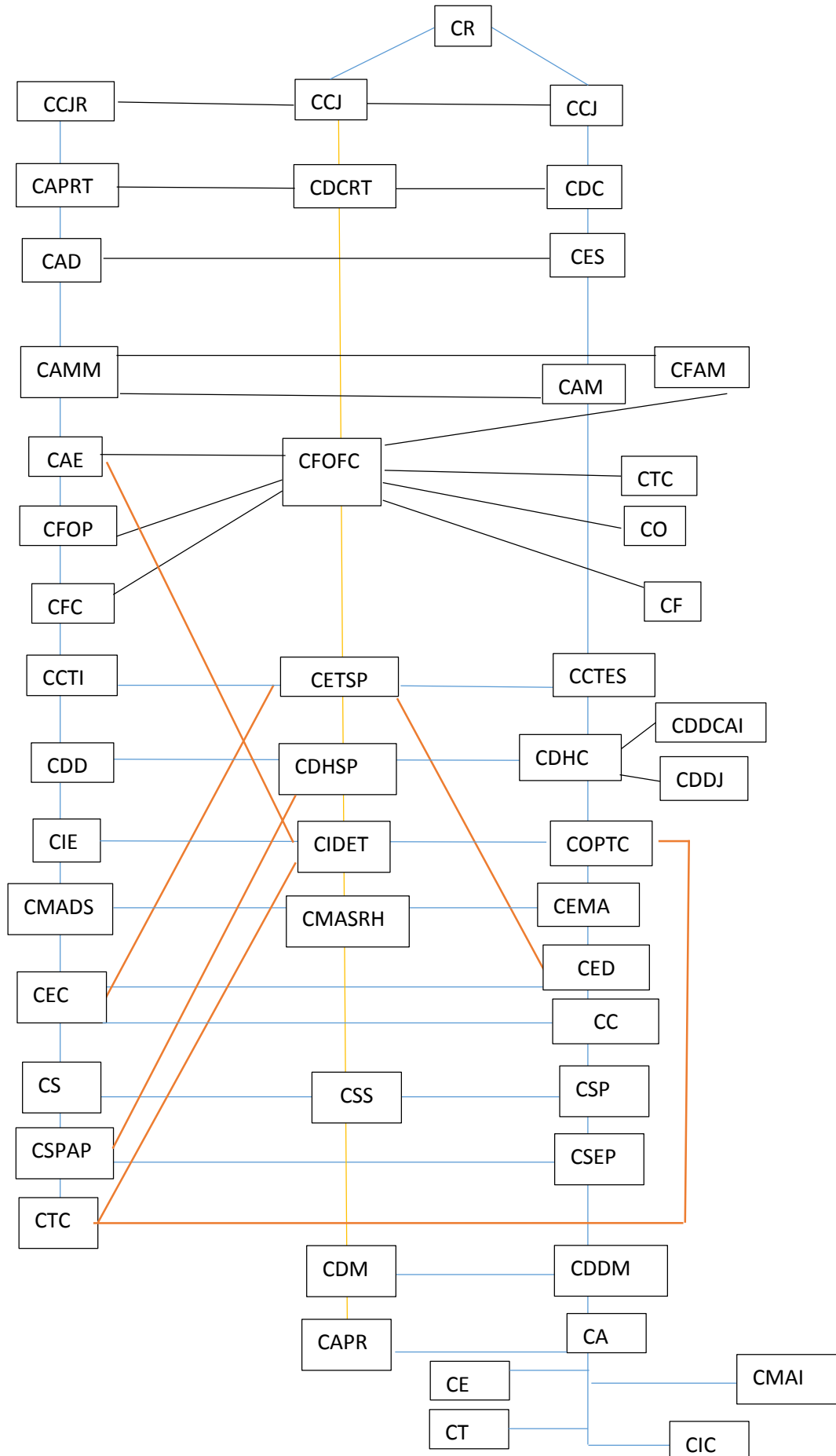
**Quadro-6** Comissões permanentes das Assembleias Legislativas.

ALESP	ALBA	ALEP
Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)	Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)	Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)
Comissão de Administração Pública e Relações do Trabalho (CAPRT)	Comissão Direitos da Mulher (CDM)	Comissão Executiva (CE)
Comissão de Assuntos Desportivos (CAD)	Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR)	Comissão de Agricultura (CA)
Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais (CAMP)	Comissão de Direitos Humanos e Segurança Pública (CDHSP)	Comissão de Assuntos Metropolitanos (CAM)
Comissão de Atividades Econômicas (CAE)	Comissão de Saúde e Saneamento (CSS)	Comissão de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (CTES)
Comissão de Ciência, Tecnologia e Informação (CCTI)	Comissão de Defesa do Consumidor e Relações de Trabalho (CDCRT)	Comissão de Cultura (CC)
Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais (CDD)	Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público (CETSP)	Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)
Comissão de Educação e Cultura (CEC)	Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle (CFOFC)	Comissão de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso (CDDCAI)
Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento (CFOP)	Comissão de Infra- Estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo (CIDET)	Comissão de Defesa dos Direitos da Juventude (CDDJ)
Comissão de Fiscalização e Controle (CFC)	Comissão de Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos (CMASRH)	Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM)
Comissão de Infraestrutura (CIE)		Comissão de Direitos Humanos e da Cidadania (CDHC)
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)		Comissão de Ecologia e Meio Ambiente (CEMA)
Comissão de Saúde (CS)		Comissão de Educação (CED)
Comissão de Segurança Pública e Assuntos Penitenciários (CSPAP)		Comissão de Esportes (CES)

Comissão de Transportes e Comunicações (CTC)		Comissão de Finanças (CF)
		Comissão de Fiscalização da Alep e Assuntos Municipais (CFAM)
		Comissão de Indústria e Comércio (CIC)
		Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicação (COPCT)
		Comissão de Orçamento (CO)
		Comissão de Saúde Pública (CSP)
		Comissão de Segurança Pública (CSEP)
		Comissão de Tomadas de Contas (CTC)
		Comissão de Turismo (CT)
		Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais (CMAI)

Fonte: Elaborado a partir dos Regimentos Interno

**Esquema 1-** Associação entre as Comissões Permanentes



Associar Comissões Permanentes de Mérito foi tarefa arriscada pois quando se trata de Assembleias Legislativas Estaduais deve-se levar em conta as especificidades de cada instituição. A autonomia e o desenho institucional para estipular quais comissões serão pertinentes aquela casa legislativa em questão, é o que torna a comparação frágil. Ainda mais quando das pesquisas bibliográficas realizadas nem um estudo foi encontrado que mencionasse método ou conteúdo acerca de como relacionar comissões permanentes de mérito levando em consideração parlamentos de unidades subnacionais distintas.

Na verdade, mesmo os estudos sobre parlamentos nacionais que mencionavam o papel das comissões permanentes de mérito, restringiram-se a ideia de padrões de comportamento dos titulares das comissões, de que forma eles votam, qual a influência do partido do relator. Por um longo período as pesquisas foram dedicadas a explorar como e porque são indicados os membros para comissões específicas. Gerando assim, um debate considerável acerca da motivação pela qual eles são atribuídos. Como já mencionado acima, três orientações teóricas formais emergiram como explicações alternativas para a compreensão do papel das comissões na organização legislativa, incluindo por que as comissões são formadas, são elas: as vertentes informativa, distributiva, e partidária (HAMM, HEDLUND e POST, 2011).

Dos trabalhos nacionais encontrados a abordagem era específica a uma ou no máximo três comissões permanentes, que fossem consideradas estratégicas à instituição legislativa em questão. Da mesma forma que o direcionamento tomado tinha o propósito de conectar atores de cenários distintos, como Poder Executivo e Poder Legislativo. Ou a influência do primeiro sobre o segundo na escolha de relatores, nas apreciações em regime de urgência, na relação com o colégio de líderes, recrutamento parlamentar, grau de importância das comissões para os deputados, entre outros temas mais recorrentes (PEREIRA e MÜLLER, 2000; SANTOS, 2002; RICCI e LEMOS, 2004; ROCHA e BARBOSA, 2008; MÜLLER, 2009; ROCHA, 2011; NASCIMENTO, 2012; ROCHA e COSTA, 2012; AGUIAR, 2013).

Contudo, relacionar as comissões da ALBA, ALESP e ALEP revelou-se como um método de observação do desenho institucional do poder legislativo. Como as comissões estão dispostas, e quais assuntos são agregados e desagregados. Quais as semelhanças e diferenças entre elas. E como a natureza de cada comissão é capaz de demonstrar o volume de tramitação de projetos em seu interior. O que em uma relação lógica leva-nos a máxima, de que: quanto mais fragmentada são as comissões permanentes, quer dizer quanto mais específicos forem os assuntos tratados, menor será a circulação de projetos em seu interior.

Essa afirmativa será demonstrada a frente nas tabelas no capítulo 3, sobre a Assembleia Legislativa do Paraná. No qual concentra um alto nível de comissões

fragmentadas, e que em algumas delas não circulou nem um projeto de ordem legal em um ano de sessão legislativa. Caracterizando um perfil de ociosidade parlamentar a nível daquilo que a teoria informacional descreve, da aquisição de especialização compartilhada como um meio de melhorar a formulação de políticas a partir das comissões de mérito (GILLIGAN e KREHBIEL 1987, 1990, 1997; KREHBIEL 1990, 1991).

Da mesma forma essa ociosidade parlamentar conectada à perspectiva da teoria distributiva revela que durante um ano não houveram ganhos a serem distribuídos pela comissão. Se benefícios exclusivos foram distribuídos pelos titulares das comissões às suas bases eleitorais, as comissões ociosas em questão não foram as vias utilizadas pelos parlamentares. Visto que para a teoria distributiva esse órgão legislativo tem por missão principal atribuição de benefícios limitados, via escolha do relator e na votação do parecer no interior da comissão (SHEPSLE 1978; WEINGAST e MARSHALL 1988).

Em relação a vertente partidária da teoria neoinstitucional. Há uma influência do partido no recrutamento de membros nas comissões de mérito, visto que ele é o titular da vaga no parlamento. Segundo a teoria, a distribuição de membros nas comissões se dá como estratégia para o partido angariar força política, dessa forma as comissões se tornam agentes do partido na busca de benefícios particularizados, que os membros podem usar para fins de reeleição. Mas isso é através do avanço das perspectivas eleitorais dentro do partido. (COX E MCCUBBINS, 1993, 2005).

Dito isto qual estratégia é utilizada para recrutar membros para comissões ociosas? Visto que em um ano esse parlamentar permaneceu em um limbo político dos assuntos aos quais se demandariam a essa comissão específica. Contudo para que se tenha o indicativo de que essa decisão é estratégica do partido seria necessário um monitoramento dessa comissão em uma serie temporal maior de análise. Quer dizer observar se no decorrer de uma ou mais legislaturas esse padrão de pouco fluxo ou nenhum permanece em relação algumas comissões na ALEP. O que é inviável afirmar nesse estudo visto que a interpretação se dá apenas em uma sessão legislativa.

Voltando ao esquema elaborado para demonstrar como se relacionam as comissões permanentes de mérito das Assembleias Legislativas estudadas. É importante frisar que elas estão dispostas em colunas. A primeira Coluna diz respeito a Assembleia Legislativa de São Paulo, a segunda da Bahia e a terceira do Paraná, como no quadro anterior ao esquema. Em relação a Comissão de Constituição e Justiça seus dispositivos e competências são comuns entres todas as Assembleias, e agem como “gatekeeping” processual, ou seja, ela possui

autoridade para decidir se uma policy será oferecida a apreciação das demais comissões que o processo almeja tramitar, ou revertida ao seu emissor (SHEPSLE, 1978)

Com uma diferença, na ALESP a mesma CCJ é também a comissão de redação, caso o processo precise de ajustes na redação, substitutivos, supreção, anexação é a comissão de redação a responsável pela redação final do projeto. Nas outras duas casas legislativa essa competência é separada em uma comissão específica. Então caso o projeto precise de nova redação esse não volta à CCJ, mas é submetido à uma nova comissão.

Existe uma disparidade significativa, já esboçada, em relação ao número de comissões permanentes entre Assembleias. A ALEP é a que possui comissões mais diversificadas, em contraste com a ALBA que possui um número reduzido em relação as outras duas Assembleias. Isso quer dizer que quando comparamos a existência de comissões semelhantes entre as casas em muitos momentos a ALBA não possuirá tal comissão, em conformidade com as outras duas casas. Ou a ALEP terá a mesma comissão da ALESP e da ALBA estratificada em mais outras duas ou tres comissões diferentes.

Como por exemplo ocorre com a Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais (CAMM) na ALESP, enquanto a Assembleia da Bahia não possui uma comissão dessa natureza, e da leitura realizada sobre a missão e competência das Comissões feitas através do Regimento Interno da ALBA nenhuma outra comissão é responsável por assuntos dessa natureza. Já a ALEP possui duas comissões que tratam dos mesmos assuntos, a Comissão de Assuntos Metropolitanos (CAM) e a Comissão de Fiscalização da Alep e Assuntos Municipais (CFAM).

Das conexões feitas entre as comissões a que se destaca é Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle (CFOFC) da BAHIA que está para três comissões da ALESP e quatro comissões na ALEP. O reflexo dessa concentração de assuntos nessa comissão permanente na ALBA é um volume maior de proposições que tramitaram no interior dessa comissão no ano de 2013. Por outro lado essa mesma comissão requer um certo grau de especialização e um alto nível de aessoramento para lidar com todos os temas aos quais a ela está disposta a receber.

Contudo a estratificação das comissões nas demais casas legislativas em questão, podem revelar uma dispersão do poder decisório. Visto que a natureza dos assuntos tratados, por serem de ordem complexa requerem um domínio e coordenação mais especializada. Já que se tratam de assuntos de atividades econômicas, fiscalização e controle, finanças, orçamentos, planejamentos e tomadas de conta. Assuntos esses ligados a alocação de recursos e verbas, e insenção de fisco e tributos. Por isso são de caráter estratégicos e o recrutamento



parlamentar para essas comissões, feito pelos líderes partidários leva em consideração não só a lealdade partidária mas também a formação do deputado, sua experiência na vida pública e a sua capacidade de tomada de decisão (SANTOS, 2002; MÜLLER, 2007).

Ainda sobre o perfil estratificador das comissões permanentes da Assembleias Legislativa do Paraná, temas acerca de cidadania e direitos humanos são desagregados de acordo com as minorias por exemplo Comissão de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso (CDDCAI), Comissão de Defesa dos Direitos da Juventude (CDDJ), Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM). Há ainda uma comissão mais ampla que é Comissão de Direitos Humanos e da Cidadania (CDHC).

Das quatro comissões mencionadas apenas a mais ampla possui semelhança com a comissão da ALESP Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais (CDD). Que engloba outros temas para além das questões de participação social, como por exemplo questões de defesa do direito do consumidor. E em relação a ALBA a comissão que se relaciona é a da Comissão de Direitos Humanos e Segurança Pública (CDHSP) e a Comissão Direitos da Mulher (CDM).

A singularidade da comissão que trata de Direitos Humanos na ALBA é que a mesma comissão analisa questões de segurança pública. E ambos os temas são de certa forma bipolares e de alta complexidade. Já que segurança pública refere-se a todo universo da área: políticas de policiamento, presídios, segurança do trânsito, combate as drogas. E o assunto direitos humanos tem sua perspectiva voltada para políticas de promoção de direitos de minorias e participação política. Dessa forma observar qual a natureza principal dos projetos que tramitaram, nas comissões como um todo é o mote do trabalho para saber a variabilidade dos temas que chegam até elas.

Em um panorama geral as comissões Permanentes da ALEP comportam em seu bojo assuntos bem específicos apresentando uma variabilidade desse órgão legislativo. O que demonstra que nem sempre essa variabilidade é positiva porque a existência de uma comissão permanente, para além da perspectiva do mérito é que ela não é efêmera ela subjaz uma segurança institucional a medida que ela não pode ser desfeita quando seus objetivos forem atingidos, caso esse das Comissões Especiais e Comissões de Inquérito.

Quando me refiro a falta de positividade dessa diversidade, não estou me referindo as comissões que atendem demandas internas como a comissão executiva, de redação de leis e normas complementares, que pela própria natureza demandam baixo fluxo processual. Refiro-me as comissões que tratam de demandas sociais mais específicas, como a Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais (CMAI), a Comissão de Defesa dos Direitos da Criança,

do Adolescente e do Idoso (CDDCAI), Comissão de Defesa dos Direitos da Juventude (CDDJ), Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM). Sendo que as três últimas poderiam facilmente englobar os assuntos em uma única comissão Permanente.

Disto isto o objetivo de criar uma comissão permanente é o de atender demandas recebidas pela casa legislativa, diretamente conectada ao cenário social daquele Estado ou daquela Região. Demandas que eram agregadas a outras comissões e que por necessitarem de mais atenção são desagregadas e transformadas em novas comissões de mérito. Dessa forma as comissões anteriormente citadas encontram-se em posição decorativa.

Contudo o artigo de Fabiano Santos (2012) sobre poder de atração, complexidade institucional e processo decisório feitos sob análise comparativa em algumas Assembleias brasileiras demonstra que: quanto maior a complexidade interna de uma assembleia maior será o poder de atração exercido sobre potenciais candidatos (SANTOS, P-133, 2012). E para medir esse grau de complexidade institucional de uma Assembleia, o autor usa o número de comissões permanentes em funcionamento.

É demonstrado pelo estudo uma forte relação entre o padrão de recrutamento para o Legislativo Estadual e o grau de complexidade interna desse órgão. O número de comissões aumenta a razão candidato/vaga, caracterizado pelo autor como “poder de atração da Assembleia”. Ou seja, a cada três comissões criadas um candidato a mais participa do processo eleitoral (SANTOS, 2012). Contudo, como evidenciado pelo autor, não se pode afirmar que haverá inserção do parlamentar na estrutura decisória do legislativo estadual e ao mesmo tempo ter esse entendimento é relevante para saber como se estruturam as carreiras políticas nas Assembleias Legislativas brasileiras.

Deste ponto de vista só o número de comissões permanentes em funcionamento em um dado momento não é suficiente para determinar o grau de complexidade de uma Assembleia Legislativa. Porque como demonstrado nas tabelas do capítulo 3 é necessário levar em consideração os assuntos dos projetos nos quais tramitam em seu interior. Se são de baixa ou de alta complexidade. Se as comissão são ou não ociosas relacionadas com o tipo de parecer dados por cada comissão.

#### 4.1. RELACIONAMENTO ENTRE COMISSÕES PERMANENTES

Como já discutido anteriormente o sistema de comissões engloba uma rotina institucional legislativa com o intuito de apreciar proposições de forma célere e qualitativa. Dividindo a apreciação dos projetos que tratam de assuntos específicos em órgãos colegiados chamado comissões de mérito que são permanentes. Objetivo principal do trabalho foi

investigar a relação com o desenho institucional, delimitado pelo regimento interno em consonância com a rotina produtiva integrada ao fluxo de projetos que tramitaram no interior de todas as comissões de mérito no ano de 2013.

Apesar de dados referentes aos titulares das comissões terem sido levantados, o mote do trabalho não se ateve ao padrão de recrutamento, ou a influência do poder executivo na apreciação dos projetos. Tentou-se fugir desses e outros temas já pesquisados com afinco, na literatura que sustenta a pesquisa. Foi feita uma leitura administrativa das comissões, como elas no geral atuam como órgão que emana poder decisório. Já que a prerrogativa de andamento das proposições criadas é que elas passem por apreciação de comissões de mérito, antes de serem apreciadas e votadas no plenário das casas legislativas.

Guardada as exceções dos tipos de proposição em regime de urgência que podem pular a etapa apreciativa das comissões. Dito isto a hipótese 2 da pesquisa foi criada na medida em que ocorreu o acesso as informações das Assembleias, por se tratar de uma pesquisa exploratória com dados primários construídos a partir da delimitação das variáveis que serão melhor delineadas a frente. Dessa forma a hipótese 2 é: As comissões permanentes de mérito atuam bloqueadas umas com as outras e que a performance delas está relacionada ao perfil das proposições recebidas

Quer dizer que, primeiro um projeto geralmente tramita em várias comissões até dar entrada na ordem do dia no plenário da casa. Então cada comissão dá um parecer específico antes de caminhar em outra comissão. A comissão de constituição e justiça é a responsável por dar seguimento das proposições a outras comissões ou não, já que ela possui a prerrogativa de barrar um projeto se este for inconstitucional. Visto dessa forma foi importante fazer o levantamento dos assuntos principais aos quais versam as proposições, pois por exemplo um assunto pode ser de natureza educacional mais está relacionado a denominação ou homenagem.

Contudo mesmo se tratando de políticas simples que auferem homenagear alguma figura pública ou privada, ainda assim a matéria é tida como política educacional ou social. E é essa dinâmica de fluxos de matérias simples e complexas dentro das comissões permanentes de mérito que foram levantadas, organizada em um banco de dados primário, tabuladas e cruzadas para verificar a influência no desempenho processual do órgão legislativo.

**Quadro 7-Variáveis levantadas**

<b>Variáveis Controle</b>	<b>Variáveis de Pesquisa</b>
Ordem	Projeto
Localização	Ano
	Autor
	Partido
	Comissões
	Ementa
	Parecer
	Tramitação
	Relator
	Partido do Relator
	Assunto

Fonte: Banco de dados (2013)

Para traçar as variáveis a pesquisa se inspirou na tese de doutoramento de Amaral (2009). O foco foram o tramite da produção legal no ano de 2013, Projetos de lei Ordinária (PLO), Projetos de Lei Complementar (PLC) e Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Para que fique provada a consulta as fontes, variáveis de controle foram utilizadas na identificação dos dados. Na verdade, essas variáveis foram transportadas do ementário de cada Assembleia pesquisada e utilizada para que houvesse um controle e um reconhecimento individual das proposições.

As duas variáveis: ordem e localização foram utilizadas a partir do próprio controle legislativo que é feito nas instituições. A ordem diz respeito ao número de entrada do projeto na casa, quando ele foi indexado e começou a tramitar. A localização remete-se a onde se encontrava o projeto no período da coleta. Por isso que não se optou por saber se o projeto em questão virou lei ou não, o primordial era saber como ele tramitou, já que a variável localização indicou se o projeto virou lei ou não.

As variáveis de pesquisa totalizaram-se em 11, a primeira revelou os tipos de projetos relacionados à produção legal: 1-PLO, 2-PLC e 3-PEC. A segunda, ano foi utilizada porque o objetivo era agregar o período de uma legislatura, contudo devido ao pouco tempo e o extenso número de proposições das três Assembleias Legislativas pesquisadas os outros anos que compreendia 17º legislatura não foram levantados em todas elas. Apenas na ALESP os dados de 2011 a 2013 foram levantados, mas para que a análise pudesse ser comparativa entre as outras casas legislativas esses dados não foram utilizados.

Em relação ao autor e partido foi necessário para identificar a autoria das proposições. Já a variável comissões é a mais importante para identificar por onde o projeto tramitou e

ficou claro que a maioria dos projetos são direcionados para mais de uma comissão de mérito. Apesar de saber que, quase todos os projetos tramitaram pela Comissão de Constituição e Justiça ela foi incluída na tabulação já que muitos projetos são direcionados somente a ela, e assim como as outras ela também é uma comissão de mérito.

A ementa é classificada como o resumo do projeto, são informações objetivas que descrevem de maneira simples a natureza da proposição. Para confrontar as informações do resumo foi feita leitura acurada e integral dos projetos de lei. E quanto isso a equipe técnica que auxilia as comissões permanentes na disponibilização dos dados via internet se mostrou bastante eficiente. O parecer é fundamental para observar como votam as comissões, se são favoráveis, contrários, sem parecer ou outros tipos. Com relação a outros tipos, isso é mencionado porque apesar da análise ser comparativa cada comissão possui uma cultura institucional distinta e nem sempre os tipos de pareceres serão iguais e na mesma gama de diversidade.

A tramitação visou saber sobre qual regime a maioria dos projetos andou na casa, se ordinária, urgência ou prioridade. Este último foi muito pouco identificado entre todos os projetos nas três casas. Quanto ao relator e o partido do relator foram dados computados, mas não foram utilizados nesse momento na pesquisa para não comprometer o trabalho, devido ao desencontro de informações referentes a Assembleia Legislativa da Bahia e de São Paulo. Identificar o assunto principal ao qual tratavam os projetos foi importante porque nem sempre o perfil da proposição corresponde a função dada ao projeto.

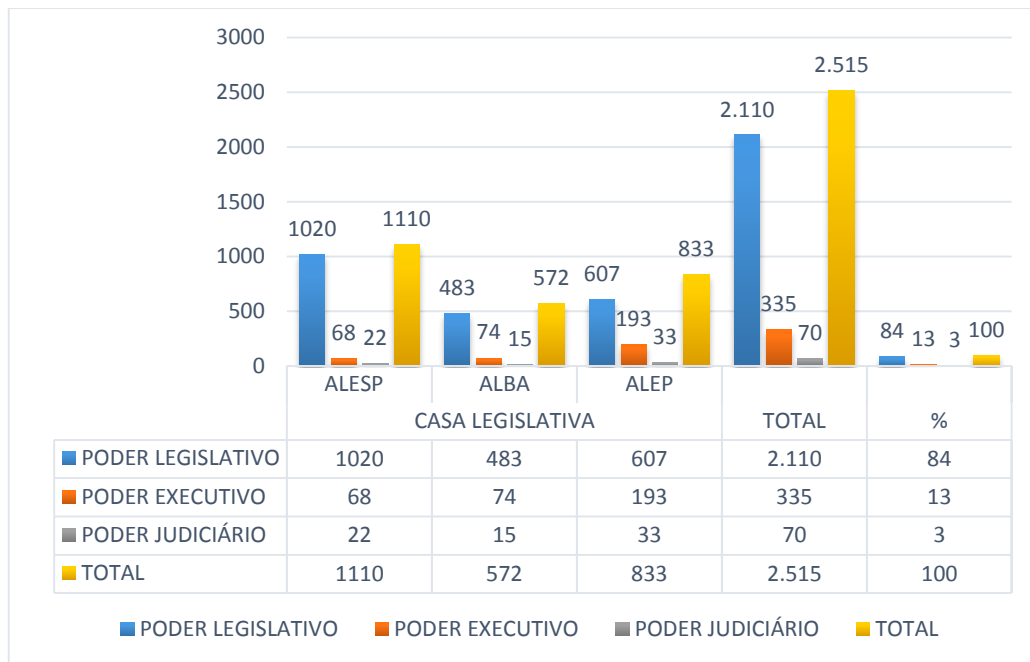
Isto é a matéria pode ser de educação, mas a função do projeto é que ele vire utilidade pública. Então perceber o real objetivo do projeto tornou-se relevante para identificar o perfil das proposições que tramitam no interior das comissões permanentes. Mas a frente é explicada como essa classificação por assunto foi feita, e qual referência deu base para o trabalho. Agora, mesmo se tratando de uma seção legislativa o nível de produção foi alto e levantar esse volume de um ano trabalho tem o intuito de confrontar os trabalhos que utilizam como base as legislaturas. E a legislatura ao coincidir com um ciclo eleitoral pode gerar um comportamento legislativo atípico com foco no processo eleitoral.

<b>Tabela 1- Produção Legal por casa legislativa</b>				
PRODUÇÃO LEGAL	CASA LEGISLATIVA			Total
	ALES P	ALB A	ALE P	
PLO	1.036	559	803	2.398
PLC	63	04	26	93
PEC	11	09	04	24
Total	1.110	572	833	2.515

Fonte: Banco de dados (2013)

A Assembleia Legislativa que mais recebeu proposições foi a de São Paulo com 1110 proposições no ano de 2013. E das proposições legais a que mais agregou projetos foram referentes a Lei Ordinária, 2.515 projetos. Isso porque a lei ordinária tem um campo de atuação diverso dos outros demais projetos tabulados. A lei ordinária de um modo geral tem as mesmas características tanto no legislativo nacional quanto no Estadual. Os projetos de lei destinam-se a regular matérias de competência da Assembleia, exercitada com a colaboração do Governador, através de sanção.

A mesma característica está presente no PLC e na PEC. A primeira enquanto função tem o propósito de adicionar e complementar algo à Constituição. A PEC cria alteração no texto constitucional de determinadas disposições. A diferença dessas duas em relação a PLO é que essa última exige maioria simples de votos para ser aceita, já a PLC e a PEC necessitam de maioria absoluta. Contudo a autoria da PEC só pode ser iniciada por: no mínimo 1/3 dos deputados; pelo governador; por mais de 1/5 das câmaras municipais (decisão de maioria relativa); por iniciativa popular. Então o grande número de projetos de lei ordinária se explica porque o investimento é mais lucrativo no sentido da aprovação projeto, já que o mesmo não necessita de maioria absoluta para ser aprovada nem de autoria coletiva.

**Gráfico 2-** Autoria de projetos das Assembleias Legislativas

Fonte: Banco de dados (2013)

A iniciativa de projetos nas Assembleias Legislativas correspondeu majoritariamente ao próprio Poder Legislativo, em 84%. Em comparação com o Executivo e Judiciário que são responsáveis respectivamente por 13% e 3% das proposições. Isso demonstra que do ponto de vista estadual o poder Legislativo manifesta uma atitude criativa em relação a agenda de políticas públicas. Porém, o alto número de proposições iniciadas pelo legislativo não determina o poder de agenda.

Além da tramitação de proposições cujo destino é a criação de leis, tem que ser levado em consideração o assunto do projeto e o parecer das comissões. Quanto a isso é comum um projeto de lei tramitar durante toda legislatura até chegar seu destino final. Fora as extensas etapas legislativas, os projetos estão sujeitos a passar por: vetos totais, parciais, nova redação, supressão de parágrafo, anexação a outro projeto, etc.

É necessário observar também a relação entre Executivo e Legislativo na produção de leis, que não depende só do controle e do “*checks and balances*” de modo que haja separação e controle entre os três entes do poder. Mas igualmente da capacidade institucional de cada poder de participar da produção de políticas e da definição da agenda pública, demonstrando assim uma difusão da responsabilidade governamental, chamado de “Equal Branches” (JONES, 1995). Então o alto número de proposições de autoria legislativa não determina que a agenda pública é majoritariamente ligada a esse poder.

Contudo esse alto número de proposições de autoria legislativa demonstra uma considerável iniciativa propositiva das casas, já que esse alto fluxo é percebido nas três Assembleias. O que demonstra uma postura de não passividade frente ao executivo, que historicamente nos Estados é hipertrofiado onde vigora um sistema ultrapresidencialista que detém forte influência sobre as estruturas institucionais que deveriam atuar em seu controle (ABRUCIO, 1998). Como ressaltado pelo autor não se trata de abuso de poder por parte do executivo em detrimento as normas constitucionais do legislativo, mas de uma efetiva “delegação de poder e de responsabilidades dos deputados estaduais ao governador” (ABRUCIO; TEXEIRA e COSTA, 2007).

Qual a capacidade institucional do poder legislativo em gerar uma agenda pública? Isso pode ser respondido pela natureza das proposições, sobre o que se tratou a maioria dos projetos iniciados pelos três poderes em questão. Quer dizer que o demonstrativo da autoria da maioria dos projetos não é suficiente para indicar um poder proativo do poder legislativo. É necessário indicar sua capacidade institucional, que pode ser mediada pelo nível de complexidade das propostas iniciadas por ele.

#### 4.1- NIVEL DE COMPLEXIDADE DAS PROPOSIÇÕES

Para responder a questão acerca do nível de complexidade das proposições foi feito um cruzamento de dados entre as variáveis “autor” e “assunto”, para indicar em quais matérias os poderes legislam com mais intensidade. Antes disso é necessário observar como se deu o processo de classificação dos assuntos. A classificação dos assuntos dos projetos de lei das Assembleias Legislativas de São Paulo, Bahia e Paraná foram orientadas de acordo com o artigo de Mauro Domingues (2007).

Que elaborou essa classificação com base no assunto principal do qual tratavam as proposições da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. No estudo “Espírito Santo: Produção Legal e Relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998”. Que foi incorporado como capítulo do livro “O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência”.

Ao elaborar essa Classificação o autor tinha como foco avaliar a qualidade das proposições de acordo com a autoria do projeto. E dividiu os projetos de lei em dois grandes grupos. Os de cunho clientelista que anexa as proposições particularista como um grupo, e as demais outras proposições formando outro grupo. Em relação a autoria foi evidenciado que o poder executivo não tem grande necessidade de produzir legislação de caráter particularista



(DOMINGUES, 2007, 96). Já o oposto foi constatado em relação aos projetos de autoria dos Deputados cuja maioria esboçava o caráter clientelista das proposições.

Nesta pesquisa a classificação não foi utilizada para demonstrar o perfil das proposições em relação a autoria do projeto. Mas para em um primeiro momento, mapear a natureza das proposições em função da produção legal. E posteriormente demonstrar a influência dessa natureza sobre o comportamento das Comissões Permanentes de Mérito das Assembleias Legislativas de São Paulo, Bahia e Paraná, na Sessão Legislativa de 2013. Conjugado com outras variáveis possíveis em um cruzamento de dados, demonstrados em tabelas de contingência. Os assuntos estão divididos em 16 tipos como demonstra o quadro abaixo.

**Quadro 8-** Da Classificação.

Assuntos	Classificação
Administração	Administração Pública
Agricultura	Políticas de desenvolvimento e apoio a agricultura
Cidadania	Políticas de Promoção de direitos de minorias, direito do consumidor e participação política
Clientelismo	Iniciativa de cunho Clientelista e particularista, homenagens, declarações de utilidade pública, isenções de taxas e tributos para parcelas específicas da população.
Cultura/Lazer	Promoção e apoio a atividades culturais e de lazer
Economia	Regulamentação de atividades econômicas privadas, política tributária e orçamentária, e gestão de patrimônio público através de doções e permutas, etc.
Finanças	Tomadas de empréstimo, emissões de títulos públicos
Fiscalização	Estabelecimento de mecanismos para o maior controle das atividades da administração pública.
Funcionalismo	Iniciativas voltadas para o funcionalismo público, salários, benefícios, abertura de concurso público, etc.
Interno	Voltados para o funcionamento interno da Assembleia e do Tribunal de Contas
Justiça	Voltados para a organização interna do poder judiciário
Meio Ambiente	Política Ambiental, controle de poluição, preservação do meio ambiente, etc.
Segurança	Polícia, presídios, segurança do transito e combate às drogas.
Social	Políticas de Educação, saúde, saneamento, habitação, transporte e Bem-estar
Turismo	Políticas de fomento de atividade Turística
Outros	Outras iniciativas em que não foi possível identificar o assunto de que tratam ou

	classifica-las em uma das categorias anteriores.
--	--

Fonte: Adaptado de Domingues (2007)

Com relação a autoria dos projetos por assunto revelou-se que grande parte da demanda particularista advém do poder legislativo, como revela a tabela abaixo que corresponde a 38, 65% do total de proposições na Assembleia Legislativa de São Paulo. Isso ocorre da mesma maneira nas outras duas Assembleias Legislativas. Contudo esse demonstrativo refere-se apenas a São Paulo pelo fato das tabelas “assunto por produção legal” indicarem as mesmas informações, optou-se então pela supressão das outras duas para que não haja repetição de informações desnecessárias.

As iniciativas de cunho clientelista demonstram uma baixa complexidade dos projetos de autoria do Poder Legislativo, não só por se tratar de assuntos referentes a datas comemorativas ou denominação, mas por revelar ser específica apenas a uma parcela da população. Ou seja, não são leis estaduais que beneficiem a população de um modo geral, por isso a justificativa do Projeto é mais simples. Fica claro também que o Poder Executivo não demonstra grande necessidade de produzir legislação de caráter particularista, uma vez que ele está em uma posição privilegiada de alocar recursos.

É necessário ressaltar também que apesar de grande parte das propostas serem de cunho particularista a Assembleia de São Paulo legisla com intensidade sobre assuntos referentes a cidadania, turismo e social, isto quer dizer ela detém o poder de uma agenda pública tanto de benefícios difusos e benefícios concentrados atuantes no ano de 2013. Quanto a matérias que transferem renda e são reguladoras, estas políticas são divididas entre Poder Executivo e Legislativo em relação ao assunto economia.

Já o funcionalismo é uma agenda que é dividida entre Executivo e Judiciário e que diz respeito á demandas de cargos e carreiras, concursos públicos, salários e benefícios do servidor, demandas internas. O judiciário revela atuar sobre suas próprias questões quando o assunto é justiça, voltado para a organização interna do próprio poder. Então no ano de 2013 o Executivo não se mostrou protagonista em relação a projetos de cunho social e relacionados a cidadania, que são os que geralmente definem as agendas de políticas públicas mais palpáveis a população. O Poder Legislativo demonstrou ser proativo e protagonista na definição de agendas.

**Tabela 2-** Autoria por Assunto (ALESP)

Assunto	Autoria			Total
	Executivo	Legislativo	Judiciário	
Administração Pública	5	12	0	17
Agricultura	0	3	0	3
Cidadania	4	123	0	127
Cultura/Lazer	0	34	0	17
Economia	23	77	0	100
Finanças	4	0	0	4
Fiscalização	0	4	0	4
Funcionalismo	24	1	21	46
Interno	0	4	0	4
Justiça	0	1	21	22
Meio Ambiente	1	12	0	13
Segurança	0	47	0	47
Social	3	121	0	124
Turismo	4	140	0	144
Clientelismo	0	429	0	429
Outros	0	9	0	9
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>1020</b>	<b>22</b>	<b>1110</b>

Fonte: Banco de dados (2013)

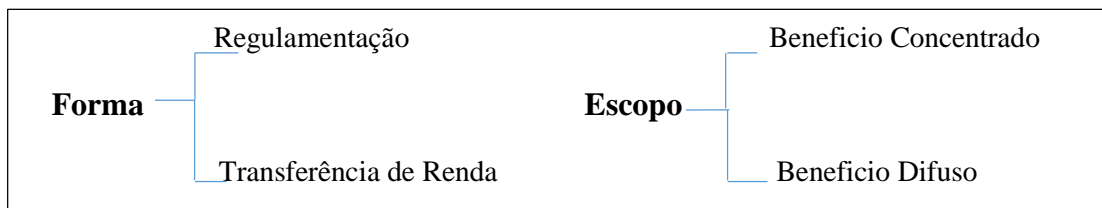
Esse protagonismo é justificado pela lógica formal, porque apresentar um projeto do ponto de vista de um investimento individual não é custoso para o deputado. Ainda mais se tratando de projetos mais simples cuja justificativa não necessita de um parecer técnico de especialista na incorporação do projeto. Assim como a diferença da capacidade de produzir entre as três Assembleias é justificada pelo tamanho de cada uma, a ALESP possui um número maior de deputados 94, então não é estranho que o caráter produtivo dela seja muito maior que a Assembleia Baiana que possui 63 deputados (TOMIO; RICCI, 2012)

Em relação as entidades que recebem as políticas de utilidade pública não podem ser vistas de forma precipitada. Uma vez que ao se tornar utilidade pública ela passa a ter uma anistia fiscal em relação aos impostos gerados pelo Estado. Contudo essas leis visam manter a existência de associações criadas autonomamente, sem altos encargos tributárias que impeça sua força como movimento social. Isto é as concessões de utilidade pública esboçam não só atividades de cunho clientelista, mas principalmente o apoio parlamentar ao movimento associativo (SANTOS, 2007).

Então mesmo que exista um apoio político relevante a movimentos sociais beneficiados por esse tipo de política, ainda assim revela que a capacidade institucional do legislativo em gerar proposições de alta performance é baixa. Isso quer dizer que do ponto de

vista interpretativo os projetos de lei devem ser vistos segundo dois prismas: um relacionado a forma e ao conteúdo e outro relacionado ao escopo. Na primeira perspectiva é levado em consideração como a tomada de decisão legislativa oferta benefícios, impondo custos aos seus beneficiados. Enquanto a segunda prerrogativa diz respeito a amplitude do grupo por ela afetado. (SANTOS, 2007).

### Quadro 9- Prismas dos Projetos de Lei



Fonte: Adaptado de Santos (2007)

Em cada dimensão mencionada é dividida em mais duas perspectivas, com relação a forma a “regulamentação” diz respeito sobre a regulação de atividades de setores da economia, tanto no mercado de bens e serviços como no mercado de trabalho. A outra perspectiva com relação a forma é a “transferência de renda” quando uma lei pode transferir patrimônios ou recursos pertencentes ao Estado em prol de indivíduos, grupos, empresas e demais. Dessa forma pode-se dizer que ela transfere recursos (SANTOS, 2007).

Quanto ao escopo existem também duas alternativas, quando uma lei concede patrimônios exclusivos a indivíduos e grupos, ou localidades específicas esses benefícios são chamados de concentrados. No entanto quando não há distinção de perfil de indivíduos, grupos ou localidades, este benefício tem o perfil de ser difuso, ou seja, ele consegue atender independentemente toda a sociedade ao qual a capacidade de legislar está inserida.

Desse ponto de vista duas perspectivas se apresentam para delinear o comportamento do legislativo frente a sua alta capacidade em propor em matérias de cunho particularista – tais matérias são melhor percebidas nas tabelas a frente. Uma que as altas taxas de projetos que versam sobre Utilidade Pública têm o objetivo de fortalecer o associativismo e garantir a existência de movimentos sociais independentes e autônomos. Outro que os parlamentares são movidos por interesses individuais personificadas na reeleição, e por tanto a “arena eleitoral” modela seu comportamento na “arena legislativa” (cf. BOWLLER, 200).

O conceito de “duas arenas” de Mayhew (1974) tem uma séria implicação, uma delas é que haveria enfraquecimento da importância dos partidos políticos no parlamento, tanto no âmbito nacional como no âmbito subnacional. Já que o partido é detentor da vaga no legislativo, essa perspectiva incentiva uma estratégia política autônoma que geraria desvantagem ao partido. Estudos empíricos acurados na área, demonstraram a inconsistência nesse pressuposto da arena eleitoral implicar na arena legislativa uma vez que desconsidera o forte enfraquecimento que ela geraria nos partidos (CERVI, 2009).

A ideia de conexão eleitoral explicar o comportamento legislativo não foi detalhada nessa dissertação. Porque seria um trabalho extenso localizar geograficamente por região ou município o direcionamento das políticas particularistas de benefícios concentrados. Conjugadas com o reduto eleitoral de cada partido ou deputado que iniciou tal proposição nas três casas legislativas pesquisadas. Apesar do objetivo da dissertação não ter sido esse é interessante verificar esse cruzamento entre políticas concentradas, redutos eleitorais e abrangência geográfica para verificar o quanto explica o fortalecimento do associativismo de movimentos sociais em cada Estado.

Como foi observado não é estranho o alto número de proposições de autoria do próprio legislativo nos Estados, uma vez que iniciar uma proposição não induz altos custos aos deputados. Assim como há um domínio da agenda pública considerando que ele legisla com força sobre os assuntos referentes a cidadania, social e turismo. E nessa sessão de 2013 da 17<sup>o</sup> legislatura o Executivo legislou especificamente sobre demandas internas e de organização da máquina administrativa. Agora é observado a tramitação desses projetos pelas comissões e o parecer dado levando em consideração a autoria da proposição.

A classificação do parecer levou em consideração como se manifestaram as comissões frente ao parecer do relator, como elas mesmas classificaram o relatório e votaram. Dessa forma os tipos de pareceres se agregam de forma diferente em cada instituição legislativa. Então será comum haver um tipo de parecer na ALESP e o mesmo não se encontrar na ALBA ou ALEP.

**Tabela 3- Parecer das Comissões Permanentes por Autor (ALESP)**

AUTOR DO PROJETO	PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES																		Total %	
	Anexado %		Contrário %		Favorável %		Junte-se %		Retirado %		Sem parecer %		Vetado %		F/C/F %		F/SP %			
PL	16	1,57	40	3,92	582	57,06	13	1,27	4	0,39	360	35,3	1	0,10	1	0,10	13	1,27	1020	100
PE	0	0,00	3	4,41	61	89,71	0	0,00	0	0,00	4	5,9	0	0,00	0	0,00	0	0,00	68	100
PJ	0	0,00	1	4,55	19	86,36	0	0,00	0	0,00	2	9,1	0	0,00	0	0,00	0	0,00	22	100

Fonte: Banco de dados (2013)

Na ALESP os pareceres foram classificados em 9 tipos: 1-anexado, 2-contrário; 3-favorável; 4-junte-se; 5-retirado; 6-sem parecer; 7-vetado. As duas últimas devem ser melhor explicadas e elas aparecem nas outras casas legislativas. É comum um projeto tramitar em mais de uma comissão de mérito, os 7 tipos de pareceres acima refletem uma decisão comum em todas as comissões aos quais um projeto específico tramitou. Salvo o caso do parecer de tipo somente “contrário” que reflete uma decisão de exclusividade da Comissão de Constituição e Justiça, o que significa que um projeto é barrado logo inicialmente, mesmo que esteja definido que ele tramite em mais de uma comissão de mérito.

Essa imobilidade do projeto de tramitar em outras comissões ao ser barrada inicialmente na CCJ ocorreu principalmente com a justificativa do relator e votação na comissão favorável ao mesmo de que o processo era inconstitucional. Caracterizando assim o poder terminativo da CCJ, poder que termina e arquiva um projeto sem que seja submetido a votação no plenário. Com relação a esse parecer em função da autoria do projeto, as iniciativas iniciadas pelo poder legislativo obtiveram 3,92% de parecer contrário e em relação ao poder executivo e judiciário que tiveram respectivamente 4,41% e 4,55%.

Números que não se revelaram tão significativos em relação aos três poderes na ALESP. Os dois últimos tipos de parecer encontrados: 8-F/C/F e 9-F/S significam as proposições cujos pareceres não agiram em blocos, ou seja, cada comissão deu um parecer diferente. Para melhor disposição na tabela eles foram colocados em siglas, o oitavo significa: Favorável/Contrário/Favorável e o nono: Favorável/Sem Parecer. As frequências em ambos os pareceres não foram significantes representando 0,10% apenas nos projetos de iniciativa do Poder Legislativo. Revelando que as comissões de mérito na ALESP agem de forma blocada.

Grande parte dos pareceres são comuns em todas as comissões cujo projeto tramitou. Se ele é classificado “sem parecer” isto acontecerá em todas as comissões, assim como se ele for “favorável” será em todas as comissões. Há pouca incidência do F/C/F o que indica que o grande detentor de um parecer contrário é a CCJ. A atuação em blocos demonstra que os pareceres são decisões conjuntas o que revela uma relação forte entre todas as comissões permanentes. Se um projeto tramitar em 3 ou mais comissões de mérito dificilmente alguma dessas comissões irá ter um parecer diferente das demais outras.

Porque isso acontece? A justificativa pode ser dada ao relacionar o perfil das proposições recebidas pelas comissões, quanto mais simples for o assunto principal que versam as proposições menor será o exercício de especialização delas já que demandas não complexas não exigem alta performance. O que não significa dizer também que a especialidade de uma comissão só será exercida quando o parecer for contrário das demais outras comissões em que o projeto tramitou. Mas no mínimo aponta que dificilmente esse parecer contrário ocorrera no interior de uma comissão de mérito que não a CCJ.

No que diz respeito a iniciativa do projeto percebe-se que a apesar do Poder Legislativo possuir a autoria da grande maioria dos projetos, o Executivo e o Judiciário obtiveram mais pareceres favoráveis das comissões do que o primeiro. Respectivamente 89, 71% e 86, 36% do total de proposições iniciadas, já o legislativo manifestou mais da metade dos projetos favoráveis sendo 57, 06%. Contudo a outra metade dos projetos dividem-se em pareceres contrários ou não tiveram parecer no período, na somatória resulta em 39,22%. Isto é o Executivo apesar de ter um número menor de iniciativas em relação ao Legislativo foi mais eficiente em aprovar favoravelmente suas proposições do que o legislativo.

E a maioria dos assuntos de que se tratavam as proposições possuíam uma complexidade considerável referentes a economia e funcionalismo. Contudo a justificativa para esse alto nível de pareceres favoráveis por parte do executivo se dá porque dos 68 projetos iniciados pelo poder 54 tramitaram em regime de urgência, enquanto 13 projetos tramitaram sob regime ordinário, ou seja, 79,4% dos projetos muito mais da metade usaram dessa prerrogativa mais célere no processo de apreciação. Este dispositivo de descentralização decisória da capacidade legislativa, corresponde a certos tipos de matéria, principalmente de cunho orçamentário e administrativo.

Como grande maioria dos assuntos sob o qual o executivo legislou se manifestaram a esse respeito é justificável a utilização do dispositivo. Nenhum dos projetos que tramitaram em urgência passou direto a ordem do dia sem antes ser apreciado pelas comissões de mérito. Contudo mesmo sendo plausível a utilização desse regime os custos trazidos são a não

apreciação dos projetos que tramitam em regime ordinário. Já que no grau de prioridade a urgência vem primeiro. Dos 1020 projetos de iniciativa do Poder Legislativo 929 tramitaram em regime ordinária, o que demonstra que muitos desses projetos não tiveram sua apreciação concluída.

A tabela anterior revela que em São Paulo o executivo e o judiciário são mais eficientes em obter parecer favorável nas comissões do que o Legislativo, mesmo que esse parecer corresponda mais da metade dos projetos iniciados por este último. Contudo a eficiência do Judiciário e do Executivo se da por uma perspectiva inerente aos próprios poderes. O primeiro legislou apenas sobre assuntos voltados para a organização interna do Poder Judiciário, matéria de sua competência.

O Segundo atuou sobre prerrogativas próprias como orçamento e Funcionalismo utilizando o regime de urgência para dar celeridade a proposição no legislativo. Já o Legislativo mesmo possuindo uma posição de protagonismo acaba sendo prejudicado pelas prerrogativas de urgência do poder executivo, uma vez que grande parte das proposições iniciadas por ele se dão tramitação ordinária e estas são escamoteadas frente aos pedidos de urgência.

**Tabela 4- Parecer das Comissões Permanentes por Autor (ALEP)**

AUTOR DO PROJETO	PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES																	
	Arquivado %		Contrário %		Favorável %		Retirado %		Sem parecer %		Vetado %		F/C/F %		F/SP/F %		Total %	
PL	1	0,16	123	20,3	387	63,8	3	0,49	78	12,9	1	0,16	1	0,16	2	0,33	607	100
PE	0	0,00	0	0,0	181	93,8	0	0,00	11	5,7	0	0,00	1	0,52	0	0,00	193	100
PJ	0	0,00	0	0,0	31	93,9	0	0,00	2	6,1	0	0,00	0	0,00	0	0,00	33	100

Fonte: Banco de dados (2013)

Na Assembleia Legislativa do Paraná foram encontrados 8 tipos de apreciação, semelhantes às de São Paulo. Sem presença de dois itens apenas, os quais não foram



encontrados na instituição. As proposições iniciadas pelo executivo e legislativo na ALEP foram mais eficientes ainda visto que nenhuma recebeu parecer contrário, em contrapartida 20,3 % das proposições iniciadas pelo Legislativo receberam parecer contrário.

Essa eficiência fica mais clara quando observado o parecer favorável de 93, 8% das proposições iniciadas pelo Executivo receberam voto favorável e 93,9% do Judiciário. Em relação ao Poder Legislativo 63,8% das proposições correspondem a um parecer favorável, contudo 34, 5% correspondem a somatório dos outros demais pareceres que indicam uma posição negativa frente a tramitação nas comissões.

Da mesma forma na ALEP as comissões agem agrupadas assim como na ALESP uma tendência que se revela também na ALBA. Quanto ao uso de prerrogativas o Executivo usou bem pouco a tramitação a nível de urgência, das proposições apenas 19,7% utilizaram o recurso, o restante tramitou em regime ordinário. O que revela que o restante das matérias iniciadas pelo poder executivo que não tramitaram nesse regime não agregavam um alto nível de importância como nos projetos identificados em São Paulo. Então a agenda do Executivo nesta casa ultrapassou os assuntos referentes a orçamento e administração pública.

**Tabela 5-** Parecer das Comissões Permanentes por Autor (ALBA)

AUTOR DO PROJETO		PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES											
		Anexado %		Contrário %		Favorável %		Retirado %		Sem parecer %		Total	%
PL		2	0,41	36	7,45	316	65,4	14	2,90	128	26,5	483	100
PE		0	0,00	0	0,00	55	74,3	1	1,35	5	6,8	74	100
PJ		0	0,00	0	0,00	10	66,7	1	6,67	4	26,7	15	100

Fonte: Banco de dados (2013)

Na ALBA essa variação de tipos de parecer é menor ainda, correspondendo em apenas 5. Como já explicado essa Assembleia é a menor de todas em relação ao tamanho institucional, então ela possui um número reduzido de projetos se comparado com as outras

casas analisadas nesse estudo. Houveram também algumas dificuldades com relação ao acesso aos dados, que se mostraram muitos dispersos. Por isso foi feita uma leitura mais acurada dos projetos e pareceres por projeto.

Assim como na ALEP o Executivo e o Judiciário foram eficientes na medida que nenhum projeto teve parecer contrário. Já do poder legislativo o parecer contrário correspondeu a 7,45% do total de proposições iniciadas por esse poder. Tendo em vista o parecer favorável 65,4% correspondeu aos projetos do legislativo, 74,3% do Executivo e 66,7% do judiciário. O que há de atípico nesta casa é que do total de 15 projetos iniciados pelo Judiciário 4 não tiveram parecer algum. 26,5% dos projetos que não tiveram parecer estavam ligadas as proposições iniciadas pelo legislativo. Do Executivo e Judiciário respectivamente a 6,8% e 26,7%.

O número limitado de tipos de parecer nessa casa revela uma atuação mecânica das comissões na ALBA, apesar da maioria dos pareceres dados terem sido no âmbito favorável. De uma maneira geral as comissões nas três Assembleias agem de maneira muito semelhante. Os projetos de iniciativa dos poderes com relação ao parecer dado pelas comissões também revelam semelhanças entre si. Já a respeito de como agem as comissões em seu processo de apreciação notou-se que elas atuam de forma blocada, com isso fica nebuloso dizer como cada comissão de mérito estipula seu relatório e o tipo parecer uma vez que ela tende a concordar com o parecer dado pela comissão que a antecedeu.

E isso revela também o poder que emana da CCJ, já que dos projetos que manifestaram contrariedade a maioria teve o parecer dado por esta comissão. Agora cabe avaliar as proposições por assunto e qual o perfil dos assuntos que tramitam no interior das comissões. Isso porque são esses assuntos que irão definir o nível de complexidade processual recebido por cada comissão de mérito em separado. Já que a hipótese 2 é: A capacidade técnica e o grau de especialização das comissões permanentes está diretamente relacionado ao perfil das proposições recebidas.

#### 4.2- PERFIL DAS PROPOSIÇÕES RECEBIDAS PELAS COMISSÕES

Devido o extenso trabalho de tabulação de dados de 2.515 projetos de lei infelizmente o grau de especialização e a capacidade técnica analisados nessa dissertação não irá enveredar pelo perfil parlamentar dos titulares das comissões. Acima no capítulo 2 já foi verificado a capacidade técnica a partir dos núcleos ou dos dispositivos assegurados pelo Regimento Interno em cada casa Legislativa que auxilia as comissões de forma mais completa e

institucionalizada. Já que para Polsby (1968) uma organização política institucionalizada ela deve possuir três características: 1- Carreiras- a identidade dos membros da organização; 2- complexidade interna- que é atribuição de cargos e divisão de tarefas dentro do Legislativo, observadas através do sistema de comissões; 3- Senioridade- que é a universalidade das regras.

O primeiro quesito não foi levado em consideração nesse momento da dissertação, o que diz respeito a carreiras políticas. Contudo o segundo ponto complexidade interna foi analisado, e a complexidade é dimensionada na maneira pela qual as funções internas são separadas e interdependentes, e muito bem descritas. O terceiro ponto senioridade é regimental com relação ao universalismo das regras. Como elas se aplicam de maneira geral no desenho organizacional do Legislativo.

A primeira tabela dessa sessão diz respeito a produção legal em função dos assuntos principais de que tratam os projetos que deram entrada nas Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa de São Paulo em 2013. Contudo as outras duas tabelas relacionadas as Assembleias legislativas da Bahia e do Paraná apresentaram resultados semelhantes quanto ao perfil de proposições recebidas. A diferença de percentual é baixa entre os assuntos de maior número recebidos pelas instituições.

**Tabela 6 -Produção Legal por Assunto em 2013 (ALESP)**

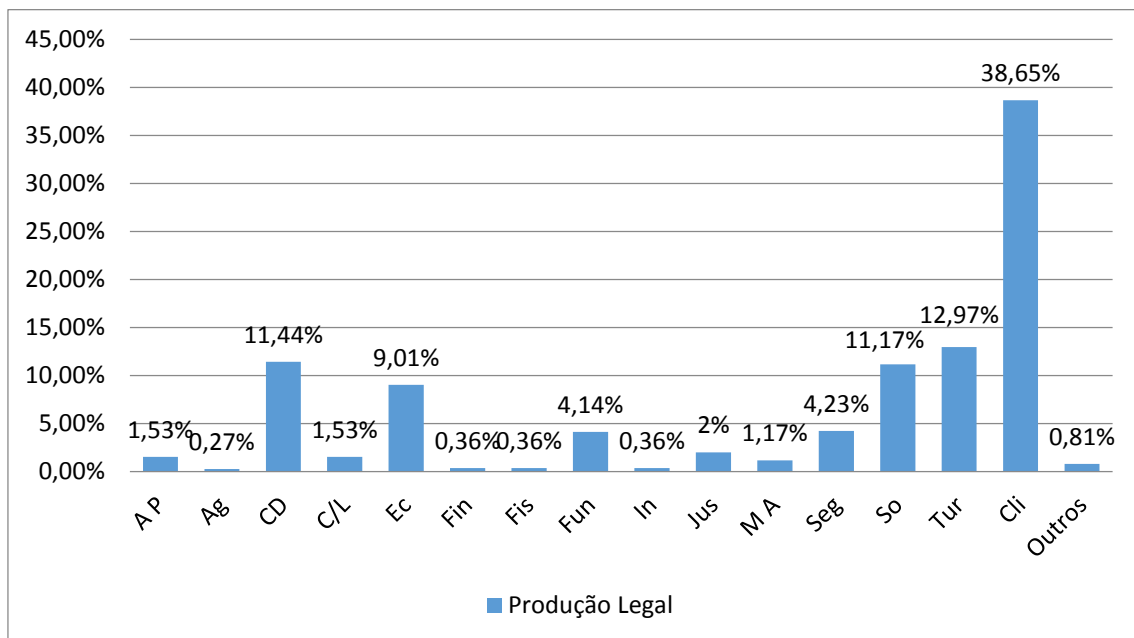
Assunto	Produção Legal			Total
	Projeto de Lei	Projeto de Lei Complementar	Proposta de Emenda à Constituição	
Administração Pública	8	5	4	17
Agricultura	3	0	0	3
Cidadania	125	1	1	127
Cultura/Lazer	17	0	0	17
Economia	92	2	6	100
Finanças	4	0	0	4
Fiscalização	4	0	0	4
Funcionalismo	13	33	0	46
Interno	3	1	0	4
Justiça	4	18	0	22
Meio Ambiente	13	0	0	13
Segurança	47	0	0	47
Social	121	3	0	124
Turismo	144	0	0	144
Clientelismo	429	0	0	429
Outros	9	0	0	9
<b>Total</b>	<b>1036</b>	<b>63</b>	<b>11</b>	<b>1110</b>

Fonte: banco de dados primária (2013)

Em relação aos projetos nota-se que 38,65% destes referem-se a demandas particularistas de cunho clientelistas. O que analisando o grau de complexidade da matéria não requer um alto nível de especialização por parte das comissões permanentes. Contudo 12,97% diz respeito a Estância turística e 11,44% a matérias referentes a cidadania. O que é relevante haja vista que este assunto engloba um amplo espectro de matérias, que vão de políticas de direitos a minoria, até direito do consumidor.

Observa-se também que 38,65% das matérias de cunho clientelista correspondem apenas aos Projetos de Lei Ordinária. Já os outros tipos de Produção Legal, como a Lei Complementar e a Proposta de Emenda a Constituição versam sobre temas mais complexos e de ordem Interna, e apresentam-se em menor grau na demanda recebida pelas comissões. O que significa que se for feita uma projeção de propostas recebidas as matérias de maior complexidade são recebidas em menor grau pelas comissões de mérito. Como ilustrado no gráfico abaixo.

**Gráfico 3-** Produção Legal por Assunto (ALESP)



Fonte: banco de dados primária (2013)

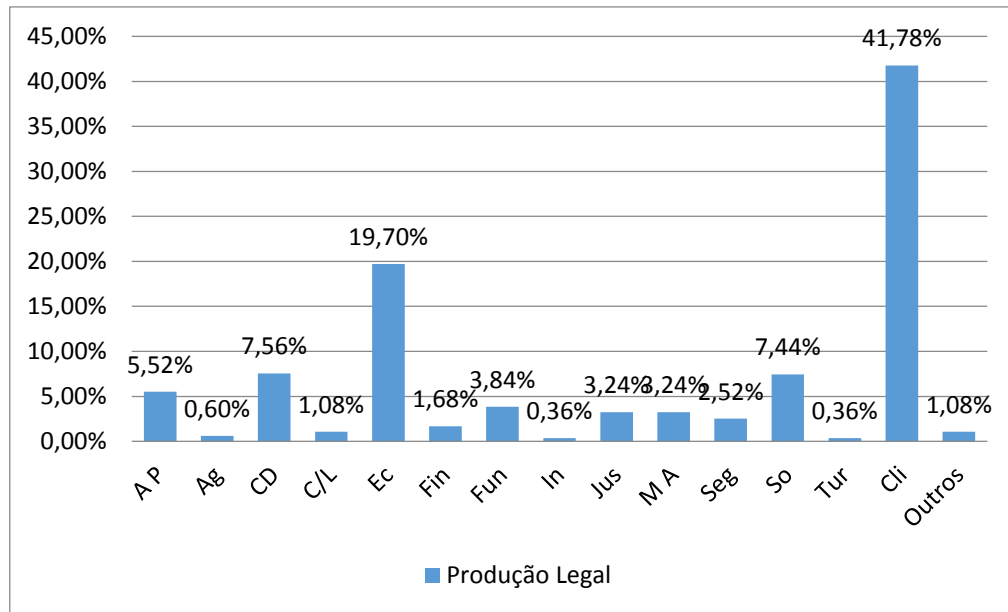
Por conseguinte a Assembleia Legislativa do Paraná apresenta semelhanças com a ALESP quanto a Produção Legal em Função do Assunto, so que em um grau maior de 41,

78% dos Projetos de Lei referem-se a assuntos de cunho particularista. Quase metade do total de projetos demandados as Comissões Permanentes. Com destaque para a alta produção de proposições no âmbito econômico, que corresponde a 19, 70% das proposições apresentadas como projeto de lei ordinária.

**Tabela 7-Produção Legal por Assunto em 2013 (ALEP)**

Assunto	Produção Legal			Total
	Projeto de Lei	Projeto de Lei Complementar	Proposta de Emenda à Constituição	
Administração Pública	30	13	3	46
Agricultura	5	0	0	5
Cidadania	63	0	0	63
Cultura/Lazer	9	0	0	9
Economia	160	4	0	164
Finanças	14	0	0	14
Funcionalismo	26	6	0	32
Interno	2	1	0	3
Justiça	26	1	0	27
Meio Ambiente	26	1	0	27
Segurança	21	0	0	21
Social	61	0	1	62
Turismo	3	0	0	3
Clientelismo	348	0	0	348
Outros	9	0	0	9
<b>Total</b>	<b>803</b>	<b>26</b>	<b>04</b>	<b>833</b>

Fonte: banco de dados primária (2013)

**Gráfico-4** Produção Legal por Assunto (ALEP)

Fonte: banco de dados primária (ALEP)

Assim como na ALESP, os projetos de Lei Complementar e de Proposta de Emenda à Constituição na Assembleia Legislativa do Paraná tiveram uma baixa ocorrência e tratavam de temáticas referentes a demandas internas da Administração Pública.

Já em relação a Assembleia Legislativa da Bahia as matérias de cunho Clientelista dominam quase metade das proposições apresentadas a instituição na sessão legislativa de 2013. Sendo em 45, 45% dos totais de proposições apresentadas. A segunda colocação é disputada respectivamente pelos assuntos Cidadania e Social ambas na casa dos 13%.

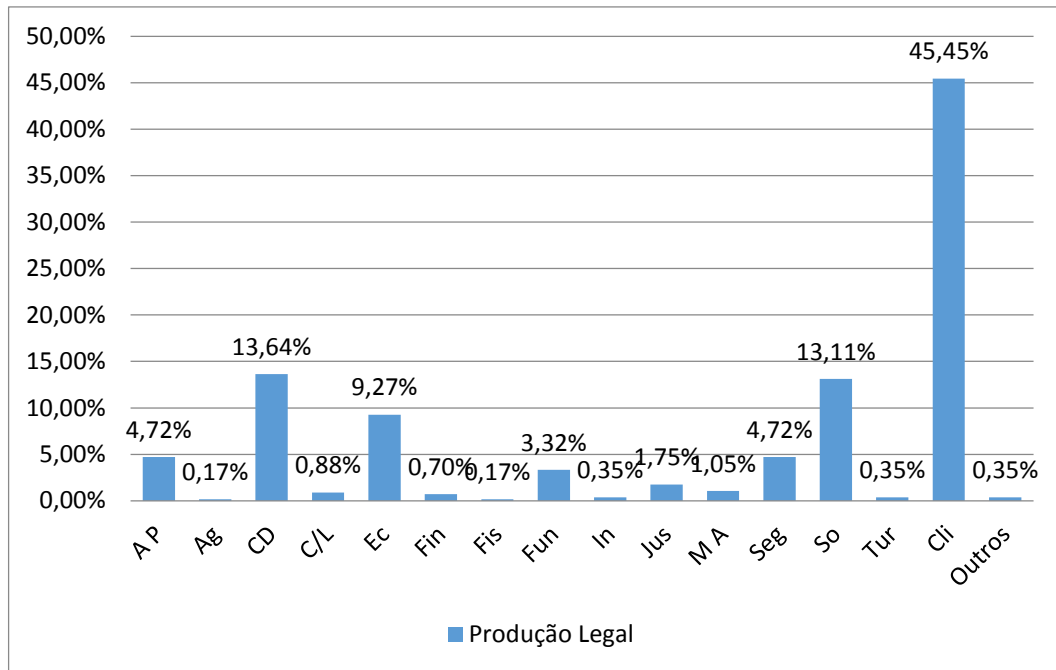
**Tabela 8 -Produção Legal por Assunto em (ALBA)**

Assunto	Produção Legal			Total
	Projeto de Lei	Projeto de Lei Complementar	Proposta de Emenda à Constituição	
Administração Pública	17	2	8	27
Agricultura	1	0	0	1
Cidadania	78	0	0	78
Cultura/Lazer	5	0	0	5
Economia	52	1	0	53
Finanças	4	0	0	4
Fiscalização	1	0	0	1
Funcionalismo	19	0	0	19
Interno	1	0	1	2
Justiça	10	0	0	10
Meio Ambiente	6	0	0	6
Segurança	27	0	0	27
Social	74	1	0	75
Turismo	2	0	0	2
Clientelismo	260	0	0	260
Outros	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>559</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>572</b>

Fonte: banco de dados primária (2013)

Em relação aos outros tipos de produção legal a ALBA apresenta o número menor ainda de proposições que tramitaram em regime de PLC e PEC, apenas 4 e 9 projetos respectivamente. Essa semelhança entre as casas legislativas é encarada de duas formas. Primeiro que os parlamentares agem visando a reeleição, na medida que iniciam projetos com o foco em seus redutos eleitorais, visto que grande parte das propostas iniciadas em 2013 são de cunho particularista. Contudo demonstra também uma baixa capacidade técnica em produzir projetos em matérias mais complexas. (DOMINGUES, 2007).

Segundo esse perfil de proposições pode ser explicado também pela falta de recursos disponíveis aos parlamentares. Uma vez que o Poder Executivo possui recursos para trabalhar diretamente com suas demandas clientelistas sem submetê-las a projetos de Lei. (SANTOS, 2007).

**Gráfico-5** Produção Legal por Assunto (ALBA)

Fonte: Banco de dados primários (2013)

A parte principal do trabalho é essa, que observará o que tramitou no interior das comissões permanentes com relação aos assuntos. Isso revela um aspecto crucial a pesquisa que é o perfil, quando se fala em perfil quer dizer a estrutura da lei, ou seja, qual a complexidade das proposições a partir do tipo de lei que se espera gerar. O que cada comissão recebeu e o nível de performance das proposições.



**Tabela 9** -Comissões Permanentes em função do Assunto 2013 (ALBA)

Assunto	Comissões Permanentes									
	CCJ	CD M	CA PR	CD HSP	CS S	CD CRT	CET SP	CFO FC	CID ET	CMAS RH
Adm. Pública.	27	0	0	1	3	9	15	15	7	0
Agricultura	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Cidadania	78	8	2	41	11	27	47	81	46	5
Cultura/Lazer	5	0	1	1	1	0	4	5	1	1
Economia	53	0	0	7	2	18	44	47	36	5
Finanças	4	0	0	0	1	0	2	3	2	1
Fiscalização	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0
Funcionalismo	19	0	0	4	2	17	16	17	2	0
Interno	2	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Justiça	10	0	0	0	0	10	9	10	0	0
Meio Ambiente	6	0	1	1	1	0	3	5	2	7
Segurança	27	0	0	21	5	6	16	16	18	0
Social	75	3	1	44	49	7	42	73	20	5
Turismo	2	0	0	0	0	0	2	0	0	1
Clientelismo	260	0	0	7	4	3	14	15	6	1
Outros	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0
<b>Total</b>	<b>572</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>128</b>	<b>79</b>	<b>98</b>	<b>217</b>	<b>290</b>	<b>141</b>	<b>27</b>

Fonte: banco de dados primária (2013)

A Comissão de Constituição e Justiça detém 100% dos Projetos de Lei por possuir poderes de “gatekeeping”, ou seja, autoridade para decidir se uma policy será revertida em apreciação a demais comissões de mérito ou revertida ao seu emissor (KREHBIEL, 1991). É importante ressaltar que todos os 572 projetos de lei da ALBA, assim como das demais assembleias referem-se aos que deram entrada no ano de 2013. A interpretação não levou em consideração se os projetos em questão se tornaram ou não leis. Visto que para pesquisa o importante é a atuação das comissões de mérito diante do volume de proposições recebidas.

As Comissões de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Serviço Público (CETSP) e a Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle (CFOFC) foram as que mais receberam proposições. O que é compreensivo visto suas condições de comissões estratégicas, pois as políticas nessas áreas têm uma visibilidade mais palpável a sociedade. Sem contar que a CFOFC atua diretamente sobre alocação de recursos.

Contudo essa comissão ela agrupa inúmeros projetos complexos como finanças, orçamentos e fiscalização. O assunto principal recebido foi referente a cidadania, que englobam matérias sobre políticas de promoção de direitos a minorias, direito do consumidor e participação política. O que há de interessante em relação a essa instituição é que na ALBA

regimentalmente não há assessoria técnica ou jurídica especializada institucionalizada, que auxilie suas ações, o que sobre maneira enfraquece a sua capacidade de atuação.

A comissão de Direito da Mulher recebeu 11 proposições no geral concentradas nos Assuntos Cidadania e Social. O que é de se esperar por se tratar de uma comissão que trabalha diretamente com promoção social. A Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR) recebeu um número reduzido de proposições apenas 11, difusos nas áreas esperadas. A CDHSP Comissão de Direitos Humanos e Segurança Pública foi a terceira comissão a receber mais projetos, em assuntos difusos principalmente na área social.

Comissão de Infra- Estrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo foi a o quarto que recebeu mais projetos, 217 no total referentes principalmente a matérias de economia. Essa comissão no ano de 2013 agregou um número significativo de proposições no assunto economia e cidadania. Por ser menor em relação ao tamanho institucional a Assembleia Baiana também possui um número reduzido de comissões permanentes de mérito.

Com isso ela agrega mais assuntos em suas comissões permanentes, ou seja, ela é uma instituição que não é complexa do ponto de vista institucional porque além de ter um número limitado de comissões essas não possuem assessoria técnica especializada. Então a hipótese 2 se confirma na medida que os perfis das proposições recebidas em sua maioria são simples e de cunho particularista, o que não requer uma alta performance das comissões na qualidade apreciativa. E o perfil das proposições recebidas está atrelada a cultura política da instituição. Quais os custos de iniciar uma proposição complexa? Isso dependerá não só da formação dos deputados, mas essencialmente do suporte técnico oferecido a esses parlamentares. Uma vez que a comissão é reflexo do seu membro titular, dessa forma por que ter comissões estratificadas em assuntos específicos se o perfil histórico das proposições recebidas reflete políticas simples?

A capacidade institucional do legislativo não se mede apenas pelo nível de complexidade presente no alto número de comissões permanentes, mas também em como a cultura interna se apropria dessa capacidade institucional. Então não é a existência de comissões com uma alta capacidade técnica que motivará por parte do legislativo proposições mais complexas, é o oposto, é a partir de uma demanda de proposições complexas que motivará o desenvolvimento dentro das instituições legislativas de comissões especializadas que possam atender com mais qualidade os projetos recebidos.

E de que maneira esse perfil de proposições mais complexas é estimulado dentro da instituição legislativa? Isso dependerá da carreira política dos deputados, da formação, da área de atuação, e de como esse aspecto pessoal do parlamentar influenciará em uma visão de

desenho institucional mais completa que vise atender essa demanda interna. Isso é colocado dessa forma porque não é só o tamanho da instituição, isto é, o número de deputados agregados o responsável por estimular o aumento de número das comissões, se assim o fosse a conclusão geral seria de que toda Assembleia pequena será menos institucionalizada.

**Tabela 10 -Comissões Permanentes em função do Assunto 2013 (ALESP)**

Assunto	Comissões Permanentes										CI E	CM AD S	CS	CS PA P	CTC
	CCJR	CA PR T	CAD	CA M M	CAE	CC TI	CD D	CE C	CFOP	C F C					
Adm. Pública.	17	7	0	0	0	0	0	1	10	0	2	0	1	0	2
Agricultura	3	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Cidadania	126	13	1	0	3	0	43	9	66	0	2	3	13	8	18
Cultura/Lazer	17	0	1	1	1	0	1	12	6	0	0	0	0	1	0
Economia	99	7	0	2	7	0	11	2	59	0	11	5	7	5	24
Finanças	3	1	0	0	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0	0
Fiscalização	4	2	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	2
Funcionalismo	46	41	0	0	0	0	0	2	42	0	0	0	0	6	1
Interno	4	1	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Justiça	22	1	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0
Meio Ambiente	13	0	1	1	1	0	0	0	8	0	1	8	1	0	0
Segurança	47	1	0	0	0	0	0	0	29	0	0	1	3	35	5
Social	124	13	2	0	2	1	4	36	100	0	1	2	52	0	8
Turismo	144	0	2	1	131	0	0	2	14	0	0	1	0	0	0
Clientelismo	428	6	5	0	24	1	2	45	22	0	3	3	10	11	134
Outros	9	2	0	0	1	0	1	0	5	0	0	1	0	0	2
<b>Total</b>	<b>1106</b>	<b>95</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>173</b>	<b>2</b>	<b>62</b>	<b>109</b>	<b>393</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>164</b>	<b>66</b>	<b>196</b>

Fonte: banco de dados primária (2013)

Em relação a Assembleia de São Paulo observamos que apesar de ser o parlamento subnacional de maior porte com 94 deputados a ALESP possui um número de comissões menor em relação a ALEP que tem 54 deputados e 25 comissões permanentes de mérito. Da mesma maneira como acontece na ALBA grande parte das proposições por obrigatoriedade tramitaram pela CCJR, com ressalva de apenas 4 projetos que foram diretamente repassados a CFOP Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento.

Da mesma maneira como se repete na Assembleia da Bahia a Comissão de mérito que mais recebeu proposições depois da CCJ foi a CFOP, caracterizado por 393 proposições, os assuntos principais que tramitaram no interior dessas comissões foram referentes a cidadania e a questões social. Ambas englobam diversos assuntos desde políticas de promoção de direitos de minoria até direito do consumidor e participação política, políticas de educação, saúde, saneamento, habitação, transporte e bem-estar social. A segunda comissão a receber mais proposições depois da CFOP foi a Comissão de Transportes e Comunicações (CTC).

Com assuntos bastante difusos mais concentrado principalmente nos assuntos clientelistas, concentrando 134. Isso porque grande parte das demandas particularistas concentram assuntos de utilidade pública e isenções de taxas e tributos.

A comissão de Educação e Cultura também concentrou grande parte de suas demandas na perspectiva clientelista. Diferentemente do que aconteceu na ALBA onde os assuntos recebidos pela Comissão de Educação eram difusos em vários assuntos específicos. Se comparadas podemos concluir que isso aconteceu porque na Assembleia Baiana a comissão de educação agrega outras matérias específicas que não só educação.

Comissão de Administração Pública e Relações do Trabalho recebeu proposições referentes a assuntos de funcionalismo o que se relaciona diretamente ao assunto principal de que se trata a comissão. As comissões onde menos tramitou projetos foram a CFC, a CCTI, a CAE e a CAMM,. O interessante é que a Comissão de Fiscalização e Controle não recebeu nem uma proposição no seu interior, no entanto houveram projetos que tramitaram cujo assunto principal foi a fiscalização.

Em relação a hipótese 2 também se confirmou na ALESP, a capacidade e o grau de especialização das comissões permanentes está diretamente relacionado ao perfil das proposições recebidas. Grande parte das proposições foram de cunho clientelista e particularista, contudo a complexidade institucional é verificada a partir da institucionalização de assessoria técnica e jurídica. Mas a subordinação das comissões de mérito ao presidente da Casa demonstra um acúmulo indireto do poder decisório.

**Tabela 11 -Comissões Permanentes em função do Assunto 2013 (ALEP)**

Assunto	Comissões Permanentes																							
	CCJ	CE D	C A	CA M	CC TE S	CC	CD C	CDD CAI	CD DJ	CD DM	CD HC	CE MA	C E	CES	CF	CFA M	CI C	COP TC	C O	C S P	CS EP	C T C	C T	CMAI
Adm. Pública	44	2	0	8	1	0	0	0	0	0	2	1	0	1	16	11	1	7	7	0	1	1	1	0
Agricultura	5	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Cidadania	63	0	1	0	0	1	11	2	0	3	8	0	0	0	1	0	15	1	0	4	1	0	0	0
Cultura e Lazer	9	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Economia	162	0	1	0	1	3	3	1	0	0	2	5	0	1	23	3	12	92	5	2	1	0	1	0
Finanças	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	10	0	0	0	0	0
Fiscalização	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Funcionalismo	26	3	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	17	0	0	1	3	1	2	0	0	0
Interno	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Justiça	26	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Meio Ambiente	27	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	0	5	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Segurança	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	2	0	0	0
Social	60	5	0	0	3	2	2	3	0	0	4	2	0	0	5	0	2	4	2	10	0	0	0	0
Turismo	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Clientelismo	348	1	0	1	0	6	0	1	0	0	2	0	0	0	4	3	1	1	2	2	0	0	0	0
Outros	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>819</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>106</b>	<b>17</b>	<b>35</b>	<b>109</b>	<b>29</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

Fonte: Banco de Dados (2013)

Como já enunciado as comissões na ALEP são em maior número, e atendem espectros variados de assuntos. Por isso a tramitação das proposições é menos concentrada em uma comissão estratégica específica. O que supõem dizer que é mais difícil o controle do executivo sobre alguma comissão considerada vital, já que ela não comporta vários assuntos em seu bojo. Caso muito relacionado ao controle da Comissão de Finanças visto que ela aprecia inúmeras matérias de cunho econômico: orçamento, fiscalização, controle, finanças e planejamento.

Esse controle não é possível na ALEP, uma vez que a tradicional comissão de finanças encontrada nas outras Assembleias Legislativas se subdivide em 4 comissões permanentes independentes. Na ALBA a saída encontrada para auxiliar as 10 comissões permanentes existentes foi a institucionalização das subcomissões, isso do ponto de vista regimental. Contudo no período estudado nenhuma subcomissão esteve ativa em qualquer comissão de mérito na Assembleia Baiana.

Depois da CCJ a comissão no qual mais tramitou projetos foi a Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicação (COPTC) com 109 projetos tramitados em seu interior, com um número superior de projetos na área de economia. Já o restante se subdividiu nos demais assuntos com pouca concentração. Depois desta comissão em termos de números de projetos tramitados, temos CF Comissão de Finanças que recebeu 106 projetos. Cujas maioria teve como assunto principal matérias referentes a justiça. Então interpreta-se que essa comissão foi mais acionada, com relação a autoria, pelo Poder Judiciário. Em seguida nessa mesma comissão os assuntos principais de destaque foram referentes a economia e ao funcionalismo.

Com relação a demais comissões percebe-se um baixo fluxo de proposições no seu interior, na comissão de Orçamento apenas 29 projetos. Na comissão de Indústria e Comércio apenas 35. Assim também como houveram as comissões figurativas, aquelas que em um ano receberam pouquíssimos ou nenhum projeto, são elas as: Comissão de Defesa dos Direitos da Juventude; Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher; Comissão Executiva; Comissão de Esportes; Comissão de Tomadas de Contas; Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais.

A baixa tramitação na comissão Executiva se explicada porque ela atua sobre demandas internas e essas tem pouco fluxo nas Assembleias Legislativas, houve apenas um projeto nessa área que limitou-se a tramitar apenas na CCJ. Mesmo caso é o da comissão de tomadas de conta que não recebeu nenhum projeto durante a sessão legislativa estudada, assim como nenhum o assunto sobre fiscalização tramitou no período.

Dessa forma a hipótese 2 se confirmou de maneira inversa das demais outras duas casas legislativas estudadas. “a capacidade técnica e o grau de especialização das comissões permanentes está diretamente relacionada com o perfil das proposições recebidas”. As comissões que mais receberam projetos foram a COPTC e a CF em ambas a maioria das proposições recebidas foram na área de economia. Uma vez que essa área abrange: regulamentação de atividades econômicas privadas, política tributária e orçamentaria; gestão de patrimônio público através de doações, permutas e etc. entende-se que apreciar sobre esse universo temático exige alta performance e assessoria técnica legislativa institucionalizada.

Uma vez que o alto número de comissões nessa Assembleia representa que ela é complexa por intervir na tradicional centralização decisória encontrada nas casas legislativas subnacionais. Outra evidencia que confirma a hipótese 2 é que mesmo de forma mínima a concentração no assunto economia atravessa quase que todas as comissões de mérito dessa casa, o que demonstra que elas, as comissões têm capacidade técnica de apreciar assuntos complexos como os dessa natureza.

Então a demanda de proposições com perfil complexo no interior dessa instituição impulsionou o desenvolvimento de comissões mais qualificadas e especializadas no processo de apreciação de projetos. Dois dos três itens evidenciados por Polsby (1968) foram encontrados nessa instituição: 1-complexidade interna- evidenciada pela descentralização decisória autônoma e interdependente, ou seja, muitas comissões com funções muito bem determinadas e com apoio técnico; 2-universalização das regras- essa universalização das regras só é possível porque o órgão responsável por auxiliar de forma técnica as comissões é institucionalizado dessa forma, todas as comissões de mérito tem acesso a informação de qualidade e apoio especializado.

## CONCLUSÃO

Constata-se que o tamanho de uma assembleia não influi na sua complexidade, já que a menor assembleia foi a que apresentou um alto nível de complexidade institucional. Dimensionado não só pelo número de comissões permanentes em atividade, mas pela qualidade manifestada pelas mesmas. Com relação ao problema de pesquisa: “As comissões Permanentes das Assembleias Legislativas Estaduais refletem o tamanho e o desenho institucional da organização interna do poder Legislativo?”

Sim, a atuação das comissões permanentes é reflexo do desenho institucional legislativo, mas não, elas não refletem o tamanho dessa casa. A variável magnitude não interfere na atuação das comissões de mérito. Assim como um alto número de deputados em uma Assembleia não será igual a um poder decisório descentralizado. Uma assembleia pequena em número de deputados não é parâmetro para justificar a centralização decisória da instituição.

A existência de cláusulas de exclusividade na acumulação interna de poder também não é suficiente para garantir descentralização das tomadas de decisão. Caso da ALBA, o primeiro artigo do regimento interno trata da vedação de acúmulo de cargos, contudo a falta da clareza das funções das comissões somados a inexistência de auxílio técnico especializado institucionalizado são vetores da ausência de complexidade e da não descentralização do poder legislativo.

Lembrando que como evidenciado pela literatura utilizada nessa dissertação um poder decisório descentralizado aliado a complexidade do desenho institucional compõe uma fórmula que permite o legislativo atuar com mais equilíbrio de força frente aos outros poderes, “*equal branche*”. Em relação a ALESP apesar de possuir um regimento interno mais completo e as comissões possuírem apoio técnico institucionalizado, ficou claro que o órgão legislativo não é visto como um importante difusor do processo decisório. Uma vez que foi preciso criar um artigo de subordinação dos titulares ao presidente da casa para que houvesse o funcionamento do sistema de comissões.

Se um parecer é favorável ele o será em todas as comissões pelos quais o processo tramitou. Apesar de possuir méritos diferentes as comissões são bem associadas com relação ao parecer. Claro que analisar isso em uma série temporal maior faz-se necessário para apurar profundamente essa questão, mas é uma indicação que surgiu no trabalho: o associativismo das comissões. Outra perspectiva é que a CCJ em todas as casas legislativas demonstrou ser a maior responsável pelos pareceres contrários.



A pergunta que fica é: os problemas encontrados nas proposições foram só de ordem constitucional? E os problemas quanto a viabilidade do projeto? Abrangência de benefícios? São questões que se levantam.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luís. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ANASTASIA, Fátima. **Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.** In: SANTOS, Fabiano. O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros. **Parlamentos comparados: visão contemporânea, Estados Unidos da América, Espanha, França e Brasil.** Brasília: Ed. Câmara, 2011

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo: Em perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA BAHIA. **Regimento Interno.** Salvador, 2014.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO. **Regimento Interno.** São Paulo, 2011

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ. **Regimento Interno.** Curitiba, 2014

BOWLER, S. Parties in Legislature: **Two competing Explanations.** In: Daltons, R. J. e WATTENBERG, M. P. Parties Without Partisans. New York: Oxford University. 1986

BRASIL, Congresso Nacional. **Regimento Comum: Resolução no 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa.** Brasília: Congresso Nacional, 2007.

CARNEIRO, André Corrêa, SANTOS, Luiz Claudio, NETTO, Miguel Gerônimo. **Curso de Regimento Interno.** Brasília: Câmara dos deputados, 2011.

CERVI, Emerson Urizzi. **Produção Legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do Paraná.** Ver. Sociol. Polit. Curitiba. V.17, n32, p. 159-177, fev. 2009

COX, Gary, MACCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House.** Berkeley: UniversityofCalifornia Press, 1993.

DOMINGUES, Mauro. **Espirito Santo: produção legal e relações entre os poderes executivo e legislativo entre 1995 e 1998.** In: SANTOS, Fabiano (org) O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGE, Fernando. **Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 10, nº 29, pp. 175-200, 1995.

GILLIGAN, Thomas, KREHBIEL, Keith. **The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization.**In KENNETH A. SHEPSLE e BARRY R., WEINGAST (orgs), *Positive Theories of Congressional Institutions.* Ann Arbor: University of Michigan Press, 1987.

\_\_\_\_\_. **Specialization Decisions within Committee.** *Journal of Law, Economics, and Organization* 13:366–86, 1997.

INÁCIO, Magna, RENNÓ, Lucio. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: UFMG, 2009.

JONES, Charles. **Separate but equal branches: congress and the presidency.** Chatahan: House, 1995

KEITH E. Hamm, RONALD D. Hedlund, STEPHANIE Shirley Post. **Committee Specialization in U.S. State Legislatures during the 20th Century: Do Legislatures Tap the Talents of Their Members?** *State Politics & Policy Quarterly* 11(3) 299–324, 2011

KREHBIEL. Keith. **Information and Legislative Organization.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

KREHBIEL. Keith, et al. **Spatial Models of Legislative Choice.** *Legislative Studies Quarterly*, XIX (3): 149-179, 1987.

LEMOS, Leany Barreiro. **El sistema de comisiones en el Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la década de 1990.** España: Universidad de Salamanca, pp.155-182, 2006.

LIMONGE, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a Literatura Americana Recente.** *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 37(1): 1-100, 1994.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de Governo em 36 Países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MARCH, James, OLSEN, Johan. Neo-institucionalismo: Fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, Nov. 2008.

MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

MONTERO, Mercedes Garcia. LOPÉS, Francisco Sánchez. **Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica.** WP núm. 212. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2002.

MONTERO, Mercedes Garcia. SÁEZ, Manuel Alcántara. **Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina.** In: INÁCIO, M. RENNÓ, L. (orgs). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.* Minas Gerais: UFMG, 2008.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. **O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa.** Rev. de Cie. Pol. Teoria e pesquisa. vol. 21, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2012.

NACIF HERNÁNDEZ, Benito: “**El sistema de comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México**” en PÉREZ, Germán; MARTÍNEZ, Antonia (comp.): La Cámara de Diputados en México. México D.F., Flacso-Miguel Ángel Porrúa, 2000. p. 33-60.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado. **Regimento Interno: resolução nº 02/94.** Pará: Assembleia Legislativa Estadual, 2007.

PARÁ, Constituição do Estado. Promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a edição da Emenda Constitucional nº 51 de 14 de dezembro de 2011 publicada no DOE de 20/12/2011.

PESQUISA LEGISLATIVA. **Assembleia Legislativa do Paraná.** Curitiba, 2013. Apresenta a produção legal de forma virtual: <http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao>. Acessados de 08 de setembro de 2014 a setembro de 2015

PESQUISA LEGISLATIVA. **Assembleia Legislativa da Bahia.** Salvador, 2013. Apresenta a produção legal de forma virtual: <http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes.php>. Acessados de 08 de setembro de 2014 a setembro de 2015

PEREIRA, Carlos, MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do poder executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro.** Brasília: RBCS Vol. 15, 2000.

PETERS, Garcia. **El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política.** Barcelona, Gedisa, 2003.

PROJETO DE LEI. **Assembleia Legislativa de São Paulo.** São Paulo 2013. Apresenta a produção legal de forma virtual: <http://www.al.sp.gov.br/alesp/projetos/?tipo=1> Acessados de 08 de setembro de 2013 a setembro de 2015

POLSBY, Nelson W. **The Institutionalization of the U.S. House of Representatives,** publicado originalmente em The American Political Science Review, v. 62, n. 1, p. 144-168, Mar.1968.

ROCHA, Marta, COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública,** Campinas, vol. 18, nº 2, p. 278-308, Nov. 2012.

RICCI, Paolo, LEMOS, Leany. **Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da câmara dos deputados.** Brasília: RBCS Vol. 19 nº, 2004.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira.** Rio de Janeiro: DADOS, vol. 40, 1997.

SANTOS, Fabiano. (org.). **O poder legislativo nos Estados: divergência e convergência.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão.** Rio de Janeiro: DADOS, Vol.45,nº2, pp.237a264.2002.

SÃO PAULO, Assembleia Legislativa do Estado: **Regimento Interno: resolução 876.** São Paulo: Assembleia Legislativa Estadual, 2011.

SHEPSLE, Kenneth, WEIGAST, Barry. **The Institutional Foundations of Committee Power.** American Political Science Review, 81(1): 37-55, 1987.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense.** In: CARREIRÃO, Y. BORBA, J. (orgs.). Os partidos na política catarinense - eleições, processo legislativo, políticas públicas. Florianópolis, Insular, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. RICCI, Paolo. **O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.

WEIGANST, Barry, MARSHALL, William. **The Industrial Organization o Congress.** Journal of Political Economy, 91 (3): 132-163, 1988.

## APENDICÊ

### Banco de Dados Assembleia Legislativa do Estado Do Paraná (Visualização das variáveis).

ALEP 2013\_53.sav [Conjunto\_de\_dados1] - IBM SPSS Statistics Editor de dados

Arquivo Editar Visualizar Dados Transformar Analisar Marketing direto Gráficos Utilitários Janela Ajuda

	Nome	Tipo	Largura	Decimais	Rótulo	Valores	Ausente	Colunas	Alinhar	Medir	Função
1	ORDEM	Sequência	17	0	ORDEM DO P...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Ordinal	Entrada
2	PROJETO	Sequência	3	0	PRODUÇÃO L...	{1, Projeto d...	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
3	ANO	Numérico	9	0	ANO DE ELAB...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Ordinal	Entrada
4	LOCALIZAÇ...	Sequência	412	0	LOCALIZAÇÃO...	Nenhum	Nenhum	19	Esquerdo	Nominal	Entrada
5	AUTOR	Sequência	337	0	AUTOR DO PR...	Nenhum	Nenhum	16	Esquerdo	Nominal	Entrada
6	PARTIDO	Sequência	118	0	PARTIDO DO ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
7	COMISSÕES	Sequência	96	0	COMISSÕES ...	Nenhum	Nenhum	17	Esquerdo	Nominal	Entrada
8	EMENTA	Sequência	858	0	INDEXAÇÃO	Nenhum	Nenhum	23	Esquerdo	Nominal	Entrada
9	PARECER	Sequência	109	0	PARECER DA ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
10	TRAMITAÇÃO	Sequência	18	0	REGIME DA T...	{1, Urgência...	Nenhum	9	Esquerdo	Nominal	Entrada
11	RELATOR	Sequência	163	0	RELATOR DO ...	Nenhum	Nenhum	16	Esquerdo	Nominal	Entrada
12	BASE	Sequência	105	0	PARTIDO DO ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
13	ASSUNTO	Sequência	45	0	ASSUNTO	Nenhum	Nenhum	12	Esquerdo	Nominal	Entrada
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											

Visualização de dados Visualização da variável

IBM SPSS Statistics O processador está pronto

## BANCO DE DADOS

## Banco de Dados Assembleia Legislativa do Estado Do Paraná (Visualização dos Dados).

ALEP 2013\_53.sav [Conjunto\_de\_dados1] - IBM SPSS Statistics Editor de dados

Arquivo Editar Visualizar Dados Transformar Analisar Marketing direto Gráficos Utilitários Janela Ajuda

23 : BASE PDT Visível: 13 de 13 variáveis

	ORDEM	PROJETO	ANO	LOCALIZAÇÃO	AUTOR	PARTIDO	COMISSÕES	EMENTA	PARECER	TRAMITAÇÃO	
1	1	1	2013	20/03/2013 ENCAMINHADO...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJ, COPTC	MENSAGEM Nº 101/2012 - DÁ N...	Favorável	3	DEP.Be
2	2	1	2013	20/03/2013 RESTITUÍDO	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJ, CF	MENSAGEM Nº 001/2013 - INSTI...	Favorável	3	DEP.Fe
3	3	1	2013	19/07/2013 DIRETORIA LE...	DEP.TERCÍLIO TURINI	PPS	CCJ	DECLARA O DISTRITO DE SÃO ...	Favorável	3	DEP.Be
4	4	1	2013	18/12/2014 ARQUIVADO A...	DEP.PEDRO LUPION	DEM	CCJ, CDDM, CDHC	ALTERA A LEI Nº 15.128/2006, E...	Favorável	3	DEP.Pé
5	5	1	2013	03/12/2013 DIRETORIA LE...	DEP.PEDRO LUPION	DEM	CCJ, CDDCAI, CDHC	ESTABELECE A POLÍTICA DE P...	Favorável	3	DEP.Ev
6	6	1	2013	22/04/2014 ARQUIVADO	DEP.PEDRO LUPION	DEM	CCJ, CDDM, CDHC	DESTINA ÀS MULHERES VÍTIMA...	Favorável	3	DEP.Be
7	7	1	2013	10/04/2013 ARQUIVADO A...	DEP.PEDRO LUPION	DEM	CCJ	DISPÕE SOBRE A PRIORIDADE ...	Contrário	3	DEP.Pa
8	8	1	2013	20/12/2013 DIRETORIA LE...	DEP.PEDRO LUPION	DEM	CCJ, CDHC, CDC, CIC	TORNA OBRIGATÓRIA A AFIÇAÇ...	Favorável	3	DEP.Al
9	9	1	2013	20/12/2013 DIRETORIA LE...	DEP.NEY LEPREVOST	PSD	CCJ, CSP, CDHC	DISPÕE SOBRE A PRESENÇA ...	Favorável	3	DEP.Te
10	10	1	2013	13/11/2013 DIRETORIA LE...	DEP.NEY LEPREVOST	PSD	CCJ, CSEP, CIC	ESTABELECE A UTILIZAÇÃO DE...	Favorável	3	DEP.Pé
11	11	1	2013	18/12/2014 ARQUIVADO A...	DEP.NEY LEPREVOST	PSD	CCJ	DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DA ...	Sem parecer	3	Não inf
12	12	1	2013	19/04/2013 ARQUIVADO A...	DEP.EVANDRO JUNIOR	PSDB	CCJ	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORI...	Contrário	3	DEP.W
13	13	1	2013	10/04/2013 ARQUIVADO A...	DEP.WILSON QUINTEI...	PSB	CCJ	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORI...	Contrário	3	DEP.Ca
14	14	1	2013	18/12/2014 ARQUIVADO A...	DEP.NEY LEPREVOST		CCJ	DISPÕE SOBRE A REDUÇÃO D...	Sem parecer	3	Não inf
15	15	1	2013	06/05/2014 ARQUIVADO A...	DEP.NEY LEPREVOST	PSD	CCJ	REGULAMENTA AS NORMAS D...	Contrário	3	DEP.Ca
16	16	1	2013	18/12/2014 ARQUIVADO A...	DEP.NEY LEPREVOST	PSD	CCJ	DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DA ...	Sem parecer	3	Não inf
17	17	1	2013	18/12/2014 ARQUIVADO A...	DEP.BERNARDO CARLI	PSDB	CCJ, COPTC, CIC	REGULAMENTA A PUBLICIDADE...	Favorável	3	DEP.Pe
18	18	1	2013	10/04/2013 ARQUIVADO A...	DEP.LUIZ ACCORSI	PSDB	CCJ	DISPÕE SOBRE A IMPLEMENTA...	Contrário	3	DEP.Ev
19	19	1	2013	05/02/2014 DIRETORIA LE...	DEP.BERNARDO CARLI	PSDB	CCJ, CES, COPTC	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORI...	Favorável	3	DEP.Te
20	20	1	2013	13/03/2013 DIRETORIA LE...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJ	MENSAGEM Nº 002/2013 - CRIA ...	Favorável	1	DEP.Ac
21	21	1	2013	18/12/2014 ARQUIVADO A...	DEP.RASCA RODRIG...	PV	CIC, CCJ, CF	DISPÕE SOBRE A PRESUNÇÃO...	Favorável	3	DEP.Ca
22	22	1	2013	24/05/2013 DIRETORIA LE...	DEP.GILBERTO MART...	PMDB, PPS	CCJ	DECLARA DE UTILIDADE PÚBLI...	Favorável	3	DEP.Fe
23	23	1	2013	20/03/2013 DIRETORIA LE...	DEP.DR BATISTA	PMN	CCJ	DECLARA DE UTILIDADE PÚBLI...	Favorável	3	DEP.Fe

Visualização de dados Visualização da variável

IBM SPSS Statistics O processador está pronto

## BANCO DE DADOS

**Banco de Dados Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (Visualização das variáveis).**

ALESP 2013 (19-01-2015) hoje - Copia\_15.sav [Conjunto\_de\_dados2] - IBM SPSS Statistics Editor de dados

Arquivo Editar Visualizar Dados Transformar Analisar Marketing direto Gráficos Utilitários Janela Ajuda

	Nome	Tipo	Largura	Decimais	Rótulo	Valores	Ausente	Colunas	Alinhar	Medir	Função
1	ORDEM	Sequência	10	0	ORDEM DO P...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Ordinal	Entrada
2	PROJETO	Sequência	30	0	PRODUÇÃO L...	{1, Projeto d...	Nenhum	10	Esquerdo	Nominal	Entrada
3	ANO	Sequência	14	0	ANO DE ELAB...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Ordinal	Entrada
4	LOCALIZAÇ...	Sequência	802	0	LOCALIZAÇÃO...	Nenhum	Nenhum	39	Esquerdo	Nominal	Entrada
5	AUTOR	Sequência	1435	0	AUTOR DO PR...	Nenhum	Nenhum	15	Esquerdo	Nominal	Entrada
6	PARTIDO	Sequência	112	0	PARTIDO DO ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
7	COMISSÕES	Sequência	50	0	COMISSÕES ...	Nenhum	Nenhum	9	Esquerdo	Nominal	Entrada
8	APRECIAÇ...	Sequência	21	0	TIPO DE APRE...	{0, Não infor...	Nenhum	10	Direito	Nominal	Entrada
9	EMENTA	Sequência	811	0	ASSUNTO DO ...	Nenhum	Nenhum	48	Esquerdo	Nominal	Entrada
10	PARECER	Sequência	322	0	PARECER DA ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
11	TRAMITAÇÃO	Sequência	40	0	REGIME DA T...	{1, Urgência...	Nenhum	9	Esquerdo	Nominal	Entrada
12	INDEXAÇÃO	Sequência	646	0	INDEXAÇÃO	Nenhum	Nenhum	21	Esquerdo	Nominal	Entrada
13	RELATOR	Sequência	112	0	RELATOR DO ...	Nenhum	Nenhum	16	Esquerdo	Nominal	Entrada
14	BASE	Sequência	90	0	PARTIDO DO ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
15	MATÉRIA	Sequência	39	0	MATÉRIA DO ...	Nenhum	Nenhum	10	Esquerdo	Nominal	Entrada
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											

Visualização de dados Visualização da variável

IBM SPSS Statistics O processador está pronto



## BANCO DE DADOS

## Banco de Dados Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (Visualização dos Dados)

ALESP 2013 (19-01-2015) hoje - Copia\_15.sav [Conjunto\_de\_dados2] - IBM SPSS Statistics Editor de dados

Arquivo Editar Visualizar Dados Transformar Analisar Marketing direto Gráficos Utilitários Janela Ajuda

1 : PARECER Sem parecer Visível: 15 de 15 variáveis

	ORDEM	PROJETO	ANO	LOCALIZAÇÃO	AUTOR	PARTIDO	COMISSÕES	APRECIÇÃO	EME
1087	51	2	2013	19/03/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.03...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Estende o benefício de que trata a Lei
1088	52	2	2013	09/05/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.03...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Dispõe sobre o efetivo da Polícia Milita
1089	53	2	2013	29/04/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.03...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Institui a Diária Especial por Jornada E
1090	54	2	2013	11/12/2014. Publicado substitutivo nº 1, de 2014, Tribunal d...	PODER JUDICIÁRIO		CCJR, CFOP	1	Altera a Organização e a Divisão Judic
1091	55	2	2013	04/02/2014. PRONTO PARA A ORDEM DO DIA.	PODER JUDICIÁRIO		CCJR	1	Dispõe sobre cargos no Quadro do Trib
1092	56	2	2013	13/12/2014. Publicado ofício nº 71/2014, do Sindicato dos ...	PODER JUDICIÁRIO		CCJR, CFOP	1	Dispõe sobre o requisito de ingresso n
1093	57	2	2013	19/03/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.03...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Dispõe sobre a concessão do abono c
1094	58	2	2013	16/01/2015. Publicada a Lei Complementar nº 1.259, de 15...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Autoriza o Poder Executivo a instituir s
1095	59	2	2013	08/04/2014. Publicada a Lei Complementar Nº 1.239, de 07...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Institui Adicional de Local de Exercício
1096	60	2	2013	19/03/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.03...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Dispõe sobre reclassificação dos salár
1097	61	2	2013	18/08/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.03...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Institui a Bonificação por Resultados -
1098	62	2	2013	05/08/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.03...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CS, ...	1	Altera a Lei Complementar nº 846, de
1099	63	2	2013	03/04/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.03...	PODER EXECUTIVO	PSDB	CCJR, CAP...	1	Dispõe sobre a reclassificação dos sal
1100	1	3	2013	17/09/2013. Publicado o ofício Nº s/n, da Associação Pauli...	DEP.Campos Macha...	PTB, PSB,...	CCJR	1	Acrescenta § 3º ao artigo 94.
1101	2	3	2013	03/12/2013. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.02...	DEP.Alencar Santana...	PT, PSD, ...	CCJR	1	Dá nova redação ao título da seção I d
1102	3	3	2013	02/07/2013. Publicado Ofício nº 352/2013, da FENALE, ma...	DEP.Estevam Galvão,...	DEM, PTB...	CCJR	1	Acresce artigo no Ato das Disposições
1103	4	3	2013	09/05/2014. Arquivado pelo Setor de Arquivo na caixa 17.02...	DEP.Marco Aurélio, E...	PT, PSB, ...	CCJR	1	Acrescenta o § 4º ao artigo 239, visan
1104	5	3	2013	23/10/2013. Devolvido sem voto	DEP.Pedro Tobias, C...	PSDB, PT...	CCJR	1	Altera os artigos 174 e 175 da Constitu
1105	6	3	2013	23/10/2013. Devolvido sem voto	DEP.Enio Tatto , Luiz...	PT, PTB, ...	CCJR	1	Altera os artigos 174 e 175, que dispõ
1106	7	3	2013	02/10/2013. PRONTO PARA A ORDEM DO DIA.	DEP.João Paulo Rillo ...	PT, SDD, ...	CCJR	1	Inclui o artigo 172-A no Capítulo II, das
1107	8	3	2013	17/10/2013. Anexado ao Proposta de emenda à Constituiç...	DEP.Hamilton Pereira...	PT, PSD, ...	CCJR	0	Altera a redação do § 6º do artigo 28,
1108	9	3	2013	18/11/2013. Presidente solicita Relator Especial.	DEP.Beth Sáhão , Ad...	PT, PP, P...	CCJR	1	Altera a redação do item 8 do § 2º do
1109	10	3	2013	09/12/2013. Presidente solicita Relator Especial.	DEP.Milton Leite Filh...	PT, PP, P...	CCJR	1	Altera os artigos 174 e 175 e acrescer

Visualização de dados Visualização da variável

IBM SPSS Statistics O processador está pronto

## BANCO DE DADOS

### Banco de Dados Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (Visualização das variáveis).

ALBA 2013 true\_3.sav [Conjunto\_de\_dados3] - IBM SPSS Statistics Editor de dados

Arquivo Editar Visualizar Dados Transformar Analisar Marketing direto Gráficos Utilitários Janela Ajuda

	Nome	Tipo	Largura	Decimais	Rótulo	Valores	Ausente	Colunas	Alinhar	Medir	Função
1	ORDEM	Sequência	17	0	ORDEM DO P...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Ordinal	Entrada
2	PROJETO	Sequência	40	0	PRODUÇÃO L...	{1, Projeto d...	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
3	ANO	Numérico	30	0	ANO DE ELAB...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Ordinal	Entrada
4	LOCALIZAÇ...	Sequência	333	0	LOCALIZAÇÃO...	Nenhum	Nenhum	25	Esquerdo	Nominal	Entrada
5	AUTOR	Sequência	101	0	AUTOR DO PR...	Nenhum	Nenhum	18	Esquerdo	Nominal	Entrada
6	PARTIDO	Sequência	115	0	PARTIDO DO ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
7	COMISSÕES	Sequência	142	0	COMISSÕES ...	Nenhum	Nenhum	13	Esquerdo	Nominal	Entrada
8	EMENTA	Sequência	592	0	INDEXAÇÃO	Nenhum	Nenhum	34	Esquerdo	Nominal	Entrada
9	PARECER	Sequência	413	0	PARECER DA ...	Nenhum	Nenhum	7	Esquerdo	Nominal	Entrada
10	TRAMITAÇÃO	Sequência	438	0	REGIME DA T...	{1, Urgência...	Nenhum	10	Esquerdo	Nominal	Entrada
11	RELATOR	Sequência	284	0	RELATOR DO ...	Nenhum	Nenhum	20	Esquerdo	Nominal	Entrada
12	BASE	Sequência	40	0	PARTIDO DO ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
13	MATÉRIA	Sequência	60	0	MATÉRIA DO ...	Nenhum	Nenhum	8	Esquerdo	Nominal	Entrada
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											

Visualização de dados Visualização da variável

IBM SPSS Statistics O processador está pronto

## BANCO DE DADOS

## Banco de Dados Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (Visualização dos Dados)

ALBA 2013 true\_3.sav [Conjunto\_de\_dados3] - IBM SPSS Statistics Editor de dados

Arquivo Editar Visualizar Dados Transformar Analisar Marketing direto Gráficos Utilitários Janela Ajuda

Visível: 13 de 13 variáveis

	ORDEM	PROJETO	ANO	LOCALIZAÇÃO	AUTOR	PARTIDO	COMISSÕES	EMENTA	PARECER	TRA
549	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. ZÉ NETO	PT	CCJ	Declara de Utilidade Pública a Associação Solidári...	Favorável	3	
550	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. NEUSA CADORE	PT	CCJ	Declara de Utilidade Pública a Associação dos Tra...	Favorável	3	
551	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. YULO OITICICA	PT	CCJ	Declara de Utilidade Pública o Instituto Fazer Acont...	Favorável	3	
552	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. YULO OITICICA	PT	CCJ	Declara de Utilidade Pública a Associação de Mora...	Favorável	3	
553	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. YULO OITICICA	PT	CCJ	Declara de Utilidade Pública a Fundação João Crist...	Favorável	3	
554	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. YULO OITICICA	PT	CCJ	Declara de Utilidade Pública o Instituto Irene Gail - ...	Favorável	3	
555	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. YULO OITICICA	PT	CCJ	Declara de Utilidade Pública a Associação Lutar pe...	Favorável	3	
556	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. CORONEL GILBERT...	PTN	CCJ	Declara de Utilidade Pública a Associação Comunit...	Favorável	3	
557	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. JOSÉ DE ARIMATÉIA	PRB	CCJ	Declara de Utilidade Pública a Associação Baiana ...	Favorável	3	
558	1	2013	27/03/2014 Encaminhado à Departa...	Dep. J. CARLOS	PT	CCJ	Declara de Utilidade Pública a Associação Feminin...	Favorável	3	
559	1	2013	31/01/2014 Sancionada a Lei nº 12.9...	PODER EXECUTIVO	PT	CCJ, CFOFC, CET...	Altera a Lei nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000.	Favorável	3	
560	2	2013	13/03/2013 Republicado no Diário Ofi...	PODER EXECUTIVO	PT	CCJ, CFOFC, CET...	Institui, sob a forma de Fundação Estatal de Direito...	Favorável	3	
561	2	2013	02/02/2015 Encaminhado à Coorden...	Dep. ROBERTO CARLOS	PDT	CCJ, CFOFC, CET...	Inclui o município de Catu como parte integrante da...	Sem pare...	3	
562	2	2013	10/07/2013 Sancionada a Lei Comple...	PODER JUDICIÁRIO		CCJ, CFOFC, CET...	Altera dispositivo da Lei Complementar nº 11 de 18 ...	Favorável	3	
563	2	2013	09/12/2013 Sancionada a Lei Comple...	PODER JUDICIÁRIO		CCJ, CFOFC, CET...	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 005, de ...	Favorável	3	
564	3	2013	07/03/2013 Recebido08/03/2013 Em f...	Dep. ZÉ NETO	PT	CCJ	Altera a redação do § 1º do art. 88 da Constituição ...	Favorável	3	
565	3	2013	10/07/2013 Recebido10/07/2013 Em f...	Dep. ELMAR NASCIMENTO	DEM	CCJ	Altera a redação do caput do art. 67 da Constituiçã...	Favorável	3	
566	3	2013	02/02/2015 Encaminhado à Coorden...	Dep. ZÉ NETO	PT	CCJ	Veda a reeleição para o mesmo cargo na Mesa Dir...	Sem pare...	3	
567	3	2013	02/02/2015 Encaminhado à Coorden...	Dep. ÁLVARO GOMES	PCdoB	CCJ	Modifica a redação do § 5º, do art. 67, da Constitui...	Sem pare...	3	
568	3	2013	02/02/2015 Encaminhado à Coorden...	Dep. CAPITÃO TADEU	PSB	CCJ	Dá nova redação e acresce aos dispositivos da Con...	Sem pare...	3	
569	3	2013	13/02/2014 Recebido13/02/2014 Em f...	Dep. EUCLIDES FERNAN...	PDT	CCJ	Altera os arts. 159 e 160 da Constituição Estadual,...	Favorável	3	
570	3	2013	02/02/2015 Encaminhado à Coorden...	Dep. ADERBAL FULCO C...	PP	CCJ	Altera os arts. 159 e 160 da Constituição Estadual,...	Sem pare...	3	
571	3	2013	08/01/2014 Encaminhado à Departa...	PODER EXECUTIVO	PT	CCJ	Altera o caput do art. 204 da Constituição do Estad...	Favorável	3	

Visualização de dados Visualização da variável

IBM SPSS Statistics O processador está pronto