

## O que podemos responder pesquisando assessorias parlamentares? Agenda de investigação<sup>1</sup>

Márcio Carlomagno<sup>2</sup>

### Introdução

O objetivo deste ensaio bibliográfico é sintetizar a literatura sobre assessorias parlamentares e, especificamente, sobre os aspectos concernentes ao legislativo federal brasileiro, especialmente a Câmara dos Deputados. *Staff*, enquanto objeto de pesquisa, pode ser analisado sob distintas perspectivas, com distintos objetivos. A atenção sobre este objeto de pesquisa se inicia ao utilizar como indicador, naquilo que Fish e Kroenig (2009) chamaram capacidades legislativas ou, no termo cunhado por Peverill Squire (1992), profissionalização legislativa. Nos anos recentes, a atenção internacional sobre as assessorias parlamentares se expandiu para outros tópicos, sobretudo em pesquisas relacionadas ao Parlamento Europeu (BUSBY; BELKACEM, 2013; EGEBERG; GORNITZKA; TRONDAL, 2014; EGEBERG *et al.*, 2013; PEGAN, 2017). Neste artigo, apresentamos uma discussão sobre as distintas abordagens, dentro desse escopo geral, a partir desse objeto.

O argumento do suíço Thomas Winzen (2011), ao analisar o Parlamento Europeu,

resume o estado da arte desses estudos: tanto na literatura internacional quanto, nós acrescentamos, na pesquisa sobre a política brasileira, enquanto muito já se aprendeu sobre os parlamentares e a atividade legislativa, pouco foi produzido sobre o papel de seus *unelected supporters*<sup>3</sup>. Estes são os assessores parlamentares. Não eleitos, sua função no processo legislativo – e, em termos mais amplos, na representação política – é primordial. O argumento de que esse é um recorte de pesquisa importante, a despeito da pouca atenção que tem recebido, é corroborado por um conjunto de outros autores, como Morten Egeberg e seus colaboradores (EGEBERG *et al.*, 2013; EGEBERG; GORNITZKA; TRONDAL, 2014), entre outros (BUSBY; BELKACEM, 2013).

Na próxima seção, iremos apresentar algumas definições e conceitos necessários para compreender o início da pesquisa sobre assessoria parlamentar e sua importância. *Staff* parlamentar refere-se ao conjunto de indivíduos que auxiliam legisladores no dia a dia no parlamento, potencialmente promovendo melhores tomadas de decisões. Existem, basicamente, dois tipos de assessoria parlamentar.

1 Agradeço aos pareceristas anônimos pelos comentários e sugestões ao texto, que efetivamente contribuíram muito para a forma final deste artigo. Também agradeço aos colegas Leonardo Rocha, Paulo Roberto Stoberl, Mariana Bettega e Adriano Codato, pela leitura de versões preliminares do rascunho, a Luana Kaminiski, pela tradução do resumo em francês, bem como ao estupendo trabalho da equipe editorial da BIB.

2 Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: mccarlomagno@gmail.com

3 “While much has been learned about the influence of parliamentarians, little is known of the role of their unelected supporters” (WINZEN, 2011, p. 27).

A provida pelo próprio parlamento, constituída por funcionários de carreira da Casa, e a assessoria política, que trabalha diretamente com o representante em seu gabinete. Iremos mostrar como elas se distribuem nos parlamentos ao redor do mundo. O segundo tipo, a assessoria de natureza política, no caso do Brasil refere-se a posições de cargos de comissão – com escolha discricionária por parte do parlamentar – e trabalha diretamente nos gabinetes legislativos. Embora ambos os tipos sejam importantes, conforme explicaremos na próxima seção, propomos centrar este ensaio bibliográfico no segundo tipo, justamente o ainda pouco investigado e que está em ascensão nas pesquisas internacionais<sup>4</sup>.

Sintetizamos as perspectivas analíticas a partir das quais o tema das assessorias parlamentares pode ser abordado. Podemos resumir os estudos em três vertentes – que, não por acaso, encontram reverberação em correntes teóricas da ciência política –, embora, algumas vezes, elas se imbriquem. Estas são as abordagens: i) institucionalista (regras de contratação conformam a configuração que as assessorias poderão assumir); ii) sociológico-política (características de perfil e vias de recrutamento dos assessores); e iii) organizacional-decisória (formas hierárquicas das estruturas organizacionais e o papel do *staff* nos processos decisórios internos do gabinete).

A importância teórica maior de se olhar para esse conjunto de atores reside no fato de que – a despeito do longo

desenvolvimento de importantes pesquisas sobre a *classe* política (COSTA; CODATO, 2013; PERISSINOTTO; VEIGA, 2014) –, se entendermos que o *mandato legislativo* não depende somente do mandatário, mas também do corpo de indivíduos que os assessoram, provendo informações e aconselhando na tomada de decisões, o conceito mais amplo de profissionalização *do mandato legislativo*, na trilha dos termos postos por Squire, requer a inclusão do *staff* como elemento de pesquisa. Este artigo provê elementos para a análise desse objeto de pesquisa.

### Profissionalização legislativa

O estudo sobre *staff* parlamentar se refere ao tema do que podemos chamar *desenvolvimento legislativo* – e, em termos mais amplos, à representação política. O termo para designar tal “desenvolvimento legislativo” pode variar. Squire cunhou *profissionalização legislativa*. Já Fish e Kroenig chamaram de *parliamentary powers* (*poderes parlamentares*). Tanto estes quanto aquele autor buscam saber, essencialmente, a mesma coisa: quais os graus de desenvolvimento de cada legislativo e como comparamos aspectos de diferentes casas? A preocupação teórica central, portanto, é acerca do trabalho parlamentar. Em ciência política, estudamos algo para explicar algum fenômeno. Isto é, um movimento causal. O que quer ser explicado, portanto, a variável dependente dessas pesquisas, é o trabalho parlamentar e seus *outputs*<sup>5</sup>.

---

4 *Staff*, sem o complemento “parlamentar”, refere-se a qualquer corpo de assessorias. Além do *staff* parlamentar, podem ser ou já foram objeto de pesquisa o executivo, o do poder jurídico e, especialmente, o *staff* de campanhas políticas. Neste último item é onde podemos encontrar a maior quantidade de literatura já produzida. Neste tópico, há uma ampla literatura que aborda papel da consultoria política em disputas eleitorais e o processo de *profissionalização* do corpo. Como iremos retomar adiante, a ideia de profissionalização do *staff* não deve ser confundida com o conceito de profissionalização legislativa.

5 Isso não impede, contudo, que as mesmas variáveis sejam utilizadas como independentes, para explicar fenômenos outros, em distintos contextos.

Essa linha de pesquisa foi inaugurada por Peverill Squire, a fim de comparar as casas legislativas estaduais norte-americanas em graus de mais e menos desenvolvidas. A pesquisa de Squire nasce no contexto do federalismo dos Estados Unidos, que permite uma liberdade muito grande para os estados. Embora o Congresso Nacional dos Estados Unidos seja uma instituição muito consolidada, há séculos, há muitas desigualdades no nível estadual. Muitas assembleias legislativas estaduais funcionam *part-time*. Apenas a título de exemplo, no estado de Utah, atualmente (ano de 2018), a legislatura se reúne apenas 45 dias por ano.

Inicialmente, Squire (op. cit.) propôs três indicadores para mensurar o fenômeno: i) o pagamento de salários aos parlamentares; ii) o número de sessões legislativas; e iii) a existência de assessorias parlamentares. Esses três indicadores ficaram conhecidos como os três “S”, devido à abreviação dos termos em inglês (*salaries, sessions, staff*).

Squire (op. cit., 1998) definiu a importância das variáveis de *profissionalização legislativa*, pois “medidas de profissionalização legislativa são destinadas a acessar a capacidade tanto de membros individuais quanto da organização como um todo, para gerar e processar informação no processo de formulação de políticas públicas” (SQUIRE, 2007, p. 211, tradução nossa)<sup>6</sup>.

Especificamente sobre os assessores legislativos, o autor destaca três funções essenciais que estes podem promover:

O nível de recursos de assessorias em uma legislatura tem importantes implicações diretas para os legisladores. Primeiro, maior número de assessores leva a legisladores melhor informados, possibilitando parlamentares a ter mais influência no processo de formulação de políticas públicas. Em segundo, com maior impacto na formulação de políticas públicas, a satisfação com o trabalho legislativo provavelmente aumentará com recursos de *staff* (Francis 1985). Finalmente, uma grande base de *staff* provavelmente melhora as perspectivas de reeleição ao aumentar a habilidade dos legisladores de fornecer serviços aos seus constituintes. (Ibidem, p. 214, tradução nossa)<sup>7</sup>

Uma década e meia depois de sua obra inicial, o autor revisita seu trabalho (Ibidem), rebatendo críticas e propondo alguns aprimoramentos das medidas. No que toca ao *staff*, ele propõe, agora, dividir a análise entre o corpo permanente do *staff*, o dedicado somente a sessões (no caso americano, há funcionários que trabalham somente quando a Casa está em sessão) e o total de *staff* presente nas sessões. A última medida ele considera a principal, para verificar o quanto os parlamentares são assistidos durante as sessões.

Acreditamos que essas definições, tal como postas, possuem severas limitações, já que o trabalho de *background* – anterior às sessões – é tão ou mais importante do que durante as reuniões da Casa em si. Em nossa avaliação, as medidas de Squire são muito aquém do necessário para verificar a profissionalização dos mandatos legislativos, sobretudo a se considerar sua replicabilidade para outros contextos, como o cenário brasileiro – o modelo é pensado apenas para cenário

---

6 No original: “measures of legislative professionalism are intended to assess the capacity of both individual members and the organization as a whole to generate and digest information in the policymaking process.” (SQUIRE, 2007, p. 211)

7 No original: “The level of *staff* resources in a legislature has several straightforward implications for legislators. First, a greater number of *staff* members leads to better-informed legislators, allowing members to have greater influence in the policymaking process. Second, with more impact on policymaking, legislative job satisfaction likely increases with *staff* resources (Francis 1985). Finally, a larger *staff* base likely improves re-election prospects by enhancing legislators’ ability to provide constituent services.” (SQUIRE, 2007, p. 214)

americano, sem se preocupar com aplicações em outros países.

A despeito da limitação das medidas propostas por Squire, sua definição do tema inaugurou esta agenda de pesquisas. Sebastien Michon, analisando a França, oferta outras questões mais amplas e já operacionalizáveis para estudos comparativos, na linha que seguimos neste artigo: “Quais são os diferentes tipos de cargos de assistentes parlamentares? Qual é o tamanho das equipes parlamentares e como elas estão organizadas? Quem são os colaboradores próximos de europeus eleitos e o que eles se tornam?” (MICHON, 2014, p. 36, tradução nossa)<sup>8</sup>. A última questão (“quem eles se tornam”) se refere ao padrão encontrado pelo próprio autor que, no caso dos assessores trabalhando na União Europeia, esta é uma via de entrada – um “trampolim”, no termo de Michon – para carreiras partidárias, no âmbito eleitoral (Idem, 2008).

A definição de Fish e Kroenig (op. cit.), que buscam expandir o *framework* de Squire para a aplicação em nível comparativo internacional, segue a mesma linha de argumentação, de que a existência de *staff* pode influenciar a eficácia dos legisladores e, conseqüentemente, a capacidade legislativa da Casa como um todo.

Cabe salientar que *profissionalização legislativa* não é o mesmo que *profissionalização política*, embora ambos processos possam caminhar juntos. Enquanto esta última é o movimento de ampliação da participação dos políticos profissionais – definido nos termos weberianos como “aquele que dedica toda, ou uma grande parte, de sua atividade de trabalho

à política e dela retira sua principal fonte de subsistência” (PANEBIANCO, 2005, p. 437) – nos parlamentos, a profissionalização legislativa se refere essencialmente, para utilizar os termos de Fish, às *capacidades institucionais* da Casa legislativa e de seus membros.

Profissionalização legislativa remete, portanto, a como as casas legislativas adotam práticas e incentivos que favorecem ou tendem a levar a práticas mais profissionalizadas, sendo a existência do *staff* apenas um desses elementos. No modelo analítico de Fish e Kroenig são elencadas 32 variáveis. As assessorias parlamentares são apenas duas delas. A profissionalização legislativa pode inclusive ser encarada, como posto no argumento de Thad Kousser, como um movimento anterior à profissionalização política e que leva a esta.

Kousser (2005) propõe uma pergunta inicial: quem nós desejamos que sejam nossos líderes? “Eles deveriam ser legisladores ‘meio período’, que passam um tempo no governo e retornam às suas profissões e à sociedade, ou eles deveriam ser profissionais que fazem da governança sua carreira permanente?” (KOUSSER, 2005, p. 3, tradução nossa)<sup>9</sup>. Resolvida essa questão, argumenta Kousser, existem dois incentivos institucionais que podem criar tendências para um lado ou para outro. O primeiro é uma limitação legal sobre o número de mandatos que cada indivíduo pode exercer. O segundo é prover ou negar aos legisladores os meios pelos quais possam tornar a política sua profissão. Dentro do segundo item, argumenta o autor, os dois principais meios para isso

8 No original: “Quels sont les différents types de postes d’assistants parlementaires? Quelle est la taille des équipes parlementaires et comment sont-elles organisées? Qui sont les proches collaborateurs des élus européens et que deviennent-ils?” (MICHON, 2014, p. 36).

9 No original: “Whom do we want our leaders to be? Should they be part-time lawmakers who take a turn in government and then rejoin the populace? Or should they be professionals who make governing their permanent career?” (KOUSSER, 2005, p. 3)

são o pagamento (ou não) de um salário aos representantes legislativos e a provisão (ou não) de um corpo de assessores para os auxiliar em sua atuação no parlamento.

Existe, portanto, uma potencial interseção entre as áreas de pesquisa de profissionalização legislativa e profissionalização política, mas elas não são equivalentes.

### **Tipos de assessorias: consultoria permanente e assistentes pessoais**

Existem, como posto por Santos, Mourão e Ribeiro (2007) e por Ribas e Silva (2011), entre outros, diversos modelos de assessorias parlamentares. Basicamente, elas se dividem em dois grandes tipos: a consultoria permanente, composta por servidores permanentes concursados das casas, e assistentes pessoais, que trabalham diretamente com os representantes. A primeira reage quando solicitada, provendo informações técnicas; a segunda atua no dia a dia do gabinete parlamentar. Em outras palavras, uma tem um caráter de assessoramento mais técnico e outra de assessoramento mais político (RIBAS; SILVA, 2011; SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007).

Fish e Kroenig (op. cit., p. 12, tradução nossa) apresentam uma distinção entre o *staff* pessoal e o permanente da Casa.

Cada membro da legislatura tem um assistente pessoal? Este item avalia se os membros da legislatura têm ajuda com seu trabalho. Estudantes do Congresso dos Estados Unidos estão acostumados a pensar em uma cadeira na legislatura, incluindo dezenas de assistentes pessoais, assim como um exército de *staff* de comitês. Tal circunstância, no entanto, é rara no contexto global. Na maioria dos países, os legisladores estão felizes em ter até um punhado de assistentes. A disponibilidade de pessoal pode influenciar a efetividade dos legisladores e a efetividade dos legisladores pode afetar a capacidade da legislatura. [...]

Cada membro da legislatura tem pelo menos um consultor que o ajuda em assuntos de política pública? Ter essa pessoa tende a aumentar a eficácia dos legisladores e reforçar a capacidade da legislatura. [...] Em alguns lugares, os fundos estão disponíveis para contratar pessoal, mas os membros não são obrigados a usá-los para um funcionário com conhecimentos de política pública. Em alguns países, os membros têm acesso a assessores empregados por comitês ou grupos partidários, e os membros podem aproveitar os conhecimentos dos funcionários compartilhados. Às vezes, os presidentes de comitês ou outros membros proeminentes têm funcionários, mas outros membros não. Nós avaliamos a resposta como afirmativa se cada membro tiver efetivamente uso de pelo menos uma pessoa com experiência em políticas públicas, seja esse funcionário empregado pelo gabinete do membro, um comitê ou um partido<sup>10</sup>.

Os dados compilados a partir de Fish e Kroenig (Ibidem) nos indicam como se dá este panorama ao redor do mundo (Tabela 1).

10 No original: “Does each member of the legislature have a secretary? This item gauge whether members of the legislature have help with their work. Students of the U.S. Congress are accustomed to thinking of a seat in the legislature as including a personal *staff* of dozens as well as access to armies of committee *staff*. Such a circumstance, however, is rare in the global context. In most countries legislators are happy to have even a handful of assistants. The availability of *staff* may influence legislators’ effectiveness, and legislators’ effectiveness may affect the legislature’s capacity. [...] Does each member of the legislature have at least one *staffer* who helps with policy matters? Having such a person tends to boost legislators’ effectiveness and bolster the legislature’s capacity. [...] In some places funds are available to hire *staff*, but members are not obliged to use them for a *staffer* with policy expertise. In some countries members have access to *staff* employed by committees or party groups, and members may draw on the expertise of what amount to common pool personnel resources. Sometimes committee chairs or other prominent members have *staff* but other members do not. We score the answer as affirmative if each member effectively has use of at least one person with policy expertise, whether that *staffer* is employed by the member’s office, a committee, or a party” (FISH; KROENIG, 2009, p. 12).

Podemos visualizar a distribuição desses países ao redor do mundo, no mapa elaborado por nós a partir dos dados dos autores (Figura 1).

Podemos constatar uma clivagem visual bem distinta. Os países que não possuem ao menos um tipo de assessoria parlamentar, com exceções pontuais (como Espanha e Portugal), são aqueles ainda em desenvolvimento, como

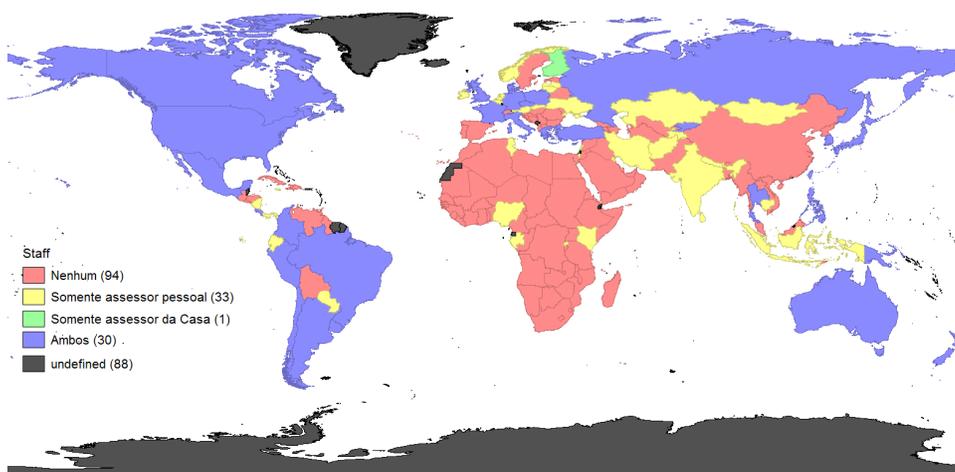
quase todo o continente africano. O modelo que prevê apenas consultoria da Casa, sem assessores pessoais, é raro, com apenas uma ocorrência no mundo (Finlândia). Já o modelo misto, com a existência tanto de consultoria permanente da Casa quanto assessores políticos pessoais, é um elemento presente em praticamente todos os legislativos fortes do mundo. Este é o modelo adotado no Brasil.

**Tabela 1**  
**Assessorias parlamentares, por países no mundo**

	Frequência	Porcentagem
Nenhuma assessoria	94	59,5
Apenas assessor pessoal	33	20,9
Apenas staff da Casa	1	0,6
Ambos	30	19
Total	158	100

Fonte: Adaptado de Fish e Kroenig (Ibidem)

**Figura 1**  
**Mapa da presença dos tipos de assessorias parlamentares no mundo**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Fish e Kroenig (2009)

Na balança da literatura já produzida, é certo que o papel da burocracia efetiva das casas tem sido pesquisado de forma mais extensa. A pesquisa sobre consultorias permanentes tem seus primeiros esforços ainda na década de 1970 (LUCCI, 1971). Também no plano internacional, pesquisas sobre o *staff* permanente das casas são mais tradicionais do que sobre os gabinetes políticos. Ryle (1981) investigou o *staff* da Casa e suas mudanças históricas no Reino Unido, da mesma forma que Blishcke (1981) sobre o *bundestag* alemão.

A quase totalidade das pesquisas sobre consultorias permanentes aborda a questão a partir da perspectiva da teoria informacional e o papel delas na redução da assimetria informacional (BITTENCOURT, 2009; COCCO JUNIOR; FANTUCCI, 2012; SANTOS; CANELLO, 2016; SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007). Este conjunto da literatura pode ser exemplificado pelas pesquisas de Fabiano Santos e Acir Almeida, que procuraram implementar o modelo informacional de análise no legislativo brasileiro (SANTOS; ALMEIDA, 2011). Os autores argumentaram que, uma vez que o legislador mediano é relativamente mal informado sobre a maioria dos assuntos com os quais trata, ele tende a buscar informações em outros lugares, como as comissões (Idem, 2005) e o serviço de consultoria legislativa da Câmara dos Deputados (SANTOS; CANELLO, 2016), de modo a melhor ajudar sua prática profissional.

O papel das consultorias permanentes também tem sido objeto de foco nos legislativos em que se adota o limite de mandatos eletivos, contexto no qual o corpo técnico ganha maior importância frente à frequente renovação política dos eleitos e inexperiência dos entrantes (KOUSSER, 2005).

Nosso interesse neste ensaio bibliográfico, contudo, como já dito, reside apenas na pesquisa sobre assessorias políticas, mais recente e em franca ascensão no plano internacional,

em que a maior parte das pesquisas atuais tem por objeto a União Européia. É necessário, portanto, diferenciar os tipos de assessorias, pois cada uma implica em pesquisas de natureza distinta, com diferentes recortes e questões de pesquisa. A diferenciação – embora pontos de interseção certamente existam – consiste no fato de que, enquanto uma trata de aspectos institucionais, outra trata de aspectos relacionados com a representação política e a política cotidiana.

#### *Especificidades do modelo brasileiro e interseções de pesquisa: assessorias parlamentares e cargos comissionados*

O estudo do *staff* parlamentar pode implicar e se relacionar também com o estudo sobre burocracias. *Pode*, pois não obrigatoriamente o *staff* é estatal – embora usualmente seja –, como explicitado pela própria definição de Fish e Kroenig. Em certos países, segundo a possibilidade aventada (mas não verificada empiricamente) por esses autores, talvez a casa legislativa não provenha tal recurso, mas ele venha, por exemplo, dos partidos políticos. Essa, contudo, é apenas uma possibilidade, ainda não encontrada no mundo real.

Especificamente no Brasil, o estudo sobre as assessorias parlamentares políticas, essencialmente, entrelaça-se com duas outras áreas de pesquisa: a) sobre cargos comissionados; e b) sobre burocracia de médio escalão. Isto porque, no Brasil, a assessoria parlamentar que atua nos gabinetes é um cargo comissionado – o que não é necessariamente verdadeiro para todos os países e contextos – e podemos associar seu trabalho ao realizado pelo médio escalão da burocracia estatal brasileira.

No passado, as ciências sociais brasileiras foram marcadas por grandes ensaios sobre “o” Brasil e “a” burocracia brasileira – como os clássicos de Raymundo Faoro ou Edson Nunes –, como Loureiro, Abrucio e Pacheco

(2010, p. 18) apontam, “uma reflexão sobre a burocracia marcada mais pela preocupação com o papel central do Estado na sociedade do que propriamente em entender suas ‘entranhas’ ou sua relação com o sistema político”. Atualmente, contudo, ocorre uma passagem marcada pelo crescimento dos estudos sobre fatias específicas da burocracia pública brasileira (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017). Nos últimos anos se destacaram estudos sobre os cargos comissionados nos ministérios do governo federal, sob a perspectiva da rotatividade dos cargos (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2014; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012), assim como também estudos sobre cargos em comissão na burocracia de médio escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Entre essas novas “fatias” de pesquisa, residem os estudos sobre cargos de confiança na política brasileira. Estes cargos são postos públicos de nomeação discricionária. Eles estão presentes tanto no executivo (em ministérios, secretarias) quanto no legislativo (nas assessorias parlamentares). Félix Lopez e Sérgio Praça (2015) apontam que, no poder executivo (ministérios), tais cargos são um elemento na compreensão da dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro, uma vez que podem entrar nas negociações como “moeda de troca” na composição de coalizões de governo.

Cabe, contudo, pontuar algumas diferenças na natureza entre as pesquisas sobre cargos nos ministérios e cargos nas assessorias legislativas, de forma análoga às que existem entre as consultorias permanentes das casas e as assessorias políticas. Embora a mesma lógica geral sobre a imbricação entre os domínios técnico e político se aplique a ambos casos, enquanto a atividade-fim em ministérios é a produção de políticas públicas, a atividade-fim no assessoramento político legislativo

é a assistência às atividades do mandato legislativo, que são, predominantemente, de natureza política. Comparativamente, no caso das assessorias parlamentares há menos atividades cujo resultado é diretamente relacionado com *polícies*, e maior presença dos interesses privados de cada parlamentar. O assessoramento parlamentar visa as estratégias políticas do dia a dia no parlamento, cujas políticas públicas, segundo a clássica definição de Anthony Downs (1957), são uma função incidental dos atores perseguindo seus próprios objetivos particulares. Ou seja, os incentivos lógicos existentes são para que o corpo dos assessores parlamentares, hipoteticamente, seja mais relacionado à esfera político-partidária (*politics*) e menos dependente da esfera do domínio técnico.

No Brasil, os deputados federais possuem uma verba de gabinete, no valor<sup>11</sup> total de R\$ 92.053,20, para contratarem sua assessoria parlamentar, em cargos de comissão, à escolha discricionária. O número de assessores pode variar de oito (mínimo) a 25 (máximo). Existem vinte e cinco níveis funcionais, nos quais os assessores podem ser alocados. Os vencimentos básicos variam, de forma gradual, de R\$ 845,00 (nível 1) a R\$ 6.470,00 (nível 25). Esses vencimentos podem ser acrescidos de 100% de gratificação, chegando, portanto, ao teto de R\$ 12.940,00 de remuneração. Por sua flexibilidade, essas regras permitem a existência de distintas configurações na organização interna de cada gabinete.

A Figura 2 é um diagrama que intenta clarificar as intersecções entre as áreas de pesquisa. Esta é meramente uma ilustração. O tamanho de cada esfera – ou de suas intersecções – não representa o tamanho da área de pesquisa ou o tamanho de suas intersecções. Em fato, profissionalização legislativa que aparece no centro

11 Conforme ato da mesa nº 2, de 25 de fevereiro de 2015 (BRASIL, 2015). Valores daquele ano.

por ser o objeto deste artigo é, provavelmente, o menor dos campos presentes, em termos de quantidade de produção acadêmica. O objetivo é apenas demonstrar graficamente

como cada tópico que expusemos pode ser, ao mesmo tempo, uma abordagem distinta e isolada, ou trabalhada em diálogo com outras linhas de pesquisa.

**Figura 2**  
**Ilustração da intersecção das áreas de pesquisa**



Fonte: elaboração própria

A seguir, iremos passar à análise das distintas abordagens que podem ser aplicadas a este objeto.

### **Abordagens**

Existem pelo menos três *frameworks* a partir das quais a assessoria parlamentar pode ser pesquisada. São as abordagens: i) institucionalista; ii) sociológico-política; e iii) organizacional-decisória.

A abordagem institucionalista se preocupa com as regras que conformam a configuração das assessorias parlamentares. As leis que provêm (ou não) aos deputados um *staff*, que lhes concede (ou não) um recurso monetário para os remunerar, que lhes impõe (ou não) restrições sobre quem podem contratar ou que tipo de trabalho tais assessores podem ou não

executar (por exemplo, se lhes é permitido tratar somente de *policy issues* ou também de *political issues*, como *constituency service*).

A abordagem sociológico-política se preocupa com as características dos indivíduos. Quem são, qual seu perfil, *background* educacional e profissional e quais as vias de recrutamento que levaram eles até esses postos. Dentro desta linha de pesquisa que localizamos as pesquisas sobre profissionalização [tecnificação] do *staff*, conforme os termos que serão discutidos adiante. As abordagens não são autossuficientes, já que, como se pode perceber desde logo, a via de recrutamento é dependente, por exemplo, de regras que as permitam ou limitem.

A abordagem organizacional-decisional se preocupa com a organização interna dos gabinetes e suas formas hierárquicas; se detém

nos aspectos relacionados à participação dos assessores nos processos decisórios, mais efetivamente ligados aos *outputs* do gabinete.

### *i) Institucionalista*

A primeira abordagem que podemos tratar refere-se à ideia institucionalista sobre como as regras conformam os resultados. Posto em termos mais amplos, como as regras para contratação do *staff* conformam a configuração que este irá assumir e como irá trabalhar – que consistem nas demais abordagens de pesquisa.

O caso francês é um exemplo de como a mudança das regras para contratação do *staff* conforma as características desse corpo e suas atividades e comportamento. Campbell e Laporte (1981) analisaram a história do *staff* parlamentar francês desde 1945, que havia sido historicamente independente do parlamentar eleito. Somente na década de 1970 foi concedido a cada parlamentar o direito de ter dois assessores de livre nomeação, sendo estes, portanto, mais voltados à atividade política, não técnica, e independentes da burocracia governamental. Mais de trinta anos depois de Campbell e Laporte, a pesquisa de Lidec (2008) argumenta que a maioria dos membros do *staff* são designados para atender às demandas que chegam das bases eleitorais, concluindo que a pressão gerada pela eleição no distrito de origem é o que orienta a organização dos gabinetes – uma vez que o sistema partidário francês leva de modo muito veemente que os deputados provenham serviços a seus *constituents*.

Ainda que pressões sociais existam, as regras do parlamento para contratação do *staff* exercem influência na configuração que este vai assumir. Como percebemos nas duas pesquisas mencionadas, depois da reforma ocorrida nos anos 1970, a configuração das assessorias parlamentares mudou, assim como a natureza do seu trabalho.

No caso brasileiro, as regras do Congresso Nacional, muito diferentemente das que

vigoravam na França na época de Campbell e Laporte, permitem que todos os assessores parlamentares – que podem chegar a um máximo de 25 – sejam de livre nomeação. Isso poderia ser um incentivo para que, como argumenta Praça (2014), dadas as regras flexíveis de nosso modelo, cargos em comissão possam ser usados para acomodar indicações de cunho político, mesmo que não satisfaçam atributos técnicos.

Outro exemplo, Michon (2014) descreve que existem dois tipos de assessores dos representantes no parlamento europeu: aqueles que trabalham no próprio parlamento e aqueles que trabalham nos países de origem, junto ao eleitorado. Tal descrição é exatamente a mesma sobre os assessores da Câmara dos Deputados, pois o regimento prevê e permite a existência desses dois tipos de assessores: os que trabalham em Brasília e os que trabalham nos estados de origem. Mas tal descrição já não é verdadeira em se tratando do Senado Federal, cujo regimento expressamente proíbe assessores de trabalhar nos estados de origem, admitindo somente o trabalho presencial na Casa. Essa é uma ilustração de como, em um mesmo país, a regra distinta entre cada casa pode conformar (dar forma) aos demais aspectos da organização e do trabalho das assessorias parlamentares.

A mais importante pesquisa na área institucional sobre assessorias parlamentares é a de Fish e Kroenig (2009), que verificaram, em 160 países, a existência ou não de secretários parlamentares providos aos legisladores e *staff* especializado em políticas públicas. Constataram que em 61 países existe alguma espécie de *staff* legislativo. Contudo, a pesquisa dos autores tem grandes limitações. Utilizando apenas uma variável binária para presença-ausência (parte de um projeto muito mais amplo), não levam em conta a quantidade de assessores, os valores destinados às suas contratações (que podem interferir diretamente com o nível educacional e profissional de quem será recrutado), nem as regras específicas para

tal contratação. Existe, portanto, uma agenda ainda aberta neste tópico, aguardando respostas.

## ii) Sociológico-política

O segundo bloco de pesquisas visa identificar o perfil (*background* educacional e profissional, idade etc.) e as vias de recrutamento (via militância partidária, indicação pessoal etc.). Embora encontre, em certa medida, consonância nas pesquisas sobre perfil e recrutamento das elites políticas, identificar tais características serve para ajudar a responder questões sobre a *profissionalização do staff*. É a partir dessas questões sobre o perfil e o recrutamento que se fala em *profissionalização dos assessores parlamentares*, em sentido análogo quando o termo é usado em profissionalização da burocracia (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

É importante salientar, contudo, que a ideia de *profissionalização legislativa* não é sinônimo da *profissionalização do staff* – embora, novamente, os processos tendam a ocorrer juntos. A profissionalização legislativa, como já dito, se refere a um conjunto de fatores que remetem às capacidades legislativas do parlamento e de seus membros – entre as quais, a existência de *staff* para os assessorar. Profissionalização do *staff* se refere ao movimento de *tecnificação* desse corpo de indivíduos<sup>12</sup>. Isto é, às características de a) *expertise* profissional em sua respectiva área e; b) vias de recrutamento, dentro do conjunto específico dos indivíduos que compõem as assessorias. Dessa forma, profissionalização do *staff* é um tópico de investigação que pertence às

pesquisas sobre *staff*, que por sua vez atende ao grande escopo da profissionalização legislativa.

Mas será que podemos falar em profissionalização do *staff*, quando se trata de cargos comissionados? A princípio, parece haver a ausência daquilo que, em uma visão tradicional, constituiria duas características centrais do modelo burocrático clássico: entrada por concurso público e organização de carreiras para os funcionários (PACHECO, 2010). Os comissionados, por sua vez, são a rigor o oposto: por definição são transitórios e seu recrutamento é sempre por indicação. Neste contexto, poderiam comissionados atender a um critério de profissionalização? Caberia a utilização deste termo?

Se não em seu sentido mais estrito – uma vez que não há progressão desses indivíduos em uma carreira estável dentro do aparelho estatal –, sim em sua definição contemporânea. Regina Silvia Pacheco descreveu a passagem de uma concepção de “mérito formal” para “mérito substancial”, em que o conceito pode ser interpretado a partir de variáveis associadas às capacidades técnicas desses indivíduos – sendo possível, portanto, medi-lo mesmo para o caso de cargos comissionados:

No entanto, no mundo todo, os requisitos atuais de profissionalização no setor público têm promovido uma reinterpretação do significado de mérito, que passa a ser relacionado à propriedade de determinados conhecimentos, competências e habilidades. (Ibidem, p. 303)

Isso posto, cabe aos pesquisadores criar e aplicar indicadores para medir tais características, como alguns têm feito.

---

12 Muitas pesquisas já trataram, especialmente, sobre a profissionalização do *staff* de campanhas políticas. Neste tópico, há uma ampla literatura que aborda papel da consultoria política em disputas eleitorais e o processo de *profissionalização* deste corpo. O exemplo clássico desta corrente é a pesquisa de Medvic e Lenart (1997) sobre a influência dos consultores políticos na campanha congressual americana de 1992. A ascensão do *staff* de campanha como ator central do processo eleitoral foi ilustrada por Panagopoulos (2006) que, em uma pesquisa longitudinal, mostra a curva ascendente que os consultores políticos obtêm de atenção da mídia, sobretudo a partir de meados dos anos 1980.

O fato de ser uma imbricação entre um trabalho técnico, mas com indicação política, coloca o *staff* parlamentar brasileiro – assim como os cargos em comissão de um modo geral – em ambivalente posição, uma balança entre aspectos de domínio técnico e de relações políticas. A este limiar, Lopez e Praça denominam *burocracia política*. Este conceito – embora os dois termos possam parecer contraditórios à primeira vista – é importante para compreender o papel e o lugar dos assessores parlamentares no Congresso Nacional. Na definição de López:

A burocracia brasileira, tal qual a maior parte dos sistemas administrativos contemporâneos, pode ser classificada em dois grupos. O primeiro é formado pela burocracia efetiva, mais estável, e cujos ocupantes são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, a exemplo dos concursos públicos. O segundo grupo é a burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente, mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas, e mantém, em média, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária. (LOPEZ, 2015, p. 11)

Sobre o recrutamento para cargos em comissão no âmbito do executivo, Lopez e Praça (2015) conduziram entrevistas em profundidade com representantes dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff, analisando os critérios e lógicas de nomeação. Os autores argumentam que existem quatro origens relevantes para a nomeação em cargos de comissão: i) filiação partidária; ii) expertise; iii) afinidade ideológica; e iv) proximidade pessoal. Elas podem ser resumidas em duas grandes clivagens: a) domínio técnico e; b) proximidade político-partidária. Esta dualidade “remete à tradicional dicotomia entre nomeações motivadas por políticas públicas ou por cargos como um fim em si – a patronagem.” (Lopez, op. cit, p. 15). Embora tal dicotomia seja arbitrária, à medida que distintos graus dos dois propósitos podem coexistir, ela é útil em termos analíticos.

Contra certo senso comum que enxerga tais cargos como tão somente apadrinhados políticos, Lopez e Praça (op. cit.) apontam que “os dados nos permitem afirmar que o domínio técnico das funções ocupa um espaço maior que usualmente se especula, no conjunto das nomeações, embora existam amplas margens de variação, em diferentes áreas governamentais” (p. 39). Achados na mesma direção foram feitos por Carlomagno (2015), ao analisar o *staff* dos comissionados trabalhando em assessoria de comunicação dos deputados federais na Câmara dos Deputados. Com a utilização de um *survey*, o autor argumenta que, embora existam distinções entre partidos, a tendência geral é que expertise profissional (como anos trabalhados no mercado profissional antes da entrada no cargo comissionado) tenha um peso maior do que os aspectos de proximidade partidária, sugerindo que os dados encontrados talvez existam também para o conjunto completo dos demais assessores, o que constituiria um movimento de profissionalização desse corpo.

### *iii) Organizacional-Decisional*

A terceira corrente de pesquisas refere-se a como ocorre o trabalho interno nos gabinetes, quais as suas formas de organização e qual a participação das assessorias em diversas dimensões do processo decisional dos gabinetes. Simplificando, poderíamos dividir este tópico em outras duas sub-questões, que estão intimamente relacionadas e por isso compõem um tópico único: a primeira parte poderia ser resumida na questão “como se organizam?” e a segunda, “como atuam?”.

A primeira questão provavelmente é o tópico mais obscuro – com menor quantidade de pesquisas produzidas – entre os que aqui apresentamos. Tem sua origem na teoria organizacional, que investiga estruturas burocráticas e formas hierárquicas. Historicamente, estudos sobre organizações se centraram na

área da administração, com foco nas formas de centralização da organização e autonomia dos integrantes desta (BROOKE, 1984; WHISLER et al., 1967). Esses estudos podem se ramificar em diversos aspectos sobre a organização, desde o tamanho da estrutura organizacional – que pode indicar sua capacidade de implementar *polícies* (EGEBERG, 2003) até esferas de decisões. Também é investigado se – e como – a forma da estrutura organizacional da burocracia governamental pode, em alguma medida, influenciar os *outputs* do processo (Ibidem). No Brasil, o mais célebre estudo sobre estruturas organizacionais provavelmente é a investigação de Wanderley Guilherme dos Santos sobre os índices de controle e centralidade hierárquica dos órgãos estatais no executivo (SANTOS, 2006) – sem necessitarmos entrar no debate sobre suas conclusões, algumas vezes contestadas (CODATO, 1997). Contudo, a maior parte das pesquisas resume a “estrutura” a simples organogramas, tratada apenas como parte da descrição do objeto, sem que se torne, efetivamente, parte do modelo analítico, seja a ser explicado ou a explicar algo.

Panebianco, embora colocando luz sobre a organização interna dos partidos (não dos legislativos), trata da questão. Falando do conceito de “burocracia como organização”, o italiano argumenta:

própria de uma burocracia é a divisão do trabalho, a hierarquia, a padronização das tarefas e dos procedimentos, às vezes a competência e a imparcialidade. Naturalmente, assim como, de resto, é inerente à própria metodologia weberiana do tipo ideal, não é necessário que todos os componentes do tipo estejam efetivamente presentes em cada caso concreto, mas ao menos alguns (sobretudo divisões do trabalho e hierarquia) devem estar presentes. (PANEBIANCO, op. cit., p. 440)

Cavalcante e Lotta (2015) investigaram o que chamaram de coordenação da burocracia de médio escalão, à luz da discussão sobre insulamento burocrático e autonomia daqueles atores. Em fato, a pesquisa sobre a organização está diretamente relacionada àquela sobre a atuação desses atores, visto que os limites de sua autonomia serão dados pela configuração organizacional, centralização e tipo de coordenação de pessoal.

Em específico sobre o legislativo brasileiro, Carlomagno (op. cit.) procurou diferenciar o que chamou de arranjos organizacionais, a partir da conjugação das variáveis autonomia nas decisões cotidianas e proximidade hierárquica em relação ao chefe de gabinete, levando a uma tipologia sobre quão dinâmico ou estático consistia o trabalho interno nos gabinetes. O autor argumentou que as formas de arranjos organizacionais encontradas apresentavam resultados significativos tanto na variável explicativa “partido” quanto na variável “concentração eleitoral”<sup>13</sup>. Conectando com o argumento de Lidéc (op. cit.) sobre as pressões das *constituencies* por serviços, os achados adquirem lógica, uma vez que deputados do tipo *pork-barrell* organizam seus gabinetes para atender às demandas das bases, ao passo que deputados de votação pulverizada visam outros objetivos.

Também é possível enxergar a abordagem sobre organização de forma mais ampla. Estudos como aqueles sobre rotatividade nos cargos (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2014; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012) também demonstrariam um aspecto dessas organizações, isto é, sua estabilidade.

Já o tópico sobre aspectos comportamentais, especificamente decisoriais, é o mais

13 Um indicador de cunho individual para cada deputado, que mensura se ele se elegeu com votos concentrados em uma região, de tipo paroquial, ou com votação dispersa pelo estado de origem, o que tenderia a levar a distintos comportamentos parlamentares.

prolífero, sobretudo no *mainstream* da ciência política. Essa corrente de pesquisas, de certa forma, se conecta com todas as demais, pois frisa a possível *influência dos atores nos outputs*. Se refere àquilo que Peters, em outro contexto, chamou de “capacidade do serviço público em construir políticas públicas” (PETERS, 1988, p. 25, tradução nossa)<sup>14</sup>.

Susan Hammond (1984, 1996), uma das fundadoras das pesquisas sobre *staff*, apontou a sua primazia na qualidade dos *outputs* parlamentares. Olhar para a organização do *staff*, para Hammond, objetivava verificar a qualidade do trabalho legislativo e, mesmo, da representação política. A autora já havia sugerido (HAMMOND, 1984), 30 anos atrás, em sua proposta de agenda de pesquisa – que, aparentemente, não prosperou de forma enfática – que entre as perguntas concernentes ao papel do *staff* deveria constar sua participação:

- a. na definição de agenda legislativas;
- b. no processo de obtenção de informação sobre políticas públicas; e
- c. nas decisões legislativas.

Perceba que cada um desses tópicos pode representar uma pesquisa diferente, mas todos respondem à mesma grande questão geral. Pesquisas recentes, especificamente sobre os assessores parlamentares, procuram integrar e abranger três tópicos indicados por Hammond. Pegan (2017) investiga como os assistentes políticos pessoais contribuem com a formulação de políticas públicas. A autora sugere, como *framework* de pesquisa, oito tópicos de possível atuação dos assessores parlamentares: i) aconselhamento em como votar; ii) contribuição com ideias de políticas públicas;

iii) aconselhamento em procedimentos parlamentares; iv) consultoria legal; v) pesquisa; vi) negociações interinstitucionais; vii) coordenação dos posicionamentos de congressistas; e viii) negociação com grupos políticos.

Já Dobbels e Neuhold (2013) propõem sintetizar essas funções em três papéis que os assessores poderiam assumir: i) *papel de produção* (elaboração de notas, *briefings*, emendas, entre outros, a partir de instruções dos congressistas); ii) *papel de elaboração* (elaboração de emendas ou outros textos de políticas públicas a partir da própria expertise profissional, dentro dos limites instituídos pelo congressista); e iii) *papel de direção* (prover não apenas a elaboração, mas intervir diretamente e direcionar o processo político, para além das instruções do congressista).

Trazendo para exemplos do Brasil, em uma área correlata, embora com outro objeto de pesquisa (comissionados no médio escalão dos ministérios), Cavalcante e Lotta (op. cit.) utilizam perguntas muito próximas dos tópicos a) e c) de Hammond para identificar a localização desse *staff* no processo decisório dentro dos ministérios, procurando frisar a importância dos *street-level bureaucrats* para os *outputs* da implementação de políticas públicas.

Já sobre o tópico b) de Hammond, também podemos encontrar relação em outras pesquisas. Foi na linha da importância informacional que seguiram as investigações de Cristina Leston-Bandeira e de Fabiano Santos, já tratada na seção em que debatemos a distinção entre consultorias da Casa e assessorias políticas, embora nenhum deles faça referência à Hammond. Para Leston-Bandeira (2007), trabalhando com um recorte específico na adoção de tecnologias digitais por parte dos parlamentares<sup>15</sup>, uma das peças-chave desse

14 No original: “power of the civil service in making public policy”. (PETERS, 1988, p. 25)

15 França, Martins e Braga (2006) já haviam sugerido a importância das assessorias legislativas para compreender a atuação dos parlamentares na internet e redes sociais.

processo são os assessores parlamentares, descritos como o mais crucial no processo de *gatekeeping* (seleção) da informação:

A importância do *staff* parlamentar na implementação de TICs é dupla. Primeiro, embora os políticos possam ter a última palavra na formulação de políticas, a maioria das decisões do dia-a-dia sobre a administração do parlamento é tomada pelo *staff* parlamentar. E isso se aplica particularmente ao caso das TIC, uma área “nova”, de desenvolvimento rápido (difícil de seguir através do processo político normalmente lento) e onde o status de “especialista técnico” contribui para torná-lo um reino separado do “político”. Em segundo lugar, porque as demandas trazidas através desta nova mídia, em termos de lidar com altos volumes de consultas eletrônicas e circulação de informações, exigem apoio extra dado aos políticos. Assim, as TIC podem tornar o *staff* parlamentar ainda mais crucial no processo de filtragem, seleção e interpretação de informações. Como confirmou um entrevistado, eles são um *gatekeeper* chave. (Ibidem, p. 664, tradução nossa)<sup>16</sup>

A mesma importância das assessorias como *gatekeeper* é defendida por Busby e Belkacem (op. cit.), que trataram da sobrecarga de informação nos gabinetes, devido ao volume de comunicações diárias. As autoras argumentam que assessores filtram as informações e provêm a mais refinada e direcionada aos congressistas, assim exercendo um papel no processo decisório.

Também é dentro dos estudos sobre processos decisórios que se encontrariam potenciais pesquisas sobre a relação entre assessorias parlamentares e *lobby*. Assumindo – e expandindo – o pressuposto de Fabiano Santos sobre

o papel informacional exercido pelas consultorias permanentes junto ao representante, seria razoável supor que esses atores possam ser alvos preferenciais de grupos que desejem influir no processo de obtenção de informação por parte do representante. Marshall (2012) investigou a relação entre relatores de comissões e lobistas. Estes lobistas atuariam juntos aos assessores dos relatores, provendo informações para a elaboração de relatórios – informações estas que seriam menos independentes do que se esperaria. Note-se que aqui há uma intersecção com o quadro teórico da teoria informacional, que discutimos anteriormente. Este fenômeno se apresenta como potencial para pesquisa que trate o *lobby* sob o ponto de vista do fluxo informacional e acesso ao *staff*.

## Considerações finais

Este ensaio bibliográfico procurou apresentar diversas nuances da questão: o que podemos aprender sobre fenômenos políticos com a pesquisa a respeito das assessorias parlamentares? Quais respostas fundamentais podem ser dadas a partir do estudo desses atores?

Sintetizamos algumas abordagens que podem responder questões tais como: De que modo as regras de contratação do parlamento podem moldar a configuração do *staff*? Como características individuais (origem profissional, educacional) podem indicar corpos de assessorias mais ou menos profissionalizadas? Quais são as configurações da organização interna dos gabinetes, em termos de autonomia

16 No original: “The importance of parliamentary *staff* in the implementation of ICT is two-fold. First, although politicians may have the final say on policymaking, most of the day-to-day decisions on the management of parliament is taken by parliamentary *staff*. And this applies particularly to the case of ICT, a ‘new’ area, of rapid development (difficult to follow through the commonly slow political process) and where the ‘technical expert’ status contributes to make it a realm separate from the ‘political’. Secondly, because the demands brought in through these new media, in terms of dealing with high volumes of e-queries and circulation of information, require extra support given to politicians. So, ICT can make parliamentary *staff* all the more crucial in the process of sifting, selecting and interpreting information. As one of our interviewed support *staff* confirmed, they are a key ‘gatekeeper’”. (LESTON-BANDEIRA, 2007, p. 664)

e hierarquia? Qual o papel da assessoria nos processos decisórios legislativos? Qual sua participação na definição de agenda dos deputados? Qual sua participação no processo de obtenção de informação sobre políticas públicas? Qual sua participação nas decisões legislativas?

Este artigo apresentou, certamente, muito mais perguntas do que efetivamente respostas. Isto é, em fato, um reflexo desta área de pesquisas. Ainda há muitas perguntas à espera de investigações que as respondam. Desde que a agenda de pesquisa sobre assessoria parlamentar

foi lançada, nos anos 1980 nos Estados Unidos, até hoje pouco se produziu de concreto sobre esse objeto de pesquisa – embora o tema esteja em franca ascensão, sobretudo com as investigações sobre o Parlamento Europeu. Este artigo serve, portanto, de porta de entrada para pesquisadores interessados em explorar essa seara aberta. As perguntas elencadas aqui – além de outras que porventura possam surgir – podem ofertar importantes respostas para a compreensão das dinâmicas internas do legislativo e da qualidade da representação política.

## Referências

- BITTENCOURT, F. M. R. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento: elementos para um marco conceitual. *Textos para discussão*, n. 57, Brasília, DF, mar. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2NwKJoT>. Acesso em: 28 fev. 2019.
- BLISCHKE, W. Parliamentary staffs in the german Bundestag. *Legislative Studies Quarterly*, Washington, DC, v. 6, n. 4, p. 533-558, 1981.
- BRASIL. Ato da Mesa nº 2, de 25 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a verba destinada aos Gabinetes Parlamentares. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, p. 6, 26 fev. 2015.
- BROOKE, M. Z. Autonomy and centralization in multinational firms. *International Studies of Management & Organization*, Abingdon, v. 14, n. 1, p. 3-22, 1984.
- BUSBY, A.; BELKACEM, K. “Coping with the information overload”: an exploration of assistants’ backstage role in the everyday practice of European Parliament politics. *European Integration Online Papers*, Vienna, v. 17, p. 1-28, 2013.
- CAMPBELL, S.; LAPORTE, J. The staff of the Parliamentary Assemblies in France. *Legislative Studies Quarterly*, Washington, DC, v. 6, n. 4, p. 521-531, 1981.
- CARLOMAGNO, M. C. *Por dentro dos gabinetes: organização e profissionalização das assessorias parlamentares em mídias sociais*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, fev. 2017.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Eds.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: Enap, 2015.
- COCCO JUNIOR, J. G.; FANTUCCI, S. A Capacidade técnica do Poder Legislativo: o papel das consultorias institucionais legislativas. *Revista do Parlamento Paulista*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 124-157, 2012.

- CODATO, A. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-1964*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- COSTA, L. D.; CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. In: MARENCO DOS SANTOS, A. (Ed.). *Os eleitos: representações e carreiras políticas em democracias*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2013.
- DOBBELS, M.; NEUHOLD, C. The roles bureaucrats play: the input of European parliament (EP) administrators into the ordinary legislative procedure: a case study approach. *Journal of European Integration*, Abingdon, v. 35, n. 4, p. 375-390, 2013.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- EGEBERG, M. How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). *Handbook of public administration*. London: Sage Publications, 2003. p. 116-126.
- EGEBERG, M.; GORNITZKA, Å.; TRONDAL, J. People who run the European Parliament: staff demography and its implications. *Journal of European Integration*, Abingdon, v. 36, n. 7, p. 659-675, Nov. 2014.
- EGEBERT *et al.* Parliament staff: unpacking the behaviour of officials in the European Parliament. *Journal of European Public Policy*, Abingdon, v. 20, n. 4, p. 495-514, Apr. 2013.
- FISH, M. S.; KROENIG, M. *The handbook of national legislatures: a global survey*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- FRANÇA, A. S. T.; MARTINS, F. R. S.; BRAGA, S. S. O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas: o caso do Paraná. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 11, n. 2, p. 163-187, Jun. 2006.
- HAMMOND, S. W. Legislative staffs. *Legislative Studies Quarterly*, Washington, DC, v. 9, n. 2, p. 271-317, 1984.
- HAMMOND, S. W. Recent research on legislative staffs. *Legislative Studies Quarterly*, Washington, DC, v. 21, n. 4, p. 543-576, 1996.
- KOUSSER, T. *Term limits and the dismantling of state legislative professionalism*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- LESTON-BANDEIRA, C. The impact of the internet on parliaments: a legislative studies framework. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 60, n. 4, p. 655-674, 2007.
- LIDEC, P. L. Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail. *Sociologie du Travail*, Paris, v. 50, n. 2, p. 147-168, 2008.
- LOPEZ, F. Introdução. In: LOPEZ, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília, DF: Ipea, 2015. p. 11-31.

- LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 65, n. 4, p. 439-446, 2014.
- LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015. p. 33-70.
- LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. (Ed.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015. p. 107-138.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. S. Introdução. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. S. (Eds.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 11-24.
- LUCCI, A. A. O assessoramento legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 8, n. 31, p. 159-172, 1971.
- MARSHALL, D. Do rapporteurs receive independent expert policy advice? Indirect lobbying via the European Parliament's committee secretariat. *Journal of European Public Policy*, Abingdon, v. 19, n. 9, p. 1377-1395, 2012.
- MEDVIC, S. K.; LENART, S. The Influence of political consultants in the 1992 Congressional Elections. *Legislative Studies Quarterly*, Washington, DC, v. 22, n. 1, p. 61-77, 1997.
- MICHON, S. Assistant parlementaire au Parlement européen: un tremplin pour une carrière européenne. *Sociologie du Travail*, Paris, v. 50, n. 2, p. 169-183, avril 2008.
- MICHON, S. Assistants parlementaires (UE). In: LAMBERT-ABDELGAWAD, E.; MICHEL, H. (Eds.). *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*. Bruxelles: Larcier, 2014. p. 36-38.
- PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. S. (Eds.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 277-306.
- PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PEGAN, A. The role of personal parliamentary assistants in the European Parliament. *West European Politics*, Abingdon, v. 40, n. 2, p. 295-315, 2017.
- PERISSINOTTO, R. M.; VEIGA, L. F. Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 49-66, 2014.
- PETERS, B. G. *Comparing public bureaucracies: problems of theory and method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1988.
- PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 94, p. 91-107, 2012.

- PRAÇA, S. O lado desconhecido do Congresso. *Pública*, São Paulo, 30 mar. 2014.
- RIBAS, A. N.; SILVA, P. V. A natureza do assessoramento legislativo. In: BRASIL (Ed.). *40 anos de consultoria legislativa: consultores legislativos e consultores do orçamento*. Brasília: Edições Câmara, 2011. p. 17-25.
- RYLE, M. T. The Legislative Staff of the British House of Commons. *Legislative Studies Quarterly*, Washington, DC, v. 6, n. 4, p. 497-519, 1981.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.
- SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, out. 2016.
- SANTOS, F. P.; MOURÃO, G. H. B.; RIBEIRO, G. W. Poder legislativo e suas consultorias institucionais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, 2007.
- SANTOS, W. G. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.
- SQUIRE, P. Legislative professionalization and membership diversity in state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, Washington, DC, v. 17, n. 1, p. 69-79, 1992.
- SQUIRE, P. Membership turnover and the efficient processing of legislation. *Legislative Studies Quarterly*, Washington, DC, v. 23, n. 1, p. 23-32, 1998.
- SQUIRE, P. Measuring state legislative professionalism: the squire index revisited. *State Politics and Policy Quarterly*, Washington, DC, v. 7, n. 2, p. 211-227, 2007.
- WHISLER, T. L. *et al.* Centralization of organizational control: an empirical study of its meaning and measurement. *The Journal of Business*, Chicago, v. 40, n. 1, p. 10-26, 1967.
- WINZEN, T. Technical or political? An exploration of the work of officials in the committees of the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, Oxfordshire, v. 17, n. 1, 2011.

## Resumo

### *O que podemos responder pesquisando assessorias parlamentares? Agenda de investigação*

O objetivo deste ensaio bibliográfico é sintetizar a literatura sobre assessorias parlamentares políticas, especificamente as de indicação pessoal dos congressistas, com atenção também às especificidades do legislativo federal brasileiro e as intersecções de pesquisa implicadas por tais idiosincrasias. Resumimos em três grandes correntes o conjunto de pesquisas já realizadas. Nomeamos as abordagens e questões de pesquisa como: i) institucionalista (como as regras para

contratação do *staff* conformam a configuração deste?); ii) sociológico-política (o que o perfil profissional e as vias de recrutamento destes indivíduos responde sobre o processo de profissionalização [tecnificação] deste corpo?); iii) organizacional-decisional (quais formas hierárquicas ou configurações organizacionais são encontradas nos gabinetes? Qual o papel do *staff* em: (a) definição da agenda de temas? (b) aquisição de informação sobre políticas públicas? (c) tomada de decisão?). Colocamos em evidência as contribuições, no plano internacional, de Peverill Squire e de Susan Hammond e, no plano nacional, de Félix Lopez, de Sérgio Praça e de Fabiano Santos. Argumentamos que as muitas perguntas possíveis – que formam uma agenda de pesquisa – ainda encontram espaço aberto, aguardando respostas.

**Palavras-chave:** Assessorias Parlamentares; Legislativo; Profissionalização Legislativa; Cargos Comissionados; Burocracia Política.

## Abstract

*What can we answer by researching legislative staff? Research agenda*

The objective of this bibliographic essay is to summarize the literature on legislative staff, specifically congressmen's personal assistants, with attention also to specificities of Brazilian federal legislative and research intersections implied by such idiosyncrasies. We summarize in three major currents the set of research already done. We name the approaches and research questions as: i) institutionalist (how rules for hiring staff conform its configuration?); ii) sociological-political (what professional profile and recruiting pathways of these individuals responds to process of professionalization [technification] of this professional body?); iii) organizational-decisional (what hierarchical forms or organizational configurations are found in offices? What is role of staff in: (a) defining the agenda? (b) acquisition of information on public policies? (c) decision making?). We highlight the international contributions of Piverell Squire and Susan Hammond and, at the national level, of Félix Lopez, Sérgio Praça and Fabiano Santos. We argue that many possible questions - which form a research agenda – still find open space, awaiting answers.

**Keywords:** Staff; Parliamentary Staff; Legislative; Legislative Professionalization; Commissioned Positions; Political Bureaucracy.

## Résumé

*Que pouvons-nous répondre en étudiant services consultatifs parlementaires politiques? Agenda de recherche*

L'objectif de cet essai bibliographique est de synthétiser la littérature sur les services consultatifs parlementaires politiques, en particulier, celles de l'indication personnelle des membres du congrès. Avec attention particulière aux spécificités de la législature fédérale brésilienne et aux intersections de recherche impliquées par de telles idiosyncrasies. Nous résumons sous trois grands courants l'ensemble des recherches déjà effectuées. Nous appelons les approches et les questions de recherche: i) Institutionnaliste (comment les règles d'embauche du *staff* sont-elles conformes à la configuration de celui-ci?); ii) Sociologique-politique (qu'est-ce que le profil professionnel et les voies de recrutement de ces individus répondent au processus de professionnalisation [technicisation] de ce corps?); iii) Organisation-Dé cisionnelle (quelles formes hiérarchiques ou paramètres organisationnels sont-ils trouvés dans les bureaux? Quel est le rôle du *staff* dans: (a) la définition de l'agenda des thèmes? (b) l'acquisition d'informations sur les politiques publiques? (c) la prise de décision?). Nous mettons en évidence les contributions, sur le plan international, de Piverell Squire et de Susan Hammond et, sur le plan national, de Félix Lopez, Sergio Praça et de Fabiano Santos. Nous sommes d'avis que les nombreuses questions possibles – qui forment un agenda de recherche – sont encore ouvertes et attendent des réponses.

**Mots-clés:** Services Consultatifs Parlementaires; Législatif; Professionnalisation Législative; Postes de Commission; Bureaucratie Politique.