

NEM FIDELIDADE PARTIDÁRIA E NEM ESPECIALIZAÇÃO: AS DETERMINANTES PARA A SELEÇÃO DE PARLAMENTARES AOS CARGOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

NEITHER THE EXPERTISE NOR THE FIDELITY: THE DETERMINANTS FOR THE SELECTION OF
PARLIAMENTARIANS TO THE POSITIONS OF THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS AND
NATIONAL DEFENSE

NI FIDELIDAD AL PARTIDO NI ESPECIALIZACIÓN: LAS DETERMINANTES PARA LA ELECCIÓN
DE PARLAMENTARIOS A LOS CARGOS DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES Y DE
DEFENSA NACIONAL

GUSTAVO BARACHO¹

RESUMO

O trabalho tem como objetivo coletar, no campo das Ciências Políticas, como são as estratégias partidárias adotadas para o recrutamento de parlamentares que ocuparão cargos na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. O neoinstitucionalismo, como teoria de análise, tem sido amplamente empregado pela maioria dos autores que desenvolveram trabalhos sobre esse assunto e, portanto, busca-se promover uma discussão com base nesses fundamentos. Por meio de um processo descritivo, foi feita uma revisão bibliográfica encontrando indícios que nem a especialização e nem a fidelidade partidária determinam e orientam as escolhas feitas pelas lideranças dos partidos. No final deste artigo são apresentadas sugestões de pesquisa, frutos de indícios levantados neste estudo, que poderão ser confirmadas ou não, por qualquer outro estudante do tema que se estimule em aprofundar o assunto.

Palavras-chave: Comissão. Parlamento. Defesa. Neoinstitucionalismo. Partido.

ABSTRACT

This paper aims to obtain the field of political science, the approach the party strategies adopted for recruiting to occupy positions in the parliamentary Committee on Foreign Relations and National Defense, under the Brazilian democratic regime. The neo-institutionalism was been adopted by most authors who have study with this issue, and therefore, this article promotes a discussion based on these theoretical foundations. Through a descriptive process, a literature review finding evidence that neither the expertise nor the party loyalty was made determine and guide the choices made by party leaders. At the end of this paper search suggestions appear, evidence observed in the field of political science, which may or not be confirmed by quantitative methods for any other student.

Keywords: Commission. Parliament. Defense. Neoinstitutionalism. Party.

RESUMEN

El trabajo tiene por objetivo recopilar, en el campo de las Ciencias Políticas, las estrategias dentro de los partidos políticos adoptadas para reclutar parlamentarios que ocuparán cargos en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. El neoinstitucionalismo, como teoría de análisis, ha sido ampliamente empleado por la mayoría de los autores que han desarrollado trabajos al respecto y, por lo tanto, este trabajo promueve una discusión teniendo como base dichos fundamentos. A través de un proceso descriptivo, se llevó a cabo una revisión bibliográfica que mostró no ser la especialización ni la fidelidad al partido las que determinan y orientan las elecciones realizadas por los líderes partidarios. Al final de este trabajo se presentan recomendaciones de investigación, frutos de indicios levantados en este estudio, que podrán ser confirmados o no por cualquier estudioso del tema que tenga interés en profundizarlos.

Palabras clave: Comisión. Parlamento. Defensa. Neoinstitucionalismo. Partido.

¹ 9o Batalhão de Logística (BLog), Santiago - RS, Brasil

E-mail: <gustavo_baracho@yahoo.com.br>

Mestre em ciências militares ECEME, doutorando em administração FGV

I INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo examinar a teoria que trata das estratégias partidárias para adoção do recrutamento do parlamentar que ocupará cargo em Comissão Permanente da Câmara dos Deputados.

Mais especificamente, procura-se estudar como se dá o direcionamento de questões de defesa nacional tratadas no parlamento, procurando argumentos que justifiquem, ou pelo menos indiquem, como as lideranças partidárias trabalham para promoção da seleção de deputados na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

Num país democrático como o Brasil, onde as decisões justas e legítimas contam com a participação do Congresso, torna-se relevante conhecer o perfil do parlamentar membro da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional com vistas a entender para onde vai e como vai a política de defesa do País.

Para Kier (1995), as restrições impostas pelas decisões políticas não determinam as escolhas doutrinárias, mas a forma como a cultura organizacional militar irá responder a essas limitações. Ou seja, a política constrange e a cultura militar interpreta. Esse constrangimento, a cultura organizacional, irá mediar as relações de causa e efeito entre a política e a doutrina militar.

No entanto, não há a intenção, no momento, de estudar a cultura organizacional militar e sim compreender como o controle civil pode afetar a doutrina militar.

Sendo assim, não é precipitado afirmar que os constrangimentos promovidos nas elevadas esferas da política nacional são relevantes para o desenvolvimento das pesquisas em ciências militares. Por isso esse trabalho pretende introduzir a pesquisa sobre o perfil do parlamentar membro da CREDN.

O texto encontra-se dividido em três partes. A primeira apresenta os principais autores que discutiram a formação das comissões parlamentares, usando o neoinstitucionalismo, como instrumento de análise. Nessa parte do texto, a teoria da preponderância do executivo de Pereira e Mueller (2000) foi inserida para provocar um diálogo crítico com a referida abordagem organizacional.

A segunda seção discute o perfil mais provável de ser apresentado pelas lideranças partidárias nas escolhas dos deputados que farão parte dessas comissões. A terceira e última parte apresenta propostas de pesquisas empíricas futuras, que poderão concorrer para o aumento dos embrionários estudos relacionados à Defesa, junto à comunidade acadêmica do Brasil.

2 AS DIMENSÕES DO NEOINSTITUCIONALISMO NA FORMAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES

O neoinstitucionalismo desenvolve o estudo das organizações em área que se apura um conjunto de

regras formais e informais, que servem para orientar o funcionamento das instituições, com vistas a manter e preservar a existência organizacional.

Para entender o funcionamento das comissões parlamentares, a literatura acadêmica internacional produziu basicamente três linhas interpretativas: a distributivista, a informacional e a partidária. Posteriormente, Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000) apresentaram a teoria da preponderância do executivo no sistema de comissões do Legislativo brasileiro. Além disso, Müller (2009) defendeu que o sistema de comissões levam os partidos a selecionarem parlamentares com maior lealdade política para as comissões estratégicas.

No regime democrático brasileiro, o sistema político é conduzido sob o conceitual dilema de Sérgio Abranches (1988), do presidencialismo de coalizão, ou seja, a coexistência pacífica do Executivo e do Legislativo por meio do funcionamento de uma espécie de sistema de trocas entre poderes, com vistas a evitar, talvez, uma suposta paralisia decisória.

Fabiano Santos (2002) para refutar a lógica do comportamento mais ou menos leal para a seleção do parlamentar ideal para representar o partido, adicionou a restrição que se refere à especialização do candidato a membro de comissão.

O peso conferido à estrutura institucional nas estratégias empreendidas pelos membros do parlamento é o que se encontra de similaridade nas teorias, isto é, o partido ainda exerce grande influência nas decisões políticas, tendo como diferenciação o grau de autonomia com que esses membros irão atuar nas comissões (MÜLLER, 2009). De forma franca, pode-se argumentar alguma autonomia bem modesta.

2.1 A Dimensão Distributivista

Limongi (1994) argumenta que a linha distributivista procura a explicação do comportamento da Casa Legislativa a partir do interesse individual de cada parlamentar na obtenção de dividendos eleitorais. Trata-se de uma visão pessimista do funcionamento da Casa, ratificada pela visão de Ames, Pereira e Rennó (2011), que enfatiza a oferta de políticas do tipo *pork barrel* por aumentar as chances de reeleição dos congressistas.

O termo *pork barrel* foi apresentado pela primeira vez por Edward Everett Hale, em 1863, em seu artigo "The Children of the Public", tendo usado o termo como metáfora para qualquer forma de gasto público com o cidadão. No entanto, a expressão atualmente foi emprestada para dar significado aos recursos, obras ou empregos públicos utilizados pelos políticos como instrumentos clientelísticos, voltados mais para as vantagens políticas do que para o interesse público.

A política do tipo *pork barrel* é a chave estratégica para a eleição parlamentar, existindo certa relação de causalidade com as aspirações do eleitorado. A identificação partidária, nesses casos, já não é tão

fundamental para os parlamentares, que são fisgados para as distribuições locais, onde, obviamente, encontram suas bases eleitorais (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

As visões sobre *pork barrel* tendem a ser compartilhadas por políticos considerados tanto de esquerda quanto de direita, mas são mais acentuadas nesses últimos. Ou seja, parece haver uma coincidência de preferências declaradas entre eleitores e seus representantes, principalmente matizada por identificação partidária. Entretanto, quando investigamos as estratégias de alocação de recursos, tanto políticos de esquerda quanto de direita se engajam nessa prática, alocando recursos para suas municipalidades. Na prática de alocação de emendas, o que parece ser mais relevante são justamente as características socioeconômicas dos municípios e a competição política, ao invés da identificação partidária (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Tal como formulada por Shepsle e Weingast (1987), a dimensão distributivista não se aplica diretamente ao Congresso brasileiro, devido à incapacidade das comissões de fazer valer suas preferências. O baixo poder institucional do Congresso pode ser explicado principalmente pela dominância exercida pelo Executivo sobre o Legislativo (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Para Pereira e Mueller (2000) o Executivo manipula as nomeações de certas comissões, com vistas à estrategicamente alocar membros fiéis aos seus interesses. Além disso, é prerrogativa dos líderes dos partidos proceder à nomeação e a exoneração, em qualquer momento, dos membros das comissões, violando o argumento distributivista da auto seleção do parlamentar de acordo com seu interesse próprio nas citadas comissões.

Independente da forma como se pretende ver a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pode-se depreender que a dimensão distributivista não tem alcance para explicar a escolha de seus membros ou até mesmo justificar o comportamento legislativo. Não se verifica a presença de parlamentares nessa comissão com vistas a pretender articular políticas do tipo *pork barrel*, ainda mais se for considerar que a comissão trata de assuntos que passam longe daqueles discutidos na arena eleitoral. Não havendo interesse do eleitor em questões de defesa, menor será a disputa pela comissão.

Outro aspecto de importante análise reside na situação orçamentária do Ministério da Defesa. Perto de 80% dos recursos estão comprometidos com pagamento de pessoal, tendo uma folha de pagamentos de cerca de um milhão de pessoas, sendo que cerca de apenas 300 mil encontram-se em atividade. Além disso, a verba residual rotineiramente é contingenciada pelo Tesouro Nacional e utilizada para o pagamento da dívida pública federal.

Fica óbvio que em Defesa não resta muito a distribuir, o que poderia proporcionar grandes incentivos para tornar o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso Nacional. Portanto, os ganhos são

mínimos, tanto para o partido quanto para o parlamentar, não estimulando-os a participação nesse tipo de agenda política.

Contudo, é possível que elementos do Poder Executivo apresentem sugestões para nomeações de parlamentares a essa comissão. No entanto, ainda não reunimos argumentos para afirmar qual perfil, entre fidelidade partidária e especialização, seria indicado por essa perspectiva pessimista de se analisar o comportamento das lideranças partidárias.

2.2 A Dimensão Informacional

A linha informacional não se distingue da distributivista quanto à autonomia pelas escolhas individuais quando se refere à seleção para as comissões. Essa visão pode ser questionada conforme os argumentos de Pereira e Mueller (2000) quanto à interferência dos líderes dos partidos e do Executivo na seleção ou indicação de candidatos a um assento na comissão.

Mas a linha informacional, segundo Krehbiel (1991), trabalha com a ideia de reduzir a assimetria de informação entre a Casa Legislativa e as comissões. Essa é a característica que se apresenta como a principal diferença em relação à dimensão tratada anteriormente; ou seja, a perspectiva do primado eleitoral sai de cena para entrar a da perspectiva técnica do especialista.

Por meio de esclarecimento prévio, o especialista comissionado alivia a necessidade que os parlamentares tem de possuir informações relacionadas aos assuntos das comissões mais aprofundadas, levando às lideranças partidárias um conhecimento já facilitado, possibilitando menor tempo de análise dessas questões pelos partidos.

Entretanto, as participações consecutivas de determinados parlamentares em certas comissões, de forma continuada, fomentaria a elevação do grau de especialização do parlamentar, formando barreira natural contra possíveis substituições.

Porém, a imensa quantidade de matérias e projetos que devem ser constantemente analisados promove uma sobrecarga de tarefas para os parlamentares e, por isso, as comissões garantem reduzir os custos informacionais, além das vantagens procedimentais. Lemos e Ricci (2011) asseguram que a redução dos custos informacionais maximizam o tempo e a energia para o desenvolvimento de atividades voltadas para as bases eleitorais. Isso não seria uma ação realizada pelo parlamentar nomeado para a comissão e sim por outro colega de partido que oportunamente se aproveitaria desse conhecimento produzido pelos trabalhos da comissão.

Pode-se considerar que os parlamentares tiram proveito de normas formais para obter ganhos informacionais, entretanto existem custos de especialização para o plenário. Este oferece incentivos às comissões — na forma de poder de veto e poder de alterar as propostas — como custos da assimetria de

informação e, conseqüentemente, promove a redução de incertezas do plenário em relação às propostas ou projetos apresentados (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Contudo, Pereira e Mueller (2000), avaliam a influência do Executivo na linha informacional. Tanto o Plenário quanto o Executivo podem pedir urgência no exame da proposta. As comissões dificilmente conseguem examinar e se posicionar em relação a uma proposta que tenha recebido um pedido de urgência, ou seja, é uma arma estratégica usada para enfraquecer o poder das comissões com prejuízo da redução de incertezas, no que diz respeito aos possíveis resultados de determinada legislação.

É importante considerar que a alta rotatividade de parlamentares nas comissões, alheio às vontades individuais, não somente desfavorece a linha distributivista como também afeta a linha informacional, considerando que tais membros necessitam de tempo e oportunidade para se especializarem (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Cabe considerar, parcialmente, que a dimensão informacional pode justificar a forma como a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional é composta. Considerando que os assuntos lá tratados são peculiares, haveria uma exigência por uma composição de membros que possivelmente poderiam ter conhecimento das propostas levantadas. Portanto, tais integrantes, por sua vez, seriam nomeados pelas lideranças partidárias de acordo com a expertise individual.

Por outro lado, como não se observa muito interesse pelos assuntos dessa Comissão, por motivos já abordados anteriormente, há de ser considerado que as lideranças partidárias irão designar parlamentares com menor fidelidade partidária, com vistas a manterem seus mais fiéis parlamentares em comissões que tragam maiores vantagens aos partidos. Aqui, pode ser considerada a perspectiva distributivista influenciando na visão informacional.

Ainda que no momento atual, no Brasil, os assuntos que são tratados pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional não despertem o interesse dos parlamentares e muito menos das lideranças partidárias, ficando essa discussão fora dos debates nacionais, é de se lamentar que, conseqüentemente, o Executivo tenha exclusivo controle sobre essa matéria, numa flagrante irresponsabilidade cívica exercida pelos representantes da sociedade livremente eleitos.

Obviamente que o objetivo deste trabalho não é o de levantar indícios de que as lideranças partidárias estariam esvaziando essa comissão, mas, constatar que os parlamentares não reconhecem e não atribuem a importância em participar e contribuir plenamente na comissão, enfraquecendo os fundamentos que distinguem o regime democrático das outras formas de governo.

Portanto, não é por menos que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional não tenha prestígio, considerando que não assegura ao parlamentar acesso a recursos para distribuições locais. Além disso, tendo suas principais questões fora dos debates da arena

eleitoral, concorre para não atrair parlamentares que sejam reconhecidamente fiéis aos seus partidos.

Ainda assim, mesmo que se tenha a intenção de indicar membros com expertise em assuntos de defesa, seguramente a comissão não contará com mais de 20% de especialistas em defesa, considerando que atingir esse percentual não seria comum em função de reduzida quantidade de especialistas em assuntos de defesa no parlamento e também pela alta rotatividade de parlamentares nessa comissão.

2.3 A Dimensão Partidária

A dimensão partidária desenvolvida por Cox e McCubbins (1993) considera a participação dos partidos na dissolução de conflitos, contrariando as duas dimensões tratadas anteriormente. Com perspectiva otimista, apresenta a ideia da supremacia da centralidade regimental sobre a autonomia e as escolhas individuais do parlamentar. Os autores destacam o poder da agenda como instrumento no qual a liderança partidária assegura o controle sobre as bancadas, impedindo o comportamento individualista dos parlamentares.

Essa dimensão da teoria se refere à lógica do comportamento partidário e nessa dimensão surgiram duas linhas de pensamento. A primeira considera que não existe disciplina nos partidos, e, com isso, o comportamento da Câmara não seria previsível, com o argumento que os parlamentares estariam sempre em busca de benefícios eleitorais e assim adotariam comportamento paroquialista. Tal visão é compartilhada por Ames (1995), Amorim Neto (1998), Lamounier (1991) e outros.

O segundo ponto de vista defende a disciplina partidária e a previsibilidade de seus membros, em função dos poderes concedidos às lideranças partidárias que serviriam para constranger qualquer comportamento individualista. Tal visão é percebida em Figueiredo e Limongi (1999) e Lemos e Ricci (2011).

É razoável considerar os interesses particularistas dos parlamentares brasileiros, principalmente na arena eleitoral, mas também não deve ser abandonada a ideia da centralização partidária após a promulgação da Constituição de 1988.

Entretanto, o interesse particularista dos parlamentares pode advir da percepção da menor importância do partido para o sucesso eleitoral. A proporção de parlamentares que afirmam terem sido eleitos por esforços pessoais chega a 80% ou mais, com exceção do PT que apresenta menores taxas. Perto de 50% de parlamentares eleitos pelo PT consideram que foram eleitos pela importância da legenda partidária (LEMONS; RICCI, 2011).

Realmente, uma estimativa na qual mais de meio Parlamento não considera o partido relevante no sucesso eleitoral, enfraquece a adoção dessa perspectiva teórica no Brasil, o que explica facilmente a visão pessimista de

Ames (1995), Amorim Neto (1998), Lamounier (1991) e outros que argumentam a inviabilidade da centralização partidária.

A percepção dos parlamentares em creditarem a si próprios o sucesso eleitoral certamente aproximase do comportamento paroquialista, variando de acordo com as condições socioeconômicas das bases eleitorais e pela competição política local de cada membro (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

Mas, de forma paradoxal, na arena legislativa, o processo decisório afeta em muitas ocasiões as preferências individuais do parlamentar, que se obriga a votar de acordo com a orientação partidária para atender as normas. As regras internas da Casa proporcionam a coesão partidária, além de que, não existe garantia normativa que obrigue o Poder Executivo a distribuir os cargos das comissões conforme as preferências do parlamentar (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

A centralização partidária, que restringe a ação autônoma dos políticos e canaliza propostas para ser apresentadas a partir do controle das lideranças, pode ser também compreendida como facilitadora do trabalho legislativo. Se por um lado a centralização proporciona algumas desvantagens para o parlamentar, por outro, reduz os custos de informação na apreciação do mérito de propostas, dentre as quais, em muitas situações, o legislador não possui a menor ideia do que realmente se trata (LEMOS; RICCI, 2011).

Outro detalhe, que cabe mencionar, diz respeito ao posicionamento do partido em relação ao governo. Um partido que não se alinha com a situação certamente irá propor e votar conforme seus interesses partidários, e, desta forma, a escolha do deputado poderá não somente estar relacionada com o seu compromisso com a legenda, mas, também, com a sua especialização.

A dimensão partidária pode apresentar os fundamentos relevantes que podem explicar a nomeação de candidatos para a composição da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Em que pese à desvantagem que o Legislativo leva sobre o Executivo, essa dimensão associada com a dimensão informacional pode apresentar uma explicação coerente nas escolhas feitas pelas lideranças partidárias.

Em primeiro lugar, se for considerar o comportamento de partidos da situação, pode se verificar a escolha do parlamentar ideal, com certo grau de fidelidade partidária, para membro de comissão, como uma estratégia partidária, para beneficiar o Executivo na aprovação de políticas de seu interesse.

Em segundo lugar, se a questão for tratar de partidos da oposição, então a especialização, em combinação com a fidelidade partidária, seria desejável na escolha de prováveis candidatos a membro de comissão. Os partidos da oposição levariam em consideração possibilitar a redução das assimetrias de informação em função da necessidade de defender seus interesses no Congresso.

Partidos da situação indicariam membros fieis,

enquanto partidos da oposição indicariam membros fieis e especializados, mas isso para comissões significantes. Cabe assinalar que no caso da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, em análise, pela perspectiva da dimensão política, qualquer parlamentar selecionado da situação ou da oposição tenderá a trabalhar de acordo com as orientações partidárias, independente de seu grau de fidelidade, pois os assuntos tratados estão à margem dos grandes debates nacionais. Assim, a fidelidade partidária não teria a mesma relevância que a especialização com vistas a reduzir custos operacionais aos demais parlamentares.

3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA E ESPECIALIZAÇÃO COMO CONDICIONANTES NA NOMEAÇÃO DE MEMBROS DE COMISSÕES

Anteriormente foram apresentadas algumas ideias sobre a fidelidade partidária e que existem primordialmente duas principais linhas de pensamento: a primeira seria a inexistência de tal premissa, de que na verdade o Congresso é imprevisível; a outra contrariando a primeira, argumentando que existe, sim, uma centralização disciplinar na arena legislativa.

Obviamente, o presidencialismo de coalizão tem causado impacto na estratégia dos partidos, quando na nomeação dos membros para as comissões. As escolhas são centralizadas pela Mesa Diretora, ou seja, as nomeações para comissões são tarefas que competem aos líderes, sendo provável que as escolhas feitas pelas lideranças estejam em acordo com a situação do partido.

A lealdade partidária e a especialização são características que os líderes partidários buscam nos membros que irão compor as diversas comissões. Com respeito à lealdade partidária, avalia-se o grau de compromisso do deputado com sua legenda “quanto mais esse deputado vota com a maioria do seu partido, maior é o seu compromisso com a facção majoritária da legenda, e maior, portanto, a confiança política inspirada por esse membro no líder partidário” (SANTOS, 2002, p. 252). Por outro lado, a especialização diz respeito ao contato que o parlamentar teve em outras comissões, cargos e vivência com as matérias tratadas na comissão ao qual se julga perito. Além disso, a especialização também pode depender se as origens do parlamentar remontam os assuntos que serão tratados nas comissões. No caso da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, o Parlamento dispõe de uma variedade de parlamentares especializados, entretanto, no caso da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional não é tarefa simples encontrar um especialista.

No Brasil, as demandas por melhores práticas com vistas ao aprimoramento da governança pública contribuíram para considerar que a especialização prévia é fator determinante na escolha do parlamentar, sendo a característica possível para restringir ou não o acesso à

qualquer comissão (SANTOS, 2002). Entretanto, para o caso que se discute neste trabalho, em qualquer situação, as lideranças partidárias terão sempre de encontrar uma forma de compor a comissão com 19 membros e 19 suplentes, independente de especialização.

No entanto, para Müller (2005), a lógica da fidelidade partidária ainda justifica a seleção de candidatos para as comissões. Em sua pesquisa, o bloco formado pelos pequenos partidos de direita procuraram indicar seus parlamentares mais confiáveis para a antecedente Comissão de Defesa Nacional. Além disso, partidos mais a esquerda, tais como PSB, PDT, PT e PC do B destacaram-se com os níveis mais elevados de coesão e fidelidade partidária na Comissão de Relações Exteriores.

Tal como ocorre no planejamento de uma batalha, em que antes do combate propriamente dito as posições são ocupadas segundo uma logística, o recrutamento inicial para as comissões foi visto como um planejamento. Nesse planejamento logístico inicial, os partidos localizam as áreas estratégicas para atingir suas metas e enviam seus melhores “soldados” para lá. E assim o sistema de Comissões Permanentes leva os partidos a selecionarem parlamentares com maior lealdade política (MÜLLER, 2005, p. 390).

Mas, como já apresentado anteriormente, acredita-se que os partidos não irão “recrutar seus melhores soldados” para essa Comissão e sim para outras que possam somar dividendos políticos para os parlamentares e seus partidos.

Müller (2005) argumenta que os partidos de esquerda possuem interesse nos assuntos de política externa. Por outro lado, os pequenos partidos de direita se interessam pela Política de Defesa Nacional. Consequentemente, pode-se supor que a integração das duas comissões — que eram distintas antes de 1996, formando a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional — foi benéfica para a Política de Defesa Nacional, considerando que a questão de defesa nacional entrou para os debates da maioria dos partidos de esquerda, incrementando a pouca participação a que vinha sendo submetida antes de 1996.

4 DISCUSSÃO

Ao longo deste trabalho procurou-se abordar de forma sucinta todos os fatores determinantes para a seleção de parlamentares às comissões, usando como instrumento de análise o neoinstitucionalismo da escolha racional, em busca de explicações para a formação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. A Comissão tem a responsabilidade de conduzir os debates sobre Defesa Nacional e desmistificá-los para o Congresso Nacional, ou seja, é onde brotam os constrangimentos que irão afetar a doutrina militar, por isso tão importante conhecê-la melhor.

Inicialmente podemos supor que os assuntos de Defesa Nacional tornaram-se mais relevantes a

partir de 1996 com a integração aos assuntos de Política Externa. Pela natureza da Comissão, é de se supor que parlamentares menos especializados em assuntos de defesa e mais especializados em relações internacionais estejam compondo essa comissão, até mesmo por ser quase impossível para as lideranças partidárias compor toda a comissão com parlamentares especializados em Defesa.

O debate conduziu a uma lógica racional de escolhas e preferências partidárias estrategicamente adotadas para obtenção de dividendos políticos para os partidos, ou seja, a dimensão distributivista influencia decididamente as comissões. Sendo assim, pode-se também supor que em tal comissão a fidelidade partidária não é característica a ser encontrada no parlamentar designado para ser membro, pois se supõe que os partidos não irão empregar seus mais fiéis parlamentares em uma comissão que não trará significativos ganhos políticos.

Outro detalhe interessante levantado no presente trabalho trata da impossibilidade do parlamentar efetivar suas políticas paroquialistas, pois nesse tipo de comissão são mínimas as chances de assegurar recursos para seu reduto eleitoral. Considerando existir uma forte relação de causa e efeito entre políticas do tipo *pork barrel* e oportunidades de reeleição. Provavelmente o candidato a membro da CREDN irá evitar, sempre que possível, entrar nesse tipo de debate ou comissão.

Essa visão pessimista, que considera a impossibilidade de promover políticas do tipo *pork barrel* por membros dessa Comissão, deixa indícios de suposta falta de interesse do parlamentar nesses debates, aliada a dificuldade em designar membros especializados para essa comissão.

Assim, acredita-se na possibilidade de um parlamentar com maior ativismo legislativo e preocupação com as causas nacionais para membro dessa Comissão.

Por outro lado, o trabalho de Müller (2005) contribuiu para indicar que partidos de esquerda, por serem mais interessados em assuntos relacionados com a política externa, naturalmente, por estarem na mesma Comissão, passam a tratar de forma mais íntima, também, os assuntos de Defesa. De forma diferente se comportam os pequenos partidos de direita, que já possuíam vocação com as questões de Defesa Nacional.

Assim, com o fim de subsidiar pesquisa futuras, é possível estabelecer algumas hipóteses que venham a corroborar com os argumentos apresentados até aqui:

- H1 – O parlamentar selecionado para CREDN não possui fidelidade partidária;
- H2 - O parlamentar selecionado para CREDN de origem de partidos de esquerda não é especializado em assuntos de defesa;
- H3 – O parlamentar selecionado para CREDN tem alinhamento com ativismo político;
- H4 – O parlamentar selecionado para CREDN de origem de pequenos partidos de direita é, na medida do possível, especializado em assuntos de defesa.

Trata-se de uma pesquisa inicial, com uma abordagem descritiva, que convida os estudantes das Ciências Militares para comprovarem ou refutarem as hipóteses apresentadas acima, com vistas, em uma próxima etapa, a identificar qual perfil de candidato compõe a CREDN.

Seria importante comprovar os indícios que atestam que a fidelidade partidária e a especialização não são determinantes na indicação do membro aos cargos na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o que pode ser explicado pela falta de interesse do parlamentar nos debates sobre defesa nacional e pela dificuldade em designar membros especializados para essa Comissão.

Cabe também considerar que fica demonstrado que o neoinstitucionalismo não tem alcance suficiente para explicar o perfil do parlamentar membro da CREDN, sendo talvez necessária a sua combinação com outros teorias organizacionais.

Enfim, a seguir, o próximo desafio será o de encontrar dados ou fatos empíricos que corroborem para a obtenção do perfil dos parlamentares que ocuparam as cadeiras da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional nos últimos 17 anos, com fim de comprovar ou refutar os argumentos que apontamos nesta pesquisa, ainda que muito introdutória, mas que já demonstra que nem fidelidade partidária e nem especialização são características do parlamentar membro da CREDN.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-33, 1988.
- AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por pork: uma análise da demanda de oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T. J.; ZUCCO JÚNIOR, C. **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 239-272.
- AMES, B. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, Charlottesville, v. 57, n 2, p. 324-343, 1995.
- AMORIM NETO, O. **Of Presidents, Parties, and Ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers**. 1998. Tese (Doutorado em Ciência Política)- University of California, San Diego, 1998.
- COX, G.; MCCUBBINS, M. **Legislative Leviathan. Party Government in the House**. San Diego: University of California Press, 1993.
- HALE, E. E. The Children of the Public. **Frank Leslie's Illustrated Newspaper**, Jan. 24, 1863.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: FGV, 1999.
- KIER, E. Culture and Military Doctrine: France Between the Wars. **International Security**, [S. l.], v. 19, n. 4, p. 65-93, 1995.
- KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1991.
- LAMOUNIER, B. Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991.
- LEMONS, L.; RICCI, P. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, T. J.; ZUCCO JÚNIOR, C. **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 207- 238.
- LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 37, p. 3 – 38, 1. sem. 1994.
- MÜLLER, G. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para comissões permanentes. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48 n 1, p. 371-394, 2005.
- MÜLLER, G. Representação política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n 69, p. 115-127, 2009.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n 43, p. 45 - 67, 2000.
- SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 237 - 264, 2002.
- SHEPSON, K. A.; WEINGAST, B. Institutional foundations of committee power. **American Political Science Review**, [S. l.], v. 81, p. 85-104, 1987.

Recebido em 02 de outubro de 2013

Aprovado em 10 de julho de 2015