

Ponencia #2

O processo decisório no Congresso Nacional: percepção da interação entre regras formais e informais por meio de estudos de caso

Autor: Osmar de Oliveira Aguiar (osmar.aguiar@camara.gov.br)

Analista Legislativo y investigador en La Cámara de los Diputados de Brasil

Ms. en Proceso Legislativo– CEFOR/Cámara de los Diputados

Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política, ALACIP. Pontífica Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Lima,
Peru, 2015

O processo decisório no Congresso Nacional: percepção da interação entre regras formais e informais por meio de estudos de casos

Osmar de Oliveira Aguiar

RESUMO: O artigo discute o resultado da interação das regras formais e informais no processo legislativo no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. São analisados dois estudo de casos: o cumprimento dos prazos regimentais e o processo eleitoral da presidência de comissões permanentes. Como resultado, percebe-se que a interação das regras formais e informais permite aos atores o alcance de metas dentro de um conjunto de leis formais que criam um ajuste desconfortável que vão de encontro a seus interesses.

Palavras-chave: regras formais e informais; instituições políticas; processo legislativo, Comissões da Câmara dos Deputados.

ABSTRACT: The article discusses the outcomes of the interaction of formal and informal rules in the legislative process within the committees of the Câmara dos Deputados. Two case studies are analyzed: compliance with procedural deadlines and the elections of the presidents of standing committees. As a result, it is clear that the interaction of formal and informal rules allows players achieve goals within a set of formal laws that create an uncomfortable fit against their interests.

Introdução

As regras informais estão presentes em diversos sistemas políticos e organizacionais e chegam a ser mais longevas que as regras formais. Entretanto, poucos estudos têm sido identificados a respeito da influência dessas regras no comportamento dos atores políticos e mesmo no processo legislativo como um todo.

No que diz respeito ao funcionamento do Poder Legislativo as pesquisas feitas sobre o assunto são raras, principalmente levando-se em conta que as produções científicas têm, principalmente no percurso da Ciência Política e do Direito comparado, utilizado como objeto de estudo as regras e normas formais e, em muitos casos, os produtos legislativos. Apenas recentemente atenção vem sendo destinada à trajetória dos elementos envolvidos no processo legislativo, ou seja, ao movimento interacional que ocorre no percurso do processo legislativo, o que engloba as instituições informais.

Diante dessa lacuna de estudo, no presente artigo pretende-se analisar a influência das regras informais no processo decisório no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e, especificamente, como tais instituições interferem no comportamento dos atores.

Para tanto, o estudo vale-se da teoria da abordagem neoinstitucionalista da Ciência Política, notadamente a escola da escolha racional, aplicada ao funcionamento do poder legislativo no estudo de caso das Comissões da Câmara dos Deputados.

Foram selecionados dois casos referentes ao dia a dia nas comissões permanentes. O primeiro caso diz respeito ao prazo de tramitação das proposições

legislativas na comissão e, por conseguinte, a construção da agenda das comissões. O assunto adquire relevância à medida que a interação das regras formais e informais na definição da prioridade de tramitação e em relação ao cumprimento dos prazos regimentais é que vai determinar o poder de agenda dos diversos atores envolvidos no processo decisório, abrangendo também o poder de veto e de não decisão.

O segundo caso é relativo à própria composição do colegiado, na eleição da sua presidência. A interação entre a regra formal e a informal é frequente nesse caso, cuja relevância se mostra evidente em razão de que o comando das comissões é que vai determinar a distribuição do poder na Câmara dos Deputados. Ademais, o Presidente das Comissões tem poder de agenda de veto em muitas das proposições que por lá tramitam.

2 Instituições, complexidade e as regras formais e informais

Apesar dos diversos conceitos utilizados para tratar de instituições na Ciência Política, de forma geral, pode-se encontrar como ponto de encontro entre as orientações teóricas atuais a necessidade da existência de um conjunto de regras de funcionamento e de estrutura para que se identifique um sistema como uma instituição.

Em artigo que discute o neoinstitucionalismo na Ciência Política, Nascimento (2009) oferece uma compilação dos principais conceitos utilizados para definir instituições e conclui que o argumento central compartilhado pela corrente neoinstitucionalista é que a ação dos atores políticos é moldada pelas instituições.

North (1990), representante da abordagem neoinstitucionalista da escolha racional, dá especial atenção ao problema das regras na instituição, para quem a interação dos indivíduos, desde os primórdios, foi feita a partir de regras, razão pela qual a sociedade também se organiza.

Essa abordagem da escolha racional parte do pressuposto de que atores sociais tendem a agir estrategicamente, manipulando o processo de tomada de decisões para que sejam mais favorecidos, visando, finalmente, a um resultado ótimo. Nesse caso, as escolhas realizadas por atores racionais são tomadas em contextos interdependentes e as instituições agem minimizando os custos de transação (LAPA, 2007).

De igual modo, instituições e organizações, ao fornecerem a estrutura para as interações humanas, reduzem também as incertezas. Para Grassi (2002) as instituições permitem estabilizar o sistema, pois servem de “placas sinalizadoras”, estabelecendo um padrão de comportamento entre os atores com grau de regularidade considerável. Assim, as instituições delineiam o elenco de comportamento esperado e aceito em contexto particular (FELIPE, 2008).

Nessa perspectiva, os atores compartilham conjuntos de preferências e se comportam de forma a maximizar suas preferências. Esse comportamento é estratégico, o que pressupõe uma série de cálculos sobre os possíveis resultados. No papel de coordenação da interação das ações humanas, as instituições, ou regras formais e informais, podem reduzir o custo de transação, constituindo um elemento relevante à eficiência e ao desenvolvimento.

Nessa perspectiva, convém diferenciar instituições de organizações. Para North (1990) existe uma diferença fundamental entre instituições e organizações. As primeiras se referem às regras do jogo, ao passo que as segundas englobam os seus agentes. Logo, as organizações podem ser de ordem política, como os partidos políticos e Câmaras Legislativas; de ordem econômica, como empresas cooperativas, sociedades anônimas e

propriedades agrícolas; e de ordem educacional, como escolas e universidades. São grupos de indivíduos envolvidos pelo mesmo propósito, buscando o alcance de um objetivo específico. Enquanto as instituições são criadas e alteradas pelas pessoas, as organizações podem ser entendidas como agentes de mudanças institucionais.

As sociedades desenvolvem as instituições a fim de reduzirem os custos de transação e coordenar as atividades humanas. Devido à alta abstração do conceito de instituição é alto, uma regra para a interação entre os indivíduos pode ter infinitos significados. Ou seja, as regras, em si, são instituições, que podem ser informais ou formais (NORTH, 1990).

Desse modo, na arena política, os atores respondem a diversos incentivos formais e informais, sendo que estes podem vir a superar aqueles. Nesse sentido, O'Donnell (1996) sustenta que, apesar das instituições formais, nas democracias existem outras instituições que, a depender de como os estudiosos realizam sua pesquisa, não são reconhecidas como variável importante. Trata-se das instituições informais. O'Donnell (1996) prossegue definindo essas instituições como sendo aquelas que carregam uma pauta regularizada de interações conhecidas, praticadas e aceitas (mas não aprovada normativamente) por atores cuja expectativa é seguir atuando de acordo com as regras sancionadas e apoiadas por ela.

Isso permite reconhecer que nos regimes democráticos existem práticas informais que são institucionalizadas. Sem elas, a racionalidade e o comportamento dos atores não poderiam ser compreendidos. Por conta disso, O'Donnell (1996) defende que os estudos não se concentrem apenas nas instituições e regras formais, mas também nas regras e instituições informais, geralmente encobertas, mas que têm uma enorme influência no funcionamento de muitas democracias e organizações.

Essa coexistência entre as instituições informais e os sistemas democráticos permite àquelas influenciarem no funcionamento da democracia, tanto na qualidade dessa como na sua estabilidade. Algumas vezes, as instituições informais prejudicam as instituições formais, mas também podem reforçá-las, transformá-las e até mesmo substituí-las (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Desse modo, tanto as instituições formais quanto as informais têm mecanismos estabelecidos para obrigar os atores a cumprir as regras determinadas. Os códigos de conduta são representados pelo conjunto de normas de cunho moral e preceitos legalmente constituídos, e de caráter obrigatório, as convenções, que são acordos pactuados entre duas ou mais pessoas. As normas de comportamento são as regras e conceitos de comportamento que devem ser seguidos, seja por imposição moral, seja por imposição de lei. Elas influenciam e são influenciadas pelas instituições formais (DINIZ, 2003).

Destarte, ao conceituar regras formais e informais, North (1990) exemplifica as primeiras como as leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção, e as segundas como as normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade.

Logo, as instituições formais falham ou não são suficientes para explicar boa parte dos comportamentos políticos (LAWOTI, 2010). Isso porque, nas democracias existem outras instituições que, a depender de como os estudiosos realizam sua pesquisa, não são reconhecidas como variável importante. Trata-se das instituições informais, que são aquelas instituições que carregam uma pauta regularizada de interações conhecidas, praticadas e aceitas (mas não aprovada normativamente) por

atores cuja expectativa é seguir atuando de acordo com as regras sancionadas e apoiadas por ela (O'DONNELL, 1996).

Quanto ao modo de sanção, enquanto a aprovação e a desaprovação das instituições formais são sancionadas pelo Estado, as instituições informais são fundamentadas somente no fato de sua existência e efetividade. O poder de sanção envolvido com elas está amplamente ligado aos mecanismos sociais de exclusão ou pura e simplesmente baseados em condições em que sua não utilização minimiza as chances de acesso a bens e serviços (LAUTH, 2000).

Assim, a autoridade das instituições informais se assenta em várias fontes, das quais se destacam: elevado grau de aceitação social, o que lhe traz legitimidade; autopromulgação, o que leva à autoafirmação da regra na sociedade; e decisões vinculativas (LAUTH, 2000).

Portanto, o conceito de instituições informais até então esteve vinculado a uma prática arraigada em uma comunidade, próxima à herança cultural. Para Helmke e Levitsky (2006), no entanto, as instituições informais são as regras compartilhadas socialmente, usualmente não escritas, que são criadas, comunicadas e respeitadas fora dos canais sancionados oficialmente. Logo, as regras informais não são fruto de herança cultural, pois muitas vezes esse tipo de instituição não está arraigado em valores compartilhados, mas, sobretudo, em expectativas compartilhadas de comportamento e sanção.

Para Leiras (2004), o que distingue as instituições formais das informais é o que ele chama de imposição externa (enforcement), caracterizada pela concentração da autoridade para monitorar a ação e aplicar sanções em uma "terceira parte"². Essa consideração parte do pressuposto de que as instituições formais são altamente codificadas, ao passo que as informais são socialmente compartilhadas.

As instituições informais regulam e moldam o comportamento do indivíduo sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito. Ou seja, à medida que as instituições informais privilegiam os aspectos relacionais do comportamento, as penalidades para atitudes fora dos padrões institucionais são também basicamente relacionais, marcadas, por exemplo, por afastamento ou exclusão do grupo (FELIPE, 2008).

Nesse sentido, as instituições informais nascem, estabelecem-se e se legitimam sem que sejam frutos da ação deliberada dos indivíduos e podem não apresentar objetivos específicos. Isto quer dizer que o processo social de institucionalização de comportamentos pode acontecer, não somente independentemente das vontades individuais envolvidas, mas, inclusive, em detrimento destas (FELIPE, 2008).

Como as instituições informais evoluem gradativamente com a cultura, elas fornecem informações valiosas sobre *path dependence*, que explica a tendência de as regras informais serem mais duráveis que as formais, pois estão enraizadas em uma sociedade como um patrimônio cultural (HÄMÄLÄINEN, 2003).

Já as instituições formais, conforme explica Hämäläinen (2003), podem ser substituídas do dia para a noite, simplesmente com a aprovação de uma nova lei ou

² Subyace a este argumento uma metáfora espacial: hay un "adentro" y un "afuera" de la interacción regulada por instituciones; los actores están adentro y las "terceras partes" afuera. Una versión similar de este argumento describe a las instituciones informales como auto-impuestas (self-enforcing) en contraste implícito con instituciones que serían hetero-impuestas, es decir, sostenidas por algo que no es parte de la institución misma (LEIRAS, 2004)

norma regulamentadora, pois nascem de uma ação deliberada, com fins específicos e podem ser facilmente mudadas.

3 Regras informais no processo legislativo: implicações do método

A palavra de regra vem do Latim *regula*, que veio do verbo *regere*, “determinar, dirigir, guiar, fazer andar em linha reta”, ligado a *rex*, “rei”. Segundo o Dicionário Michaelis (1998), numa das acepções da palavra regra é o que se acha determinado pela lei ou pelo uso.

As regras são a base a partir da qual os atores políticos avaliam suas estratégias de ação e os riscos que correm, além de garantirem estabilidade e segurança institucional suficientes para a manutenção de uma ordem. Nesse sentido, faz-se importante compreender as motivações relacionadas à opção pelas regras de caráter informal e como essas regras interagem entre si visando à obtenção de resultado ótimo. Entretanto, isso não exclui a possibilidade de que as regras dos jogos “jogados” no interior das instituições democráticas sejam diferentes do que é ditado pelas regras formais. Assim, o grau de consolidação de um sistema democrático virá com uma lacuna menor entre as instituições formais e os comportamentos dos atores (O’DONNELL, 1996).

De uma maneira geral, as relações estabelecidas constitucionalmente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a estrutura burocrática, o federalismo, os sistemas eleitorais e partidários, têm sido considerados como elementos explicativos do funcionamento, estado e grau de consolidação dos sistemas democráticos. Entretanto, o desempenho das democracias latino-americanas entre outras tem demonstrado que, muitas vezes, o comportamento político dos atores tem-se desviado do que foi estabelecido por trás das regras formais (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Essa situação tem levado a que se questione a capacidade da literatura, notadamente sobre as relações entre Legislativo e Executivo, de explicar o funcionamento real da democracia e de enfatizar a importância de incorporar nos estudos o papel que as regras e instituições informais possuem (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

O estudo de como as regras informais são utilizadas na prática requer um questionamento a respeito de como surgiram, por que surgiram e como interagem. Nessa direção, Helmke e Levitsky (2006) questionam os estudos a respeito das regras informais, enfatizando que apenas abordam a emergência delas nas instituições em termos de seus supostos efeitos, sem, no entanto, identificar os mecanismos que levaram a sua criação, bem como sua interação com as regras formais.

Os questionamentos de Helmke e Levitsky (2006) perpassam notadamente por questões metodológicas, ou seja, porque as regras informais, na maior parte das vezes, não estão expressas e são invocadas durante o dinâmico processo de tomada de decisão, o tradicional método de observar o produto legislativo (como as leis e as proposições normativas) ou as regras formais (os regimentos internos e as constituições) não é adequado para o estudo do processo pelo qual passa uma proposição normativa até que seja transformada em lei ou até que seja descartada.

Ferreira Júnior, Perlin e Rocha (2012), em artigo que descreve toda a trajetória de um projeto de lei sobre a reforma política, chamam atenção para o fato de que, durante o processo legislativo, elementos e atores diversos interagem de forma extremamente complexa. Por trás da simples aprovação ou rejeição de uma proposição normativa há um percurso de tomada de decisão repleto da influência de instituições

formais e informais, que só podem ser acessadas por meio do acompanhamento do processo. Durante a trajetória, história, instituições, atores políticos e acasos, são analisados como elementos cujas interações podem explicar os resultados surpreendentes ou as permanências aparentemente injustificáveis, como é o caso do projeto de lei por eles estudado.

Com a utilização do método que acompanha o movimento do processo, os autores (FERREIRA JÚNIOR; PERLIN; ROCHA, 2012) identificaram que as motivações por trás das tomadas de decisões não são lineares e, muitas vezes, podem parecer contraditórias quando confrontadas com os estudos sobre o legislativo. Observaram que, dentro da perspectiva da escolha racional, os atores políticos buscam fazer valer as suas preferências adotando medidas regimentais ou não, ou seja, formais ou informais, mas que nem sempre o percurso está totalmente controlado.

Para Helmke e Levitsky (2006), isso decorre do fato de que enquanto as regras ou instituições formais garantem estabilidade e diminuição do risco, as informais incorporam maior instabilidade e falta de informação no processo de tomada de decisão, representando, assim, incerteza, por um lado, e, por outro, flexibilidade, o que pode ser benéfico e necessário a depender da posição dos atores políticos.

Há três possíveis motivações para a escolha das regras informais no contexto organizacional. A primeira delas decorre do fato de que as regras formais são incompletas e, por isso, definem apenas os parâmetros, mas não todas as contingências. Por conseguinte, os atores operam no contexto informal desenvolvendo normas e procedimentos que tornam ágeis seu trabalho ou resolvem os problemas não prescritos pela norma formal (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Em segundo, as normas informais podem ser a segunda melhor opção para os atores que preferem, mas não podem alcançar uma solução pela regra formal. A eles, falta poder para mudar a regra formal. Em outras palavras, os atores criam as instituições informais quando julgam que essa ação envolve custo menor do que alterar as regras formais (MERSHON, 1994). Podem também funcionar como segunda opção quando as regras formais existem, mas não têm efetividade. Atores políticos criam regras informais para mudar instituições formais que não trabalham em seu benefício, já que o custo de uma mudança formal é extremamente alto. Por isso, os atores políticos têm receio de criar novas instituições que sejam difíceis de serem derrubadas, e então eles experimentam com regras informais (MERSHON, 1994).

Já a terceira motivação para a criação de instituições informais é que os atores podem perseguir objetivos que não são publicamente aceitáveis, variando do impopular ao ilegal. Lauth (2000; 2004) faz distinção de três tipos de relações entre as regras formais e informais. A primeira dessas relações é a do tipo complementar, em que regras formais e informais coexistem lado a lado e se reforçam mutuamente. Em segundo lugar, há o tipo de relações substitutivas, em que ambas são eficazes no sentido de serem funcionalmente equivalentes. Finalmente, o tipo de relações de conflito, quando os dois sistemas de regras são incompatíveis.

Pode-se observar, assim, que dentro da abordagem neoinstitucionalista da escolha racional, as regras ou instituições informais possuem grande importância, já que influenciam a tomada de decisão de diferentes formas. O ponto nodal é que são de difícil acesso aos pesquisadores, principalmente no percurso dinâmico e complexo do processo legislativo.

Para uma aproximação do objeto, serão analisados, a seguir, três casos de influência ou preponderância de regras informais no processo legislativo no âmbito de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

4 O caso das comissões da Câmara dos Deputados: três exemplos de regras informais

A Constituição de 1988 inovou ao dotar as comissões permanentes da Câmara dos Deputados do poder de finalizar o processo legislativo sem a necessidade de levá-lo ao Plenário para deliberação. Esse poder, também chamado de poder conclusivo na Câmara dos Deputados e terminativo no Senado, não é absoluto, pois o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012) limita-o, excluindo dessa regra proposições, seja pela iniciativa e natureza, seja pela fase de tramitação. Há ainda as situações em que o Regimento prevê a perda do poder conclusivo, deixando ao Plenário a palavra final.

Dessa forma, infere-se que o objetivo do constituinte era racionalizar o processo legislativo e fortalecer e valorizar o debate no âmbito das comissões, que se caracterizam pela estrutura colegiada de deliberação e pela existência de um presidente e três vice-presidentes, os quais, via de regra, são eleitos pelos membros após indicação do líder das bancadas.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012) divide as comissões em permanentes e temporárias. As primeiras, também chamadas de temáticas, integram a estrutura institucional da Câmara e são divididas de acordo com os campos temáticos de interesse social ou áreas de atividade, cujas funções vão desde discussão e votação de proposições legislativas até atividades de controle das ações governamentais. As segundas são criadas para determinados fins e têm duração limitada. Nelas estão as CPIs e as comissões especiais.

As comissões permanentes são órgãos técnicos compostos por parlamentares, que podem participar como membros titulares e suplentes. Dentre as finalidades desses colegiados, destacam-se a de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Com relação a determinadas proposições ou projetos, as comissões devem manifestar-se com a emissão de opinião técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes de o assunto ser levado ao Plenário. Em relação a outras proposições, elas decidem, aprovando ou as rejeitando, sem a necessidade de passarem elas pelo Plenário da Casa, resultado do chamado poder conclusivo³. A cada ano, em tese, é renovada a composição desses órgãos, bem como sua presidência.

O estudo das comissões na teoria neoinstitucionalista sob a perspectiva da escola da escolha racional focaliza o funcionamento do Congresso Americano e baseia-se no modelo principal-agente, no qual um principal delega tarefas para um agente num ambiente de informação assimétrica, de modo que o bom funcionamento da relação depende da criação de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes (PEREIRA & MUELER, 2000). O estudo das comissões dentro dessa abordagem

³ O poder conclusivo, ou apreciação conclusiva, é a faculdade atribuída pela Constituição Federal às comissões do Poder Legislativo para que elas apreciem, em alguns casos, com poder decisivo, projetos de lei em substituição ao Plenário da respectiva Casa Legislativa. Essa importante competência dada às comissões foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Carta Política de 1988, com esteio em previsões similares existentes nas constituições italiana e espanhola (disponível em http://www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/jornal/jornal118/processo_legislativo.aspx)

se divide em três vertentes, cada uma atribuindo diferentes funções às comissões. São elas: teoria informacional, teoria distributivista e teoria partidária.

Na teoria informacional, resumida por Krehbiel (1991), o principal é a Câmara ou o Plenário, que concede certos poderes às comissões como incentivo para que se especializem, adquiram informação e repassem essa informação para o Plenário. Por conta disso, a permanência dos membros em determinada comissão geraria parlamentares especializados, reforçando o poder das comissões em relação ao plenário e constringendo os partidos através da regra de *seniority*, uma vez que a violação desta poderia acarretar “incerteza” ao plenário no que diz respeito aos possíveis resultados de determinada legislação.

A linha distributivista, por sua vez, busca explicar o comportamento no interior do Legislativo a partir do interesse individual do parlamentar por sua reeleição, o que tornaria o processo legiferante o resultado do equilíbrio das preferências individuais. Para a linha distributivista, o recrutamento para as comissões ocorreria de modo auto-seletivo, sendo que os parlamentares escolheriam as comissões visando o atendimento às suas bases eleitorais (LIMONGI, 1994). O quadro institucional, para a linha distributivista, seria o fator de estabilidade, reduzindo as incertezas quanto ao leque de escolhas dos atores (MULLER, 2005).

Já teoria partidária atribui ao partido majoritário a função de principal. Para Cox e McCubins (1993), as regras legislativas concedem ao partido majoritário uma série de vantagens e poderes especiais que são usados para controlar as ações das comissões em prol do interesse dos membros do partido. Nesse sentido, a autoridade central, exercida por meio das prerrogativas regimentais, possibilita aos líderes o controle das indicações para as comissões e o poder de agenda no processo legislativo.

4.1 o caso dos prazos nas comissões

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012) estabelece prazos a serem cumpridos para a apreciação de proposições no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. O art. 52 do Regimento Interno assim dispõe:

Art. 52. Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:

I - cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência;

II - dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade;

III - quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária;

IV - o mesmo prazo da proposição principal, quando se tratar de emendas apresentadas no Plenário da Câmara, correndo em conjunto para todas as Comissões, observado o disposto no parágrafo único do art. 121.

§ 1º O Relator disporá da metade do prazo concedido à Comissão para oferecer seu parecer (BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados, 1989)

O objetivo da norma regimental é garantir que todas as proposições sejam apreciadas e decididas em tempo razoável. No entanto, algumas características do Poder Legislativo podem influenciar no não cumprimento da norma formal. Em comparação com o Poder Judiciário, por exemplo, verifica-se que lá os processos são obrigados a ter um termo com a manifestação dos magistrados, pelo deferimento ou indeferimento nos autos. No poder legislativo, as regras regimentais formais, como visto, também estabelecem prazos para tornar mais célere o processo legislativo e obrigar os parlamentares à tomada de decisão.

No entanto, a regra descrita pelo regimento é ignorada a partir do momento que a agenda de votações de proposições nas comissões permanentes obedece ao perfil da presidência do colegiado, isto porque o Presidente da Comissão tem o poder regimental de organizar a pauta da Comissão. O poder de agenda do Presidente da Comissão é explícito na medida em que ele é quem define a pauta da comissão e, por isso, escolhe os projetos que deverão estar sujeitos à deliberação do colegiado. Nesse sentido, o Presidente da Comissão tem também a prerrogativa de retirar uma proposição de pauta, de ofício, antes e durante a discussão da matéria. Trata-se de um poder de agenda direto (AGUIAR, 2013).

Isso demonstra também que o processo decisório no Poder Legislativo não é marcado apenas pela decisão, mas também pela não-decisão. Assim, não se pode ignorar a possibilidade de que um indivíduo ou um grupo em uma comunidade participe mais vigorosamente para apoiar o processo de não-tomada de decisão (*nondecision-making process*) do que participa em decisões efetivas no curso do processo (BACHRATZ e BARATZ, 1962).

Há que se considerar também que o processo de não decisão pode envolver o desinteresse do parlamentar pelos temas de algumas proposições, seja porque não trazem uma relação direta com sua base, seja porque são “espinhosos” demais para que possam se manifestar sem se comprometerem (BACHRATZ e BARATZ, 1962)..

De igual modo, ao analisar a influência das regras informais no processo decisório no Plenário da Câmara dos Deputados, Aguiar (2015) adverte que a conjuntura, chamada de “**momento político**”, aparece também como uma das determinantes para que a organização da pauta siga caminhos diferentes do que dispõe o Regimento Interno. Nesse sentido, o Presidente da Câmara e os líderes partidários, ao organizarem a pauta, são influenciados pelos noticiários da grande imprensa, pela pressão de grupos de interesse, como lobbistas, sindicalistas, igrejas, bancadas específicas, além da forte influência do Poder Executivo e dos governos estaduais. Por conta disso, os prazos, regras de preferência e prioridade são deixados de lado.

Nesse sentido, é possível concluir que os prazos estabelecidos no Regimento Interno (BRASIL, 2012) deixam de ser observados diante da discricionariedade do Presidente da Comissão e do momento político. Ademais, como, as sanções estabelecidas pela regra formal não são aplicadas, cria-se um ambiente propício para reforçar a tendência à adoção do comportamento informal, capaz de gerar regras informais.

Nesse sentido, vale recuperar o estudo de Moisés (2011), que, em análise comparativa do prazo de tramitação das proposições de iniciativa do Poder Legislativo e do Executivo, conclui que a média de tramitação é de 271,4 dias para o executivo e de 964,8 para o legislativo, ou seja, três vezes e meia mais no último caso. Esse tempo, segundo Moisés (2011) é quase todo o tempo de mandato de um deputado e que, a

dependem da data de apresentação das iniciativas, elas sequer são aprovadas durante esse período.

No caso em análise, os resultados buscados pela adoção da regra informal são compatíveis com os procedimentos e regras formais. No entanto, por essas não alcançarem a aplicabilidade necessária, tornam-se inócuas, gerando espaço para a criação daquelas.

Portanto, em relação aos prazos no âmbito das comissões permanentes, apesar do objetivo das regras formalizadas de trazer uma ordem para que a Câmara possa deliberar, os atores políticos preferem a interação com regras informais, por diversos motivos, como o momento político e a discricionariedade do presidente da comissão.

4.2 o caso da eleição dos presidentes de comissões na Câmara dos Deputados

Os presidentes de comissões permanentes são atores importantes no processo decisório na Câmara dos Deputados. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) atribui ao presidente das comissões a tarefa de dirigir os trabalhos legislativos do órgão colegiado pelos quais é responsável. Além dessas tarefas, destacam-se as seguintes atribuições: dar à comissão e às lideranças conhecimento da pauta de reuniões; designar relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas; conceder a palavra aos membros da comissão, aos líderes e aos deputados que a solicitarem; submeter a votos as questões sujeitas à deliberação da comissão e proclamar o resultado da votação; resolver, de acordo com o Regimento, as questões de ordem ou reclamação suscitadas na comissão e definir a pauta das reuniões da comissão (AGUIAR, 2013).

Nesse sentido, resta evidente a influência do presidente de comissão na condução do processo legislativo no âmbito da comissão. Ressalte-se ainda que ele controla o processo de discussão e votação e, por isso, pode declarar aprovação ou rejeição de proposições a partir da votação, devendo aqueles que discordarem pedir a verificação⁴ do resultado ou do quórum. De igual modo, o presidente também dispõe de prerrogativas regimentais que podem ainda interferir no resultado final de uma deliberação quando decide o momento exato da votação, o que pode influenciar no quórum favorável ou contrário à matéria (AGUIAR, 2013).

Assim, a Constituição Federal, ao tratar da composição das Mesas das comissões permanentes, assim dispõe:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.**” (BRASIL, 1988)

4 A verificação de votação é o expediente usado pelos parlamentares durante o processo de votação de uma proposição legislativa para comprovar o quórum de votação. Muitas vezes, é usado como estratégia para impedir determinadas votações, tanto no Plenário da Câmara como no da Comissão está vazio. Seu uso encontra-se disposto no art. 185, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Vê-se, pelo texto da Constituição, que o princípio da representação proporcional será assegurado, tanto quanto possível, aos partidos e blocos parlamentares. Pela leitura desse dispositivo, infere-se primeiramente que a Mesa de cada comissão deverá ter a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares da Casa, ou seja, o maior partido leva cada cargo de Presidente, e os três seguintes, as vice-presidências de cada comissão.

Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) assim dispõe em seu art. 39:

“Art. 39. As comissões terão um Presidente e três Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição.

§ 1º O Presidente da Câmara convocará as Comissões Permanentes para se reunirem em até cinco sessões depois de constituídas, para instalação de seus trabalhos e eleição dos respectivos Presidente, Primeiro, Segundo e Terceiro Vice-Presidentes” (BRASIL, 1989).

A leitura do texto do art. 39 do Regimento Interno deixa evidente a existência de eleições para a Presidência e Vice-Presidência das comissões permanentes. Trata-se de uma regra formal a ser cumprida pelos parlamentares da Câmara dos Deputados. Na prática, as eleições acontecem, de fato, com as mesmas formalidades exigidas para a eleição da Mesa Diretora, conforme definido nos parágrafos seguintes do mencionado dispositivo:

“§ 4º Presidirá a reunião o último presidente da comissão, se reeleito deputado ou se continuar no exercício do mandato e, na sua falta, o deputado mais idoso da Comissão, dentre os de maior número de legislaturas.

§ 5º O membro suplente não poderá ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da Comissão.”

Diante disso, constata-se a existência de uma regra formal explícita que disciplina as regras e requisitos para a eleição das presidências de comissões permanentes, como a do art. 39 do Regimento Interno. Infere-se da análise do texto do art. 39 que a eleição do presidente de comissão será realizada em um pleito em que o mais votado dos candidatos será eleito para o cargo. No entanto, mais adiante o próprio regimento interno define que devem ser observados os procedimentos descritos no art. 7º, no que couber. Esse artigo trata dos critérios para a eleição da Mesa Diretora, o qual exige o registro individualmente ou por chapa, de candidatos previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares aos cargos que, de acordo com o princípio da representação proporcional, tenham sido distribuídos a esses Partidos ou Blocos Parlamentares.

Essa eleição necessita, portanto, de uma complementação, que não está formalizada nas regras regimentais. Trata-se de um acordo que permita não só definir a legenda partidária ou bloco parlamentar que ocupará a presidência das comissões, como também a indicação dos nomes dos deputados escolhidos. O regimento dispõe apenas a observação do que chama de princípio da representação proporcional.

Segundo Rabelo-Santos (2005), já fazem parte da tradição da Câmara dos Deputados os acordos de líderes para superar as normas regimentais, em face de

impasses surgidos no processo legislativo ordinário, afastando-se, no caso específico, a aplicação das normas regimentais afetas ao objeto do entendimento político.

Da simples análise do caput do art. 39, associado ao disposto no art. 7º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, infere-se que o princípio da representação proporcional a ser aplicado nas eleições dos presidentes de comissões é o mesmo da eleição para Presidente da Câmara dos Deputados. Segundo esse entendimento, deduz-se que as quatro vagas da presidência⁵ caberiam aos quatro maiores partidos com representação na Câmara, em todas as comissões permanentes, o que deixaria fora das presidências as demais agremiações partidárias.

No bojo desses novos acordos está o entendimento de que a representação proporcional deve ser entendida, no âmbito das comissões permanentes, como uma distribuição das presidências de forma proporcional em todas as comissões, algo semelhante ao cálculo de proporcionalidade que os tribunais eleitorais usam para auferir as vagas nas eleições para os cargos proporcionais. Logo, por esses acordos, a quantidade de comissões a que cada partido ou bloco partidário fará jus depende do cálculo da chamada “proporcionalidade partidária.

Logo, a inferência que se pode fazer é que o primeiro arranjo já foi definida para relativizar o conceito de representação proporcional previsto no Regimento Interno e na Constituição Federal, ao estabelecer que cada partido ou bloco escolheria uma comissão.

Assim, percebe-se que a escolha das comissões já foi feita previamente pelos partidos na reunião do Colégio de Líderes. Posteriormente, o nome do representante é definido nas reuniões de bancada ou bloco, o que torna a eleição prevista no art. 38 do Regimento Interno uma mera formalidade.

Os acordos informais permitem a participação de uma gama muito ampla de partidos políticos nas presidências de comissões, em vez de apenas os quatro maiores, conforme o entendimento que se extrai da leitura do art. 58 da Constituição Federal e 39 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, fundados no princípio da representação proporcional.

O objetivo é permitir aos partidos maiores e da Maioria a aprovação das políticas públicas necessárias, já que, ter a presidência de todas as comissões não lhes garante a maioria para aprovar suas proposições em todas elas, o que poderia ser um grande problema. Portanto, esse acordo seria uma forma de compartilhar o poder com as demais agremiações partidárias, garantindo a governabilidade e permitindo a aprovação de políticas públicas importantes.

Diante disso, infere-se que os acordos trouxeram vantagens tanto para os grandes partidos, como para os pequenos partidos, de forma que todos pudessem ser contemplados com a distribuição do poder. Aos partidos menores, garantiu-se a Presidência de comissões menores ou intermediárias. Os grandes partidos ficaram, pelo menos, com as comissões mais importantes, como CCJC (por onde passam todas as proposições) e CFT, a fim de controlarem o processo legislativo.

Destarte, os resultados obtidos simplesmente pela eleição dos presidentes de comissões, conforme determinado pelo art. 39 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ainda que aplicado somente o princípio da representação proporcional

5 A presidência das comissões, segundo o art. 39 do Regimento Interno da Câmara, compõe-se de 1 Presidente e 3 vice-presidentes.

determinado pelo art. 7º, poderiam não ser os mesmos se não fossem aplicadas as regras informais criadas pela reunião do Colégio de Líderes, como verificado na análise dos quatro anos da 54ª Legislatura. Logo, quanto ao resultado, há uma interferência da regra informal fulcrada na decisão do Colégio de Líderes na regra formal, presente no Regimento Interno.

Nesse caso, o acordo (regra informal) funciona como uma alternativa ao conteúdo das regras formais, a fim de alcançar os resultados pretendidos pelos atores e reduzir as incertezas das bancadas quanto à presidência das comissões, uma vez que o texto da regra formal do art. 39 não é suficiente para garantir a satisfação dos objetivos dos atores.

Nesse sentido, essa regra informal se enquadraria, segundo a tipologia Helmke e Levitsky (2004; 2006), como regras informais acomodativas. Esse tipo de regra informal preenche uma lacuna, seja abordando contingências não definidas nas regras formais, seja facilitando a busca de metas individuais com objetivos no âmbito das instituições informais (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

Para Siavelis (2006), por esse tipo de regra informal os atores contam com um incentivo muito forte para criar uma regra alternativa à formal, a fim de alcançar metas dentro de um conjunto de leis formais que criam um ajuste desconfortável que vão de encontro a seus interesses.

A criação desse tipo de regra ocorre onde os atores obtêm ganhos iguais a partir de sua criação, com expectativas compartilhadas sobre resultados negativos e positivos e onde as incertezas quanto aos resultados da regra formal acabam institucionalizando sua prática (SIAVELIS, 2006).

Apesar de a regra estar implícita, uma das sanções para o descumprimento de tais regras está formalizado no § 2º do art. 40 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989), estabelecendo a perda do cargo de presidente e vice-presidente de comissão ao parlamentar que mudar de legenda partidária.

Ademais, qualquer ameaça ao acordo é seguida de uma punição feita pelo próprio líder do partido, seja ela pela troca de comissão ao membro que ameaça o acordo, seja pela interferência do Presidente da Câmara para garantir o que foi acertado na reunião de líderes.

Um exemplo de sanção aplicada aos que fogem à regra informal ocorreu na Câmara dos Deputados em 1995. O acordo que havia sido firmado na reunião de líderes correu o risco de ser rompido em razão dos membros da Comissão de Agricultura, que não concordavam com a indicação do PT (Partido dos Trabalhadores) para a presidência do colegiado. O Presidente da Câmara à época, deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA) interveio para o cumprimento do acordo, além de ameaçar impor sanções a quem o descumprisse, conforme se depreende da matéria jornalística publicada na época:

Luís Eduardo salva PT de derrota na Câmara

DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA), precisou intervir na eleição da Comissão de Agricultura para garantir o cargo para o PT. A bancada ruralista tentou lançar uma chapa alternativa para assumir o cargo.

O deputado Alcides Modesto (PT-BA), ligado aos trabalhadores rurais, foi eleito presidente da comissão com o mínimo necessário: 25 votos (a maioria dos votantes). A bancada ruralista votou em branco, desafiando Luís Eduardo.

Os líderes do PFL, PMDB, PP e PTB foram à comissão para tentar evitar a rebelião dos ruralistas. O PT ficou com a presidência da comissão por um acordo dos líderes partidários. Luís Eduardo ameaçou os insubordinados. Disse que o acordo tinha que ser respeitado e que o presidente seria do PT mesmo que tivesse que pedir aos líderes que trocassem os parlamentares da comissão. Os cargos nas comissões foram divididos de acordo com o tamanho das bancadas. O PT escolheu a Comissão de Agricultura, abrindo mão da Comissão do Trabalho, tradicionalmente ocupada pelo PT.

Os ruralistas tentaram inscrever uma chapa alternativa, mas o presidente da sessão não aceitou o registro da chapa ruralista. Eles recorreram então a Luís Eduardo, que negou o recurso (fonte: Jornal Folha de São Paulo, em 23 de fevereiro de 1995)

Assim, há que se verificar também se o objetivo do acordo de líderes é essencialmente ter a segurança necessária para que todos os partidos sejam contemplados na forma definida pelos líderes. Nas quatro sessões legislativas em análise na 54ª Legislatura, é possível perceber que os ajustes feitos pelas regras informais a cada ano objetivavam permitir que as legendas com lideranças partidárias obtivessem, pelos menos, a presidência de uma comissão. Isso porque o texto legal do art. 39 e do art. 7 do Regimento Interno não garantiam essa segurança.

Desse comportamento, infere-se que as regras informais para a eleição dos presidentes de comissão garantem a manutenção e equilíbrio na distribuição do poder, apesar das regras formais. Funcionam como mecanismos regulatórios do status quo. Se fossem seguidas as regras formais previstas no art. 39, a eleição dos presidentes de comissões traria incertezas para os partidos, já que as candidaturas avulsas poderiam se proliferar, gerando incertezas nos pleitos e, por conseguinte, ameaça à manutenção do poder. No processo de tomada de decisão, as regras informais estabelecem a necessidade de um comportamento recíproco na interação dos parlamentares, trazendo, por conseguinte, a segurança necessária à manutenção do status quo.

Para Helmke&Levitsky (2006) esse tipo de instituição normalmente é criada por atores que não estão satisfeitos com os resultados das regras formais, mas se acham incapazes de mudá-las. Nesse caso, a mudança poderia trazer um custo maior.

Conclusões

A interação dos indivíduos, desde os primórdios, foi feita a partir de regras, em torno das quais a sociedade se organiza. Tais regras podem estar formalizadas em um código de condutas que todos tenham acesso ou simplesmente enraizadas na sociedade por intermédio de crenças, valores, costumes e com as respectivas sanções em caso de descumprimento, como é o caso das regras informais.

No entanto, o estudo focado apenas nas instituições formais arrisca a deixar de fora muitos dos incentivos e restrições que subjazem o comportamento dos atores políticos. Isso porque os estudos são realizados a partir das instituições formais, ou seja,

regimento interno e comum das casas legislativas e a Constituição Federal. Mas, algumas regras informais ou procedimentos informais influenciam o processo legislativo de forma relevante, levando os estudiosos a conclusões enviesadas ou equivocadas.

No estudo do processo legislativo sob a perspectiva da escolha racional, verifica-se que a regra é utilizada conforme a necessidade dos parlamentares, de forma que, se há consenso, ela é tranquilamente quebrada. A estratégia é utilizar a regra não para estabilizar o sistema, mas para aproveitá-lo da melhor maneira possível.

Quando se fala em regra informal, esta é definida em razão de uma regra formal existente, seja por violação à norma existente, seja por acomodação, substituição e acréscimo à norma. No caso dos prazos nas comissões, esse confronto entre as regras formais e informais é evidente, pois o texto formal do Regimento Interno é sempre flexibilizado para dar lugar à discricionariedade do Presidente da Comissão na construção da agenda e também dos fatos conjunturais que englobam o momento político.

Na análise da eleição para as presidências de comissões, a regra formal interage com uma regra informal, que é o cumprimento de um acordo prévio das bancadas na definição dos nomes que irão presidir as comissões. Nesse caso, as regras informais alteram os efeitos preconizados pelas regras formais, mas sem violá-las diretamente. Contrariam o espírito, mas não a letra, uma vez que as eleições são realizadas normalmente.

Apesar de a regra estar implícita, uma das sanções para o descumprimento de tais regras está formalizado no § 2º do art. 40 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2012), estabelecendo a perda do cargo de presidente e vice-presidente de comissão ao parlamentar que mudar de legenda partidária.

Isso é consequência do fato de que enquanto as regras ou instituições formais garantem estabilidade e diminuição do risco, as informais incorporam maior instabilidade e falta de informação no processo de tomada de decisão, representando, assim, incerteza, por um lado, e, por outro, flexibilidade, o que pode ser benéfico e necessário a depender da posição dos atores políticos.

Nesse contexto, verifica-se ainda que regras informais também servem para acelerar o processo legislativo. Elas podem assumir funções de substituir, complementar e adequar o conteúdo das regras formais. Por isso, a tendência é que se transformem em regra formal, pois experiências reiteradas de regras informais que são eficientes podem levar à mudança das regras formais.

Referências

AGUIAR, Osmar de Oliveira. **Os atores-chave no Processo Decisório no Âmbito das Comissões Permanentes**. E-legis, n. 12, p. 137-152, set/dez 2013.

_____. **As regras informais e o Processo Decisório no âmbito da Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Mestrado em Poder Legislativo, do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Brasília, 2015.

BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 8ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2012.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. (1962) **Two Faces of Power**. American Political Science Review, vol. 56 n. 4, 1962

COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. (1993), **Legislative leviathan: party government in the House**. Berkeley, University of California Press, 1993.

DINIZ, M. H. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FELIPE, Ednilson Silva. **Instituições e Mudanças Institucionais: Uma visão a partir dos principais conceitos Neo-Schumpeterianos**. Revista Economia, 2008.

FERREIRA JUNIOR, N.A; PERLIN, G.D.B; ROCHA, A.B. **Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do projeto de lei 1210 de 2007**. E-legis, Brasília, n. 9, p. 24-51, 2º semestre 2012.

GRASSI, R.A.(2002). **Concorrência Schumpeteriana e capacidades dinâmicas: Explicando eles teóricos**. Texto preparado para o VII Encontro Nacional da Sociedade de Economia Política de Curitiba.

HÄMÄLÄINEN, T.J. (2003). **National Competitiveness and Economic Growth: The Changing Determinants of Economic Performance in the World Economy**. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

KREHBIEL, Keith. (1991), **Information and Legislative Organization**. Michigan, University of Michigan Press.

LAPA, Priscila Maria. **O papel do legislativo no processo orçamentário: explicações, modelos e teorias na ciência política brasileira**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Recife: UFPE, 2007.

LIMONGI, Fernando. (1994), “**O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte-Americana Recente**”. BIB, n° 37, 1º sem.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2004) **Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda. Perspectives on Politics**, vol. 2, n. 4. 2004.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.

LAUTH, Hans-Joachim. **Informal Institutions and Democracy**. Democratization, vol. 7, n° 4, Winter, 2000. Pp. 21-50. Published by Frank Cass, London.

_____. **Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections.** CPR Joint Sessions of Workshops – Uppsala 2004.

LAWOTI, Mahendra. **Informal Institutions and Exclusion in Democratic Nepal,** Himalaya, the Journal of the Association for Nepal and Himalayan Studies: Vol. 28: No. 1, Article 2, 2010.

LEIRAS, Marcelo. **¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?"** en Arturo Fernández (comp.), Estudios de Política Comparada. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2004.

MERSHON, Carol.(1994)**Expectations and informal rules in coalition formation.***Comparative Political Studies*, 27 (1), 1994.

MICHAELIS: **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa.**São Paulo: Cia. Melhoramentos, 1998.

MOISÉS, José Álvaro. **O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão.** In: O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão [organizado por: José Álvaro Moisés]. – Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

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

O'DONNELL, Guillermo. **Otra Institucionalización.** Política y Gobierno, vol. 3, número 2, 1966.

PEREIRA, Carlos & MUELER, Bernardo. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 45 n. 43, junho de 2000.

NELSON, R. **Recent evolutionary theorizing about economic change.** Journal of Economic Literature, 33 , March, 1995.

NORTH, Douglass C. (1990)**Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Series Political Economy of Institutions and Decisions, 1990.

SIAVELIS, Peter. **Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy.** In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven.(2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America,** Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006.