

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**COMISSÕES PERMANENTES E POLÍTICA DE RECRUTAMENTO NAS  
ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS DE MINAS GERAIS, RIO DE JANEIRO E  
RIO GRANDE DO SUL**

Thiago Rodrigues Silame

Belo Horizonte  
2009  
Thiago Rodrigues Silame

**COMISSÕES PERMANENTES E POLÍTICA DE RECRUTAMENTO NAS  
ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS DE MINAS GERAIS, RIO DE JANEIRO E  
RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituição Política e Democracia

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Melo

Belo Horizonte  
2009

Thiago Rodrigues Silame

**Comissões Permanentes e Política de Recrutamento nas Assembléias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 28 de agosto de 2009

Banca Examinadora:

---

Carlos Ranulfo Melo (Orientador) - UFMG

---

Magna Maria Inácio - UFMG

---

Eduardo Martins de Lima - FUMEC

**320**

**Silame, Thiago Rodrigues**

S581c  
2009

Comissões permanentes e política de recrutamento nas Assembleias Legislativas de e Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul [manuscrito] / Thiago Rodrigues Silame. – 2009.

142 f.

Orientador: Carlos Ranulfo Melo

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências.

1. Ciência política - Teses 2. Camaras legislativas – Teses I. Melo, Carlos Ranulfo II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia. III.

Título

## **Agradecimentos**

Primeiramente gostaria de agradecer ao professor Carlos Ranulfo, responsável pelo meu “recrutamento” para o Centro de Estudos Legislativos (CEL). Agradeço orientação para a realização deste trabalho. Todas as conversas e críticas contribuíram para o meu amadurecimento enquanto pesquisador e futuro cientista político.

Gostaria também de agradecer aos pesquisadores do CEL com os quais tive contato durante a realização deste trabalho. Vocês fazem do Centro de Estudos Legislativos uma estrutura estimulante à pesquisa e ao debate acadêmico. Meus agradecimentos se estendem aos professores do Departamento de Ciência Política da UFMG importantes para a minha formação. Cabem também os agradecimentos a todos os meus colegas de mestrado. A interlocução, marcada pela pluralidade de pensamentos, foi extremamente importante para a realização desta dissertação.

Agradeço às diversas instituições que possibilitaram o desenvolvimento deste trabalho: à CAPES eu agradeço a bolsa de pesquisa para a realização do mestrado. Ao corpo técnico e aos funcionários das Assembléias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul agradeço toda a ajuda na obtenção dos dados necessários para a realização do trabalho.

Pai e mãe, obrigado pelo incentivo e a confiança. Iago, meu filho, minha grande motivação. Aos amigos André, Cássio, Chico, Eduardo Silame, Eliéser, Fred, Fredinho, Felipe, Guilherme, Marcelo, Marcos, Orozimbo, Pablo. Amigos que dividiram comigo as angústias e medos, mas que sempre tinham uma palavra de conforto e motivação.

## ***Resumo***

Este trabalho pretende contribuir para o incremento da literatura sobre legislativos sub-nacionais, tendo como tema o recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes nas assembleias legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Argumenta-se nesta dissertação que o padrão de recrutamento para comissões estratégicas varia em função do grau de desenvolvimento institucional do sistema de comissões e da capacidade de atuação das oposições. Em função do federalismo vigente no Brasil percebe-se a existência de sub-sistemas partidários, o que permitiu verificar graus diferenciados de estruturação partidária da competição política nos estados pesquisados e assumir o suposto de que as oposições possuem maior possibilidade de ação em sub-sistemas partidários estruturados. Ademais se verificou, através de critérios objetivos, o grau de estruturação do sistema de comissões permanentes nas assembleias estudadas. Os resultados encontrados neste trabalho apontam no sentido de que as variáveis políticas e institucionais importam no recrutamento dos parlamentares para as comissões estratégicas. Em contextos políticos onde a oposição se faz representar e é atuante, *a lealdade partidária* é um critério importante considerado pelo líder para indicar o parlamentar para as comissões. Onde o sistema de comissões se apresentou mais desenvolvido *expertise* e *senioridade* mostraram-se atributos importantes que o parlamentar deve possuir para integrar as comissões estratégicas. Em cenários de baixa competitividade das oposições e baixo desenvolvimento do sistema de comissões observa-se ampla margem de ação dos parlamentares sinalizando uma dinâmica distributiva dos trabalhos legislativos.

Palavras chaves: Recrutamento; Assembleias Legislativas; CCJ; CFO.

## ***Abstract***

This paper aims to contribute to the growth of literature on subnational legislation, with the theme parliamentary recruitment for the system of standing committees in the legislative assemblies of Minas Gerais, Rio de Janeiro, and Rio Grande do Sul. It is argued in this paper that the recruitment standard for strategic committees varies depending on the extent of institutional development of the system of committees and the capacity of the opposition's performances. Due to the current federalism in Brazil, it is notable the existence of subsystems of parties, which allowed us to verify different degrees of party structuring of political competition in the surveyed states and allowed us to assume that the oppositions have greater possibility of action on structured subsystems of parties. Furthermore, it was found through objective criteria, the degree of the standing committees' structuring in the assemblies analyzed. The results of this study point in the sense that the political and institutional variables matter in the recruitment of parliamentary committees for strategic. In political contexts where the opposition is represented and is active, *party loyalty* is an important criterion considered by the leader to indicate the parliamentary for the committees. Where the system of committee was more developed, *expertise* and *seniority* seemed to be important attributes that the parliamentarian should have to integrate strategic committees. In scenarios of low competitiveness of oppositions and low development of the system of committees, it is observed wide margin of parliamentarians' action signaling a distributive dynamic of legislative work.

Key-words: Recruitment; Legislative Assemblies; CCJ; CFO.

## **Lista de Gráficos**

Grafico 1 - Distribuição espacial dos partidos brasileiros espectro ideológico .....	49
Grafico 2 - Posições dos estados nos índices de competição eleitoral e legislativa (2006) .....	50



## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Regressão Logística Binária, Var. Dependente: participou na CCJ.....120

Tabela 2 – Regressão Logística Binária, Var. Dependente: participou na CFO.....122

## Lista de Quadros

Quadro I - Fragmentação Eleitoral Média nas Eleições Legislativas Estaduais (1982 – 2006 e 1990 – 2006).....	51
Quadro II - Número de partidos com representação nas Assembléias Legislativas de MG, RJ e RS (1986-2006). .....	52
Quadro III - Número Efetivo de Partidos nas Assembléias Legislativas de MG, RJ e RS (1982-2006).....	52
Quadro IV - Número total e Porcentagem de Deputados Migrantes para o período (1983-2008).....	55
Quadro V - Evolução da Volatilidade Eleitoral para a Câmara dos Deputados nos estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul (1982-2006).....	56
Quadro VI - Evolução da Volatilidade Eleitoral para as Assembléias Legislativas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (1982-2006).....	58
Quadro VII - Evolução da Volatilidade Eleitoral para as Eleições ao Governo dos Estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul (1982-2006).....	60
Quadro VIII - Governadores eleitos e seus respectivos partidos e segundos colocados e seus respectivos partidos nas eleições nas eleições ao Governo do Estado para MG, RJ e RS (1982-2006).....	61
Quadro IX - Número e percentual de cadeiras obtidas pela coligação eleitoral dos governadores (1982-2006) .....	75
Quadro X - Número e percentual de cadeiras obtidas pela coligação desafiante (1982-2006)	76
Quadro XI - Número e Percentual de Cadeiras obtidas pelo Partido do Governador e o Principal partido da Oposição.....	80
Quadro XII - Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo nos Estados de MG, RS e RJ .....	86
Quadro XIII - Normas para a apreciação do veto.....	87
Quadro XIV - Critério para a distribuição dos Principais Cargos das Assembléias de MG, RJ e RS .....	88
Quadro XV - Direitos Parlamentares e Patamares de apoio parlamentar exigido (quoruns e necessidade de se recorrer ao plenário) .....	90
Quadro XVI - Sistema de Comissões Permanentes na ALMG, ALERGS e ALERJ.....	97
Quadro XVII - Número de Comissões Permanentes, Relação Deputados Comissões e Número de Comissões em que cada deputado pode participar .....	98

Quadro XVIII - Quantidade de Parlamentares por Comissões Permanentes .....	98
Quadro XIX - Critérios para a composição, distribuição, escolha dos presidentes e vice-presidentes e seleção dos relatores. ....	100
Quadro XX - Taxa de Renovação Bruta na Composição da Representação Legislativa em MG, RJ E RS (1990-2006) .....	101
Quadro XXI - Secretárias de Estado de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (2008) .....	100
Quadro XXII - Número de Secretárias de Estado e de Comissões Permanentes .....	104
Quadro XXIII - Disponibilidade de Assessoramento Técnico - Científico, Administrativo, Convocação de Audiências Públicas e de Autoridades e Cidadãos .....	105
Quadro XXIV - Opinião dos Parlamentares sobre o Funcionamento da Assessoria Técnico-Legislativa .....	107
Quadro XXV - Opinião dos Parlamentares sobre o Funcionamento da Administração das Assembléias .....	107
Quadro XXVI - Poderes das Comissões Permanentes em MG, RJ e RS .....	108
Quadro XXVII - Posição do Partido do Presidente e Vice-Presidente da CCJ frente o Partido do Governador. ....	117
Quadro XXVIII - Posição do Partido do Presidente e Vice-Presidente da CFO frente o Partido do Governador. ....	118

## Sumário

Introdução .....	13
1. Da Importância de se Entender o Funcionamento do Sistema de Comissões .....	22
2. Da Estruturação do Sistema Partidário: um passo necessário para se entender as forças das oposições .....	40
2.1. Breve caracterização da Evolução do Sistema Partidário Brasileiro.....	44
2.2. Do Grau de estruturação dos Subsistemas partidários e algumas notas sobre competição política.....	50
2.3. Da Caracterização da Competição Majoritária: reflexões sobre a estruturação partidária.....	60
3. Da Capacidade da Atuação das Oposições: Algumas considerações acerca das Relações Executivo-Legislativo e sobre o Sistema de Comissões Permanentes .....	67
3.1 Da Força Relativa dos Partidos Políticos na ALMG, ALERJ e ALERGS e do Espaço de Atuação das Oposições.....	72
3.2. Do Cenário Institucional: Classificando o Sistema de Comissões Permanentes.....	93
4. Do Recrutamento Parlamentar para o Sistema de Comissões Permanentes. ....	112
5. Considerações Finais .....	127
Referências .....	135

## Introdução

O processo de redemocratização e a posterior institucionalização da democracia no Brasil (pós-1985) possibilitaram à Ciência Política, o desenvolvimento e o aprofundamento de agenda de pesquisa sobre as instituições políticas vigentes no país a partir de um marco democrático. Os temas e objetos de análises foram os mais diversos. Emergiram debates em torno do sistema de governo, sistema partidário, sistema eleitoral dentre outros.

No que se refere ao sistema de governo, a primeira leva de trabalhos, realizados na década de 1990, apontava para possíveis problemas funcionais do presidencialismo, operando em um contexto de multipartidarismo e sistema eleitoral proporcional para a distribuição das cadeiras parlamentares na Câmara dos Deputados. A operação do sistema, em meio a este contexto, poderia levar a um quadro de paralisia decisória. O grau de rigidez conferido ao presidencialismo, a existência de muitos atores com poderes de veto, a maior possibilidade de vigência de governos divididos eram os principais argumentos mobilizados por estes estudos. O diagnóstico era ruim e os prognósticos ainda piores. A própria estabilidade do regime democrático estaria em questão neste contexto. (Lamounier, 1991; Linz 1991; Mainwaring, 1993; e Ames, 2003).

Contudo, com o passar do tempo, o presidencialismo brasileiro, mostrou-se operacional. A tão temida paralisia decisória não se observou e, nem a ordem democrática caiu por terra. Os presidentes brasileiros, desde a redemocratização, vêm obtendo um considerável sucesso na condução de suas agendas de governo. Ademais do bom desempenho governamental, as instituições democráticas do país se mostraram vigorosas e capazes de processar crises políticas, que em outros momentos de nossa história política poderiam fornecer combustível para golpes contra o regime democrático. O processo de *impeachment* do presidente Collor, em 1992, e o episódio do “mensalão” podem ser apontados como exemplos. Em ambos os eventos a solução encontrada deu-se via instituições políticas e não a partir do questionamento das mesmas. No primeiro caso assumiu o vice-presidente, que conseguiu concluir seu mandato. Já no segundo, os envolvidos no escândalo estão sendo processados judicialmente. Se a operação conjunta de presidencialismo, multipartidarismo e voto proporcional, contribuiu para conduzir a uma crise de paralisia decisória, que depois viria a se tornar uma crise de regime, na experiência democrática de 1946-1964, o que mudou no atual cenário

institucional brasileiro, se o que se observa é estabilidade e operacionalidade do sistema político?

Na tentativa de responder a esta questão, extensa agenda de pesquisa se desenvolveu, principalmente visando a entender a lógica de funcionamento do Congresso brasileiro e verificar o grau de cooperação ou competição entre os poderes Legislativo e Executivo. Os principais trabalhos de tal agenda de pesquisa deslocaram o foco de análise das instituições eleitorais e partidárias, para as regras e procedimentos que informavam a dinâmica do processo decisório nos trabalhos legislativos. Destaca-se o trabalho seminal de Figueiredo & Limongi (1999). Segundo os autores a distribuição de poderes entre Executivo e Legislativo, tal como consolidada na Constituição de 1988, e a organização interna do Congresso eram variáveis ignoradas nas primeiras análises realizadas sobre o sistema político brasileiro.

No que se refere às regras que presidem o processo decisório nacional prevalece uma expressiva concentração de poderes em alguns poucos atores. Concentram-se poderes legislativos<sup>1</sup> no Executivo, assegurados pela Constituição de 1988 e nos líderes partidários, capazes de influenciar todo o processo legislativo e, conseqüentemente, com enorme ascendência sobre os deputados individualmente<sup>2</sup>. Estes dois elementos articulados configurariam:

um cenário no qual o presidente deteria recursos suficientes para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos no Congresso e os líderes, por sua vez, conseguiriam obter de suas bancadas um comportamento disciplinado e cooperativo, o que minimizaria, senão anularia, o poder de veto do Legislativo sobre as ações do Executivo (Melo e Anastasia, 2005:303).

Dados os méritos para a agenda de pesquisa que proporcionou o entendimento do atual presidencialismo de coalizão<sup>3</sup> no Brasil e reconhecendo o fato de que esta agenda de pesquisa não está fechada - haja vista o grande número de trabalhos que visam compreender as instituições políticas brasileiras, particularmente o Legislativo (Santos, 1997; Santos, 2000;

---

<sup>1</sup> Os presidentes brasileiros podem emitir medidas provisórias, que se tornam norma jurídica a partir do ato de sua publicação, podem solicitar tramitação de projetos em regime de urgência e possuem iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias.

<sup>2</sup> Na mesma linha argumentativa destacam-se os trabalhos de Santos (1997 e 2003) e Anastasia, Melo e Santos (2004).

<sup>3</sup> Ver o conceito de presidencialismo de coalizão em Abranches (1988).

Pereira e Mueller, 2000; Müller, 2005; Anastasia, Melo e Santos, 2004; Melo e Anastasia, 2005; Santos e Almeida, 2005; Avritzer e Anastasia, 2006; Soares e Rennó, 2006; Inácio, 2007; Machado, 2007 e Montenegro, 2008) - torna-se necessária a abertura de uma nova frente de trabalhos acadêmicos sobre o sistema político brasileiro voltada para o entendimento do funcionamento dos legislativos sub-nacionais. Trata-se de uma agenda importante, em decorrência do arranjo federativo vigente no Brasil, e que deve ser trabalhada de forma sistemática com o objetivo de aumentar a compreensão sobre a dinâmica política. Este trabalho pretende contemplar esta agenda e incrementar a literatura sobre legislativos sub-nacionais (Abrúcio, 1998a, 1998b; Andrade, 1998; Anastasia, 2001; e Santos, 2001).

A dissertação tem como tema o recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes nas assembleias legislativas de três estados, a saber: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul<sup>4</sup>.

Com relação ao objeto de pesquisa podem-se destacar dois aspectos. De modo geral, a pesquisa propõe investigar a organização e o funcionamento dos sistemas de comissões permanentes das Assembleias Legislativas nos estados supracitados no período de 1998 a 2008. De forma mais específica, ela focará no recrutamento parlamentar para a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão ligada ao orçamento e controle das finanças<sup>5</sup>.

Se assumirmos o suposto de que o Executivo é um maximizador de agenda, logo ele tem como objetivo aprovar suas políticas tendo o menor custo possível (material e de tempo). Pode-se presumir como comportamento estratégico para este ator a tentativa de controlar o processo legislativo para ver sua agenda aprovada. Uma maneira de intervenção no processo legislativo é o controle das comissões estratégicas, mencionadas acima, obtendo os cargos de Presidência<sup>6</sup> dessas comissões, e garantindo o controle majoritário das mesmas. Pode-se apresentar, também, como comportamento estratégico para o controle das comissões em tela a designação por parte dos líderes partidários, dos melhores membros de suas bancadas para a

---

<sup>4</sup> Nos três estados estudados, a nomeação e a destituição de membros nas comissões permanentes estão centralizadas nas mãos das lideranças partidárias. Levando em consideração tal ponto, acredita-se que os líderes adotem algum critério seletivo para alocar determinado deputado em uma dada comissão.

<sup>5</sup> Ocorre uma variação no nome da comissão em cada estado. Em Minas Gerais: Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária; Rio Grande do Sul: Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle; Rio de Janeiro: Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle.

<sup>6</sup> Segundo Santos e Almeida (2005) a relatoria também é um posto-chave.

composição das mesmas (Pereira e Mueller, 2000; Santos e Almeida, 2005; Müller, 2005 e Santos, 2007).

A variável dependente do estudo será o critério adotado pelos líderes para a composição das comissões em tela. A idéia central é verificar se é possível especificar os critérios adotados pelos líderes ao indicarem parlamentares para as comissões e se existe alguma variação desses critérios nas diferentes assembleias, ou até mesmo se não é possível detectar qualquer tipo de critério, o que poderia apontar para um processo de barganha entre líderes e deputados do tipo preconizado pela vertente distributivista<sup>7</sup>.

As variáveis independentes serão o grau de desenvolvimento institucional do sistema de comissões e a existência de uma oposição parlamentar competitiva. A pesquisa tem como objetivo verificar qual o impacto de tais variáveis sobre o padrão de recrutamento parlamentar para as comissões estratégicas nas assembleias legislativas analisadas.

As principais perguntas feitas na dissertação são as seguintes: i) existe um padrão único de recrutamento para as comissões estratégicas nos legislativos estaduais ou isso varia a depender do contexto? ii) qual o impacto do grau de desenvolvimento do sistema de comissões sobre o recrutamento? iii) existe influência da dinâmica política estadual – em especial no que se refere à estrutura de competição do sistema partidário e à competitividade das oposições – sobre a escolha dos presidentes das comissões estratégicas?

As questões acima são baseadas em duas premissas que devem ser observadas ao se considerar as indicações dos membros das comissões por parte das lideranças. A primeira delas diz respeito ao grau de desenvolvimento institucional do sistema de comissões permanentes. A suposição aqui feita é de que quanto mais desenvolvido for o sistema, mais cuidadosos serão os partidos na indicação dos seus representantes para as comissões estratégicas. A segunda premissa é referente a capacidade de atuação das oposições. Quanto mais competitiva a oposição no interior do legislativo, mais cuidadosos serão os partidos na indicação de seus representantes para as comissões estratégicas.

---

<sup>7</sup> No próximo capítulo serão apresentados de forma mais sistemática os três modelos de organização dos trabalhos legislativos, a saber: distributivo, informacional e partidário.



Serão observadas as indicações do partido do governador e de seus maiores parceiros da coalizão<sup>8</sup>, assumindo como premissa o governo do estado como maximizador de agenda, sendo este ator e seus aliados os mais interessados em controlar as comissões de caráter estratégico<sup>9</sup>. Como controle também se verificará o padrão de recrutamento do principal partido da oposição para as mesmas comissões. Será dado destaque para a ocupação dos cargos de presidente e vice-presidente de comissões.

A seguir apresentam-se, na forma de hipóteses iniciais, respostas para as questões colocadas acima:

H1. Nos estados onde o sistema de comissões encontra-se mais institucionalizado, mais desenvolvido, espera-se que os líderes partidários, ao indicarem os membros das comissões estratégicas, priorizem critérios como a *expertise* e a senioridade.

H2. Nos estados onde a oposição parlamentar encontra-se em melhores condições de atuar como ator de veto espera-se que os líderes partidários, ao indicarem os membros das comissões estratégicas, adotem como critério prioritário a lealdade política dos parlamentares.

H3. Na ausência de um sistema de comissões desenvolvido e diante de uma oposição dotada de baixa competitividade, os critérios acima elencados tendem a não prevalecer, abrindo espaço para a auto-indicação.

Para o objetivo deste estudo a abordagem que será mobilizada será a do neo-institucionalismo da escolha racional<sup>10</sup>. Tal vertente de análise surge no contexto de estudos sobre o comportamento de parlamentares no Congresso estadunidense<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Este número pode variar em cada estado estudado – o que importa é localizar quais os partidos chaves da coalizão.

<sup>9</sup> Assume-se como suposto que vige a lógica do presidencialismo de coalizão para o âmbito estadual e, portanto, é de se esperar um apoio do partido do governador e dos partidos da coalizão à agenda do Executivo. Se as comissões são estratégicas no processo legislativo presume-se que o Executivo tem o interesse em dominá-la para que sua agenda seja implementada. Os partidos da coalizão de governo, na arena legislativa, têm interesse governativo. Um bom desempenho de governo pode possibilitar aos partidos da coalizão ganhos eleitorais, o que significaria continuar tendo acesso a recursos. Lemos (2006:179) apresenta argumento que reforça o interesse do Executivo em controlar a CCJ. Para a autora tal comissão no Senado seria um centro privilegiado de poder e, portanto, é instrumentalizada, através do controle da mesma por partidos da base aliada no intuito de favorecer as preferências do Executivo.

Os arranjos institucionais podem ser entendidos como regras formais<sup>12</sup> que influenciam o comportamento dos atores políticos, definindo quem são os atores (*players*), qual é a seqüência de movimentos e quais movimentos são permitidos no jogo (Tsebelis, 1998). Nesta abordagem as instituições são tomadas como variáveis independentes, o que não elimina a possibilidade de que elas próprias se tornem objeto da ação dos jogadores, podendo influenciar as estratégias ou as preferências dos atores políticos, que agem racionalmente e instrumentalmente visando alcançar algum objetivo. O ponto que deve ser ressaltado é que as instituições podem ser tomadas como elemento facilitador ou constrangedor para a ação individual.

A escolha das Assembléias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul para a investigação da organização e funcionamento dos sistemas de comissões estaduais justifica-se por três motivos. O primeiro está relacionado ao tamanho das Assembléias. Assembléias que apresentam um número reduzido de deputados tendem a apresentar um sistema de comissões pouco desenvolvido devido à existência de poucos incentivos institucionais à especialização dos deputados e a racionalização dos trabalhos legislativos, desta forma optou-se por analisar assembléias que possuem um maior número de cadeiras. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais possui 77 cadeiras, enquanto que a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro apresenta 70 cadeiras e a gaúcha 55 cadeiras. O segundo e terceiros motivos estão relacionados às variáveis independentes. Podem ocorrer variações nas variáveis institucionais das assembléias consideradas, principalmente, as relacionadas ao poder das comissões em cada estado. O ultimo fator considerado na escolha dos estados é a possibilidade de verificar dinâmicas diferenciadas de competição político eleitoral e suas

---

<sup>10</sup> O trabalho de Hall e Taylor (2003) aponta para a existência de três abordagens que reivindicam o título de “neo-institucionalismo”, a saber: histórica, sociológica e da escolha racional. O objetivo comum às três vertentes é verificar o impacto das instituições sobre os resultados dos processos políticos. Deve-se ressaltar que o conceito de instituição varia no interior de cada vertente de análise. O conceito de instituições da vertente da escolha racional será abordado de forma mais cuidadosa ao longo do texto.

<sup>11</sup> Em certa medida fazia-se necessário explicar a vigência de decisões estáveis, uma vez que, os teoremas de Arrow (1963) e McKelvey (1976) apontavam para o caráter cíclico das decisões majoritárias, o que inviabilizaria tais decisões. Os analistas estavam diante de um paradoxo, pois o que era observado no Congresso americano era a produção de decisões estáveis. A explicação para a vigência das produções estáveis no Congresso Americano focam a centralidade do sistema de comissões e o modo como as regras de procedimento são definidas. O ponto que deve ser ressaltado é que as instituições conseguem dirimir problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores.

<sup>12</sup> Constituições, leis, regimentos interno e regras de procedimento.

consequências na arena legislativa e na relação Executivo-Legislativo. Como se argumentará à frente, os três estados são claramente distintos no que se refere a este aspecto. Existe, portanto, variação para as duas variáveis independentes.

O recorte longitudinal de pesquisa abrangerá 10 anos, ou duas legislaturas e meia (1999-2002; 2003-2006 e 2007-2008). O estudo longitudinal dos sistemas de comissões possibilita perceber possíveis alterações regimentais e funcionais destes sistemas, tais como fusão de temas, criação de novas comissões, extinção das mesmas e alteração no número de componentes nas comissões, etc. O recorte temporal também permitirá verificar se há ou não um padrão de recrutamento para as comissões específicas em tela. Outra possibilidade é verificar as alterações no padrão de competição política nos estados considerados, ou seja, perceber variações de uma das variáveis independente considerada neste estudo.

Com relação às unidades de análise, as duas comissões que serão estudadas em cada estado serão as Comissões de Constituição e Justiça, e a Comissão ligada ao orçamento e controle das finanças. A escolha de tais comissões se deu pelo fato das mesmas serem comissões dedicadas à organização dos trabalhos legislativos<sup>13</sup>, pois estas analisam matérias concernentes a mais de uma comissão, organizando ou dando um formato à agenda de votações. A Comissão de Constituição e Justiça por oferecer parecer sobre a constitucionalidade dos projetos e a Comissão de Finanças e Orçamento que aprecia a adequação financeira das proposições. Essas comissões são tidas como as mais importantes e as mais disputadas pelas lideranças partidárias.

Fenno (1973) em seu estudo clássico comparativo sobre seis comissões permanentes na *House of Representatives* afirma não ser possível determinar uma única lógica de funcionamento para as diversas comissões que compõe o sistema. O funcionamento das comissões leva em consideração o meio ambiente – variáveis externas às comissões, tais

---

<sup>13</sup> Pereira (2001: 282-283) classifica as comissões em quatro grupos básicos: (1) as comissões dedicadas à *Organização do Trabalho Legislativo* (OTL); (2) comissões de *Análise de Políticas Públicas*; (3) comissões de *Defesa de Direitos Difusos* (DDD) e; (4) as comissões de *Fiscalização do Poder Executivo* (FPE). As comissões de *Análise de Políticas Públicas* (APP) que se encarregam de analisar os projetos do ponto de vista de seu impacto em termos de políticas sociais, econômicas, de segurança, etc. As comissões de *Defesa de Direitos Difusos* (DDD) são aquelas que se dedicam ao estudo de projetos que se relacionam com a garantia de direitos civis, sociais, dentre outros, como comissões de Direitos Humanos, de Defesa do Consumidor ou de Cidadania; e por último as comissões de *Fiscalização do Poder Executivo* (FPE) que avaliam o desempenho do Executivo em várias áreas e o cumprimento das leis em situações diversas.

como o plenário, o Executivo e os partidos – e qual a preferência a ser maximizada pelos parlamentares na comissão, tendo em vista que os deputados podem maximizar reeleição, políticas públicas ou postos de poder dentro da estrutura legislativa. Adiante serão explicitadas outras motivações para a escolha da Comissão de Constituição Justiça e Orçamento como unidades de análise.

Müller (2005) aponta para a centralidade da CCJ, “por ser uma instância do Legislativo com poderes para barrar projetos de lei e emendas constitucionais, torna-se estratégica para todos os partidos”. Verifica-se, portanto, no processo legislativo que as duas comissões podem exercer poder de veto *ex ante*, ou seja, ambas podem barrar projetos de lei, alegando inconstitucionalidade ou inadequação à peça orçamentária. Logo, estas duas comissões são consideradas estratégicas no processo legislativo e, sendo o Executivo um maximizador de agenda o controle sobre estas comissões é fundamental pelo fato destas poderem exercer o poder de “fechar as portas” para os projetos que se afastem de sua preferência<sup>14</sup>.

Outro argumento para a escolha das unidades de análise encontra-se em Cox e McCubbins (1993). Segundo os autores, ambas as comissões são de competência ampla e alta externalidade. Com relação ao primeiro ponto significa dizer que as decisões da comissão podem causar algum impacto na imagem pública do partido. Com relação ao segundo ponto significa dizer que qualquer membro do partido mesmo que não tenha assento na comissão pode ser afetado particularmente pela decisão da comissão.

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta um debate com a literatura sobre estudos legislativos. Destaque para os trabalhos sobre os modelos de organização dos trabalhos legislativos no congresso norte-americano, e a apropriação destes modelos para entender a realidade organizacional da Câmara dos Deputados no Brasil. O capítulo também explicita alguns conceitos mobilizados neste trabalho. O capítulo seguinte tem como objetivo estabelecer uma caracterização da dinâmica político-eleitoral nos estados pesquisados. O foco é perceber se há estruturação do sistema partidário. Ressaltam-se os desdobramentos da arena eleitoral para a arena parlamentar, ou seja, uma vez constatado o grau de estruturação do sistema político-partidário, cabe verificar o tamanho das oposições frente a situação (Executivo e base aliada) e possíveis consequências

---

<sup>14</sup> Em trabalho recente Inácio (2007) também ressalta esta característica das comissões em tela.

políticas das configurações observadas, fato a ser explorado no terceiro capítulo, que também procura caracterizar o grau de desenvolvimento institucional das assembleias legislativas em foco, com especial atenção às variáveis referentes a organização dos trabalhos no sistema de comissões. Com relação à arena parlamentar a preocupação reside em verificar se existem espaços institucionais para a atuação das oposições, ou seja, pretende-se verificar se os regimentos internos das assembleias possibilitam às oposições serem competitivas. O capítulo de forma geral visa perceber variações nas variáveis independentes, de forma a possibilitar a verificação ou não das hipóteses enunciadas acima sobre o recrutamento parlamentar para comissões estratégicas. Os testes das hipóteses serão realizados no quarto capítulo do presente trabalho através de regressão logística binária para especificar os critérios adotados pelos líderes ao indicarem parlamentares para as comissões estratégicas e para perceber se existe variação desses critérios nas assembleias pesquisadas. Nas considerações finais se enfatizará os principais resultados observados ao longo da dissertação, assim como, serão apontados os principais limites analíticos deste trabalho.

## 1. Da Importância de se Entender o Funcionamento do Sistema de Comissões

Segundo Montero e Lòpez (2002), os primeiros regimes constitucionais se organizaram de forma monolítica, como um órgão colegiado único. Entretanto, esta forma de organização dos trabalhos legislativos apresentou inconvenientes do ponto de vista funcional e organizacional. O princípio de divisão de trabalho foi a solução encontrada que permitiu ao Legislativo tornar-se uma instituição mais dinâmica e funcional. Segundo os autores, a origem da racionalização dos trabalhos por meio das comissões atendeu a dois motivos claros: (1) facilitar o trabalho em plenário e; (2) ser um instrumento de controle, pelo menos de equilíbrio entre o parlamento e o Governo<sup>15</sup>.

Primeiramente as comissões se constituíram como órgãos *ad hoc* compostos por um número reduzido de legisladores com a finalidade de obter informações suficientes sobre determinado assunto apreciado pelo parlamento. Posteriormente tais órgãos passaram a ser de constituição automática no começo de cada legislatura, estabelecido por lei sua permanência, número e nome e adquirindo autonomia frente o plenário em decorrência de regras e procedimentos específicos a este sistema.

Montero e Lòpez (2002) definem comissões legislativas como grupos de trabalho, temporários ou permanentes, estruturados a partir de áreas temáticas e constituídos por uma parte dos integrantes de uma assembléia, sendo que a estes ela [a assembléia] delega parte de suas funções com a finalidade de promover um desempenho mais eficiente dos assuntos próprios da função legislativa.

Portanto, a formação das comissões surge do princípio de divisão do trabalho possibilitando a um pequeno grupo de legisladores, teoricamente informados sobre os temas, e que podem contar com recursos humanos e materiais apropriados para o exercício de sua função, obter melhores resultados, em tempo e qualidade, do que se o assunto fosse tratado pelo plenário.

---

<sup>15</sup> Montero e Lòpez (2002) realizaram trabalho comparativo do sistema de comissões de 17 países latinoamericanos: México, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colômbia, Venezuela, Equador, Peru, Bolívia, Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai. Os autores argumentam que as comissões parlamentares aparecem pela primeira vez logo após a Revolução Inglesa e que a prática de submeter uma legislação à apreciação de uma comissão antes de uma manifestação do plenário se desenvolveu no Congresso dos Estados Unidos na metade do século XIX. (Montero e Lòpez, 2002).

Outra das razões para que haja tal divisão dos trabalhos é a grande quantidade de atividades desempenhadas pelos legislativos nos modernos estados de direito.

Destacam-se como principais papeis das comissões: a) enriquecimento do processo deliberativo; b) estabilidade do trabalho parlamentar em decorrência do caráter especializado de suas atividades; c) ganhos informacionais no que tange a aspectos técnicos e políticos sobre *policies*; d) ganho de tempo no processo de decisão e; e) ganhos qualitativos da produção legal.

É através do sistema de comissões que o poder Legislativo pode intervir de forma qualificada (informada) no processo decisório, diminuindo o grau de incerteza quanto ao resultado das políticas aprovadas (Santos, 2000). Investir na capacidade informacional dos sistemas de comissões permanentes seria a melhor estratégia para o Legislativo intervir de forma informada e independente no processo decisório, além de proporcionar aos representantes eleitos a possibilidade de contato com a sociedade civil organizada nos períodos entre as eleições. Desta forma, os deputados podem reconhecer as demandas dos grupos de pressão e trabalhar de forma a atender tais demandas.

Este trabalho assume como pressuposto de que quanto maior for a capacidade do sistema de comissões em gerar informações especializadas sobre determinada política maior será a sua força institucional e conseqüentemente maior será a capacidade de atuação do Legislativo *vis-à-vis* o Executivo<sup>16</sup>. Portanto verificar quais são os mecanismos institucionais que estimulam a aquisição e a distribuição de *expertise* são elementos de investigação deste trabalho.

De acordo com a literatura neo-institucionalista, o melhor indicador do grau de desenvolvimento institucional de um órgão legislativo é o sistema de comissões permanentes (Krehbiel, 1991). Um sistema de comissões bem desenvolvido mostra a capacidade de organização interna dos trabalhos legislativos, a capacidade de resposta deste poder às demandas da sociedade e a autonomia do Legislativo frente o Executivo.

---

<sup>16</sup> Fenno (1973), em seu trabalho clássico sobre as comissões, argumenta que a especialização facilita o desenvolvimento de *expertise* e incrementa o poder individual dos membros do Congresso para alcançar seus objetivos políticos, seja a reeleição, a realização de políticas públicas, ou a aquisição de influência e *status* profissionais.

O reconhecimento de que as comissões importam não implica em que haja consenso quanto a seu papel na dinâmica dos legislativos contemporâneos. Pelo menos isso é o que se pode perceber quando se toma como referência a produção sobre o congresso norte-americano. Neste caso, a produção acadêmica conduzida sob a abordagem neoinstitucionalista produziu três modelos analíticos para se entender os trabalhos legislativos naquele país, a saber: o modelo distributivista, o modelo informacional e o modelo partidário, sendo que em cada um deles as comissões assumem um papel diferenciado.

O ponto de partida da perspectiva distributivista é a ação interessada do parlamentar em se reeleger. Em decorrência da conexão eleitoral e do voto distrital, o sucesso do congressista depende do atendimento às demandas do seu eleitorado. O arranjo institucional teria como principal objetivo assegurar a reeleição dos parlamentares. Logo, o sistema de comissões, instância crucial do legislativo, seria desenhado para contemplar este objetivo (Shepsle e Weingast, 1987).

Para que seus projetos sejam aprovados, em um universo de alta competição por recursos, os deputados necessitam trocar apoios. O argumento é de que os congressistas norte-americanos criam um mercado de voto, onde o deputado do distrito A apóia a política do deputado que representa o distrito B em troca de apoio para sua proposta que no caso beneficia o distrito A (benefícios concentrados). O problema é como coordenar o sistema: o mercado de votos, por si só, padece de estabilidade; as trocas não são simultâneas, o fluxo de benefícios varia com o tempo e sempre existe a possibilidade de defecções. Segundo o distributivismo é o sistema de comissões que induz tal jogo ao equilíbrio, conferindo estabilidade ao processo, tornando crível o *logroll* e possibilitando aos legisladores os ganhos de troca (Limongi, 1994).

Tal mecanismo torna-se viável, segundo o modelo, porque as preferências dos legisladores são heterogêneas e os resultados das políticas multidimensionais. Sendo assim, faz sentido estruturar um sistema de troca, onde os legisladores não precisem negociar assunto por assunto, votação a votação. O sistema adquire estabilidade na medida em que os legisladores trocam influência sobre áreas de interesse. O plenário concorda em ceder tal poder às comissões porque o arranjo final beneficia a todos: cada um estaria em condições de defender sua área mais importante e delegar poder a outros naquelas áreas onde suas preferências são menos intensas.



A análise distributivista exige que duas condições sejam preenchidas: 1) que os deputados tenham acesso à comissão que lhes interessa, ou seja, é a preferência do deputado o elemento determinante na composição da comissão; 2) que a comissão exerça um virtual monopólio sobre sua jurisdição. Na medida em que prevalece a auto-seleção, a distribuição de preferência no interior de cada comissão tende a ser muito mais homogênea do que no plenário. As preferências, a respeito dos temas em questão, serão ainda mais intensas. Para o distributivismo, as comissões não formam um comitê representativo do plenário. Seus membros situam-se nos extremos, no sentido de que estão entre aqueles que advogam a maximização dos recursos públicos para aquela área.

No que se refere à produção de políticas públicas, o desenho institucional implica em benefícios concentrados com custos difusos assumindo-se, ademais, que os deputados sabem quais serão os impactos decorrentes da adoção de uma política pública. Trata-se, em suma, de um sistema descentralizado de tomada de decisões que gera resultados sub-ótimos (Weingast e Shepsle, 1996 e; Limongi, 1994).

O segundo modelo a ser apresentado é o informacional (Krehbiel, 1991). Para esta perspectiva analítica o foco ainda se mantém nas comissões, entretanto, estas não teriam como função prioritária garantir as trocas de apoio mútuo entre os deputados e sim produzir informações a fim de diminuir a incerteza relacionada aos resultados da adoção de uma determinada política pública.

Segundo Machado (2007), a informação pode ser diferenciada em dois tipos. Tem-se a informação política e a informação sobre *policies*. A primeira diz respeito à informação sobre as posições que os outros atores políticos têm da legislação em tramitação e sobre o impacto provável da aprovação dessa legislação sobre a reeleição ou perspectivas das carreiras dos parlamentares. A *informação sobre policies* concerne sobre o conteúdo da política e da estratégia de argumentação para sua aprovação. Estão inclusos a informação sobre os conteúdos das propostas legislativas alternativas; a magnitude e causas dos problemas que são esboçados para a discussão; e seus prováveis efeitos sobre a sociedade. O arranjo legislativo seria então voltado para oferecer incentivos à especialização dos deputados em determinadas áreas da política e a produção e a distribuição de informação. A divisão dos trabalhos torna-se um incentivo para a especialização, com a condição de que, a especialização não gere informação “privilegiada”.

Segundo Krehbiel (1991) o funcionamento do Congresso norte-americano sobre a perspectiva informacional atende a dois postulados básicos. O primeiro postulado é referente ao caráter majoritário das decisões. A delegação de poderes do plenário para as comissões atenderia ao interesse da maioria, uma vez que a produção de informação é considerada um bem coletivo<sup>17</sup>. Do ponto de vista da análise, isso faz com que todas as decisões internas da Casa, sejam substantivas ou procedimentais, tenham por base a vontade da maioria, o que limita, segundo o proponente da abordagem, a possibilidade de que as comissões tomem decisões que se afastem das preferências prevalecentes na instituição.

O segundo postulado é o da incerteza quanto aos resultados das políticas, e também serve para diferenciar a perspectiva informacional da distributivista:

Para os distributivistas, parlamentares sempre sabem com certeza os resultados das políticas que adotam. (...) Para a perspectiva informacional, os congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam. O ponto de partida é o de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa, isto é, alguns membros têm maiores conhecimentos que os outros acerca dos efeitos das políticas em determinadas áreas (Limongi, 1994:21).

O modelo aponta para a necessidade de gerar informações para que as decisões sejam tomadas de forma qualificada. A questão passa a ser como fazer com que o sistema de comissões diminua a assimetria de informações. Para maximizar os ganhos de especialização e minimizar as perdas decorrentes é preciso evitar que os membros das respectivas comissões reservem para si todos os ganhos informacionais. A saída está na composição das comissões. Diferentemente do que propõe a perspectiva distributivista as comissões tenderiam a ser mais heterogêneas e representativas, do ponto de vista da sua composição, se caracterizando como uma espécie de microcosmo do plenário. A adoção de arranjo institucional que favorece a produção e a distribuição de informação pode vir a priorizar a adoção de políticas públicas que dispersam benefícios, sendo que estas podem ou não concentrar os custos. Isto dependerá da capacidade do sistema comissional avaliar os impactos substantivos da política pública e sua repercussão política.

---

<sup>17</sup> Segundo Carvalho (2003:39): “A redução da incerteza se afigura como um bem coletivo a ser alcançado, por intermédio de artificios institucionais que estimulem e recompensem a especialização”.

O último modelo a ser apresentado é o partidário (Cox e McCubbins, 1993). Para seus proponentes, as comissões devem ser pensadas de forma articulada aos partidos. Na verdade elas devem ser entendidas como uma forma de possibilitar o governo do partido majoritário no Congresso. O suposto é o de que o partido majoritário, na medida em que se apresente coeso o suficiente, controla o legislativo na forma de um cartel. Tal cartel se apossa do processo decisório, nomeando seus membros para os postos chave e controlando desta forma a agenda.

O modelo supõe que o fortalecimento do partido interesse aos deputados, seja em função da importância do *label* na disputa eleitoral, seja em função da necessidade de um controle sobre as decisões tomadas no Congresso. No que se refere a este segundo aspecto, o sistema descentralizado de decisões configurado nas comissões funciona por delegação e, como toda e qualquer delegação, necessita supervisão. O mecanismo de supervisão das comissões seria garantido pelo partido. É o partido que garante que a comissão não agirá contra a vontade da maioria de seus membros.

O controle do partido se realizaria de duas maneiras. Atuando como cartel o partido majoritário irá controlar com mais rigor as designações para aquelas comissões cujos assuntos sob jurisdição tenham maior possibilidade de causar externalidade aos membros [do próprio partido] externos a elas. O outro controle seria o *ex-post*, uma vez que o partido ocupe as instâncias congressuais dotadas de poder para dar um tratamento diferenciado ao andamento das proposições aprovadas nas comissões, determinando quando e como se daria sua deliberação em plenário – no caso norte-americano, as posições chave seriam a do *Speaker*, do líder da maioria e o controle da Comissão de Resoluções.

O que fica claro, a partir da breve síntese aqui realizada, é a relevância do sistema de comissões. Ainda que se possa discutir a quem tais instâncias servem de forma prioritária – aos deputados, à maioria do Congresso, ou ao partido majoritário – não resta dúvida quanto à sua importância. A proposta de pesquisa aqui apresentada não pretende se filiar a nenhum dos modelos apresentados acima, apesar de reconhecer que ao final do trabalho, poderão existir evidências que permitam classificar as assembléias estudadas em um ou outro modelo. Entretanto, o que deve ser ressaltado é a mobilização de tais modelos, criados para entender a produção de decisões no Congresso norte-americano, em um contexto institucional totalmente

diverso do de sua criação, na tentativa de conferir inteligibilidade aos sistemas de comissões nos estados brasileiros.

Na sequência deste capítulo, será apresentada de forma sistemática como a literatura brasileira tem dialogado com a literatura mencionada acima, ou seja, como os modelos analíticos referente ao sistema de comissões permanentes e recrutamento parlamentar para tais instâncias decisórias são utilizados para entender o caso brasileiro. A quase totalidade dos trabalhos possui como objeto de análise a Câmara dos Deputados. Muitas das hipóteses e resultados encontrados precisam ser testadas em outros contextos institucionais tais como os sistemas de comissões permanentes das assembléias legislativas. As abordagens teóricas, hipóteses e resultados aplicados à Câmara dos Deputados servem de ponto de partida para a construção do problema e formulação de hipóteses do presente projeto, apresentadas na introdução.

Segundo Santos (1997 e 2000), para se entender como se distribui o poder de agenda nas instâncias decisórias devemos entender a estrutura institucional que organiza o processo legislativo, suas regras e procedimentos. Quanto mais descentralizados forem os trabalhos legislativos maior poderá ser o grau de liberdade dos deputados na busca de seus próprios interesses, o que pode aumentar a dificuldade enfrentada pelo Executivo em conseguir a cooperação de sua base de apoio. Existe, portanto, uma relação entre a extensão dos direitos parlamentares, as prerrogativas acumuladas nas mãos das lideranças partidárias e a capacidade do Executivo de iniciar e influenciar o processo legislativo. Estudar o grau de desenvolvimento institucional do sistema de comissões pode ser uma boa referência a respeito da capacidade de atuação do Legislativo. O sistema de comissões desenvolvido pode possibilitar a intervenção do Legislativo de forma mais qualificada e competitiva no processo decisório *vis-à-vis* o Executivo. (Santos, 2000; Anastasia, Melo e Santos, 2004).

As abordagens mobilizadas para se entender o funcionamento do sistema de comissões na Câmara dos Deputados podem ser agrupadas em duas linhas analíticas: i) uma que aponta para a centralidade dos partidos políticos (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2000 e; Inácio, 2007); ii) uma perspectiva informacional (SANTOS e ALMEIDA, 2005) e; iii) uma perspectiva de análise distributiva da organização parlamentar (Ames, 2003).

Com relação à primeira perspectiva de análise toma-se como referência aqui o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999). Segundo os autores, a centralização dos trabalhos legislativos, nas mãos de lideranças partidárias, associado ao poder de agenda do presidente contribui para que deputados tenham atuação disciplinada na Câmara dos Deputados. Os partidos políticos seriam responsáveis pela coordenação dos trabalhos legislativos, o que torna o processo de tomada de decisão mais previsível e estável. As altas taxas de aprovação de projetos oriundos do Executivo e em um período de tempo relativamente curto, vigentes a partir da Constituição de 1988, devem-se aos poderes de agenda do Presidente associados à organização dos trabalhos legislativos em moldes partidários.

Para destacar um aspecto que aqui interessa mais de perto, é certo que tal desenho terminou por limitar o papel do sistema de comissões permanentes na Câmara dos Deputados. Ainda que a tais comissões tenha sido outorgado um poder conclusivo sobre determinadas matérias, por meio do qual uma lei pode ser aprovada sem a necessidade de ir ao plenário, o fato é que os pedidos de urgência, bem como a ampla liberdade de que dispõem os líderes para manipular, a qualquer momento, a composição das comissões terminou por diminuir o poder de agenda de tais instâncias: "De fato, as comissões não tem total controle da decisão sobre matéria legislativa sob sua jurisdição." (Figueiredo & Limongi, 1999:59). Quando a comissão não dispõe de tempo hábil para emitir parecer sobre a matéria é prática comum a escolha de um parlamentar para relatar o projeto em plenário, o que enfraquece as comissões enquanto órgão coletivo de tomada de decisão<sup>18</sup>.

Ainda considerando o prisma partidário dos trabalhos legislativos, Inácio (2007) chama a atenção para o grande número de subcomissões especiais que funcionaram entre 2003 e 2007<sup>19</sup>. Tais comissões são instauradas para emitir parecer sobre emendas constitucionais e, também para deliberar sobre matérias que estejam tramitando em mais de três comissões, desde que haja iniciativa do Presidente da Casa, ou dos líderes partidários e, ou dos presidentes de comissões onde a matéria esteja em tramitação. A autora reforça que a

---

<sup>18</sup> Segundo Figueiredo e Limongi (1999), entre os anos de 1989 e 1994 dos 514 projetos de lei transformados em norma jurídica, 282 (55%) tramitaram sobre regime de urgência, sendo que deste total, 203 foram em caráter de urgência urgentíssima. Do total de projetos que tramitaram em regime de urgência o sistema de comissões permanentes emitiu parecer em apenas 41 projetos. Em apenas 16% dos casos o poder terminativo das comissões apareceu, o que corresponde a 81 projetos de lei.

<sup>19</sup> "(...) durante a 52ª legislatura (2003-2007), paralelamente às 20 comissões permanentes, funcionaram 101 comissões especiais, sendo que 35 foram criadas e encerradas durante a legislatura, e 66 estavam em funcionamento até o final desta" (Inácio, 2007 p 207).

utilização desse mecanismo dá-se, principalmente, em iniciativas legais complexas e com custos decisórios elevados, devido à flexibilidade da estrutura dessas comissões:

Em primeiro lugar, o número de membros de uma comissão especial é fixado pelos seus proponentes, sendo esse número determinado no requerimento que dá origem à comissão, embora as regras regimentais determinem que metade dos membros devem pertencer às comissões permanentes com jurisdição sobre a matéria em apreciação. Segundo, esse tipo de comissão tem poderes mais amplos do que as comissões permanentes na medida em que decide sobre a admissibilidade e o mérito da proposição original e de suas emendas, reduzindo o tempo de tramitação e as oportunidades de bloqueio e de veto da matéria pelas comissões que deveriam examiná-la, sequencialmente, no caso de tramitação regular. (Inácio, 2007:206).

A autora sugere que a vigência de tal estrutura pode introduzir uma lógica concorrencial<sup>20</sup> entre as comissões permanentes e as especiais inclusive causando impactos sobre os incentivos institucionais para a aquisição de *expertise* parlamentar em determinadas áreas de *policies*.

Com relação à perspectiva distributiva dos trabalhos parlamentares destaca-se o trabalho de Ames (2003). Segundo o autor a estrutura organizacional do Congresso brasileiro está azeitada para atender interesses particulares dos legisladores, oriundos de incentivos eleitorais, que surgem em decorrência do voto em lista aberta. A comissão de orçamento seria o lugar onde ocorreriam as trocas estáveis de apoio entre os parlamentares, onde estes defenderiam seus interesses. O Congresso funcionaria como um *veto player* relativamente às iniciativas do governo. Não se trata do governo parlamentar sugerido por Figueiredo e Limongi e sim de um governo paralisado por um Congresso paroquial e clientelista<sup>21</sup>.

Segundo Pereira e Mueller (2000) para se entender o funcionamento do sistema de comissões permanentes do Congresso brasileiro deve-se introduzir o Poder Executivo<sup>22</sup> como ator relevante no que concerne à sua capacidade de propor agenda e aprová-la. Em decorrência da

---

<sup>20</sup> Em trabalho anterior Pereira e Mueller (2000) apontam para o fato da instauração de comissões especiais representar um elemento que pode mitigar o poder do sistema de comissões permanentes.

<sup>21</sup> Melo (2006) reconhece como contribuição do trabalho de Ames a tipologia referente à conexão eleitoral no Brasil. Entretanto, o paroquialismo na Câmara dos Deputados estaria longe de ter sido comprovado, já que todas as evidências apresentadas por Ames referem-se aos processos orçamentários da legislatura 1987-1991 antes, portanto, das mudanças processadas após o escândalo do Orçamento em 1993 e que limitaram drasticamente a margem de manobra dos deputados individualmente.

<sup>22</sup> Segundo Pereira e Mueller (2000) podemos analisar as comissões através de um modelo *principal-agente*. Na literatura neo-institucionalista as comissões são vistas como agentes, porém o principal varia de acordo com cada vertente de organização dos trabalhos legislativos. Para teoria informacional o principal seria o plenário, já para a teoria distributiva os próprios membros das comissões e para a vertente partidária seria o partido majoritário.

introdução deste ator a teoria recebeu o nome de “uma teoria da preponderância do Poder Executivo”. Um dos instrumentos que permitem ao Executivo influenciar no *timing* da aprovação de sua agenda é o pedido de urgência<sup>23</sup>. Os autores fazem a analogia entre o pedido de urgência e a *discharge petition* existente no Congresso americano. A utilização deste instrumento retira a prerrogativa da comissão de examinar a matéria referente à sua jurisdição. Diferentemente do pedido de urgência que é muito utilizado no Brasil, o instituto do *discharge petition* é raramente utilizado no Congresso americano.

A partir da constatação da preponderância do Poder Executivo na apresentação e na aprovação de sua agenda, e da constatação de que o próprio Poder Legislativo solicita urgência para projetos que tenham origem no Executivo, os autores supõem que a existência do sistema de comissões esteja subordinada às preferências do Executivo, ou seja, o papel das comissões no processo legislativo é de cooperação com o Executivo. Considerando a fraqueza institucional do sistema de comissões permanentes do Congresso brasileiro *vis-à-vis* os poderes legislativos do Executivo e a centralização dos trabalhos legislativos nas mãos das lideranças partidárias, os autores se colocam a seguinte pergunta: por que o Executivo teria interesse em controlar a nomeação/composição<sup>24</sup> das comissões? A pergunta tem resposta se for possível determinar qual o papel das comissões permanentes neste contexto. Para tanto os autores mobilizam o instrumental teórico da vertente distributiva<sup>25</sup>.

Retomando o trabalho de Shepsle e Weingast (1987), os autores ressaltam que a força das comissões do congresso americano reside no fato delas alterarem a legislação em sua etapa final, o que caracteriza um poder de veto *ex-post*, através da atuação de órgão que

---

<sup>23</sup> “De acordo com o regimento interno da Câmara dos deputados (Art. 54), o pedido de urgência pode ser feito por três atores do Legislativo, além do presidente: (a) dois terços da Mesa Diretora; (b) um terço dos membros do plenário ou líderes que representem este número; (c) dois terços dos membros da comissão relevante. Por sua vez, uma proposta que estiver sobre pedido de urgência só pode receber emendas da comissão, de um quinto dos membros da Câmara ou dos líderes que representem este número.” (Pereira e Mueller, 2000: 48).

<sup>24</sup> Pereira e Mueller (2000:48) advogam que aparentemente existe uma auto-seleção por parte dos parlamentares para integrarem as comissões que mais lhe interessam o que reforçaria uma lógica distributiva dos trabalhos legislativos, entretanto, o que se observa é que os líderes partidários interferem no processo de nomeação, devido à vigência de alta rotatividade dos membros das comissões.

<sup>25</sup> É necessário fazer algumas considerações teóricas ao considerar arranjos institucionais diversos. Vários elementos que conferem poder as comissões no Congresso norte-americano não existem no arcabouço institucional que informa o funcionamento das comissões no Brasil. Diferentemente do que ocorre nos EUA as comissões no Congresso brasileiro não conseguem impor suas preferências frente o plenário. Outra diferença que pode ser ressaltada é o fato de que as comissões não possuem poder de agenda nem para propor ou barrar uma legislação, nem poder de veto *ex-ante* (*gate-keeping power*), ou seja, elas possuem pouca influência para afetar uma proposição por que o Executivo influenciou a sua composição.

compatibiliza as propostas do Senado e da Câmara dos Estados Unidos, o *conference committee*. A vigência de tal poder faz com que os parlamentares calculem a possibilidade de um veto nesta etapa da tramitação, o que faz com que o processo de emendamento, caso esteja disponível para os parlamentares, não afaste a política do ponto de preferência do legislador mediano da comissão. Caso o plenário queira se sobrepor às preferências das comissões, provavelmente a comissão vetará a vontade do plenário nas últimas etapas de tramitação. No Brasil não existe órgão semelhante à Comissão de Conferência, o que faz com que os autores problematizem a relevância do sistema de comissões. Há duas possibilidades de respostas. A primeira delas é que se as preferências entre as Comissões e o Executivo são muito distantes e se o Executivo detém uma base parlamentar majoritária que lhe de sustentação no plenário, o executivo prefere usar a via de tramitação extraordinária, solicitando urgência para o seu projeto. A comissão torna-se irrelevante para o Executivo. A outra possibilidade de resposta é um cenário onde as comissões se tornam relevantes no processo legislativo brasileiro. Tal fato ocorre quando suas preferências se aproximam das do Executivo. Os autores consideram que neste caso, é como se as comissões possuíssem um veto *ex-post*. O veto em si não seria exercido pela comissão em si e sim pelo Executivo. Os legisladores levam em conta a proximidade de preferências entre comissões e Executivo e evitam alterações que se afastam das preferências do Executivo. Neste caso a deferência não é prestada ao sistema de comissões e sim ao Executivo.

Contudo, os autores consideram que o funcionamento do sistema de comissões como instância de veto *ex-post* a favor do Executivo é insuficiente para explicar a existência do sistema de comissões da Câmara dos Deputados. Eles irão procurar na matriz informacional dos trabalhos legislativos elementos que permitam explicar a vigência de um sistema de comissões permanentes.

As comissões seriam responsáveis em gerar informações para o Executivo e o plenário tomarem decisões, devido à incerteza quanto aos resultados da implementação de uma política pública. O plenário delegará poderes para as comissões sempre que ele considerar vantajoso obter ganhos de informação. As comissões podem fazer uso estratégico da informação para obter ganhos distributivos para os seus membros. Entretanto, sempre que os ganhos obtidos pela aquisição de informação superarem os ganhos distributivos dos membros das comissões, o plenário e o Executivo irão preferir se informar. Outro fator que integra o cálculo é custo da demora da tomada de decisão. Se a decisão é urgente, o plenário prefere arcar com os custos



de uma decisão desinformada. No caso brasileiro, significa verificar em que circunstâncias o plenário e o Executivo pedem urgência. Logo, a urgência será solicitada sempre que o custo de espera for elevado e/ou a distância entre as preferências da comissão frente Executivo e/ou plenário forem muito distantes. Neste caso a comissão não gera informação. A tramitação sem urgência permite que a comissão emita uma mensagem diminuindo o grau de incerteza em relação ao resultado de uma política pública. Então, para o caso brasileiro temos que quanto mais próximas as preferências de comissão, Executivo e plenário maior o incentivo para a transmissão de informação verdadeira e, sempre que o custo de espera for muito elevado prefere-se a urgência independentemente da composição da comissão.

Santos e Almeida (2005) procuram verificar qual é a forma de seleção dos relatores de comissão e qual é a influência dos mesmos para o processo de tomada de decisão. Apesar da relatoria não possuir poderes formais para influenciar a decisão da comissão - pois em uma votação final a maioria dos membros da comissão podem votar em uma proposta alternativa à do relator - o cargo é considerado chave. A importância do cargo residiria na função de agente informacional de comissão e do uso estratégico da informação que este ator pode fazer. O principal resultado do trabalho reside na força informacional da relatoria de comissões. Quando o relator tem uma preferência moderadamente oposta ao da proposta inicial, ele é mais informativo que um relator que seja a favor ou neutro.

No que se refere ao padrão de recrutamento para as comissões na Câmara dos Deputados merecem destaque os trabalhos de Santos (2003 e 2007), Santos e Rennó (2004), Santos e Almeida (2005), Müller, (2005) e Montenegro (2008). A discussão é pertinente uma vez que se pretende verificar a possibilidade de se entender o padrão de recrutamento das assembleias legislativas mobilizando tal literatura. O estudo parece promissor, tendo em vista os poucos trabalhos realizados sobre legislativos subnacionais de maneira geral e mais especificamente, sobre o padrão de recrutamento para o sistema de comissões permanentes em órgãos subnacionais.

Segundo a literatura especializada sobre o tema, a indicação de líderes para comissões estratégicas pode obedecer alguns critérios importantes. Os líderes podem se valer de lealdade, *expertise* e senioridade para indicar os parlamentares que irão compor as comissões no interior do Poder Legislativo. (Santos, 2003 e 2007; Müller, 2005 e; Santos e Almeida, 2005).

A lealdade política é definida por esta literatura de duas maneiras. A primeira delas verifica a lealdade do deputado através de seu comportamento parlamentar, ou seja, verifica o comportamento do deputado em votações nominais tendo como referência o voto da liderança do partido. (Santos, 2003 e 2007). Entretanto, Müller (2005) sugere que este tipo de procedimento analítico refere-se à verificação de disciplina partidária e não lealdade política. Logo, trata-se de dois conceitos distintos. O autor reconhece a validade do conceito de fidelidade partidária como um indicador válido para analisar a composição das comissões, mas podendo ser utilizado somente no decorrer das legislaturas. Perde-se, portanto, o momento do recrutamento no início das legislaturas<sup>26</sup>. Para Müller o recrutamento inicial é um “posicionamento estratégico” dos partidos frente as comissões que estes julgam ser as mais importantes para a consecução dos seus objetivos. Já o conceito de lealdade política diz respeito à trajetória político-partidária dos deputados. Toma-se como suposto que tal trajetória é um fator importante na decisão dos líderes ao indicarem membros para comissões estratégicas para o partido. São indicadores de trajetória político-partidária: a) origem partidária (primeira filiação); b) número de filiações (migração partidária); c) coerência ideológica nas migrações<sup>27</sup> e; d) participação em diretórios nacionais (estaduais). Para fins desta pesquisa, o conceito de lealdade política utilizado será o referente a trajetória político partidária, sendo que para a realização deste trabalho será observada a filiação do parlamentar nas legislaturas consideradas.

Definido o conceito de lealdade política faz-se necessário definir *expertise* e senioridade. A literatura aponta para a importância da informação e da *expertise* para a estruturação e desempenho das comissões. Na tentativa de reduzir a incerteza com relação às políticas adotadas, a instituição pode se valer de conhecimento prévio do deputado com relação a um determinado tema da política. Tal conhecimento pode advir da formação acadêmica e/ou profissional do parlamentar. A literatura também tem mobilizado o exercício de cargos executivos eletivos ou não como uma variável *proxy* para mensurar a *expertise* prévia do

---

<sup>26</sup> Segundo Müller (2005) uma alternativa metodológica seria verificar a fidelidade retrospectiva. Entretanto surgiriam dois problemas de ordem metodológica. O primeiro deles seria o de como analisar os deputados estreantes e o segundo é como tratar os deputados que migram de partido.

<sup>27</sup> “O suposto adotado é que a trajetória político-partidária dos deputados pode ser um fator importante na decisão do líder partidário na composição das comissões. Assim sendo, um parlamentar que tenha passado por vários partidos, mas permanecido no mesmo bloco ideológico, pode ser mais ‘confiável’ do que um parlamentar que possua uma trajetória de migrações interblocos.” (Muller, 2005:372).

parlamentar (Santos, 2003 e 2007). Nesse estudo serão verificadas a formação acadêmica, o exercício profissional e a ocupação cargos públicos, eletivos ou não, no poder executivo para verificar a posse ou não de *expertise* prévia por parte do deputado.

A senioridade remete diretamente à experiência parlamentar prévia do deputado. Como tal, encontra-se vinculada à existência de estímulos para a constituição de uma carreira no legislativo. Obviamente, deputados mais seniores tendem a deter maior conhecimento no que se refere ao trabalho legislativo (domínio do regimento, contato com a burocracia da casa, conhecimento sobre os demais parlamentares, etc.), mas não necessariamente no que diz respeito à determinada área de política, ainda que isso também possa ocorrer. A literatura sobre padrão de carreira no Brasil, analisando a Câmara dos Deputados, aponta para uma baixa valorização do exercício parlamentar *vis-à-vis* os cargos do Poder Executivo, o que faz com que os políticos no Brasil tenham pouco incentivo para se especializarem na arena parlamentar e que, parte significativa deles, trabalhe com o objetivo de alcançar algum cargo no Executivo (Samuels, 2003). Soma-se a isso as altas taxas de renovação legislativa vigente no país, a vigência de uma estrutura de organização dos trabalhos legislativos centralizada nas mãos das lideranças partidárias, e a inexistência de regras que beneficiem, na estrutura decisória, deputados com acúmulo de mandatos. A vigência destes fatores compromete a aquisição de *expertise* por senioridade. Para a consecução deste trabalho a senioridade será verificada através do número de mandatos parlamentares contínuos ou não que o deputado exerceu na própria assembleia. O exercício de mandato como deputado federal e/ou senador também será utilizado como uma variável *proxy* para verificar *seniority*<sup>28</sup>. O suposto é que um deputado com um maior número de legislaturas tenha uma bagagem política sobre determinados temas e consegue avaliar o impacto político de determinada política pública. (Santos, 2007).

Entre os autores mencionados existe alguma divergência, no que se refere aos critérios utilizados para o recrutamento na Câmara dos Deputados. Em trabalho de 2003, Santos analisa o processo de indicação, pelos líderes, de deputados para compor a Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Finanças e Tributação na Câmara dos Deputados. O trabalho é realizado em perspectiva comparada, considerando os dois períodos democráticos

---

<sup>28</sup> Pode-se afirmar que os políticos não possuem um padrão de carreira linear no Brasil. Eles alternam mandatos nos Poderes Executivo e Legislativo e nas esferas da União, Estados e Municípios. Por este motivo, parece interessante adotar como *proxy* o exercício parlamentar do deputado estadual na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

da história política do Brasil, a saber, o período de 1946-1964 e o período pós-1988 e considera apenas as indicações dos dois maiores partidos de cada período, ou seja, as indicações do PSD para o primeiro período democrático e as do PMDB para o segundo. Segundo o autor a racionalização do Legislativo brasileiro influenciou em outras importantes dimensões de suas atividades cotidianas, especialmente na estratégia de nomeação de membros para as comissões. Devido ao caráter faccional dos partidos políticos brasileiros vigente no período de 1946-1964, os líderes partidários valiam-se da *expertise* prévia do deputado sobre o tema da comissão e da lealdade política<sup>29</sup> do parlamentar. A *expertise* prévia do deputado é verificada pelo autor através da formação acadêmica do mesmo, das atividades profissionais já exercidas e do exercício de cargo no poder executivo. Com relação ao período pós-1988, a partir da vigência de um presidencialismo racionalizado, e em decorrência do aumento da disciplina e da previsibilidade do comportamento dos partidos políticos, o único critério adotado pelos líderes partidários para indicar membros para a CCJ e para a CFT, foi, segundo o autor, a especialização prévia do deputado. Os líderes teriam, então, assumido previamente um comportamento partidário do parlamentar. Resultado semelhante pode ser observado em Santos e Rennó (2004) onde os autores compararam as indicações dos presidentes das comissões nos dois períodos democráticos. Para período 1946-1964, a lealdade parlamentar juntamente com a experiência prévia do deputado eram os principais atributos que um presidente de comissão deveria possuir. Outro aspecto observado é que a ocupação prévia na comissão também contribuiu para a indicação à presidência. A *expertise* prévia do parlamentar mostrou-se relevante para o período democrático atual.

Em trabalho publicado recentemente, Santos (2007), voltou ao período de 1946-1964 para verificar como os principais partidos<sup>30</sup> indicavam seus representantes aos órgãos que definiam a política orçamentária na Câmara dos Deputados. Segundo o autor a organização congressual vigente no período 1946-1964 era descentralizada e baseada nas comissões com pouca delegação de tarefas para os líderes partidários. Dito de outra forma, o arranjo institucional do primeiro período democrático conferia mais autonomia às comissões permanentes e aos deputados individualmente. Na vigência de um presidencialismo faccionalizado, a

---

<sup>29</sup> “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, 2003: 102).

<sup>30</sup> Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Constituinte de 1946 optou por um modelo prudencial de delegação para o Executivo e para os líderes partidários. O estudo da composição das comissões encarregadas em apreciar o projeto de lei orçamentária enviado pelo executivo mostrou-se importante devido ao fato que:

Em particular, o trabalho junto às comissões consistia em via eficiente de ação política e, no que concerne à política alocativa, a Comissão de Finanças e Tributação, de 1946-1954, e depois a Comissão de fiscalização Financeira foram de particular interesse para congressistas, partidos e grupos parlamentares. (Santos, 2007:53)

A expectativa teórica assumida pelo autor é a de que a decisão de um partido com relação ao predomínio em uma comissão é função de sua relevância política da comissão. No período estudado as comissões sempre foram presididas por membros do PSD, maior agremiação da época. As duas outras principais agremiações ficam com a vice-presidência. Os resultados alcançados pelo estudo mostram que a política de indicação do PSD, partido majoritário da época, para as comissões encarregadas de analisar o orçamento sempre se baseou na escolha dos melhores quadros, ou seja, políticos dotados de *expertise* e leais a ala majoritária do partido, o que reforça o argumento da força alocativa do Legislativo para o período defendido por Santos (2007).

Müller (2005) realizou importante trabalho sobre os padrões de recrutamento dos membros titulares das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados no período atual. Seu estudo analisa a 50ª Legislatura (1995-1999) e tem como hipótese que os partidos políticos, através de seus líderes, recrutam parlamentares por sua lealdade política a fim de executar metas partidárias nas principais comissões da casa. Segundo o autor, a lealdade partidária remete à coesão entendida como a capacidade de ação dos membros de um partido em torno de metas comuns, o que remete à dimensão ideológica diferenciando-se da exigência de se seguir diretrizes partidárias como as requeridas nas votações nominais em plenário. A lealdade partidária permite aos líderes partidários, avaliar o grau de confiança que pode ser atribuído a cada membro de sua bancada. Portanto, é racional que os líderes indiquem para as comissões que eles julgam de maior importância estratégica membros leais ao partido. Os resultados apresentados pelo autor são condizentes com a sua hipótese, ou seja, “o sistema de Comissões Permanentes leva os partidos a selecionarem parlamentares com maior lealdade política para as comissões estratégicas” (Müller, 2005: 390).

Em trabalho recente Montenegro (2008) visa observar se existe algum critério para a rotatividade dos membros das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados. Para tanto

o autor observa a composição da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) no período de 1995 a 2006, partindo da premissa que a rotatividade dos membros da comissão é um fator que inviabiliza o aprendizado especializado dos deputados. Montenegro constrói a hipótese de que a rotatividade é um fenômeno que atinge os deputados novatos, que estariam à procura de espaço de atuação. Deputados experientes com mais de dois mandatos permaneceriam mais tempo nas comissões, pois estes já identificaram os seus nichos de atuação dentro da estrutura legislativa e logo sabem quais comissões podem potencializar suas carreiras. Entretanto o autor não identificou padrão na rotatividade dos novatos em relação aos deputados mais antigos. O autor qualifica a hipótese ao verificar se deputados com mais de dois mandatos recebem mais propostas para relatarem. Isto constituiria um fator importante para a permanência do deputado na comissão, considerando a importância que o cargo de relator tem dentro do sistema de comissões (Santos e Almeida, 2005). Novamente o autor não consegue verificar um padrão entre neófitos e *seniores*. Montenegro observa também que o conhecimento prévio do deputado acerca do tema da comissão também não se constitui em fator distintivo na rotatividade dos membros da comissão. Por fim o autor testa a hipótese de que o padrão de carreira poderia dizer a respeito da permanência do parlamentar na comissão. Como no Brasil muitos políticos preferem ocupar cargos no Executivo, e não constituem carreiras parlamentares, estes não teriam incentivos para se especializarem em um dado tema de política pública. A hipótese também não se confirma. Não foi possível diferenciar a rotatividade entre parlamentares que apresentam um padrão de carreira “zigue-zague” e políticos com carreira constituída no parlamento. Uma crítica que pode ser feita ao trabalho de Montenegro é a minimização do papel das lideranças partidárias no papel de alocação dos deputados nas comissões. O autor parece assumir a lógica da auto-seleção para a composição da CDEIC.

Parece haver um consenso na literatura a respeito da fragilidade do sistema de comissões permanentes no Brasil. Existem poucos incentivos institucionais para a aquisição e distribuição de informação no legislativo brasileiro (Pereira e Mueller, 2000; Figueiredo e Limongi, 1999; Santos e Almeida, 2005; e Inácio, 2007). A centralização dos trabalhos legislativos nas mãos das lideranças partidárias, a utilização do pedido de urgência, a criação de comissões especiais, ausência de regra de senioridade, o padrão de carreira dos políticos brasileiros e a sobrevalorização do Executivo podem ser apontados como elementos que

propiciam tal fragilidade<sup>31</sup>. Entretanto, a análise feita para a Câmara dos Deputados não pode ser simplesmente transposta para o cenário estadual. É necessário entender os padrões nas assembleias estaduais, antes de aceitar a vigência do padrão nacional para o âmbito estadual.

O próximo capítulo inicia a discussão sobre os estados aqui analisados. Seu objetivo será o de verificar a capacidade dos partidos políticos em estruturar a dinâmica político-eleitoral nos estados considerados, assumindo como suposto que a competitividade da oposição tenha relação com a existência ou não de alternância política e/ou ideológica para o cargo de governo estadual e com o grau de estruturação do sistema partidário, ou seja, quanto mais estruturado for o subsistema partidário maior poderá ser a competitividade das oposições.

---

<sup>31</sup> Uma visão que relativiza à fragilidade do Sistema de Comissões na Câmara dos Deputados pode ser observada em Santos, Medeiros e Santos (2008).

## **2. Da Estruturação do Sistema Partidário: um passo necessário para se entender as forças das oposições**

A análise do sistema partidário é de suma importância, pois o mesmo expressa e processa as clivagens sociais (Lijphart, 2003), apresenta os partidos - com suas respectivas ideologias e identidades - disponíveis para a escolha dos cidadãos (Anastasia e Melo, 2002) e é também através de sua análise que se pode perceber se a dinâmica entre os partidos é moderada ou polarizada (Sartori, 1982 e Santos, 1986), ou seja, nas democracias de massa os partidos políticos podem estruturar toda a competição pelos postos de poder em um país.

A pluralidade de partidos é condição necessária, entretanto, insuficiente para se caracterizar um sistema partidário, assim como, a simples percepção de atuação dos partidos políticos na arena eleitoral. Segundo Bardi e Mair (2008) o conjunto de partidos existentes em uma dada sociedade pode configurar um quadro partidário ou um sistema partidário. Este último é caracterizado por padrões de interação entre os partidos quer seja na arena eleitoral, parlamentar e/ou governativa. A inexistência de um padrão de interação entre partidos políticos configura o que os autores chamam de quadro partidário.

Descrições como sistema bipartidário ou multipartidário são caracterizações insuficientes para entender as diversas mudanças experimentadas pelos sistemas partidários nas democracias contemporâneas, principalmente quando se considera os quadros de redemocratização experimentados no leste europeu, na América do Sul e a criação de organismos transnacionais como a União Européia. Ademais destes processos existe uma crise de representação que afeta os partidos políticos. Para ilustrar tal ponto em países como Venezuela e Bolívia não há mais o monopólio da representação política nas mãos dos partidos, movimentos sociais também podem apresentar candidatos nos pleitos eleitorais.

Considerando as diversas mudanças experimentadas pelos partidos políticos e pelos sistemas partidários nas democracias contemporâneas Bardi e Mair (2008) propõem que a compreensão de um sistema partidário passe pela observação da interação dos partidos políticos em diversas arenas. Considerar a relação entre os partidos apenas na arena eleitoral é insuficiente e não necessariamente ajuda a entender o sistema partidário parlamentar e governamental. Para cada uma das arenas os partidos podem apresentar estratégias



diferenciadas de ação entre si e relações diferenciadas com o eleitorado. Dito de outra forma, o sistema partidário deve ser compreendido de maneira dinâmica, multidimensional e complexa. Os autores apresentam três dimensões que podem, ou não, ser relevantes na análise de sistemas partidários, a saber: vertical, horizontal e funcional. A primeira dimensão, chamada de vertical<sup>32</sup>, refere-se à existência de clivagens que cortem a sociedade. A segunda dimensão (horizontal<sup>33</sup>) deve considerar a existência de níveis de governo com graus de autonomia, enquanto que, a dimensão funcional<sup>34</sup> remete a diferentes arenas competitivas no mesmo nível de governo. Pode-se, portanto, perceber que a dimensão horizontal tende a ser relevante em países federalistas, como o Brasil assim como a dimensão funcional, pois é possível distinguir claramente a existência de um sistema partidário eleitoral e um sistema partidário parlamentar quando se observa a Câmara dos Deputados (Figueiredo e Limongi, 1999 e Santos, 2003).

Segundo Bardi e Mair é necessário diferenciar analiticamente o conceito de quadro partidário e sistema partidário, pois assumir um quadro de partidos como sistema pode trazer problemas analíticos como pode-se ver na passagem abaixo:

The key problem here is that term ‘party system’ is used in different ways, the most common of which is as a very familiar expression that simply aims to designate the set of parties that exist in a given polity. In other words, when we speak of the party system, it is often simply shorthand for the plurality of parties. Inevitably, and as a familiar expression, it is also loosely employed, and it is not therefore seen to bear on the different elements that may structure the mutual relationships and interactions between the parties concerned. Nor is the expression often associated with the identification of those factors that may serve to constrain party behaviour, and that therefore may determinate some general characteristics of party interactions within a polity, and which, in turn, may themselves be constrained or influenced by other (sub)system. (Bardi e Mair, 2008: 151).

---

<sup>32</sup> “Vertical divisions are perhaps the most visible of the three sets of divisions which impact on the party system, and are particularly evident in polities characterized by the pillarization and segmentation of electorates. In such contexts, only certain parties can compete for the vote of specific parts of the electorate” (Bardi e Mair, 2008:156).

<sup>33</sup> “Horizontal divisions are determined by the existence of several levels of government (and of electoral competition). This can have negligible effects on the party system if one level of government, usually the national one, is overwhelmingly more important than the others. In this case, all actors (electors and parties) attribute a predominantly national significance to elections even at non-national levels.” (Bardi e Mair, 2008:156)

<sup>34</sup> “Functional divisions stem from the existence, even at the same level of government, of different competitive arenas. We have already indicated that parties compete, and sometimes compete differently, in at least two different arenas: the electoral and the parliamentary. In some cases this may have very little real impact on the party system as such, and any distinctions to be drawn on this basis may at best have an analytic rather than a substantial justification” (Bardi e Mair, 2008:157)

Quando um eleitor norte-americano se dirige para as urnas, como o fez em novembro de 2008 para eleger deputados federais, senadores e o presidente do país, ele consegue perceber claramente o que está em disputa. Apesar de o sistema partidário estadunidense admitir vários partidos, inclusive alguns com existência em estados específicos, a disputa para os principais cargos políticos daquele país se dá entre o Partido Democrata e o Partido Republicano. Pode-se dizer que há duas grifes partidárias, duas possibilidades de escolha claramente identificáveis pelos cidadãos, duas opções de escolha em termos de políticas públicas. Pode-se dizer que os EUA apresentam um sistema partidário estruturado. O padrão de interação entre os partidos políticos estruturam a competição política possibilitando ao eleitor se identificar com um dos contendores.

O objetivo deste capítulo é verificar a capacidade dos partidos políticos brasileiros em estruturar a dinâmica político-eleitoral nos estados considerados nesta pesquisa e perceber a evolução dos subsistemas partidários dos estados de MG, RJ e RS, ou seja, é necessário assumir o suposto que em decorrência do arranjo federativo vigente no Brasil, os sistemas partidários eleitorais nos estados não precisam necessariamente expressar a correlação de forças presente no sistema partidário nacional. (Lima Júnior, 1983, Santos, 2001 e Melo 2007). Entendido desta forma é que se pode falar em subsistemas partidários nos estados.

Pode-se supor que a competitividade da oposição tenha relação com a existência ou não de alternância política e/ou ideológica para o cargo de governo estadual e o grau de estruturação do sistema partidário. Parte-se do pressuposto que estados que apresentam alternância ideológica e sistema partidário estruturado tenderão a ter uma oposição mais competitiva. Nos estados onde o sistema partidário for desestruturado o governo terá maior possibilidade de atrair bancadas e/ou deputados para sua órbita. Verificar a capacidade de atuação das oposições constitui-se em passo fundamental para realização deste trabalho uma vez que o mesmo testa hipóteses de que a indicação dos parlamentares às comissões permanentes pode variar em função da competitividade das oposições nos estados e do grau de desenvolvimento institucional do sistema de comissões nas assembleias pesquisadas, como mencionado na introdução.

O capítulo está estruturado em três seções. A primeira seção apresenta uma caracterização da evolução do sistema partidário brasileiro, a fim de mostrar elementos que possibilitem entender porque os cidadãos no Brasil não constituem vínculos fortes com os partidos

políticos. A resposta vai ao sentido de demonstrar que em boa parte da nossa história política o que se pode observar é a existência de um quadro partidário e não de um sistema partidário (Bardi e Mair, 2008) articulado que informassem a competição entre as elites políticas e servissem de canalização das clivagens existentes na sociedade. Ademais são apresentados elementos institucionais que também dificultam a criação de vínculos entre os eleitores e os partidos. Entretanto, deve-se destacar que a sequência de eleições presidenciais vem conferindo alguma estabilidade ao sistema partidário brasileiro.

A segunda seção tem como objetivo verificar o grau de estruturação dos sistemas partidários nos estados considerados. Supõe-se que os estados apresentam dinâmicas de competição política diferenciada conformando subsistemas partidários (Lima Júnior, 1983), isto posto, considera-se que a capacidade dos partidos políticos estruturarem a competição política varia de estado para estado. Serão utilizados indicadores mobilizados pela literatura tais como volatilidade média e a taxa de migração dos deputados federais dos estados considerados.

A última seção examina com mais detalhe a competição pelo governo estadual no intuito de se verificar se a competição pelos cargos majoritários exerce algum impacto sobre os sistemas partidários. Neste caso a pista a ser seguida é a deixada por Melo (2007) que afirma que a sequência de eleições presidenciais possibilitou uma estruturação do sistema partidário nacional. O objetivo é perceber se tal fenômeno também pode ser observado nos subsistemas estaduais. Ademais de se caracterizar a competição ao governo do estado, a seção ainda apresenta indicadores relativos à competição política nos estados e seus desdobramentos na arena legislativa. Os indicadores a serem observados são: o número de partidos com representação nas assembleias, a fragmentação eleitoral média e o número efetivo de partidos nas Assembleias Legislativas.

## 2.1. Breve caracterização da Evolução do Sistema Partidário Brasileiro

Segundo Melo (2007), o Brasil como nação independente nunca reuniu condições mínimas para o surgimento e posterior consolidação de um quadro partidário moderno, ou seja, o país nunca teve grandes máquinas partidárias que fossem capazes de criar vínculos com a sociedade e presentes em todo o território<sup>35</sup>, portanto, incapazes de servirem de referência aos políticos e aos eleitores:

O país não possui partidos ‘fortes’, ou seja, grandes máquinas enraizadas por todo o país, cuja identidade e a ascendência sobre um eleitorado ‘cativo’ tenham se constituído ao longo do processo de uma democracia de massas; partidos capazes de canalizar e expressar as reivindicações da sociedade. (MELO, 2007:269)

Vários fatores institucionais e históricos podem explicar a fragilidade dos vínculos entre eleitores e os partidos políticos na atualidade.

O multipartidarismo vigente no Brasil é coerente com grau de complexidade e heterogeneidade presentes na sociedade brasileira (Abranches, 1988), não se constituindo em problema ou obstáculo para o bom funcionamento do sistema político brasileiro<sup>36</sup>. Trata-se, portanto, de uma característica e não um elemento desestabilizador como pensava Mainwaring (2001).

Entretanto, o sistema eleitoral brasileiro, apresenta algumas características institucionais que dificultam a identificação dos partidos pelo eleitorado. O país apresenta elevados índices de fragmentação e, a depender do nível que se examine, de volatilidade (Melo, 2007). Dentre os elementos institucionais que dificultam a criação de vínculos fortes entre os eleitores e os partidos destacam-se: o voto proporcional em lista aberta, permissão de coligações nas eleições para cargos proporcionais, existência de legendas de aluguel, alta incidência de migrações partidárias e o federalismo (Anastasia e Melo, 2002; Melo, 2004 e; Melo, 2007).

---

<sup>35</sup> No período recente o Partido dos Trabalhadores pode ser apresentado como exceção para a questão da identificação partidária. O PT obtém cerca de 20% de identificação junto ao eleitorado. Com relação à existência de um partido com presença em todo território nacional o destaque é dado ao PMDB (Melo, 2007).

<sup>36</sup> O Número Efetivo de Partidos (N) na Câmara dos Deputados calculado em 2006 foi de 9,3. (Melo, 2007:279).

A adoção da lista aberta estimula o voto no candidato e não no partido, o que acaba ressaltando características pessoais do político em detrimento da imagem partidária. A permissão de coligações em eleições para cargos proporcionais dilui o papel dos partidos em frentes que nada significam. As migrações partidárias, nos estados em que se mostravam mais intensas, representavam mais um obstáculo ao estabelecimento de vínculos entre os eleitores e os partidos políticos. A combinação entre federalismo e voto proporcional faz com que os principais partidos nacionais não sejam os maiores em todos os estados, o que gera subsistemas partidários, ou seja, o desempenho dos partidos pode variar quando o foco de análise desloca-se do plano nacional para o estadual ou quando se compara estados. (Lima Júnior, 1983; Santos, 2001; Melo 2007 e Castro, Anastasia e Nunes, 2009).

Dentre os fatores históricos (estruturais), destaca-se a opção da elite política nacional em adequar o sistema partidário ao regime em vigor, de forma que os partidos e os sistemas partidários brasileiros nunca tiveram tempo para se consolidarem<sup>37</sup>. Ao longo de nossa história, mudava-se o regime mudava-se o quadro partidário.

A declaração de independência do Brasil veio acompanhada da manutenção da monarquia como regime político. Duas agremiações partidárias, liberais e conservadores, disputavam a preferência do imperador para influírem nas decisões políticas. Com a proclamação da república em 1889, o país passa a apresentar um quadro partidário federalizado. Existia apenas a estrutura do partido republicano nos estados. Ambos os períodos são marcados por fortes características oligárquicas. O mercado político (Reis, 2000) era restrito a uma pequena parcela da população que podia votar e ser votada. Ademais das características restritivas à participação política no período, outro elemento a ser destacado é a ausência de lisura nos processos eleitorais.

Em 1930 a revolução leva ao poder Getúlio Vargas e põe fim à república velha caracterizada pela política dos governadores e o revezamento entre as elites políticas de Minas Gerais e São Paulo à frente da Presidência da República. Para boa parte da elite política que estaria à frente deste período, os partidos políticos eram vistos com elementos de desagregação da sociedade e a competição política entre as elites era considerada perniciosa para a sociedade como um

---

<sup>37</sup> Ver maiores detalhes entre os sistemas partidários brasileiros e os regimes políticos em Melo (2007);

tudo (Souza, 1976). Em 1937 é instituído um estado ditatorial, sendo o Congresso Nacional fechado, os partidos políticos proibidos e instituída a censura.

Em 1945 o Brasil institui um regime político democrático de massas caracterizado por uma competição multipartidária. Entretanto, uma nova ruptura se estabelece com o quadro partidário vigente antes da instituição do Estado Novo. O sistema partidário era composto por treze partidos, apresentando moderada fragmentação eleitoral e número efetivo de partidos parlamentares (N) entre 2,7 e 4,5. Três partidos estruturavam a competição política no país. De um lado, à direita no sistema, estava a União Democrática Nacional (UDN), que congregava políticos opositores a Vargas e apresentava um perfil antiestatista. De outro lado encontravam-se o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ambos os partidos foram criados a partir da máquina estatal getulista; o primeiro tinha suas bases em uma oligarquia rural e o segundo nos trabalhadores urbanos. A dinâmica entre os partidos, que inicialmente era moderada, torna-se polarizada levando a um quadro de “paralisia decisória” que culminaria com a interrupção da experiência democrática em 1964<sup>38</sup>.

O regime militar institui no Brasil, através de um Ato Adicional, um sistema bipartidário. A união entre parlamentares da UDN e setores conservadores do PSD deu origem à Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Os deputados de centro-esquerda que não tiveram seus direitos políticos suprimidos pelos militares formaram o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Este partido, em meados dos anos 1970, passou a ser identificado por parte do eleitorado brasileiro como um canal de protesto contra o regime militar. A partir das eleições de 1974 a disputa bipartidária assumiu uma dinâmica plebiscitária onde votar no MDB era votar contra a ditadura.

Em 1979, os militares alteram a lei dos partidos políticos para por fim a tal dinâmica, abrindo espaço para o surgimento do atual sistema político brasileiro. Nova descontinuidade é percebida entre o sistema partidário que emerge e o que existia anterior ao golpe de 1964<sup>39</sup>. Para a oposição ao regime era importante capitalizar o descontentamento de parcela do

---

<sup>38</sup> Lima Júnior (1983) apresentou elementos de nacionalização e institucionalização do sistema partidário brasileiro para o período 1946-1964, entretanto, tal processo é interrompido com o Golpe Militar. A análise que mobiliza variáveis políticas para explicar o golpe militar de 1964 pode ser vista em Santos (1986).

<sup>39</sup> “Chama a atenção o fato de que [no Brasil], ao contrário do ocorrido na Argentina, no Chile e no Uruguai, praticamente não existe continuidade entre os sistemas partidários antes e depois da ditadura militar” (Melo, 2007:272).

eleitorado, deste fato surge o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Os membros da ARENA preferiram criar o Partido Democrático Social (PDS), em vez de retomar a sigla da UDN. Melo (2007) destaca que o único vínculo partidário mantido entre os dois períodos democráticos é a retomada do trabalhismo, com o surgimento de duas siglas: o PTB e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Entretanto, o espaço à esquerda, nesta nova configuração será ocupado pelo então nascente Partido dos Trabalhadores (PT).

Melo (2007) caracteriza a evolução do atual sistema partidário brasileiro em três etapas. A primeira etapa inicia-se com a reforma partidária de 1979, promovida pelos militares, dando origem a cinco partidos (PMDB, PDS, PTB, PDT e PT). Entretanto, PMDB e PDS emergem como as duas principais agremiações, sendo que os dois partidos juntos conquistaram 90% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 97% das cadeiras do Senado, o que caracterizava um bipartidarismo de fato. Em 1985 alguns parlamentares e governadores de estado querendo se desvincular do período ditatorial criaram o Partido da Frente Liberal (PFL) ocasionando uma cisão no PDS, este último sendo identificado com a ARENA e conseqüentemente com o regime militar<sup>40</sup>. As eleições de 1986 consagram o PMDB como maior partido brasileiro. O partido conquistou 53% das cadeiras na Câmara dos Deputados, 77,5 no Senado e elegeu 96% dos governadores de estado. Entretanto, o péssimo desempenho do governo Sarney, principalmente na área econômica, fez com que o capital político do partido se perdesse, o que inviabilizou o PMDB como o partido fiador do sistema partidário.

A desconstituição da matriz bipartidária original marca o que poderia ser caracterizado como uma segunda fase do sistema. À criação do PFL iria se somar a cisão do PMDB e a criação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O PMDB já apresentava sinais de divisão interna em votações importantes da Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Inicia-se então o que Melo (2007) chama de acomodação das elites políticas no congresso<sup>41</sup>. O período é caracterizado pelo surgimento e desaparecimento de siglas partidárias, assim como fusões de partidos e a migração de parlamentares entre as legendas existentes. Nas palavras de Melo (2007: 278):

---

<sup>40</sup> Melo (2007) afirma que tal movimento também foi necessário para possibilitar uma aliança com o PMDB em torno da candidatura de Tancredo Neves no colégio eleitoral e posteriormente fornecer a base eleitoral para o governo de José Sarney.

<sup>41</sup> Sartori (1982) caracterizou o sistema partidário brasileiro como permanente estado de fluxo e carecendo de um mínimo de estruturação.

Os dois partidos que haviam sustentado o governo e conduzido a transição perderam 40% das cadeiras na Câmara, abrindo espaço para uma série de partidos de porte médio alguns dos quais, como o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), o Partido Trabalhista Renovador (PTR), Partido Popular (PP) e o Partido Democrático Cristão (PDC) logo desapareceriam do cenário.

As eleições 1994 marcam o início da terceira fase, caracterizada pelo fim da instabilidade vivida pelo sistema partidário brasileiro no momento anterior. Já não se registram partidos que surgem e desaparecem de uma eleição para outra. Quatro partidos – PMDB, PFL (DEM), PSDB e PT ganham destaque frente aos outros. Melo (2007) advoga que a sequência de eleições presidenciais foi responsável por esta estabilização ao longo da década de 1990 e destaca que no Brasil, diferentemente do que ocorrem em outros países sul-americanos, os partidos políticos e não os movimentos criados em torno dos candidatos tem sido os atores responsáveis pela condução do processo sucessório para a Presidência da República.

O sistema passou a ter um formato mais estável, sendo que o PSDB e o PT vêm competindo, de forma moderada, a disputa eleitoral à Presidência da República, ou seja, se firmam como alternativas de *policies* perante o eleitorado nacional. O PFL (DEM) irá gravitar em torno do projeto político do PSDB e o PMDB se torna importante parceiro das coalizões do governo desde então<sup>42</sup>. O número médio de candidatos efetivos das quatro últimas eleições para presidente da república é de 2,7 candidatos efetivos para o cargo. Houve uma diminuição significativa quando se compara a eleição de 1989, que apresentou 5,7 candidatos efetivos.

Deve-se destacar que movimento decisivo para a estabilização do sistema partidário deu-se em 1994 com a vitória da coalizão PSDB/PFL, que passa a operar no centro do sistema partidário, cumprindo papel semelhante ao do PMDB no momento da transição, acelerando a moderação do PT e possibilitando que o sistema partidário adquirisse uma dinâmica moderada desde então.

Valendo-se de dados disponibilizados pelo Projeto Elites Parlamentares Latinoamericanas (PELA), conduzido pela equipe de pesquisadores da Universidade de Salamanca, Melo e

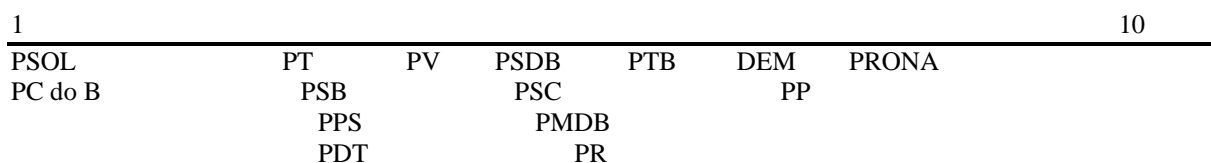
---

<sup>42</sup> Segundo Melo e Nunes (2008) o PMDB tem se mantido na condição de partido pivotal no Congresso Nacional graças a seu bom desempenho nas eleições estaduais e ao impacto destas últimas sobre o número de deputados federais eleitos.



Nunes (2008) posicionaram os partidos brasileiros<sup>43</sup> em *continuum* esquerda e direita de acordo com o resultado médio de três perguntas realizadas no *survey*. Tomando como base uma escala de 1 a 10, onde 1 representa a posição mais à esquerda e 10 a posição mais à direita, foi solicitado aos deputados que classificassem um conjunto de partidos que não o seu, que se posicionassem individualmente, e que classificassem seu próprio partido. Os resultados obtidos pelos autores mostram que a maioria dos partidos brasileiros se distribui entre os pontos 3,4 e 7,2, indicando uma competição de caráter moderado<sup>44</sup>. O resultado encontrado pelos autores converge com a classificação usualmente adotada na literatura (Figueiredo e Limongi, 1999; Melo, 2007). A distribuição feita pelos autores pode ser observada abaixo no gráfico 1:

**Gráfico 1**  
**Distribuição espacial dos partidos brasileiros no espectro ideológico**



Fonte: Melo e Nunes (2008:14)

Pode-se dizer que o sistema partidário apresenta certa coerência em termos do posicionamento ideológico dos partidos no que diz respeito ao tamanho e papel do estado e em relação à regulamentação e regulação do mercado, uma vez que os autores percebem uma relação entre o posicionamento dos partidos no espectro político e as opiniões manifestadas pelos deputados federais sobre o papel do estado, sendo que partidos localizados mais a esquerda do espectro político tendem a defender uma maior intervenção do estado na economia e um aumento das atividades do estado, enquanto que, os partidos de direita tendem a defender o livre mercado e um estado mínimo. Entretanto, Melo e Nunes (2008:16-17) nos alertam que:

<sup>43</sup> O artigo também faz a classificação ideológica dos partidos políticos chilenos.

<sup>44</sup> Os resultados mostram também que as posições mais extremadas de esquerda são ocupadas por dois pequenos partidos, o PSOL e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o mesmo ocorrendo à direita com o minúsculo Partido de Reunificação da Ordem Nacional (PRONA). (Melo e Nunes, 2008)

com a chegada de Lula à Presidência da República em 2002, deixou de haver coincidência entre a distribuição dos partidos no espectro ideológico e a disjuntiva situação/oposição. O sistema partidário brasileiro desde meados dos anos 90 tem se estruturado com base em dois pólos: um em torno do PT – onde podem ser encontrados, sistematicamente, o PSB e o PC do B e de forma menos consistente o PDT e o PPS – e outro baseado na aliança PSDB/DEM. Entre estes dois blocos têm oscilado o PMDB, o PTB e o PP. Como seria de esperar, portanto, praticamente não existe distinção a ser feita entre o posicionamento ideológico médio da coalizão de apoio ao governo Lula e do bloco de partidos situados na oposição. Contribuindo para borrar a distinção ideológica entre situação e oposição, ademais da adesão de partidos conservadores à coalizão de Lula, três partidos situados à esquerda – PDT, PSOL e PPS – abandonaram o governo e passaram a alinhar-se ao DEM e ao PSDB nos encaminhamentos de plenário. Se a comparação for feita considerando apenas o núcleo duro da oposição, a coalizão PSDB/DEM, a distinção torna-se algo mais clara, mas ainda assim é menor do que a observada para o caso chileno.

Ainda segundo Melo (2007) o atual sistema partidário brasileiro é o resultado das estratégias desenvolvidas pelos atores políticos tendo em vista duas dimensões da disputa: as eleições para a presidência e para os governos estaduais. Os partidos que vem obtendo bom desempenho nas primeiras – PT e PSDB – estruturam nacionalmente a competição partidária. Mas esta só pode ser corretamente entendida se as segundas forem incorporadas à análise. É graças ao bom desempenho nas disputas estaduais, às coligações ali estabelecidas, que o PMDB mantém-se como o maior partido do país e que, partidos como PP, PTB, PR surgem no Congresso como organizações relevantes. Isso nos permite passar para a segunda seção deste capítulo, qual seja, a análise dos subsistemas partidários nos estados considerados por esta pesquisa.

## **2.2. Do Grau de estruturação dos Subsistemas partidários e algumas notas sobre competição política.**

Os subsistemas partidários no sistema político brasileiro ocorrem devido à combinação do arranjo federativo vigente no país e da inexistência de um sistema partidário nacionalmente estruturado. Os recursos e estratégias disponíveis aos atores políticos variam quando se transita de uma esfera de governo a outra, podendo estabelecer diferenciações acentuadas entre o sistema partidário nacional e os diversos subsistemas existentes nos vinte e sete estados brasileiros. A primeira formulação acerca de subsistemas partidários tinha como objetivo verificar o grau de competitividade dos diversos subsistemas estaduais.

Lima Junior (1983) elaborou uma classificação da competitividade do sistema partidário para o período democrático 1945- 1964. O autor construiu um indicador de competição política a partir do número efetivo de partidos e da distribuição das preferências eleitorais (fragmentação), assumindo como pressuposto que quanto maior o número de partidos políticos efetivos e quanto maior a fragmentação eleitoral, mais competitivo é o sistema partidário. O indicador de competição política permitiu ao autor verificar a ocorrência de padrões diferenciados de competição eleitoral e concluir pela existência de subsistemas partidários nos estados<sup>45</sup>.

Para o cenário atual, entretanto, os indicadores utilizados por Lima Junior apontam para uma menor diferenciação entre os estados. Como se pode perceber pelo quadro I a seguir todos os três estados apresentam alta fragmentação eleitoral (>0,90)<sup>46</sup> em decorrência da presença de um elevado número efetivo de partidos.

**Quadro I**  
**Fragmentação<sup>47</sup> Eleitoral Média nas Eleições Legislativas Estaduais**  
**(1982 – 2006 e 1990-2006)**

<b>UF</b>	<b>Fragmentação (1982-2006)</b>	<b>Fragmentação (1990-2006)</b>
<b>MG</b>	0,89	0,94
<b>RJ</b>	0,92	0,93
<b>RS</b>	0,92	0,92

Fonte: Elaboração própria à partir de dados LEEX <[www.ucam.edu.br/leex/indes.asp](http://www.ucam.edu.br/leex/indes.asp)>, acesso dia 16/09/2008

Os quadros II e III, a seguir, mostram o número efetivo de partidos assim como o total de partidos com representação nas assembleias estaduais nos três estados entre 1982 e 2006. Como se pode observar em todas as unidades da federação aqui analisadas o sistema partidário se enquadra na categoria denominada por Lima Júnior (1983) como “sistema partidário altamente fragmentado”<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> A tipologia construída por Lima Júnior para os subsistemas partidários foi a seguinte: bipartidário, multipartidário moderadamente fragmentado e multipartidário altamente fragmentado.

<sup>46</sup> Classificação elaborada por Rae (1967): Fragmentação eleitoral Baixa (até 0,75); Média (0,76 a 0,90); Alta (acima de 0,90).

<sup>47</sup> O índice de fracionalização utilizado pela primeira vez por Douglas Rae (1967) pode ser utilizado para medir dispersão ou concentração parlamentar. A expressão matemática do índice pode ser visualizada na próxima nota.

<sup>48</sup> Para Sartori (1982) os três sistemas partidários seriam classificados como multipartidarismo extremado por possuírem mais do que cinco partidos relevantes.

**Quadro II**  
**Número de partidos com representação nas Assembléias Legislativas de MG, RJ e RS (1986-2006).**

UF	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
<b>MG</b>	3	7	13	14	15	15	17
<b>RJ</b>	5	14	15	17	15	16	23
<b>RS</b>	3	5	8	10	8	10	10

Fonte: Elaboração própria à partir de banco de dados LEEX <[www.ucam.edu.br/leex/indes.asp](http://www.ucam.edu.br/leex/indes.asp)>, acesso dia 16/09/2008

**Quadro III**  
**Número Efetivo<sup>49</sup> de Partidos nas Assembléias Legislativas de MG, RJ e RS (1982-2006)**

UF	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
<b>MG</b>	2,0	2,9	7,8	8,8	10,0	9,5	9,7
<b>RJ</b>	3,7	6,2	7,1	9,4	8,1	10,0	10,0
<b>RS</b>	2,8	3,2	5,2	6,1	5,8	6,6	7,7

Fonte: Elaboração própria à partir de banco de dados LEEX <[www.ucam.edu.br/leex/indes.asp](http://www.ucam.edu.br/leex/indes.asp)>, acesso dia 16/09/2008

A observação do número efetivo de partidos mostra que o Rio Grande do Sul apresenta, desde 1990, o menor número de partidos. A observação do NEP é importante, pois mostra quantos atores com poder de veto e/ou poder de chantagem o governador terá que considerar ao negociar a sua agenda, ainda que outros fatores, tais como grau de polarização ideológica dos partidos e tipo de dinâmica entre eles, se competitiva ou cooperativa devem ser considerados. Mas no caso do Rio de Janeiro o valor do NEP mascara uma situação mais dramática no que se refere à dispersão de forças entre os partidos. A comparação dos quadros II e III evidencia o fenômeno. Como para o cálculo do NEP a porcentagem de votos que cada partido obtém é

<sup>49</sup>Número Efetivo de Partidos(N) =  $1/1-f$  sendo que f é o índice de fracionalização de RAE que se expressa  $f=1-\sum c^2$  em que c<sup>2</sup> é o quadrado da proporção de cadeiras obtidas por cada partido. SANTOS, Wanderley Guilherme. *Crise e Castigo*. Rio de Janeiro. Edições Vértice e IUPERJ. 1987.

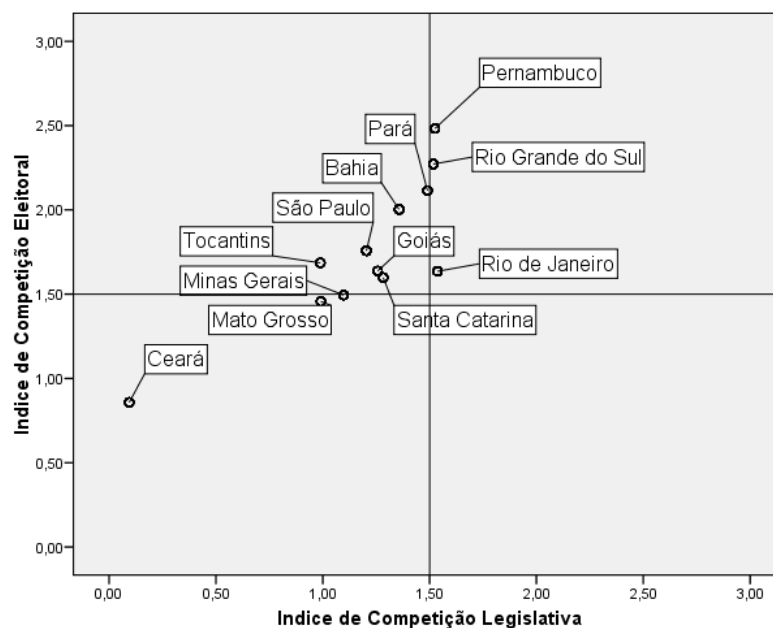
elevada ao quadrado o indicador superestima os maiores partidos em detrimento dos menores. Em 2006, no RJ, nove partidos elegeram apenas um representante para a assembléia e seis agremiações partidárias elegeram dois representantes. O contexto carioca é mais complexo do que o NEP aponta e parece apontar para um quadro de acentuada desestruturação do sistema partidário. Enquanto em 2006 no Rio de Janeiro 23 partidos conseguiram representação parlamentar em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul este número ficou em 17 e 10 respectivamente.

Em trabalho recente, que tem como objetivo compreender o comportamento particularista dos deputados estaduais brasileiros Castro, Anastásia e Nunes (2009) voltam a classificar os subsistemas estaduais de acordo com o grau de competição política. Os autores desmembram a competição política em dois índices, a saber, o de competição eleitoral e o de competição legislativa, construídos com base nas seguintes dimensões: governo *versus* oposição, esquerda *versus* direita e o grau de dispersão das forças políticas<sup>50</sup>. Ambos os índices mostraram variação e o que é mais significativo apresentaram variação entre eles. O artigo fornece mais uma evidência da tese dos subsistemas partidários pode ser verificada empiricamente e que a competição política se dá de forma diferenciada quando se transita da arena eleitoral para a arena legislativa, conforme se pode ver no gráfico abaixo retirado de Castro, Anastasia e Nunes (2009:25):

**Gráfico 2**  
**Posições dos estados nos índices de competição eleitoral e legislativa (2006)**

---

<sup>50</sup> Para ver os indicadores que compõe cada uma das três dimensões dos dois índices ver Castro, Anastásia e Nunes (2009).



A observação das posições ocupadas pelos estados quando se considera os dois índices mostra-nos que em termos de competição eleitoral o estado do Rio Grande do Sul apresenta o maior valor (2,184), seguido do Rio de Janeiro (1,583), sendo Minas Gerais o estado menos competitivo na dimensão eleitoral (1,376). Quando se considera a dimensão da competição parlamentar o Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul apresentam o mesmo grau de competição legislativa. Os estados apresentam respectivamente os seguintes valores para o índice de competição legislativa: 1,537 e 1,517. Novamente Minas Gerais se apresentou como o sistema menos competitivo (1,097)<sup>51</sup>. Deve-se ressaltar que a classificação dos subsistemas foi realizada pelos autores tendo referência os resultados eleitorais de 2006, logo o grau de competitividade dos estados representa uma foto de um dado momento eleitoral não captando os aspectos dinâmicos dos subsistemas partidários, pois se o sistema partidário se apresentar desestruturado nos estados, existe grande possibilidade da classificação se alterar entre uma eleição e outra. Fato este que não desqualifica a percepção de subsistemas partidários estaduais.

A partir da constatação de que há variações nos subsistemas estaduais no que tange a competitividade na arena eleitoral e legislativa é provável que se consiga verificar variações na capacidade dos partidos políticos estruturarem a competição política nos subsistemas considerados. Intuitivamente pode-se pensar em hipóteses que correlacionem a

<sup>51</sup> Para ver os valores dos dois índices para os outros estados ver Castro, Anastásia e Nunes (2009).

competitividade na arena eleitoral e legislativa ao grau de estruturação, entretanto, optou-se por trabalhar a estruturação do sistema partidário de maneira isolada.

Para se verificar o grau de estruturação partidária nos estados foram utilizados dois indicadores. O percentual de deputados federais migrantes nos estados e a volatilidade média nas eleições para a Câmara dos Deputados, para as Assembleias Legislativas e para os governos estaduais <sup>52</sup>. O suposto é o de que quanto mais elevados os valores para estes dois índices, menos estruturado se mostrará o sistema. O grau de estruturação do sistema partidário, por sua vez, pode ter impacto sobre a competitividade das oposições. Trata-se, portanto de uma condição necessária, mas insuficiente para explicar por si só a força de atuação das oposições nos legislativos estaduais. Fatores como o tamanho da bancada governista, assim como os espaços institucionais garantidos à atuação dos partidos de oposição nas assembleias legislativas devem ser considerados<sup>53</sup>.

Em estudo sobre migrações partidárias Melo (2004:140) testa a hipótese de que, nos estados onde a migração foi mais intensa, o sistema partidário se revelou menos eficaz no sentido de organizar continuamente a competição eleitoral. O autor parte da premissa de que migrações em “larga escala e de forma continuada, apresenta um razoável potencial de desorganização do sistema partidário. Ou, pelo menos, funciona como obstáculo à sua estabilização.”

#### **Quadro IV** **Número total e Porcentagem de Deputados Migrantes para o período (1983-2008).**

UF	1983-2008		
	N*	Nº de Dep. Fed. Migrantes	%**
<b>MG</b>	421	105	24,9
<b>RJ</b>	369	119	32,2
<b>RS</b>	252	17	6,7

Fonte: Elaboração própria a partir de MELO (2004:141-142) e banco dados de Migrações<sup>54</sup>

\* O N é composto por deputados titulares e suplentes;

<sup>52</sup> O ideal seria trabalhar com o número de deputados estaduais migrantes em cada estado, mas em virtude das dificuldades em obter e sistematizar tais dados optou-se por trabalhar com os dados para as bancadas federais, o que permite fazer inferências acerca do grau de estruturação do sistema partidário, pois os distritos eleitorais que definem a eleição para deputados federais são os estados.

<sup>53</sup> Estes indicadores serão objetos de análise do próximo capítulo.

<sup>54</sup> Agradeço a Geralda Luiza de Miranda por ceder o banco de dados contendo as migrações dos deputados federais entre 2003 e 2007. Não foi registrada nenhuma mudança de partido para o período de 2008. Fato este que pode ser explicado pela decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do pertencimento do mandato ao partido.

\*\* A porcentagem é relativa ao total de deputados, titulares e suplentes das unidades federativas;

O Rio Grande do Sul é o estado que a apresentou a menor taxa de migração entre os deputados federais, no período de 1983 a 2008, apenas 6,7% dos deputados da bancada gaúcha mudaram de partido em um total de 252 parlamentares. Minas Gerais apresentou 24,9% deputados migrantes em um universo de 421 e o Rio de Janeiro apresentou 119 deputados federais que mudaram de partido em um total de 369, ou seja, cerca de 32% dos deputados federais eleitos pelo estado do Rio de Janeiro mudou de partido entre 2003 e 2007. Ainda que o índice para a bancada mineira também seja elevado, o Rio de Janeiro destaca-se como o estado onde as fronteiras partidárias se revelaram mais fluídas.

Melo (2004) verificou uma associação positiva entre o percentual de deputados que migram no estado e a volatilidade entre uma eleição e outra:

foi possível verificar o impacto das migrações sobre a volatilidade em cada estado nas eleições realizadas entre 1982 e 2002. O resultado para todas as legislaturas, à exceção daquela iniciada em 1987, bem como para todo o período, mostra que os estados nos quais as taxas de migração se mostram mais intensas foram os mesmos em que a volatilidade eleitoral foi maior. Ao que parece, portanto, a mudança de partido funcionou como um obstáculo no processo de estabilização dos diferentes subsistemas estaduais. (MELO, 2004:169).

O exame da volatilidade eleitoral é capaz de auferir o nível de estabilidade nas votações dos partidos possibilitando inferências sobre o grau de consolidação do sistema partidário (Rennó, Peres e Ricci, 2008). O suposto é o de que “sistemas com menor volatilidade eleitoral seriam mais estáveis e, portanto, mais institucionalizados, indicando uma maior capacidade dos partidos de sinalizar de maneira consistente suas posições programáticas (...)”. (Rennó, Peres e Ricci, 2008:3). Ademais os autores constatarem que dentre os fatores que podem explicar a variação nas taxas de volatilidade entre os estados brasileiros encontra-se a dinâmica das migrações partidárias, o que corrobora a análise de Melo (2004) sobre o impacto das migrações partidárias sobre o grau de estruturação do sistema partidário.

#### **Quadro V**

#### **Evolução da Volatilidade Eleitoral para a Câmara dos Deputados nos estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul (1982-2006)<sup>55</sup>.**

---

<sup>55</sup> Apesar dos quadros apresentarem uma série temporal de 1982-2006, em muitas análises que se seguem optou-se por destacar o período de 1990-2006. Entretanto, algumas análises podem se referir a todo o período, principalmente para a realização de comparações entre as duas séries temporais. Optou-se por destacar o período



<b>UF</b>	<b>1982-86</b>	<b>1986-90</b>	<b>1990-94</b>	<b>1994-98</b>	<b>1998-02</b>	<b>2002-06</b>	<b>Média<sup>56</sup></b>
<b>MG</b>	42,4	49	<b>36,6</b>	<b>13,5</b>	<b>24,1</b>	<b>19</b>	30,7
<b>RJ</b>	41	37,6	<b>42,6</b>	<b>28,2</b>	<b>30,3</b>	<b>31,4</b>	35,1
<b>RS</b>	31,1	23,9	<b>17,6</b>	<b>11,3</b>	<b>11,3</b>	<b>15,4</b>	18,4

Fonte: Rennó, Peres e Ricci (2008: 8)

A análise do quadro V nos mostra a evolução desagregada da volatilidade eleitoral na votação para deputados federais nos estados considerados nesta dissertação. O Rio Grande do Sul apresenta a menor volatilidade média para o período (18,4), enquanto que o Rio de Janeiro apresenta a maior média (35,1). Na análise desagregada destaca-se a tendência de redução da volatilidade em Minas Gerais e no Rio de Janeiro considerando-se as quatro últimas eleições. Entretanto, tal tendência é muito mais acentuada em MG do que no RJ. Apesar da volatilidade cair no estado fluminense no período de 1994-98, ela sofre um pequeno acréscimo para o período seguinte. Logo pode-se perceber vários elementos de desestabilização do sistema partidário no caso do Rio de Janeiro, pois o estado apresenta o maior percentual de deputados federais migrantes para o período considerado e a maior volatilidade média entre os três estados comparados. Em apenas duas medições da volatilidade MG apresenta volatilidade maior do que a do RJ, sendo que as duas medições referem-se a eleições realizadas logo após a redemocratização, período marcado por uma intensa instabilidade do sistema partidário (Sartori, 1993; e Mainwaring, 2001).

Considerando a caracterização do atual sistema partidário realizada por Melo (2007), apresentada acima e considerando que o sistema começa a ser estruturar e se estabilizar a partir da década de 1990 optou-se por calcular a volatilidade média para a Câmara dos Deputados para o período 1990-2006. O Rio Grande do Sul apresenta a menor volatilidade

---

1990-2006 pelo fato de que o sistema partidário brasileiro inicia seu processo de estabilização neste período. As transformações experimentadas pelo sistema partidário brasileiro foram profundas: em 1982 o NEP era igual 2,4; em 1990 saltou para 8,7. (MELO, 2007).

<sup>56</sup> O índice de volatilidade utilizado neste trabalho foi proposto por Mogens Pedersen. A volatilidade total, como também é conhecido este índice, é calculada da seguinte maneira: a) para cada partido que concorreu em uma eleição, diminui-se o percentual de votos (ou cadeiras) que ele obteve na eleição antecedente; b) os valores resultantes da operação para cada partido são somados, desconsiderando-se o sinal; c) o resultado é dividido por dois. Quanto maior for a diferença entre duas eleições consecutivas, maior é a volatilidade. O índice de volatilidade é um indicador de estabilidade dos sistemas partidários e mede o grau de mudança eleitoral entre duas eleições consecutivas (NICOLAU, 2004; MAINWARING, 2001).

média para o período (13,9). Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentam respectivamente os seguintes valores para volatilidade média 23,3 e 33,1. Contrastando os dois períodos analisados percebe-se que a diferença entre as médias diminuiu quando se compara a média de MG ao RS. Para o período 1982 a 2006 a diferença entre as médias era de 12,3 tendo como referência o Rio Grande do Sul, para o período 1990-2006 a diferença é de 9,4. Quando a comparação é realizada entre o RJ e o RS pode-se verificar situação inversa. Para o primeiro período a diferença era de 16,7, enquanto que o segundo período apresenta um aumento na diferença das médias chegando a 19,2. Deve-se destacar que a diferença das médias encontradas quando se compara os valores encontrados em Minas Gerais e no Rio de Janeiro aumenta de um período para outro. A diferença entre as médias para todo o período é de 4,4. Contudo, quando se restringe a observação ao período 1990-2006 observa-se o valor de 9,8. A diferença entre as médias para todo o período e a média para o corte temporal 1990-2006 considerando as médias para o mesmo estado mostra que o RJ apresenta o valor 2, e MG e RS apresentam respectivamente os valores 7,4 e 4,3. Isto significa que o quadro de maior estabilidade do sistema partidário nacional, alcançado ao longo da década de 1990, exerce pouco impacto no subsistema partidário do RJ.

O mesmo procedimento foi adotado para verificar a volatilidade nas eleições para deputado estadual, conforme pode ser verificado no quadro VI. Percebe-se padrão idêntico ao observado nas eleições dos deputados federais, sendo que o RJ apresenta a maior volatilidade média e o RS a menor.

**Quadro VI**  
**Evolução da Volatilidade Eleitoral para as Assembleias Legislativas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (1982-2006)**

<b>UF</b>	<b>1982-86</b>	<b>1986-90</b>	<b>1990-94</b>	<b>1994-98</b>	<b>1998-02</b>	<b>2002-06</b>	<b>Média</b>
<b>MG</b>	42,9	46,5	<b>31,0</b>	<b>26,3</b>	<b>21,7</b>	<b>29,6</b>	<b>33,0</b>
<b>RJ</b>	43,1	32,4	<b>36,8</b>	<b>23,8</b>	<b>36,1</b>	<b>32,9</b>	<b>34,2</b>
<b>RS</b>	28,6	32,1	<b>15,9</b>	<b>9,8</b>	<b>14,1</b>	<b>11,0</b>	<b>18,6</b>

Fonte: Elaboração própria à partir de dados coletados em <[www.jaironicolau.iuperj.br](http://www.jaironicolau.iuperj.br)>, acesso em 09/04/2009;

Quando a observação compreende o período entre 1990-2006, observamos as seguintes médias: Minas Gerais apresenta o valor de 27,2, o Rio de Janeiro apresenta a volatilidade média de 33,2 e o Rio Grande do Sul apresenta o menor valor médio entre os três estados

(12,7), assim como na Câmara dos Deputados. Diferentemente do que ocorre quando se analisa a volatilidade para a Câmara dos Deputados, Minas Gerais apresenta valor próximo ao da volatilidade média observada no Rio de Janeiro. Entretanto, a comparação entre a diferença do valor da volatilidade média para todo o período e para o período 1990-2006 revela que houve uma diminuição na diferença das médias quando se compara Minas Gerais e Rio de Janeiro. Ademais, o valor da volatilidade média em Minas Gerais pode ter sido alterado para cima em virtude da eleição de parlamentares pertencentes a partidos da coligação eleitoral do governador e da diminuição da bancada do PT, nas eleições de 2006.

Procurou-se também verificar a evolução da volatilidade eleitoral para as eleições ao governo de estado, conforme pode ser observado no quadro abaixo. Novamente o RS apresenta o menor valor médio para todo o período (35,13). Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentam respectivamente os valores médios de 51,35 e 59. Talvez mais importante do que comparar as médias seja perceber que a volatilidade no Rio de Janeiro vem crescendo ao longo de todo o período, enquanto a de MG apresenta trajetória declinante. No RS a volatilidade caiu e voltou a subir, mas não atinge na última eleição valor maior do que no início do período. A diferença entre os estados também pode ser observada quando se analisa apenas o período 1990-2006. Percebe-se que as diferenças entre as volatilidades médias dos três estados apresentam movimento semelhante ao que ocorre no caso da Câmara dos Deputados. A diferença entre as volatilidades médias de MG (43,89) para 1990-2006) diminui frente o valor apresentado no RS (31,64) e aumenta *vis-à-vis* o RJ (66,9). Para todo o período a diferença entre as médias de MG e RS é de 16,22. Já o período de 1990-2006 apresenta a diferença entre as médias de 12,25. Quando a comparação se dá entre as volatilidades médias de MG e RJ, para todo o período verifica-se uma diferença de 7,65 e para o período 1990-2006 o valor encontrado é de 23,01. O valor da diferença da volatilidade média do Rio de Janeiro em contraste com a volatilidade média do RS também apresenta um aumento considerável. A análise que compreende o período de 1982-2006 apresenta uma diferença entre os valores das médias dos dois estados de 23,87. Para o período 1990-2009 o valor da diferença aumenta para 35,26. Assim como a análise dos dados para a Câmara dos Deputados mostrou, no Rio de Janeiro o sistema partidário parece estar na contra-mão do que ocorre no plano federal: em vez de uma tendência à estabilização, um cenário ainda mais volátil.

## Quadro VII

### **Evolução da Volatilidade Eleitoral para as Eleições ao Governo dos Estados de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul (1982-2006)**

<b>UF</b>	<b>1982-86</b>	<b>1986-90</b>	<b>1990-94</b>	<b>1994-98</b>	<b>1998-02</b>	<b>2002-06</b>	<b>Média</b>
<b>MG</b>	44,27	87,85	<b>65,4</b>	<b>51,95</b>	<b>38,7</b>	<b>19,95</b>	51,35
<b>RJ</b>	44,4	42	<b>47,45</b>	<b>53,9</b>	<b>75,55</b>	<b>90,7</b>	59
<b>RS</b>	38,1	46,15	<b>54,9</b>	<b>12,35</b>	<b>20,85</b>	<b>38,45</b>	35,13

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em <[www.jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html](http://www.jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html)>, acesso em 09/04/2009.

Os dados referentes à migração partidária dos deputados federais e à volatilidade eleitoral nas eleições para deputado federal, estadual e para o governo do estado permitem afirmar que o RS apresenta o sistema partidário mais estruturado, entre os estados considerados, pois apresenta a menor taxa de migração partidária para o período considerado e os menores valores para a volatilidade média para eleições da Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e para o Palácio Piratini. Por outro lado, o RJ parece apresentar um menor grau de estruturação partidária, pois apresenta a maior taxa de migração e valores altos de volatilidade eleitoral para as eleições da Câmara dos Deputados, da assembléia legislativa e do Governo do Estado, principalmente quando se restringe a análise ao período 1990-2006. A única questão que parece evidente até o momento é a estruturação do sistema partidário do RS.

Com base no argumento de Melo (2007) de que a sequência de eleições presidenciais possibilitou a estabilização do sistema partidário nacional ao longo da década de 1990, verificar-se-á, na próxima seção, a influência das eleições para o cargo do poder Executivo na capacidade de estruturar os subsistemas partidários nos estados considerados neste trabalho, para empreender uma classificação dos mesmos, pois esse trabalho assume que quanto mais estruturado for o sistema partidário maior será a capacidade de agência das oposições.

#### **2.3. Da Caracterização da Competição Majoritária: reflexões sobre a estruturação partidária.**

O objetivo desta seção é examinar com mais detalhe a competição pelo governo estadual no intuito de se observar se a competição pelos cargos majoritários exerce algum impacto sobre os sistemas partidários dos estados considerados.

Primeiramente, a caracterização das disputas para o cargo de governador nos três estados considerados neste trabalho nos possibilita uma primeira aproximação e alguns indícios de variação na competição político-eleitoral.

O quadro abaixo apresenta todos os governadores eleitos de 1982 até 2006 com seus respectivos partidos, além de apresentar os segundos colocados nas disputas e seus respectivos partidos. Uma primeira observação permite verificar a coerência da descrição da evolução do atual sistema partidário feita por Melo (2007). As eleições de 1982 praticamente refletem a reforma empreendida pelos militares no final dos anos de 1970. Apesar da adoção do multipartidarismo a estrutura bipartidária pode ser verificada nos estados considerados - com exceção do Rio de Janeiro, onde o PDT vence a disputa elegendo Leonel Brizola em eleição polarizada com o PDS - as antigas estruturas do MDB e da ARENA, agora representadas respectivamente pelo PMDB e o PDS polarizam as eleições em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul.

#### Quadro VIII

##### Governadores eleitos e seus respectivos partidos e segundos colocados e seus respectivos partidos nas eleições nas eleições ao Governo do Estado para MG, RJ e RS (1982-2006)

Ano	Estados					
	Minas Gerais		Rio de Janeiro		Rio Grande do Sul	
	Governador e Partido	2º colocado	Governador e Partido	2º colocado	Governador e Partido	2º colocado
1982	Tancredo Neves (PMDB)	Eliseu Rezende (PDS)	Leonel Brizola (PDT)	Moreira Franco (PDS)	Jair Soares (PDS)	Pedro Simon (PMDB)
1986	Newton Cardoso (PMDB)	Itamar Franco (PL)	Moreira Franco (PMDB)	Darcy Ribeiro (PDT)	Pedro Simon (PMDB)	Aldo Pinto (PDT)
1990	Hélio Garcia (PRS)	Hélio Costa (PRN)	Leonel Brizola (PDT)	Jorge Bittar (PT)	Alceu Collares (PDT)	Nelson Marchezan (PDS)
1994	Eduardo Azeredo (PSDB)	Hélio Costa (PP)	Marcelo Alencar (PSDB)	Anthony Garotinho (PDT)	Antônio Britto (PMDB)	Olívio Dutra (PT)
1998	Itamar Franco (PMDB)	Eduardo Azeredo (PSDB)	Anthony Garotinho (PDT)	César Maia (PFL)	Olívio Dutra (PT)	Antônio Britto (PMDB)
2002	Aécio Neves (PSDB)	Nilmário Miranda (PT)	Rosinha Garotinho (PSB)	Benedita da Silva (PT)	Germano Rigotto (PMDB)	Tarso Genro (PT)
2006	Aécio Neves (PSDB)	Nilmário Miranda (PT)	Sérgio Cabral (PMDB)	Denise Frossard (PPS)	Yeda Crusius (PSDB)	Olívio Dutra (PT)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em <http://jairnicolau.iuperj.br>. Acessado em 01/05/2009.

As eleições de 1986 refletem claramente a supremacia do PMDB, partido do presidente da República que colhia bons frutos eleitorais em decorrência do bom desempenho inicial do governo civil. Os candidatos do partido venceram as eleições nos três estados<sup>57</sup>, sendo que o PDT polarizou a disputa no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. Em Minas Gerais o partido que polarizou as eleições foi o PL.

Entretanto, o fracasso da gestão da economia, principalmente na questão do controle da inflação durante o governo Sarney, erodiu o capital político do PMDB e deu início a um processo de reacomodação da elite política, com constante surgimento e desaparecimento de partidos. Nos três estados aqui analisados o fenômeno pode ser percebido de forma mais clara nas eleições para governador em Minas Gerais. Já em 1986, Itamar Franco havia abandonado o seu partido, o PMDB, e concorrido às eleições pelo PL, partido que abandonaria logo depois para aderir à chapa de Collor de Melo em 1989. Em 1990 a eleição foi disputada por PRS e o PRN, dois partidos que logo desapareceriam do cenário político nacional.<sup>58</sup> No pleito seguinte, Helio Costa abandonaria o PRN e concorreria pelo PP que, no ano seguinte, se fundiria ao PPR para dar origem ao PPB<sup>59</sup>.

Desde 1994 o PSDB apresenta-se como a mais forte referência partidária no estado, vencendo três das quatro disputas. Na primeira eleição realizada sob a regra da reeleição, em 1998, o então governador Eduardo Azeredo (PSDB) foi derrotado por Itamar Franco, que havia voltado ao PMDB. Itamar foi eleito no segundo turno com 57,6% dos votos. A coligação eleitoral em torno de Itamar Franco era composta pelos seguintes partidos: PSL, PST, PTN, PSC, PL, PPS, PAN, PRTB, PMN e PTdoB. Na eleição de 2002, Itamar Franco bastante desgastado perante a opinião pública não se candidata a reeleição. A disputa ao governo do estado se deu entre Aécio Neves (PSDB) e Nilmário Miranda (PT). O candidato tucano é eleito já no primeiro turno das eleições, obtendo 57,7% dos votos. Aécio Neves contou com uma ampla gama de partidos na sua coligação eleitoral: PPB, PSL, PTN, PFL, PAN, PRTB, PHS e PV. A eleição de 2006 para o governo de Minas Gerais apresentou novamente a polarização entre PT e PSDB. Aécio Neves, candidato da coligação PSDB, PP, PTB, PSC, PL, PPS, PFL, PAN, PHS e PSB, derrotou novamente Nilmário Miranda (PT) no primeiro

---

<sup>57</sup> Para se ter uma idéia da força do PMDB no período a passagem a seguir elucida bem a questão: “O PMDB (...) conquistou 53% das vagas na Câmara, 77,5% no Senado e elegeu 96% dos governadores de estado”. (MELO, 2007:278)

<sup>58</sup> Cabe mencionar que Fernando Collor de Melo foi eleito presidente da República em 1989 pelo PRN.

<sup>59</sup> Posteriormente o PPB passaria a adotar a designação de Partido Progressista (PP). O PP de 1994 chama-se Partido Popular.

turno das eleições. O governador obteve então 77% dos votos. Desde 1998 o Partido dos Trabalhadores tem se apresentado como alternativa aos tucanos, deslocando o PMDB.

A disputa majoritária no Rio Grande do Sul se caracteriza pela constante alternância, inclusive ideológica, no governo. Observa-se, na tabela acima, que desde 1982 até 2006 apenas cinco partidos polarizaram as eleições, e que o PMDB é a legenda mais presente na disputa. A partir das eleições 1986 o PDT irá se apresentar ao eleitorado gaúcho como opção à esquerda na dinâmica eleitoral daquele estado, se colocando como contraponto frente ao PMDB (centro-direita) e ao PDS (direita). A partir de 1994 o PDT perde espaço para o PT que se colocará como alternativa à esquerda frente o eleitorado que polarizará as eleições com o PMDB até 2002. As eleições de 2006 trazem uma novidade ao cenário político gaúcho, com a disputa se verificando entre o PT e o PSDB<sup>60</sup>.

As eleições para o governo do estado no contexto gaúcho foram decididas em segundo turno, desde a entrada em vigor da regra que estabelece a realização do mesmo. Outro aspecto interessante com relação à disputa ao governo do estado no RS é que nenhum candidato conseguiu se reeleger<sup>61</sup>. Em 1998 o candidato à reeleição Antônio Britto é derrotado pelo candidato petista Olívio Dutra, em eleição definida em segundo turno. Dutra obtém 50,8% dos votos contra 49,2% de Britto. O petista contou com o apoio formal do PCB, PSB e do PCdoB. Na eleição seguinte Germano Rigotto do PMDB, apoiado pelo PHS e PSDB, derrota o candidato petista Tarso Genro. A votação de Rigotto no segundo turno é de 52,7% dos votos. Apesar do peemedebista se apresentar para a reeleição em 2006 a disputa para a cadeira do governo de estado foi travada entre o PT e o PSDB. A candidata peessedebista, Yeda Crusius, derrota o petista Olívio Dutra, no segundo turno das eleições, obtendo 53,9% dos votos. A coligação eleitoral de Crusius era composta pelo PSC, PL, PPS, PFL, PAN, PRTB, PHS, PTC, PRONA e PTdoB.

Entre 1982 e 1998 o PDT se apresentou como a principal alternativa à esquerda para o eleitorado do estado do Rio de Janeiro. Nas eleições de 1982 e 1986 a polarização se deu com o PDS (direita) e com o PMDB (centro). As eleições de 1990 apresentam uma disputa para o

---

<sup>60</sup> O então governador Germano Rigotto concorreu à reeleição pelo PMDB e chegou em terceiro lugar, ao que tudo indica por erros em sua estratégia de campanha. O PSDB venceu as eleições, mas o governo de Yeda Crusius se revelou uma sucessão de erros e escândalos, o que permite conjecturar que a eleição de 2010 voltará a ser polarizada entre PT e PMDB.

<sup>61</sup> As eleições de 1998 foram as primeiras marcadas pelo instituto da reeleição. Esta medida permitiu aos chefes do Poder Executivo da União, estados e municípios se reapresentarem aos eleitores para obter mais um mandato.

governo do estado entre dois partidos de esquerda. Novamente o PDT se fazendo presente disputando as eleições com PT. As eleições de 1994 consagram Marcelo Alencar, do PSDB, governador do estado em eleição disputada com Anthony Garotinho do PDT.

Em 1998 Anthony Garotinho (PDT) elege-se governador do Rio de Janeiro derrotando no segundo turno César Maia (PFL). A candidatura Garotinho é apoiada pelo PT, PCB, PSB, PCdoB. O ex-prefeito de Campos obtém 58% dos votos. A eleição de 2002 para o governo do estado do Rio de Janeiro tem como vencedora a ex-primeira dama, Rosinha Garotinho (PSB). O embate se deu entre Benedita da Silva (PT) que era vice-governadora na chapa de Garotinho, quando este foi eleito governador. Garotinho havia rompido com seu antigo partido o PDT, principalmente por divergir de Leonel Brizola. Afastou-se do governo do estado para concorrer às eleições presidenciais de 2002, abrindo caminho para que Benedita da Silva conduzisse o restante do mandato. Uma coligação envolvendo o PPB, PST, PTC, PSC, PRP, PSD e PGT sustentava a candidatura Rosinha Garotinho. A eleição foi decidida em primeiro turno sendo que a ex-primeira dama obteve 51,3% dos votos contra apenas 24,4% recebidos por Benedita da Silva. Em 2006, Sérgio Cabral (PMDB) derrotou Denise Frossard (PPS), no segundo turno das eleições para o governo do estado, obtendo 68% dos votos. A coligação eleitoral que sustentou a candidatura Cabral era composta ainda pelo PTB, PP, PSC, PL, PAN, PMN, PTC e PRONA. Os resultados mostram alternância, mas a partir de 1994 ela se caracteriza muito mais como uma troca de personalidades do que qualquer outra coisa. Marcelo Alencar iniciou sua trajetória no PDT e depois foi para o PSDB. Garotinho foi eleito pelo PDT e depois governou pelo PSB, partido pelo qual elegeu sua esposa. Posteriormente ambos depois migraram para o PMDB. O que deve ser ressaltado no caso do Rio de Janeiro é que a partir de 1998 o campo ideológico da esquerda fluminense parece ter sido desconstituído. O PDT perde sua força eleitoral e o PT não consegue ocupar os espaços deixados. O PSB, por sua vez, só se apresenta como alternativa sob as rédeas do casal Garotinho. Em boa medida a volatilidade eleitoral elevada no Rio de Janeiro, verificada acima, principalmente quando se analisa as eleições para a Câmara dos Deputados e as eleições para o governo do estado pode ser explicada pela desestruturação da esquerda no estado.

O exame das dinâmicas de competição para o cargo majoritário permite que sejam complementadas as observações até aqui feitas sobre os três sistemas partidários. O Rio Grande do Sul é o estado onde a oposição mostra-se mais competitiva: a alternância no



governo é a regra. Em seguida vem o Rio de Janeiro, estado onde apenas em 1998 o governador elegeu seu sucessor. Em Minas a alternância é menor. Uma diferença importante entre Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul é que no segundo a alternância se produz de acordo com linhas partidárias. Os gaúchos possuem, sem dúvida, o sistema partidário mais estruturado. Pode-se perceber que os cinco partidos que se revezaram à frente do governo estadual, aparecem entre os seis maiores partidos do país. Destaca-se a ausência do PFL (DEM) na disputa ao cargo majoritário no estado. O PMDB é o partido mais consistente. Seu principal adversário até 1990 foi o PDT, mas este partido perdeu seu eleitorado para o PT a partir de 1994. É importante destacar que agremiações *ad hoc* não desempenharam papel relevante nas disputas majoritárias no RS, diferentemente do que pode ser observado em MG.

De forma um tanto semelhante a Minas Gerais, o sistema partidário carioca vai sofrer os efeitos da troca de partidos efetuada pelas suas principais lideranças. A diferença é que em Minas este processo deixará suas marcas nos idos de 1990 e 1994, período correspondente ao de maior desorganização do sistema partidário nacional, enquanto no Rio de Janeiro a migração passará a impactar de forma mais clara após este mesmo período.

O sistema partidário mineiro começa a se estabilizar depois de 1994. Deve-se ressaltar que o PMDB perde seu protagonismo para o PSDB, que polariza as eleições majoritárias desde 1994. A oposição organiza-se em torno do PT, que desde 1998 apresenta-se como alternativa ao PSDB, mas demonstra baixa competitividade na Assembléia. A dinâmica da competição é mais moderada do que no Rio Grande do Sul. Ademais, trata-se do único estado que no período considerado teve um governador reeleito, ainda que se deva levar em conta que no Rio de Janeiro Garotinho “elegeu” sua esposa. O Rio de Janeiro, por sua vez, apresenta tendência inversa à constatada em Minas: o sistema perde em estruturação a partir de 1994 e o fator chave parece estar nas dificuldades enfrentadas pelo PDT e, em menor grau, pelo conjunto da esquerda. No que se refere ao PDT a difícil convivência entre Brizola e outros líderes, a morte do primeiro e, posteriormente, o impacto da saída de Garotinho após a vitória para o governo estadual em 1998 representaram fortes golpes para a organização. Diferentemente do que ocorreu no Rio Grande do Sul, nenhum partido de esquerda conseguiu preencher a lacuna deixada pelo PDT. O PSB só se manteve enquanto serviu como legenda a Garotinho e sua esposa. O PT, por sua vez, se viu seriamente abalado desde o episódio de sua aliança com Garotinho para o governo estadual em 1998, aliança só realizada devido a uma intervenção da Executiva nacional do partido no estado.

Este capítulo permitiu constatar que o Rio Grande do Sul é o estado que apresenta o sistema partidário mais estruturado, pois possui o menor número efetivo de partidos, as menores taxas de migração e volatilidade média em todos os níveis de disputa, e mostra uma dinâmica eleitoral para o governo do estado estruturada em torno de poucos partidos, dentre os quais se destacam o PMDB e o PT. O Rio de Janeiro apresenta o menor grau de estruturação partidária: os valores encontrados para a migração e a volatilidade são os mais altos e o quadro não oferece sinais de estabilização, como bem demonstram o crescimento acelerado da volatilidade para o governo estadual e o elevado número de partidos com representação na Assembleia em 2006. O cenário mineiro parece apresentar um grau de estruturação partidária intermediário, principalmente, quando se considera a capacidade dos partidos estruturarem a competição pelo governo do estado na última década. O movimento que ocorre no estado de Minas Gerais é o inverso ao observado no estado do Rio de Janeiro. Enquanto o primeiro apresenta uma competição moderada entre PSDB e o PT, nas últimas eleições, o sistema partidário fluminense apresenta-se desestruturado em função do espaço deixado na esquerda pela desarticulação do PDT.

Considerando o grau de estruturação do sistema partidário como um fator tendente a potencializar a atuação da oposição pode-se hipotetizar que esta tenha maior capacidade de se articular no estado do Rio Grande do Sul, e que o estado do Rio de Janeiro apresente o cenário onde a articulação oposicionista se realize de forma mais problemática. Mas como foi dito acima, este é apenas um dos fatores a ser levado em conta e, portanto, insuficiente para explicar por si só a capacidade de atuação das oposições nos subsistemas partidários considerados. Outros fatores como o tamanho da bancada da oposição, tamanho da bancada de governo e acesso a espaços e recursos de poder concedidos às oposições nas assembleias legislativas devem ser considerados. Estes fatores serão observados no próximo capítulo.

### **3. Da Capacidade da Atuação das Oposições: Algumas considerações acerca das Relações Executivo-Legislativo e sobre o Sistema de Comissões Permanentes**

Constituir um sistema político significa escolher quais as instituições que informam a competição política e a forma de governo, ou melhor, qual o sistema de governo a ser adotado por um país. Com relação a este último aspecto os constituintes brasileiros mantiveram o presidencialismo como sistema de governo. Posteriormente em plebiscito realizado em 1992 os cidadãos brasileiros confirmaram a opção presidencialista em detrimento do sistema parlamentarista.

Como foi mostrado na introdução deste trabalho tal opção gerou uma série de debates acadêmicos acerca dos possíveis malefícios e benefícios que poderiam advir de tal escolha. A grande questão a ser respondida passava pela capacidade de governos presidencialistas conquistarem apoio parlamentar para a aprovação de sua agenda, evitando assim o quadro de não decisão política. O foco centrava-se na relação Executivo e Legislativo e nos incentivos que um sistema de *checks and balances* pode proporcionar para a cooperação ou o conflito entre os poderes.

Como é evidente, dado o federalismo vigente no país, as questões concernentes à relação Executivo-Legislativo no âmbito do governo federal se reproduzem nos estudos referentes aos estados brasileiros. Dito de outra forma, verificar se e como os governadores obtêm sucesso na aprovação de sua agenda e qual o grau de conflito ou cooperação existente entre os poderes são questões que se aplicam também para o entendimento do funcionamento de governos estaduais. (Abrúcio, 1998a; Abrúcio, 1998b; Santos, 2001).

Em obra que versa sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo nos estados brasileiros, Abrúcio (1998a e 1998b) caracteriza o jogo político estadual pela dominância do poder Executivo, especificamente do governador, em todas as etapas de governo, relegando a Assembléia Legislativa a um plano secundário. Dessa forma, segundo Abrúcio (1998a) aconteceria, no plano estadual, a anulação dos mecanismos de *checks and balances*, fenômeno corroborado pela cooptação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público por parte do Executivo. O autor percebe a vigência de um “pacto homologatório” caracterizado pelo apoio incondicional dos parlamentares aos projetos oriundos do Executivo. Em troca os deputados

seriam beneficiados por políticas clientelistas (*pork*). Esta dinâmica, centralizada em torno do poder Executivo, foi denominada pelo autor de “ultrapresidencialismo estadual” e se caracterizaria pelo governismo: situação onde praticamente todos os parlamentares, interessados em obter seu “naco de patronagem”, se dispunham a apoiar o governo do estado. De forma geral, os legislativos estaduais seriam instituições frágeis, incapazes de legislar e de fiscalizar o Executivo.

Vários aspectos são utilizados pelo autor para explicar a força dos governadores. O primeiro deles diz respeito ao controle de recursos por parte dos governadores, verbas para municípios, controle sobre Bancos Estaduais, e cargos (pasta em secretárias, cargos em autarquias, etc), o que lhes possibilitava obter apoio para a sua agenda, seja junto às lideranças municipais e regionais, seja no interior da Assembléia. Ademais do controle dos recursos mencionados, os governadores de estado possuíam uma forte ascendência sobre as bancadas de deputados federais.

Entretanto, sob o paradigma neoliberal, vários estados empreenderam políticas de privatizações e redução da máquina pública ao longo da década de 1990, o que teve impacto significativo sobre os recursos controlados pelos governadores. Como exemplo pode-se citar a privatização dos bancos estaduais. Os governadores perderam um dos principais trunfos, apontados por Abrúcio, utilizados na construção de suas amplas bases de apoio no ultrapresidencialismo estadual, através das atividades ligadas ao fomento de atividades econômicas.

Outra mudança que teve impacto sobre a capacidade de influência dos governadores foi a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>62</sup>, a partir de 2000. A lei estabelece “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas”. (Ministério da Fazenda)<sup>63</sup>. Como a peça orçamentária é uma ficção onde se faz uma previsão de receitas e despesas, na prática, muitas vezes o gasto público excedia o que era arrecadado pelos entes federados (município, estado e União). O novo

---

<sup>62</sup> Lei Complementar 101/2000.

<sup>63</sup> <[www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp)>. Acessado dia 30/10/2008;

cenário impede a criação de despesa sem a indicação da fonte de receita bem como estabelece a receita como limite para o gasto público. O gestor público que desrespeitar tais limitações pode ser processado por crime de responsabilidade fiscal. Segundo Nascimento e Debus (2001) são previstos dois tipos de sanções para os crimes de responsabilidade fiscal. O primeiro tipo de punição é fiscal. Caracteriza-se pelo impedimento do ente federado para o recebimento de transferências voluntárias, a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias para a sua contratação. As sanções de segundo tipo são penais e recaem sobre o gestor público<sup>64</sup>. Percebe-se que com a introdução da LRF a margem de manobra dos governadores com recursos públicos diminuiu bastante.

Tais mudanças se mostraram significativas e permitiram que diversos analistas caracterizassem o “ultrapresidencialismo estadual” como um fenômeno datado, algo que compreende o período de redemocratização até o início das políticas de privatizações e reforma do estado, tendo como marco final o ano de 1994 (Santos, 2001). Deve ser ressaltado que a discussão em torno do “ultrapresidencialismo estadual” compõe um pano de fundo para o desenvolvimento do capítulo, uma vez que, como observa Santos (2001), “os níveis de disciplina partidária, polarização ideológica, fragmentação variam de estado para estado e é natural imaginar, portanto, que esta variação acabe afetando de maneira diferenciada o modo pelo qual as assembleias trabalham, bem como a natureza das relações Executivo-Legislativo” (2001:292). É de se esperar que onde vigore a lógica do ultrapresidencialismo as comissões permanentes sejam pouco desenvolvidas institucionalmente. Portanto, trata-se de uma preocupação verificar se existem elementos endógenos às assembleias referidas neste trabalho que favoreçam ou não o ultrapresidencialismo.

A verificação empírica do ultrapresidencialismo estadual foi tema de obra organizada por Santos (2001), onde diversos especialistas puderam dar sua contribuição ao debate observando os arranjos institucionais das assembleias legislativas em seis unidades da federação<sup>65</sup>, durante a legislatura 1995-1998. Destacam-se a seguir, na coletânea organizada por Santos (2001), os trabalhos referentes às assembleias pesquisadas nesta dissertação.

---

<sup>64</sup> Pagamento de multas, inabilitação para o exercício de função política por até cinco anos, perda de cargo político, cassação de mandato e prisão.

<sup>65</sup> Os estados analisados na obra organizada por Santos (2001) foram Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, Ceará e Rio Grande do Sul.

Anastasia (2001), analisando a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) percebe mudanças institucionais que apontam para um reordenamento dos trabalhos sob a ótica informacional, o que poderia ser um primeiro passo para o fortalecimento do Legislativo e condição necessária, ainda que não suficiente para a superação do ultrapresidencialismo estadual<sup>66</sup>. A ALMG criou mecanismos de interlocução com a sociedade civil organizada - tais como os seminários temáticos, fóruns técnicos e audiências públicas - com o objetivo de informar os representantes sobre as demandas da sociedade e possibilitar a elaboração de políticas públicas mais responsivas ao eleitorado. Houve também o aperfeiçoamento dos trabalhos nas comissões, assim como a criação e manutenção de um corpo de funcionários técnicos altamente qualificados. Ademais do processo de modernização da ALMG outro fato observado pela autora é a capacidade da assembléia em legislar. Tal aspecto também é constatado por Lima (2005). O autor verifica a produção legislativa durante três legislaturas (1991-2003) e observa que não há preponderância legislativa do Executivo na ALMG, apesar do governador possuir uma taxa média de eficiência legislativa de 95%. Fato é que, em média, 78,18% das proposições apresentadas têm origem na ALMG (Mesa, Comissões e Deputados). A taxa de sucesso do Legislativo, ainda que menor que a do Executivo, é bem significativa, chegando a 70,18%. A simples existência de uma agenda do poder Legislativo serve para desqualificar a tese ultrapresidencialismo estadual em Minas Gerais.

Com relação ao funcionamento da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), Santos (2001) verifica que a casa legislativa do estado do Rio de Janeiro possui grande autonomia e alta capacidade para aprovar leis. Nas palavras do autor: a ALERJ “se organizou de forma a promover de maneira agressiva sua própria agenda de cunho eminentemente social” (Santos, 2001:290). Deve-se destacar, no entanto, que o autor considera a aprovação de matéria concedendo título de utilidade pública a instituições como legislação relevante, o que superestima a capacidade de produção legislativa da assembléia. Outro indicador mobilizado pelo autor diz respeito aos vetos totais derrubados pela assembléia. No ano de 1998 o governador Marcelo Alencar (PSDB) teve 25 % dos seus vetos derrubados. Entretanto tal como o caso mineiro o governador do estado, no período analisado, obteve sucesso na aprovação de sua agenda.

---

<sup>66</sup> Anastasia (2001) alerta para a existência de “duas Assembléias” que funcionariam com dinâmicas diferenciadas. Paralelamente à instituição que se aperfeiçoa e se abre para a sociedade, existiria uma “outra”, regida pela lógica dos gabinetes dos deputados e onde imperaria a lógica clientelista/distributivista.

No Rio Grande do Sul, Grohmann (2001) apresenta um quadro onde o conflito ideológico e partidário configuram a disputa de poder na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALERGS). O sucesso da aprovação da agenda do Executivo depende da construção de supermaioria legislativa advinda do resultado eleitoral associado à distribuição de patronagem. Dito de outra forma, o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo e o grau de cooperação ou conflito entre os mesmos variam ao sabor da disputa eleitoral e partidária no estado. O período estudado, referente ao governo de Antônio Britto (PMDB), apresenta preponderância legislativa do Executivo, fato que ocorreu devido a uma coalizão disciplinada de apoio ao governo. Deve-se destacar que Grohmann (2001) verifica também uma atuação disciplinada da oposição para o mesmo período.

Dos estados analisados, apenas o Rio Grande do Sul, possui um banco estadual (BANRISUL). Sem sombra de dúvidas os cargos de diretoria desta estatal são moedas de troca importantes na construção de uma coalizão de apoio no estado, mas conforme o estudo de Grohmann (2001) demonstrou o quadro apresentado está longe de ser caracterizado como de ultrapresidencialismo.

Através do exame das obras reunidas na coletânea organizado por Santos (2001) pôde-se perceber que existem elementos que permitem às assembleias legislativas atuarem de forma autônoma frente o Executivo, podendo inclusive se colocar como anteparo às suas vontades.

Um dos supostos iniciais desta dissertação é o de que quanto mais competitiva se mostrar a oposição mais ela terá que ser levada em conta pelos líderes governistas no momento de selecionar os membros para a composição das comissões estratégicas. Portanto, um dos objetivos deste capítulo é verificar a força dos partidos políticos na assembleia. Para tanto será necessário caracterizar a força das oposições frente a bancada governista além de verificar os espaços institucionais para a atuação da oposição nas assembleias legislativas, o que irá requerer exame dos Regimentos Internos (RIs) das Assembleias.

Configura-se também como um dos objetivos deste capítulo classificar os sistemas de comissões nos estados pesquisados tendo como referência o grau de institucionalização do sistema. Assume-se que um sistema de Comissões Permanentes será mais desenvolvido, portanto, institucionalizado, quanto mais descentralizada for a distribuição de poderes de agenda e veto entre comissões, líderes partidários e o plenário, e quanto maior for sua capacidade de gerar especialização e conseqüentemente informação sobre políticas públicas.

Será com base nos trabalhos de Strom (1990) e Santos (2000) que tal classificação será empreendida. Para tanto será necessário considerar as variáveis estruturais e os poderes das comissões que informam a configuração do sistema nas assembleias. O suposto é que quanto mais desenvolvido for o sistema, mais cuidadosos serão os partidos na indicação dos seus representantes para as comissões estratégicas.

O capítulo está dividido em duas seções. Na primeira pretende-se verificar a correlação de forças no interior do legislativo em termos do tamanho das bancadas, bem como o espaço permitido à atuação da oposição pelos RIs. Na análise deste último ponto serão considerados os critérios utilizados para o preenchimento de cargos na Mesa Diretora, Comissões Permanentes, Comissões Especiais e Comissões Parlamentares de Inquérito. Também serão verificados os direitos parlamentares existentes nas casas (Inácio, 2007).

O foco da segunda seção recai sobre o sistema de comissões permanentes com o objetivo de se caracterizar a força do sistema nos estados, buscando verificar se a estrutura do sistema de comissões possibilita incentivos para a produção e a distribuição de informação sobre políticas públicas e se as comissões possuem poderes para proteger as suas decisões.

### **3.1 Da Força Relativa dos Partidos Políticos na ALMG, ALERJ e ALERGS e do Espaço de Atuação das Oposições**

A correlação de forças no interior do legislativo pode ser verificada em termos de tamanho, coesão e disciplina dos dois blocos (oposição e situação)<sup>67</sup>, poder de agenda do Executivo e através da existência de espaços institucionais que permitam a atuação das oposições, ou seja, havendo uma oposição partidariamente organizada, sua capacidade de competição aumentará na medida em que o regimento interno lhe faculte espaços de poder. A combinação entre as prerrogativas do Executivo, a centralização ou descentralização dos trabalhos parlamentares e o tamanho das bancadas enseja diferentes estratégias de ação para os atores políticos, afetando diretamente a relação entre o Executivo e o Legislativo e entre a situação e a oposição:

---

<sup>67</sup> Não é objeto desta dissertação verificar os níveis de disciplina e coesão dos partidos políticos nas assembleias pesquisadas.



A natureza e a extensão dos poderes legislativos do Executivo, combinados com a maneira como se distribuem direitos e recursos no interior do legislativo são fatores que interferem na decisão dos partidos sobre integrar ou não uma coalizão, incentivam estratégias cooperativas entre partidos coligados e entre líderes e deputados (Shugart e Carey, 1992; Figueiredo e Limongi, 1999 e 2007; Amorim Neto, 2000; Chasquetti, 2001; Santos 2003). (Melo e Nunes, 2008:7).

O quadro abaixo apresenta o número de cadeiras obtidas pelos partidos da coligação eleitoral vencedora, ou seja, a coligação que elege o governador de estado. Para a realização desta pesquisa assume-se a coligação como uma variável *proxy* da coalizão de governo<sup>68</sup>. Tal escolha traz limitações à análise. Uma vez que o processo de formação de coalizão é dinâmico este estudo não consegue captar adesões ou defecções à coalizão de governo ao longo do tempo, o que significa que o dado pode estar subestimado ou superestimado. Entretanto, não é possível delimitar ao certo quando um ou outro fenômeno ocorre. O mesmo critério foi adotado para mensurar o tamanho da oposição, ou seja, verificaram-se os partidos que compunham a coligação perdedora (coalizão desafiante). A utilização das coligações eleitorais como *proxy* para medir a correlação de forças entre situação e oposição pode fornecer alguns elementos para perceber o grau de dificuldade, ou facilidade, que os governadores enfrentaram na sua relação com o Legislativo. Para qualificar melhor a utilização da *proxy* serão apresentados dados relativos aos tamanhos das bancadas dos partidos dos governadores e do principal partido da oposição.

A observação do quadro IX mostra que na maioria dos casos observados a coligação eleitoral que elege os governadores não consegue maioria legislativa, sendo necessária a construção de uma coalizão pós-eleitoral. Quando se restringe a análise ao período de 1998-2006 percebe-se que em apenas um caso o governador conseguiu sair das eleições com uma bancada maior que 50% (NEVES 2). A base parlamentar de apoio ao governador Sérgio Cabral, no Rio de Janeiro, também se mostrou expressiva (47%) após a apuração das urnas. No Rio Grande do Sul destaca-se que nenhum dos governadores eleitos chega a 24% dos deputados com base

---

<sup>68</sup> Tal escolha deu-se devido à dificuldade de coleta e sistematização de dados que apontassem quais partidos integrariam uma possível coalizão de governo. Algumas possibilidades de solução foram pensadas. Para o período 2006-2007 havia a possibilidade de se valer de dados da pesquisa “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras” desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG, pois os parlamentares ao responderem ao *survey* posicionavam o seu partido em relação ao governo do estado. Outra possibilidade seria a obtenção dos dados através de métodos qualitativos, tais como entrevistas junto aos atores políticos importantes que viveram as três legislaturas em destaque. Entretanto, tal alternativa se mostrou extremamente cara e inviável uma vez que demandaria trabalho de campo nas Assembléias. A inexistência de um padrão de coleta que pudesse ser utilizado para os três estados e para todo o período compreendido pelo estudo levou a escolha da coligação eleitoral como variável *proxy* da coalizão de governo.

nos resultados eleitorais, o que é um indicativo de que os principais partidos geralmente preferem lançar candidatos próprios a participar de coalizões.

**Quadro IX**  
**Número e percentual de cadeiras obtidas pela**  
**coligação eleitoral dos governadores (1982-2006).**

Estados	Governador	Período	Nº de cadeiras*	%
<b>MG</b>	NEVES (PMDB)	1982-1986	40	51,28
	CARDOSO (PMDB)	1987-1990	41	53,24
	GARCIA (PRS)	1991-1994	15	19,48
	AZEREDO (PSDB)	1995-1998	22	28,57
	FRANCO (PMDB)	1999-2002	19	24,67
	NEVES1 (PSDB)	2003-2006	23	29,87
	NEVES2 (PSDB)	2007-2010	40	<b>51,95</b>
<b>RJ</b>	BRIZOLA (PDT)	1982-1986	24	34,28
	FRANCO (PMDB)	1987-1990	44	62,85
	BRIZOLA (PDT)	1991-1994	22	31,42
	ALENCAR (PSDB)	1995-1998	14	20,00
	GAROTINHO (PDT)	1999-2002	14	20,00
	ROSINHA (PSB)	2003-2006	21	30,00
	CABRAL (PMDB)	2007-2010	33	<b>47,14</b>
<b>RS</b>	SOARES (PDS)	1982-1986	23	41,07
	SIMOM (PMDB)	1987-1990	27	49,09
	COLLARES (PDT)	1991-1994	14	25,45
	BRITTO (PMDB)	1995-1998	11	20,00
	DUTRA (PT)	1999-2002	13	23,64
	RIGOTTO (PMDB)	2003-2006	12	21,82
	CRUSIUS (PSDB)	2007-2010	12	21,82

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados em <<http://jairicolau.iuperj.br/banco2004.html>>

\* Número de cadeiras obtidas pelo partido que vence a eleição ao governo do estado ou pela coligação vencedora quando for o caso<sup>69</sup>. Entre parênteses o partido que lança candidatura ao governo do estado.

Os dados dos quadros IX e X pretendem ilustrar em termos numéricos e percentuais, a correlação de forças existentes entre a coalizão vencedora e a coalizão eleitoral desafiante nas assembleias, permitindo algumas observações acerca da relação Executivo-Legislativo nos

<sup>69</sup> Coligações vencedoras nos estados. Minas Gerais. Eleições: 1990 (PRS/PTB/PL); 1994 (PSDB/PTB/PL); 1998 (PMDB/PSL/PST/PTN/PSC/PL/PPS/PAN/PRTB/PMN/PTdoB); 2002 (PSDB/PPB/PSL/PTN/PFL/PAN/PRTB/PHS/PV) e; 2006 (PSDB/PP/PTB/PSC/PL/PPS/PFL/PAN/PHS/PSB). Rio de Janeiro. Eleições: 1986 (PMDB/PFL/PTB/PL/PSC/PDC/PCB/PCdoB/PTR); 1990 (PDT/PCB/PCdoB); 1998 (PDT/PT/PCB/PSB/PCdoB); 2002 (PSB/PPB/PST/PTC/PSC/PRP/PSD/PGT) e; 2006 (PMDB/PTB/PP/PSC/PL/PAN/PMN/PTC/PRONA). Rio Grande do Sul. Eleições: 1990 (PDT/PSDB/PCdoB); 1994 (PMDB/PL/PSDB); 1998 (PT/PCB/PSB/PCdoB); 2002 (PMDB/PHS/PSDB) e; 2006 (PSDB/PSC/PL/PPS/PFL/PAN/PRTB/PHS/PTC/PRONA/PTdoB).

estados considerados e uma aproximação ainda que precária de uma possível distribuição de forças entre a situação e a oposição. Desta forma as análises a seguir relacionarão os dados dos dois quadros com destaque para o período 1998-2006.

**Quadro X**  
**Número e percentual de cadeiras obtidas**  
**pela coligação desafiante (1982-2006)**

<b>Estados</b>	<b>Governador</b>	<b>Período</b>	<b>Nº. de cadeiras*</b>	<b>%</b>
<b>MG</b>	NEVES (PMDB)	1982-1986	37 (PDS)	47,43
	CARDOSO (PMDB)	1987-1990	02 (PL)	2,59
	GARCIA (PRS)	1991-1994	08 (PRN)	10,38
	AZEREDO (PSDB)	1995-1998	20 (PP)	25,97
	FRANCO (PMDB)	1999-2002	40 (PSDB)	51,94
	NEVES1 (PSDB)	2003-2006	23 (PT)	29,87
	NEVES2 (PSDB)	2007-2010	19 (PT)	24,67
<b>RJ</b>	BRIZOLA (PDT)	1982-1986	21 (PDS)	30,00
	FRANCO (PMDB)	1987-1990	17 (PDT)	24,28
	BRIZOLA (PDT)	1991-1994	07 (PT)	10,00
	ALENCAR (PSDB)	1995-1998	12 (PDT)	17,14
	GAROTINHO (PDT)	1999-2002	18 (PFL)	25,71
	ROSINHA (PSB)	2003-2006	09 (PT)	12,85
	CABRAL (PMDB)	2007-2010	09 (PPS)	12,85
<b>RS</b>	SOARES (PDS)	1982-1986	21 (PMDB)	37,50
	SIMOM (PMDB)	1987-1990	19 (PDT)	34,54
	COLLARES (PDT)	1991-1994	15 (PDS)	27,27
	BRITO (PMDB)	1995-1998	10 (PT)	18,18
	DUTRA (PT)	1999-2002	24 (PMDB)	43,63
	RIGOTTO (PMDB)	2003-2006	14 (PT)	25,45
	CRUSIUS (PSDB)	2007-2010	11 (PT)	20,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados em <<http://jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html>>

\* Número de cadeiras obtidas pelo partido que polariza a eleição ao governo do estado ou pela coligação perdedora quando for o caso<sup>70</sup>. Entre parênteses o partido que lança candidatura ao governo do estado.

<sup>70</sup> Coligações perdedoras nos estados. Minas Gerais. Eleições: 1990 (PRN/PSC); 1994 (PP/PRP/PFL); 1998 (PSDB/PPB/PTB/PFL/PSN/PSD); 2002 (PT/PCdoB/PCB/PMN/PL) e; 2006 (PT/PMDB/PRB/PCdoB). Rio de Janeiro. Eleições: 1986 (PDT/PMB/PJ); 1990 (PT/PSB); 1998 (PFL/PPB/PTB); 2002 (PT/PCB/PMN/PCdoB) e; 2006 (PPS/PFL/PV). Rio Grande do Sul. Eleições: 1986 (PDT/PDS); 1990 (PDS/PFL/PL); 1994 (PT/PSTU/PPS/PSB/PV/PCdoB); 1998 (PMDB/PTB/PSL/PL/PFL/PAN/PSDC/PRTB/PGT/PRN/PSDB/PTdoB; 2002 (PT/PCB/PMN/PCdoB) e; 2006 (PT/PCdoB).

Comparando o percentual médio de cadeiras obtidas pela coalizão eleitoral vencedora e coalizão eleitoral desafiante, nos três estados pesquisados para todo o período constata-se que há um grande equilíbrio na distribuição das forças políticas no RS. Pode-se observar que o percentual médio de cadeiras obtidas pela coalizão eleitoral vencedora é de 28,98 contra 29,51 cadeiras conquistadas pela coalizão desafiante. O estado do RJ apresenta a maior diferença entre as médias, cabendo à coalizão vencedora controlar cerca de 35% das cadeiras e à coalizão desafiante aproximadamente 19%. Em MG a coalizão vencedora tem conquistado em média cerca de 37% das cadeiras da assembleia, cabendo à coalizão desafiante 27,55%.

Restringindo a análise ao período estudado (1998-2006), percebe-se um incremento da força numérica das coalizões desafiantes na ALMG, sendo que estas conquistam em média 35,49% das cadeiras, mesma média observada para as coalizões vencedoras. Na ALERJ o percentual médio de cadeiras obtidas pela coalizão desafiante decresce atingindo 17,13%, sendo que a coalizão vencedora conquista em média 32,38% das cadeiras. No RS a média de cadeiras obtidas pela coalizão desafiante permanece estável em torno de 29%, enquanto que a média de cadeiras obtidas pela coalizão vencedora se aproxima dos 23%.

A análise dos dados desagregados também contribui para o entendimento das relações entre a coalizão vencedora e a desafiante. Em MG os partidos coligados em torno de Itamar Franco (1999-2002) obtiveram apenas 24,67% das cadeiras enquanto que a coalizão desafiante obteve aproximadamente 51% das cadeiras. O primeiro governo de Aécio Neves (2003-2006) também teve que lidar com uma bancada considerável da coalizão desafiante (29,87%). O número de cadeiras obtidas pela coalizão desafiante diminui consideravelmente no segundo mandato de Aécio Neves. O PT, principal partido da oposição, perdeu seis cadeiras, elegendo apenas 09 deputados estaduais (11,69%), enquanto que a coligação eleitoral de apoio a Neves conquistou 40 cadeiras em um total de 77. A eleição de 2006 trouxe uma situação extremamente confortável para a situação. Se no governo Itamar Franco a coalizão desafiante tinha 21 cadeiras a mais que a coalizão vencedora e, no primeiro governo de Aécio Neves não havia diferença entre o número de cadeiras entre as coalizões observa-se que no segundo mandato de Aécio Neves a coalizão vencedora conta com 21 cadeiras a mais que a coalizão desafiante.

No Rio de Janeiro a diferença entre as cadeiras obtidas pela coligação eleitoral do governador e da coalizão desafiante sempre se revelou a maior, em termos percentuais, para o período

estudado. Por exemplo, nas eleições de 2006 o PPS, partido que encabeçou a chapa que polarizou a eleição com CABRAL conquistou apenas duas cadeiras (2,9%) das cadeiras na ALERJ, indicando um sistema partidário onde a votação para o Executivo guarda menor relação com aquela verificada para os cargos legislativos.

Os dados desagregados no RS mostram que, nos três últimos períodos, a bancada da coalizão desafiante foi superior à bancada da coalizão vencedora em duas situações, nos governos Dutra (1999-2002) e Rigotto (2003-2006), e obteve praticamente o mesmo percentual na atual legislatura. Cabe destacar que no governo Dutra a coalizão desafiante conquista 24 cadeiras em um total de 55, criando um cenário extremamente adverso para as pretensões do governo na ALERGS, já que a coalizão vencedora contava com apenas 13 cadeiras.

Considerando apenas a relação numérica entre a quantidade e o percentual de cadeiras obtidas pela coalizão vencedora e a coalizão desafiante, pode-se afirmar que o RS apresenta o cenário mais positivo para a atuação das oposições. Em Minas Gerais o quadro melhora sensivelmente, para o governo, após a gestão Itamar Franco. Já no Rio de Janeiro, a menor votação obtida pelas coalizões desafiantes permite supor uma oposição menos competitiva. Os valores verificados para o período recente parecem ser condizentes com a classificação empreendida no capítulo anterior, ou seja, enquanto o RS apresenta um sistema partidário estruturado ao longo do tempo, se observa em MG uma propensão a estabilidade e no RJ uma reacomodação das forças políticas em função da desestruturação da esquerda, o que torna o cenário fluminense incerto.

Entretanto, a utilização da *proxy* coligação eleitoral não permite que sejam feitas afirmações definitivas sobre a força real das bancadas da situação e da oposição nos estados considerados. Desta forma é mister fazer outras considerações no intuito de caracterizar de forma mais precisa a correlação de forças no interior das assembleias pesquisadas.

No intuito de se qualificar o dado referente ao tamanho das bancadas da situação e da oposição verificou-se a força numérica do partido do governador e do principal partido da oposição. É razoável afirmar que os custos de montagem de uma coalizão ou de posicionamento enquanto ator de veto frente o Executivo podem variar em função do tamanho das bancadas do partido do governador e do principal partido da oposição. Dito de outra forma, em uma situação onde o partido do governador possui 30% de cadeiras em uma

assembléia é distinta de uma situação em que o Executivo controle apenas 5% das cadeiras, sendo que no primeiro cenário é mais provável que os custos para a montagem de uma coalizão de governo sejam menores. Em contrapartida, se o principal partido de oposição é bem representado nas assembléias, estas podem adotar estratégias de veto à agenda do governador. Tal aspecto é importante, pois muitos recursos e postos de poder no parlamento são distribuídos considerando a proporcionalidade das bancadas. Ademais da representação nas instâncias decisórias das assembléias, cenários que apresentem situações onde o partido do governador e/ou de seu principal desafiante no pleito sejam extremamente minoritários podem ser o reflexo de um descompasso muito acentuado entre as votações para o executivo e a assembléia, o que pode estar relacionado à existência de sistemas partidários menos estruturados.

O quadro XI apresenta o número e o percentual de cadeiras obtidas pelo partido do governador e pelo principal partido da oposição. Analisando todo o período pode-se constatar que o RS é o estado que apresenta a maior média de cadeiras obtidas pelo partido do governador e pelo principal partido da oposição – com os valores de 25,6 e 21,02 respectivamente. Em MG o partido do governador obtém em média 24,21% das cadeiras e o principal partido da oposição conquista cerca de 18% de representação no parlamento. Na ALERJ o principal partido de oposição obtém em média 15,91% das cadeiras, enquanto que o partido do governador conquista em média 22,25%.

Quando a análise se restringe ao período considerado nesta dissertação observam-se os seguintes resultados: novamente o RS apresenta as maiores médias percentuais de cadeiras obtidas pelos partidos do governador e pelo principal partido da oposição, sendo os respectivos valores 15,75 e 20%; MG apresenta uma média de 15,59 cadeiras conquistadas pelo partido do governador e 16,88 cadeiras obtidas pelo principal partido de oposição; no RJ o principal partido de oposição elege em média 10% das cadeiras, enquanto que o partido do governador obtém 15,24% das cadeiras.

**Quadro XI**  
**Número e Percentual de Cadeiras obtidas pelo**  
**Partido do Governador e o Principal Partido da Oposição.**

UF	Governador	Período	Partido do governador	Principal partido da oposição
<b>MG</b>	NEVES (PMDB)	1982-1986	40 (51,28)	37 (47,44)
	CARDOSO (PMDB)	1987-1990	41 (53,25)	02 (2,6)
	GARCIA (PRS)	1991-1994	06 (7,8)	08 (10,39)
	AZEREDO (PSDB)	1995-1998	08 (10,39)	11 (14,3)
	<b>FRANCO (PMDB)</b>	1999-2002	<b>09 (11,69)</b>	<b>15 (19,48)</b>
	<b>NEVES1 (PSDB)</b>	2003-2006	<b>11 (14,3)</b>	<b>15 (19,48)</b>
	<b>NEVES2 (PSDB)</b>	2007-2010	<b>16 (20,78)</b>	<b>09 (11,69)</b>
<b>RJ</b>	BRIZOLA (PDT)	1982-1986	24 (34,29)	21 (30)
	FRANCO (PMDB)	1987-1990	18 (25,71)	17 (24,29)
	BRIZOLA (PDT)	1991-1994	21 (30)	07 (10)
	ALENCAR (PSDB)	1995-1998	14 (20)	12 (17,14)
	<b>GAROTINHO (PDT)</b>	1999-2002	<b>03 (4,29)</b>	<b>11 (15,71)</b>
	<b>ROSINHA (PSB)</b>	2003-2006	<b>12 (17,14)</b>	<b>08 (11,43)</b>
	<b>CABRAL (PMDB)</b>	2007-2010	<b>17 (24,29)</b>	<b>02 (2,86)</b>
<b>RS</b>	SOARES (PDS)	1982-1986	23 (41,07)	21 (37,05)
	SIMOM (PMDB)	1987-1990	27 (49,09)	09 (16,36)
	COLLARES (PDT)	1991-1994	13 (23,64)	13 (23,64)
	BRITO (PMDB)	1995-1998	10 (18,18)	06 (10,9)
	<b>DUTRA (PT)</b>	1999-2002	<b>12 (21,81)</b>	<b>10 (18,18)</b>
	<b>RIGOTTO (PMDB)</b>	2003-2006	<b>09 (16,36)</b>	<b>13 (23,64)</b>
	<b>CRUSIUS (PSDB)</b>	2007-2010	<b>05 (9,09)</b>	<b>10 (18,18)</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados em <<http://jairicolau.iuperj.br/banco2004.html>>

Se compararmos a força relativa dos partidos do governador e do principal partido da oposição no que tange à sua força de representação teremos os seguintes quadros para o período 1998-2006. Em MG, durante o governo Itamar Franco e no primeiro mandato de Aécio Neves, 15 partidos obtiveram representação na ALMG. Em Franco, o partido do governador era a segunda maior bancada da casa, contando com 09 parlamentares em um total de 77. Na frente do partido do governador estava o principal partido da oposição, o PSDB, que contava com 15 cadeiras. No primeiro governo Aécio Neves (PSDB), o partido do governador obteve 11 cadeiras sendo a segunda maior força na ALMG. O PT, principal partido da oposição, era a maior bancada com 15 cadeiras. No segundo mandato de Neves, seu partido possui a maior bancada com 16 cadeiras, enquanto o PT, segunda força



juntamente com o PMDB, ocupa 09 assentos, sendo que 17 agremiações conseguiram representação na ALMG.

No RJ durante a legislatura 1999-2002 quinze partidos obtiveram representação na ALERJ. O PDT, partido do governador, conquistou apenas três cadeiras em um total de 70, aparecendo como a sexta força política da assembléia. O principal partido da oposição, o PFL, conquistou 11 cadeiras – a segunda bancada da casa, atrás do PSDB que elegeu 15 parlamentares. Na legislatura seguinte 16 agremiações se fizeram representar na assembléia fluminense. O partido da governadora Rosinha Garotinho (PSB) juntamente com o PMDB conquistou o maior número de cadeiras, 12 cada. O principal partido da oposição o PT conquistou 08 cadeiras e constituiu a segunda maior bancada da ALERJ. Já a legislatura que se iniciou em 2007 contou com 23 partidos representados. O PMDB, partido do governador Sérgio Cabral, obteve 17 cadeiras, tornando-se a maior bancada da ALERJ. O PPS, principal partido da oposição, conquistou apenas duas cadeiras. Vale notar que a ALERJ, na atual legislatura, apresenta 15 partidos com apenas um ou dois representantes.

No RS a legislatura 1999-2002 iniciou-se com oito partidos representados na ALERGS. O PT, partido do governador possuía a maior bancada, com 12 cadeiras em 55, enquanto que o PMDB, juntamente com o PTB, que possuíam 10 cadeiras cada – o que correspondia à terceira força política da ALERGS. A segunda maior bancada no período era do PP com 11 parlamentares. As duas legislaturas posteriores contaram com dez partidos representados na assembléia gaúcha. Durante o governo Rigotto (PMDB), o partido do governador ocupava 09 cadeiras na ALERGS sendo a terceira maior bancada. O PT, principal partido da oposição, possuía a maior bancada, 13 cadeiras, seguido pelo PP com 10 cadeiras. Na legislatura que se inicia em 2007, O PSDB, partido da governadora, elegeu apenas 5 parlamentares – a quarta bancada – enquanto o PT, principal partido da oposição, elegeu 10 parlamentares.

O quadro em decorrência do grau de fragmentação dos sistemas partidários mostra que os partidos dos governadores são sempre minoritários e, para o período 1998-2006, nunca alcançam mais de 25% das cadeiras. Cabe destacar que para o mesmo período constatou-se no RS e em MG em duas legislaturas das três observadas que os partidos da oposição eram os maiores partidos da Assembléia. Fato observado durante o governo Itamar Franco e o primeiro governo de Aécio Neves, onde respectivamente PSDB e PT eram os partidos com o maior número de cadeiras na assembléia. No RS nos governos de Rigotto e Crusius, o PT,

principal partido da oposição, configura-se como o maior partido da assembleia. Não se observou no RJ o partido da oposição como o maior partido da assembleia, para o período 1998-2006, entretanto, durante o governo de Garotinho o PFL, principal partido da oposição era a segunda maior força da ALERJ. Ressaltar a força numérica do principal partido da oposição é importante, pois se a regra da proporcionalidade for aplicada para a distribuição de postos de poder dentro das assembleias legislativas as oposições podem conquistar postos de poder importantes no processo legislativo.

Considerando o tamanho das bancadas do partido do governador e do principal partido de oposição, tem-se que para o período 1998-2006 a ALMG apresenta a relação mais equilibrada entre as bancadas: tanto o partido do governador quanto o principal partido da oposição se encontram entre as duas maiores bancadas da assembleia. Entretanto, como será demonstrado adiante trata-se de um equilíbrio numérico que não reflete a real capacidade da oposição se colocar como ator de veto às vontades do Executivo. O RS também apresenta um cenário equilibrado onde o tamanho do partido do governador não é muito distante do principal partido da oposição. Exceção deve ser feita a bancada do PSDB no governo Crusius. Por fim, o RJ apresenta o cenário mais desequilibrado entre as bancadas do partido do governador e do principal partido de oposição. Nos governos de Anthony Garotinho e Sérgio Cabral observa-se uma discrepância entre o tamanho das bancadas a favor do principal partido de oposição no caso do primeiro e do partido do governador no segundo caso.

A partir das observações referentes à representação política entre coalizão vencedora e coalizão desafiante, a representação do partido do governador e do principal partido da oposição e ao peso numérico dos partidos dos governadores e do principal partido da oposição em cada eleição nas assembleias, pode-se se dizer que o RS é o estado que apresenta as maiores possibilidades para a existência de uma oposição competitiva, ou seja, que pode se colocar como veto a agenda do Executivo. Os governos Dutra e Crusius foram marcados por conflitos entre os dois poderes e por dificuldades, da parte dos governadores, em manter maiorias na assembleia, ou seja, dois dos três governos no período analisado. No governo de Olívio Dutra o PDT abandona a coalizão que passa a contar com PT, PSB e PCdoB. O governo de Yeda Crusius é marcado por grande instabilidade da base aliada que é composta por PSDB, PFL, PDT, PPS, PTB e PMDB. Contudo a governadora não conta com o apoio total destes partidos, uma vez que, o PFL, PDT e PPS, apresentaram algumas rupturas com o governo.

Minas Gerais apresenta um cenário *sui-generis*. Os dados numéricos referentes ao tamanho do partido do governador e da oposição parecem apontar para um equilíbrio. Entretanto, uma observação mais detida dos governos permitem verificar que para o período estudado, a relação entre os poderes se apresentará de forma conflituosa apenas no governo de Itamar Franco (Almeida, 2004 e Barbosa, 2006). A relação entre os poderes no período Aécio Neves pode ser caracterizada como cooperativa, uma vez que a oposição consciente de sua fragilidade numérica não se coloca como obstáculo às iniciativas do governo (Nunes, 2008).

Almeida (2004) em estudo comparativo sobre a utilização do veto pelo Executivo em MG nos governos Hélio Garcia, Eduardo Azeredo e Itamar Franco<sup>71</sup> mostra que dos 399 vetos que ocorreram durante o período de tempo analisado<sup>72</sup>, a maioria dos vetos parciais (98) incidiram em projetos de autoria do Executivo e os vetos totais (207) projetos de origem no Legislativo. Em 86 casos a decisão foi revertida. A análise desagregada dos dados mostra que na 12<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> legislaturas apenas 14 (8,2%) e 10 (21,27%) vetos foram rejeitados pela ALMG respectivamente. Entretanto quando se observa a 14<sup>a</sup> legislatura observa-se um aumento significativo no número de vetos derrubados. Dos 139 projetos de lei vetados pelo governador Itamar Franco, a ALMG derrubou 62 vetos (44,6%), evidenciado uma possível dificuldade do governador articular maioria e contornar uma relação conflituosa com o Legislativo.

Barbosa (2006) investiga o processo de instalação e funcionamento de CPIs na ALMG para o mesmo período considerado por Almeida (2004). No período 37 comissões foram instaladas e concluídas<sup>73</sup>, sendo que em 19 delas os motivos da investigação afetaram de forma direta ou indireta os interesses do Executivo<sup>74</sup>. Barbosa (2006) observou que há um incremento

---

<sup>71</sup> Período correspondente respectivamente à 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> legislaturas da ALMG.

<sup>72</sup> Para o período foram analisadas 6924 proposições, sendo que destas 4097 converteram-se em norma jurídica.

<sup>73</sup> A conclusão dos trabalhos das CPIs é um fato que merece destaque considerando que simples instalação de uma CPI não significa o bom funcionamento da mesma (Figueiredo, 2001). “Esse dado é relevante quando comparado ao estudo de Figueiredo (2001) para o nível federal. A autora destaca a não-instalação de 23% dos requerimentos de investigação dirigidos à mesa da Câmara dos Deputados, no período por ela analisado (1946-1999). A maioria destes casos ocorreu no período pós-88. Outro ponto destacado por Figueiredo refere-se a que 23% das investigações não foram concluídas pela Câmara, também em sua maior parte no período pós-88” (Barbosa, 2006:20-21).

<sup>74</sup> Segundo Barbosa (2006) das 37 CPIs instaladas em 15 delas as investigações não afetaram, de forma alguma, os interesses do poder Executivo.

significativo no número de investigações no governo de Itamar Franco<sup>75</sup> (18), principalmente as CPIs cujas investigações afetavam os interesses do Executivo, totalizando 9 casos, sendo que em 7 casos o requerente padrão de investigação das CPIs propostas por aliados ao governo não afetavam os interesses do mesmo. Outra característica distintiva do governo Itamar Franco é o número de CPIs que afetam os interesses do governo presididas por partidos de fora do governo, o que pode evidenciar, segundo o autor, dificuldades encontradas pelo governador em manter uma base estável na assembléia<sup>76</sup>.

Em estudo que visa observar o comportamento dos partidos políticos na ALMG durante a 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> legislaturas, Nunes (2008) mede o grau de apoio que os partidos políticos dão aos governadores em projetos de sua autoria, através do exame das votações nominais que ocorreram no período de 1995-2005, o que compreende os governos de Eduardo Azeredo, Itamar Franco e Aécio Neves. Dentre os três governadores analisados Aécio Neves é o que apresenta o maior percentual de vitórias, nas votações nominais, obtendo 82% de sucesso. Itamar Franco e Eduardo Azeredo obtiveram respectivamente vitórias em 73,3% e 45,9%.

Ponto a ser destacado pelo autor é que os partidos de oposição na ALMG não obtêm representação suficiente para que se coloquem como ponto de veto às iniciativas do Executivo<sup>77</sup>, o que faz com que muitas vezes os mesmos tenham um posicionamento errático com relação às votações na ALMG. A disjunção governo e oposição parece não existir no que tange a aprovação de matérias que requeriam votação nominal, conforme pode ser verificado na passagem abaixo:

Em todas as três legislaturas observou-se um fato um tanto curioso, a saber: alguns partidos da base de sustentação do governo na Assembléia tendem a cessar seu apoio ao governador nas votações nominais 'custosas'. No governo Azeredo, sete partidos aliados deixam de apoiar, em geral, o governador. No período Itamar, apenas dois, e no governo Aécio, três. Por outro lado, os partidos de fora da base aliada dos governadores tendem a apoiá-los: tais eventos foram observados em Itamar e Aécio, mas não com Azeredo. Este tem uma sorte pior do que a dos outros

---

<sup>75</sup> Para ver o padrão das CPIs instaladas durante os governos de Hélio Garcia e Eduardo Azeredo consultar Barbosa (2006).

<sup>76</sup> A outra hipótese apontada por Barbosa (2006) para explicar o padrão verificado no governo Itamar Franco diz respeito às inovações institucionais empreendidas na ALMG que diminuíram às assimetrias informacionais existentes entre os poderes conferindo maior autonomia ao Legislativo.

<sup>77</sup> Contudo, Nunes (2008) reconhece que o Legislativo como instituição pode se colocar como ponto de veto aos interesses do Executivo se assim o desejar. Esta é a explicação mobilizada pelo autor para entender o pequeno número de vitórias conquistadas por Eduardo Azeredo.

dois governos e sua taxa de sucesso média é de apenas 55% enquanto que Itamar e Aécio chegam a cerca de 80% cada um. (Nunes, 2008:125).

Os maiores obstáculos para a existência de uma oposição competitiva parecem existir na ALERJ, muito em função da própria desestruturação do sistema partidário fluminense. O maior *gap* entre a representação do partido do governador e do principal partido da oposição se observou na ALERJ, assim como a maior diferença entre as médias da coalizão vencedora e a coalizão desafiante.

Entretanto, para que a oposição possa ser efetiva é necessário verificar se uma vez representada na assembleia a mesma tem possibilidade de agir como ponto de veto ao Executivo. Dito de outro modo trata-se de examinar se a oposição ocupa postos de poder e se possui instrumentos legislativos que permitam uma atuação efetiva. Aspectos relacionados aos arranjos institucionais e aos espaços concedidos para a atuação das oposições dentro das assembleias legislativas serão objetos de análise no restante desta seção. Primeiramente cabe observar quais são os recursos institucionais disponíveis ao governador do Estado, uma vez que a literatura sobre a relação Executivo-Legislativo no âmbito federal é marcada pela preponderância do Executivo em função dos poderes de agenda conferidos a este pela Constituição de 1988.

O quadro abaixo mostra os poderes de agenda e de veto que o Executivo tem nos estados analisados. Assim como o presidente brasileiro os governadores possuem muitos poderes de agenda e veto, o que lhes confere vantagem estratégica para a implementação de sua agenda. Os governadores têm a prerrogativa exclusiva de iniciar matéria orçamentária, possuem poderes de veto total e parcial e podem solicitar tramitação em regime de urgência para as matérias de seu interesse.

## Quadro XII

### Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo nos Estados de MG, RS e RJ

Poder	Minas Gerais	Rio Grande do Sul	Rio de Janeiro
Iniciar Legislação ordinária	Sim	Sim	Sim
Iniciar exclusivamente determinadas matérias	Sim <sup>78</sup>	Sim	Sim
Requerer regime de tramitação extraordinária	Urgência	Urgência	Urgência
Propor reformas ou emendas à Constituição	Sim	Sim	Sim
Convocar plebiscito ou referendo	Não	Não	Não
Poder Delegado de Decreto	Sim	Não	Sim
Poder Constitucional de Decreto	Não	Não	Não
Poder de Veto	Parcial e total	Parcial e total	Parcial e total
Nomeação e exoneração de Secretários	Sim	Sim	Sim
Indicação de membros da Assembléia	Sim <sup>79</sup>	Sim	Sim
Indicação de controladores	Sim <sup>80</sup>	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados em Anastasia (2004).

Diferentemente do Presidente da República, os governadores de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul não podem editar decretos com força de lei. Entretanto, os governadores de MG e RJ podem, desde que autorizados pelas respectivas assembleias, legislar através de lei delegada<sup>81</sup>. O que deve ser destacado é que em termos constitucionais e regimentais os governadores de estado possuem praticamente os mesmos recursos para aprovar a sua agenda política. Com relação aos poderes conferidos ao Executivo cabe uma rápida consideração sobre o veto em decorrência do que ele pode evidenciar na relação entre os poderes. As condições para a revisão do veto por parte da assembleia informam sobre a capacidade do Legislativo manter as suas preferências e atuar de maneira autônoma frente o Executivo. O quadro XIII mostra quais são os prazos para a assembleia apreciar o veto do governador, qual o tipo de votação e qual o quorum exigido para que o Legislativo faça a sua preferência prevalecer frente o Executivo.

<sup>78</sup> Os governadores têm a prerrogativa de iniciar a legislação em assuntos tributários, orçamentários e administrativos. A nota vale para os três Estados da federação considerados neste estudo.

<sup>79</sup> Nos três Estados considerados neste trabalho os governadores podem indicar deputados para compor a liderança de governo nas casas legislativas.

<sup>80</sup> Os governadores podem indicar 1/3 dos membros do Tribunal de Contas dos estados e o quinto constitucional dos Tribunais Estaduais

<sup>81</sup> Sobre a Lei Delegada em MG e RJ, consultar os artigos 224 e 95 dos respectivos RIs. Em ambos os estados a iniciativa da lei é do governador e não pode versar sobre atos de competência exclusiva da Assembleia Legislativa ou do Poder Judiciário. Cabe às Assembleias determinarem o conteúdo e os termos do exercício da lei delegada. Esta terá o formato de resolução da Assembleia e poderá ou não ser votada pela casa. No caso da resolução ser apreciada pelo plenário, esta não pode receber emendas e é votada em turno único.

**Quadro XIII**  
**Normas para a apreciação do veto.**

<b>Estado</b>	<b>Prazo para a apreciação dos vetos</b>	<b>Tipo de votação</b>	<b>Maioria exigida para a derrubada do veto</b>
<b>MG</b>	30 dias	Secreta	Absoluta
<b>RJ</b>	30 dias	Nominal	Absoluta
<b>RS</b>	30 dias	Nominal	Absoluta

Fonte: Elaboração própria a partir dos Regimentos Internos de MG, RJ e RS.

Com relação ao veto, os governadores de todos os estados considerados podem vetar total ou parcialmente uma lei, caso esta diste muito de sua preferência ou caso ela tenha repercussões negativas perante a opinião pública. Contudo, a decisão final não cabe ao Executivo, as Assembléias podem por maioria absoluta de votos “derrubar” o veto do governador. Entre as assembleias estudadas destaca-se a utilização do procedimento de voto secreto em MG. A utilização deste mecanismo, em certa medida, confere uma proteção à atuação individual do parlamentar, uma vez que o líder partidário não consegue verificar como se comportou o parlamentar em relação a sua orientação de voto, o que pode vir a conferir um maior grau de autonomia do Legislativo frente o Executivo. Nas assembleias gaúcha e fluminense não existe o voto secreto. O exame do veto do governador ocorre através de votação nominal, o que pode implicar no aumento dos custos da tomada de decisão, uma vez que os parlamentares têm que se pronunciar frente a matéria. Os custos aumentam com relação aos *pay-offs* que os parlamentares esperam receber de suas lideranças partidárias, do Executivo e de suas bases eleitorais. O parlamentar pode se encontrar em situações contraditórias, onde votar com o partido pode significar votar contra interesses de suas bases eleitorais ou contra o governo do estado.

Examinados os poderes de agenda e de veto conferidos ao Executivo em cada estado, cabe verificar quais são os espaços de atuação da oposição dentro das assembleias em destaque neste trabalho. Assume-se como suposto que quanto mais distribuído for o poder nas instâncias decisórias do poder legislativo, maior será a possibilidade de atuação das oposições. Assume-se que o critério que mais dispersa poder é o que considera o peso relativo dos partidos representados na assembleia, ou seja, o critério da proporcionalidade.

A observação do quadro abaixo permite verificar que o critério de proporcionalidade é predominante. O RS é o estado mais coerente na adoção do princípio uma vez que é o único que explicitamente o adota para a distribuição dos cargos de presidente e vice-presidente de comissões permanentes. Ademais do critério da proporcionalidade, vige ainda um rodízio entre os partidos que não atingiram o coeficiente de participação da assembléia gaúcha, de forma que as minorias representadas na casa conseguem participar de instâncias decisórias importantes tais como as Comissões Especiais e as Comissões Parlamentares de Inquérito.

**Quadro XIV**  
**Critério para a distribuição dos Principais Cargos**  
**das Assembléias de MG, RJ e RS.**

UF	Mesa Diretora	Presidência e vice presidência de comissões	Comissões Permanentes	Comissões Especiais	Comissões Parlamentares de Inquérito
MG	Proporcionalidade	Não há menção no RI	Proporcionalidade	Proporcionalidade	Proporcionalidade
RJ	Proporcionalidade	Não há menção no RI	Proporcionalidade	Proporcionalidade	Proporcionalidade
RS	Representação pluripartidária e proporcionalidade	Proporcionalidade	Proporcionalidade	Proporcionalidade. Rodízio entre as bancadas que não atingirem o coeficiente de participação	Proporcionalidade. Rodízio entre as bancadas que não atingirem o coeficiente de participação

Fonte: Elaboração própria a partir dos Regimentos Internos de MG, RJ e RS.

O próximo quadro nos traz informações relativas aos direitos parlamentares no que tange à atividade legislativa ou fiscalizadora nas casas e aos patamares de apoio exigidos para a aprovação de tais requerimentos, quando houver menção nos RIs. Segundo Inácio (2007), observar os direitos parlamentares individuais é uma forma de verificar se existem espaços de atuação para as oposições e de se medir o quão concentrado ou disperso está o poder dentro de uma assembléia.

O exame do quadro permite afirmar que a assembléia mineira é a que mais distribui recursos aos parlamentares. Dos 13 direitos parlamentares apreciados estão à disposição dos parlamentares mineiros 12. O único direito não disponível é o de requerer adiamento por duas sessões de discussão e de votação de matéria urgente. A ALERJ confere aos seus deputados 11 direitos, não sendo permitido aos mesmos o direito de requerer encerramento de discussão de projeto no plenário e solicitar votação pelo método secreto. A ALERGS é a assembléia que menos distribui direitos aos parlamentares, apenas 08. É vedado aos parlamentares gaúchos



apresentar recurso com efeito suspensivo contra decisão da presidência da Mesa Diretora sobre questão de ordem levantada pelo deputado, emendar matérias no 2º turno de votação, solicitar prioridade para proposição legislativa, solicitar votação pelo método secreto e solicitar regime de urgência para apreciação de proposição. Cabe mencionar que os RIs da ALERJ e da ALERGS não prevêem decisões pelo método secreto.

## Quadro XV

### Direitos Parlamentares e Patamares de apoio parlamentar exigido (quoruns e necessidade de se recorrer ao plenário)

Direito Parlamentar	MG	RJ	RS
Requerer encerramento de discussão de projeto no plenário	Deliberação do plenário	Não há previsão no RI	Pode ser requerida por qualquer deputado desde que a matéria tenha sido debatida em duas sessões legislativas e tenham falado além dos relatores da proposição 5 deputados. Decisão do Plenário.
Pedir verificação de votação e realização de votação nominal	Apreciado pelo presidente da Casa	Apreciado pelo presidente da Casa	Apreciado pelo presidente da Casa
Apresentar recurso contra a apreciação conclusiva de matérias pelas comissões	Requerimento de 1/10 dos parlamentares dentro do prazo de 48 horas. Apreciado pelo presidente da Casa	Cabe recurso do autor ao plenário ou de 1/10 dos parlamentares.	Requerimento de 1/10 dos parlamentares dentro do prazo de 5 dias. Deliberação pelo plenário
Apresentar recurso, com efeito suspensivo, contra decisão da presidência da Mesa Diretora sobre questão de ordem levantada pelo deputado	Cabe recurso do deputado ao plenário ouvida à CCJ quando a questão de ordem é relativa a texto constitucional	Cabe recurso do deputado à CCJ.	Não há previsão no RI
Requerer a realização de sessão extraordinária	Requerimento de 1/3 dos membros. Apreciado pelo presidente da Casa	Requerimento de 1/10 dos parlamentares. Necessita de deliberação do plenário (maioria absoluta)	Maioria absoluta do plenário
Emendar matérias no 2º turno de votação	Previsto no RI.	Previsto no RI	Não há previsão no RI
Solicitar prioridade para proposição legislativa (autor da iniciativa)	Deliberação do plenário	1/3 dos deputados. Deliberação pelo plenário	Não há previsão no RI
Requerer destaque para votação em separado (DVS)	Destaque de bancada com limite de 1/10 do número de artigos da proposição e 1/10 do número de emendas, respeitando o limite de 1 destaque por partido.	Requerimento subscrito pelo líder na proporção de dois destaques para cada três deputados. Plenário	Previsto no regimento. Deve ser aprovado pelo plenário
Adiamento, por duas sessões, de discussão e de votação de matéria urgente	Não é permitido pelo RI	Apoio de líderes que correspondam a maioria absoluta dos deputados.	Previsto no regimento. Deve ser aprovado pelo plenário
Solicitar votação pelo método secreto	Deliberação do plenário	NA	NA
Solicitar regime de urgência para apreciação de proposição	Deliberação do plenário	1/3 dos deputados. Deliberação da Mesa Diretora	Não há previsão no RI
Apresentar proposta de emenda constitucional	1/3 dos deputados	1/3 dos deputados.	1/3 dos deputados.
Requerer criação de comissão parlamentar de inquérito	1/3 dos deputados. Dispensada deliberação do plenário desde que se cumpram os requisitos regimentais	1/3 dos deputados. Dispensada deliberação do plenário desde que se cumpram os requisitos regimentais	1/3 dos deputados. Dispensada deliberação do plenário desde que se cumpram os requisitos regimentais

Fonte: Elaboração própria a partir dos Regimentos Internos de MG, RJ e RS.

Alguns dos direitos parlamentares - tais como o requerimento para a criação de comissão parlamentar de inquérito e a apresentação de proposta de emendas à Constituição - são garantidos constitucionalmente e, portanto, estão presentes nas três assembleias.

O grau de dispersão ou concentração de poderes nas assembleias pode ser observado através da verificação dos patamares de apoio exigidos. Nos casos de instalação de CPIs e de apresentação de emendas a Constituição não se registram diferenças e todos os regimentos demandam apoio de 1/3 dos membros da casa. Nas três assembleias é permitido ao parlamentar solicitar verificação de votação e realização de votação nominal e o pedido é apreciado pelos presidentes das casas. Também é permitido aos deputados a apresentação de recurso contra a apreciação conclusiva de matérias pelas comissões: o patamar de apoio em todas as assembleias é de 1/10 de seus membros. A diferença é que no caso da ALERJ cabe recurso do autor ao plenário. Na assembleia mineira o requerimento deve ser apresentado dentro de um prazo de 48 horas e é apreciado pelo presidente da casa. No RS o prazo é de 05 dias e a apreciação compete ao plenário. O regimento da ALERJ é omissivo com relação ao prazo para a apresentação de requerimento. Pode-se destacar que, neste aspecto, a ALMG apresenta uma maior centralização frente à ALERGS e a ALERJ.

Para requerer a realização de sessão extraordinária os parlamentares mineiros precisam angariar apoio de 1/3 dos seus colegas, sendo o requerimento apreciado pelo presidente da Casa. O patamar de apoio na ALERJ é menor. Basta o apoio de 1/10 dos parlamentares. O requerimento é deliberado em plenário e requer maioria absoluta. No RS exige-se apoio de maioria absoluta do plenário. A ALERJ apresenta o processo mais descentralizado, seguido pela ALERGS. A assembleia mineira além de exigir um patamar de apoio maior ao requerimento centraliza a decisão nas mãos do presidente da assembleia.

O ultimo ponto a ser destacado é a possibilidade dos parlamentares requererem destaque para votação em separado (DVS). Na ALMG é previsto o destaque de bancada com o limite de 1/10 de artigos da proposição e 1/10 do número de emendas, devendo ser respeitado o limite de um destaque por partido. Na ALERJ o requerimento deve ser subscrito pelo líder da bancada na proporção de dois destaques para cada três deputados. Na ALERGS o regimento prevê que o requerimento para a solicitação de DVS deve ser aprovado pelo plenário. O requerimento para a utilização de destaque é um recurso das bancadas em MG e no RJ, sendo que o processo é mais centralizado em MG e o número de destaques permitidos é menor,

fazendo deste um importante recurso à disposição para os deputados fluminenses. No RS a decisão é do plenário e o regimento é omissivo se o destaque pode ser solicitado individualmente ou pela bancada.

Discutida, na medida em que os dados permitiram, a correlação entre oposição e situação nas assembleias e verificado o espaço de atuação da primeira através da observação das normas regimentais, no que se refere à alocação dos parlamentares nas instâncias decisórias e dos direitos parlamentares conferidos aos parlamentares nas mesmas, pode-se concluir que apesar da ALMG conferir muitos direitos aos parlamentares o acesso aos mesmos depende das lideranças partidárias e do presidente da assembleia. O RJ aparenta ser o estado onde os processos são mais descentralizados, portanto, permeáveis aos interesses individuais dos parlamentares. É possível argumentar que tal quadro é compatível com o observado para o sistema partidário no estado, que se apresenta mais fragmentado e, especialmente, mais desestruturado, se comparado aos outros casos analisados. Na ausência de um controle partidário, espera-se que, de fato, o espaço de atuação do parlamentar individual aumente. No RS, o menor número de direitos atribuídos aos parlamentares insere-se em outro contexto: o de um sistema partidário mais organizado e onde uma oposição numérica e partidariamente consistente tem possibilidades de ocupar instâncias de decisões importantes dentro da assembleia em função da vigência da regra da proporcionalidade. Em que pese tais diferenças, pode-se dizer que nas três assembleias existem recursos disponíveis para uma atuação efetiva da oposição, desde que, evidentemente, ela possua força política para tanto. Quanto a este último aspecto, o RS aparenta apresentar um cenário mais favorável ao desenvolvimento das atividades da oposição em função da estruturação da competição política naquele estado. O caso do Rio de Janeiro é, sem dúvida, o mais difícil de ser analisado, até mesmo em função da ausência de referências mais específicas sobre o posicionamento dos partidos e deputados no eixo oposição/situação.

A próxima seção tem como objetivo verificar possíveis variações nos arranjos institucionais dos sistemas de comissões permanentes das assembleias legislativas de MG, RJ e RS, a fim de classificar o mesmo, considerando a capacidade do sistema em gerar incentivos à especialização, produzir e distribuir informação sobre políticas públicas, fiscalizar o Executivo e proteger seus interesses.

### 3.2. Do Cenário Institucional: Classificando o Sistema de Comissões Permanentes

O objetivo desta seção é classificar e comparar o sistema de comissões permanentes nos três estados estudados. Três critérios serão utilizados para fazer a tipificação das Assembléias. O primeiro será a capacidade estrutural das assembléias em gerar informações. O objetivo é verificar se as variáveis estruturais da Assembléia produzem incentivos à especialização dos deputados (Santos, 2001). É importante verificar o número de comissões; a quantidade de membros em cada comissão e; a existência ou não de restrição de participação do deputado em mais de uma comissão. Em segundo lugar, cabe verificar a capacidade do sistema de comissões no sentido de fiscalizar o Executivo (Strom, 1990). Para tanto se fará necessário comparar a jurisdição temática do sistema de comissões permanentes das assembléias *vis a vis* as secretárias de estado. Ademais, será observada a existência de estruturas auxiliares às comissões permanentes que possibilitem assessoramento técnico às mesmas. Trata-se de verificar se existem elementos institucionais que possibilitem ganhos de informação a respeito das políticas públicas reduzindo a assimetria informacional existente entre Executivo e Legislativo. Por fim, será analisada a capacidade do sistema de comissões permanentes em proteger suas preferências com relação ao processo de tramitação e conteúdo da proposta, ou seja, cabe verificar se as comissões têm poder conclusivo sobre os projetos de lei de sua jurisdição. Para tanto serão observadas nos RIs das assembléias as normas que regulamentam o pedido de urgência e a capacidade do plenário de reverter uma decisão da comissão.

O primeiro passo para se classificar os sistemas de comissões permanentes foi construir uma série histórica no intuito de constatar se o desenvolvimento dos mesmos se realiza de forma a criar incentivos à especialização ou se as comissões são criadas *ad hoc*, surgindo e desaparecendo a depender da conjuntura e/ou das demandas específicas dos deputados.

Em Minas Gerais, com a entrada em vigor do RI da ALMG em 1990 (resolução: 5065/1990) que revogou a resolução 996/1971, criou-se um sistema de comissões permanentes mais

enxuto<sup>82</sup>. Em lugar das vinte e uma comissões então existentes foram criadas quatorze comissões, número que chegaria a 18 nos dias de hoje<sup>83</sup>.

Outra mudança regimental ocorre em 1997, com a entrada em vigor da resolução 5176/1997, que revogou o RI de 1990 (Resolução 5065/1990). No que se refere ao sistema de comissões permanentes da ALMG, a partir da vigência do novo regimento observa-se que a Comissão de Ciência e Tecnologia passa a incorporar dois temas, acarretando o surgimento da Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, e a extinção da Comissão de Educação, Cultura, Desporto e Turismo e Lazer. O tema do turismo, por sua vez, passou a ser tratado na Comissão de Turismo, Indústria e Comércio. Outra mudança significativa quando se compara os dois períodos é a fusão da Comissão de Defesa Social com a Comissão de Direitos e Garantias Fundamentais, surgindo a partir de então a Comissão de Direitos Humanos.

O tema da saúde passa a ser tratado em comissão exclusiva e o tema da ação social é incorporado à Comissão do Trabalho, Previdência e da Ação Social, caracterizando o desmembramento da Comissão de Saúde e Ação Social. Em linhas gerais Silame (2006: 30) constatou que:

O novo Regimento Interno da ALMG, estabeleceu o funcionamento de quatorze comissões permanentes, como era previsto no regimento anterior, mas a partir de 2002 iniciou-se um processo de expansão do número de comissões permanentes da casa. Através da resolução 5204/2002 é criada a Comissão de Segurança Pública. Anteriormente tal tema era contemplado pela Comissão de Direitos Humanos. Outra mudança importante de se salientar no atual sistema comissional da assembléia mineira é a criação, em 2003 (Resolução 5212/2003), da Comissão de Participação Popular. A criação desta comissão foi considerada mais uma importante inovação institucional promovida pela ALMG. Tal comissão permite a participação da sociedade civil organizada no processo legislativo. A última alteração que percebemos no sistema de comissões da ALMG foi a criação da comissão de Cultura, através da resolução 5229/2005 (...).

A observação do caso fluminense, permite constatar que o sistema de comissões permanentes da ALERJ já apresentava, em 1998, antes do primeiro registro que incidirá sobre o número de

---

<sup>82</sup> Silame (2006) organizou um quadro das mudanças ocorridas ao longo do tempo em relação ao número de comissões temáticas do sistema da ALMG, abrangendo as resoluções 5065/1990 e a 5176/1997.

<sup>83</sup> A última mudança registrada neste trabalho sobre Sistema de Comissões Permanentes da ALMG é a Resolução 5322/2008 que adiciona o inciso XVIII ao artigo 101 do RI (Resolução 5176/1997), criando a Comissão de Minas e Energia. A resolução também dá nova redação aos incisos VIII (Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável).

comissões do sistema, uma estrutura inchada, que apresentava 27 comissões permanentes<sup>84</sup>. O primeiro registro de alteração no regimento interno se deu através da resolução 917/1998 que criou a Comissão de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional. Ao longo de 11 anos o número de comissões permanentes aumentou, seja pelo processo de desmembramento de comissões ou pela criação de novas comissões<sup>85</sup>. Diferentemente do caso mineiro não se observa fusão de temas, o que proporcionou um sistema mais enxuto de comissões permanentes na ALMG. Os processos de desmembramento são observados em 2001, 2003 e 2005. A Comissão de Educação, Cultura e Desporto é desmembrada na Comissão de Educação e Cultura e na Comissão de Esporte e Lazer (Resolução 565/2001). A Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo é desmembrada através da criação da Comissão de Turismo (Resolução 008/2003). Em 2005 a Resolução 934/2005 separa o tema da educação e da cultura, criando duas comissões autônomas para os respectivos temas.

O processo de criação de comissões pode ser observado nos anos de 1998, 2003, 2004, 2005 e 2007. O ano em que houve o maior incremento no número de comissões da ALERJ foi 2003. Neste ano foram criadas as Comissões da Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência (Resolução 370/2003); Comissão de Segurança Alimentar (Resolução 415/2003) e; Comissão de Saneamento Ambiental (Resolução 418/2003). Em 2004, 2005 e 2007 foi registrada a criação de uma comissão por ano. A Resolução 429/2004 criou a Comissão de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais. A Comissão de Defesa Civil é criada em 2005 pela resolução 1059. O último registro de mudança da estrutura das comissões permanentes na ALERJ deu-se em 2007 com a criação da Comissão para Prevenir e Combater a Pirataria no Estado do Rio de Janeiro (Resolução 124/2007).

Com relação ao número de comissões permanentes da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul se registrou apenas uma resolução fundindo duas comissões. Em 2003 através da resolução 2881 ocorreu a extinção da Comissão Mista Permanente de Fiscalização e Controle. As competências da comissão foram transferidas para a Comissão de Finanças e Planejamento que passou a denominar-se Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle.

---

<sup>84</sup> Para maiores detalhes sobre a evolução temporal do sistema de comissões permanentes na ALERJ ver o Regimento Interno em seus artigos 25 e 26.

<sup>85</sup> A resolução 360/2000 dá nova redação à Comissão de Assuntos das Mulheres que a partir da sua vigência passou a ser chamada de Comissão de Defesa dos Direitos das Mulheres. Tal mudança não acarreta alteração na estrutura das comissões permanentes na ALERJ.

Desta forma o sistema de comissões permanentes da ALERGS é praticamente o mesmo desde 1991<sup>86</sup> conforme pode ser verificado no quadro XVI.

A observação da evolução longitudinal do sistema de comissões permanentes nos estados permite dizer que os sistemas mineiro e gaúcho são mais estáveis, com maior destaque para o segundo, pelo fato deste sofrer menos alterações. São, portanto, sistemas mais propícios à geração de incentivos à especialização. Diferentemente, o sistema de comissões da ALERJ é o que sofre maiores alterações em sua estrutura ao longo do tempo. Cabe ressaltar que as alterações vão ao sentido da criação de novas comissões ou do desmembramento de comissões já existentes fazendo com que o sistema abrigue um número excessivo de comissões, o que pode vir a fazer com que o funcionamento do sistema seja contra produtivo. O caso da ALERJ parece apontar para lógica de funcionamento distributiva do sistema de comissões, da qual as comissões contemplam “nichos” específicos de política para atender aos interesses particularistas dos deputados.

---

<sup>86</sup> O atual Regimento Interno da ALERGS entrou em vigor com a publicação da Resolução 2288/1991. A Resolução 3031/2008 altera o nome da Comissão de Economia e Desenvolvimento para Economia e Desenvolvimento Sustentável.



**Quadro XVI**  
**Sistema de Comissões Permanentes na ALMG, ALERGS e ALERJ.**

<b>Comissões Permanentes MG</b>	<b>Comissões Permanentes RS</b>	<b>Comissões Permanentes RJ<sup>87</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assuntos Municipais e Regionalização</li> <li>• Constituição e Justiça</li> <li>• Defesa do Consumidor e do Contribuinte</li> <li>• Direitos Humanos</li> <li>• Educação, Ciência, Tecnologia e Informática</li> <li>• Fiscalização Financeira e Orçamentária</li> <li>• Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</li> <li>• Política Agropecuária e Agroindustrial</li> <li>• Redação</li> <li>• Saúde</li> <li>• Transporte Comunicação e Obras Públicas</li> <li>• Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo</li> <li>• Trabalho, da Previdência e da Ação Social</li> <li>• Segurança Pública</li> <li>• Participação Popular</li> <li>• Cultura</li> <li>• Minas e Energia</li> <li>• Administração Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura, Pecuária e Cooperativismo</li> <li>• Assuntos Municipais</li> <li>• Cidadania e Direitos Humanos</li> <li>• Constituição e Justiça</li> <li>• Economia e Desenvolvimento (Sustentável) resolução 3031/2008</li> <li>• Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia</li> <li>• Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle</li> <li>• Comissão de Saúde e Meio Ambiente</li> <li>• Comissão de Serviços Públicos</li> <li>• Comissão Mista Permanente do Mercosul e Assuntos Internacionais</li> <li>• Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular</li> <li>• Comissão de Ética Parlamentar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição e Justiça</li> <li>• Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle</li> <li>• Normas Internas e Proposições Externas</li> <li>• Emendas Constitucionais e Vetos</li> <li>• Legislação Constitucional Complementar e Códigos</li> <li>• Indicações Legislativas</li> <li>• Educação</li> <li>• Saúde</li> <li>• Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social</li> <li>• Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira</li> <li>• Transportes</li> <li>• Economia, Indústria e Comércio</li> <li>• Obras Públicas</li> <li>• Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral</li> <li>• Segurança Pública e Assuntos de Polícia</li> <li>• Ciência e Tecnologia</li> <li>• Servidores Públicos</li> <li>• Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania</li> <li>• Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional</li> <li>• Defesa do Meio Ambiente</li> <li>• Defesa do Consumidor</li> <li>• Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher</li> <li>• Assuntos da Criança, do Adolescente e do Idoso</li> <li>• Minas e Energia</li> <li>• Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários</li> <li>• Redação</li> <li>• Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional</li> <li>• Esporte e Lazer</li> <li>• Turismo</li> <li>• Segurança Alimentar</li> <li>• Saneamento Ambiental</li> <li>• Defesa da PPD - Pessoa Portadora de Deficiência</li> <li>• Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais</li> <li>• Cultura</li> <li>• Defesa Civil</li> <li>• Prevenir e Combater a Pirataria no Estado</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria à partir de dados coletados nos RIs das assembléias

<sup>87</sup> Informações obtidas no Site da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. <<http://www.alerj.rj.gov.br/processo7.htm>>. Acessado dia 19/05/2008.

Outros aspectos estruturais do sistema de comissões permanentes podem ser observados para verificar a real capacidade de geração de incentivos à especialização e a produção de informação sobre *policies*. O quadro abaixo mostra o número de comissões existentes, a relação de deputados por comissão e o número de comissões nas quais os deputados podem participar em cada estado.

### Quadro XVII

#### Número de Comissões Permanentes, Relação Deputados Comissões e Número de Comissões em que cada deputado pode participar

UF	Nº de Comissões Permanentes	Deputados/comissões	Número de comissões em que se permite participação
MG	18	4,8	2
RJ	36	1,9	Não previsto no RI
RS	12	4,5	2

Fonte: Elaboração própria à partir da leitura dos Regimentos Internos das Assembléias de MG, RJ e RS.

A observação do quadro acima mostra que a assembléia mineira apresenta uma relação de 4,8 deputados por comissão sendo que cada deputado só pode participar de duas comissões como membro titular. Tal limitação também se verifica na ALERGS, que apresenta a relação de 4,5 deputados por comissão. A relação observada no RJ é de 1,9 deputados por comissão, devido ao excessivo número de comissões permanentes. Sintomaticamente, a ALERJ não estabelece limite em relação ao número de comissões que o deputado pode participar.

### Quadro XVIII

#### Quantidade de Parlamentares por Comissões Permanentes

Estado	CCJ	CFT	Demais Comissões
Minas Gerais	7	7	5*
Rio de Janeiro	7	7	5**
Rio Grande do Sul	12	12	12

Fonte: Elaboração própria à partir da leitura dos Regimentos Internos das Assembléias de MG, RJ e RS.

\* A Comissão de Administração Pública também é composta por sete membros.

\*\* O dado vale para a maioria das comissões, mas algumas são compostas por sete parlamentares: Educação; Saúde; Segurança Pública e Assuntos de Polícia e; Tributação, Controle de Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais. O RI é omissivo quanto ao número de integrantes da Comissão de Prevenir e Combater a Pirataria no Estado.

O quadro XVIII mostra a quantidade de parlamentares por comissão permanente. Na ALERJ, algumas comissões são integradas por sete membros, mas a maioria é composta por cinco membros. Se existisse proibição quanto ao número de comissões em que se é permitida a

participação do deputado, provavelmente o sistema de comissões permanentes no RJ não contaria com membros suficientes para funcionar. Em MG cada comissão que compõe o sistema conta com cinco parlamentares como membros efetivos, excetuando-se as Comissões de Constituição e Justiça, Fiscalização Financeira e Orçamentária e Administração Pública, que contam com sete membros cada. No RS todas as comissões permanentes são compostas por 12 membros.

Outro fator que pode ser mobilizado para verificar a capacidade do sistema de comissões em gerar informações é a observância ou não de regra de proporcionalidade para a composição das mesmas. A premissa é que quanto mais heterogênea for a composição de uma comissão, maior será a sua capacidade de produzir informações, pois ela se configurará como uma espécie de microcosmos do plenário, ou seja, todos os interesses e concepções representados na assembléia também se farão representar nas comissões, possibilitando a troca de informações diversas (Krehbiel, 1991).

O quadro abaixo mostra quais são os critérios utilizados para a composição das comissões, para a distribuição dos parlamentares pelas mesmas, para a escolha dos presidentes e vice-presidentes de comissão e para a seleção dos relatores.

Nos três estados os membros das comissões são designados pelo Presidente da Casa após indicação dos líderes partidários. Outro aspecto comum é a observância da regra da proporcionalidade para distribuir os parlamentares entre as comissões. Com relação aos critérios de escolha dos presidentes e vice-presidentes das comissões, a ALERGS é a única que traz em seu regimento de forma explícita (Art.46) a condição de se observar a proporcionalidade das bancadas. Entretanto, nada impede de que nos outros dois estados ocorram negociações prévias para a distribuição das presidências entre os partidos considerando o critério da proporcionalidade. Contudo, do ponto de vista formal apenas a assembléia gaúcha adota tal regra. Em relação à possibilidade de reeleição do presidente da comissão os regimentos internos das assembléias não fazem menção à questão. Tal aspecto é importante, pois a recondução à presidência de uma comissão é considerada um forte elemento institucional de incentivo à especialização dos parlamentares.

## Quadro XIX

### **Critérios para a composição, distribuição, escolha dos presidentes e vice-presidentes e seleção dos relatores.**

<b>UF</b>	<b>Critério de Composição</b>	<b>Critério de Distribuição de Deputados</b>	<b>Critérios para a escolha de presidentes e vice-presidentes</b>	<b>Critério para a seleção de relatores</b>
<b>MG</b>	Indicação da liderança do partido	Proporcionalidade	Eleição realizada entre os membros efetivos da comissão	Designação do presidente da comissão
<b>RJ</b>	Indicação da liderança do partido	Proporcionalidade	Eleição realizada entre os membros efetivos da comissão	Designação do presidente da comissão
<b>RS</b>	Indicação da liderança do partido	Proporcionalidade	Eleição realizada entre os membros efetivos da comissão. Maioria simples e voto nominal. Deve-se respeitar o quanto for possível a representação proporcional das bancadas.	Designação do presidente da comissão

Fonte: Elaboração própria à partir dos Regimentos Internos das Assembléias de MG, RJ e RS.

O cargo de relator vem sendo apontado pela literatura como um posto chave para o entendimento do funcionamento do sistema de comissões permanentes na Câmara dos Deputados (Santos e Almeida, 2005). O argumento é que a importância do cargo de relator reside na possibilidade dele ser um agente informacional da comissão, cuja função consiste na coleta e divulgação da informação sobre as consequências de uma política pública específica. Nas três assembléias a designação do relator é feita pelo presidente da comissão, não havendo nenhuma menção a um critério de proporcionalidade para a distribuição das relatorias<sup>88</sup>.

Ainda no que se refere à capacidade da instituição em gerar especialização, aos aspectos estruturais que informam o funcionamento do sistema de comissões nos estados devem ser somados elementos relacionados à competição político eleitoral e de carreira política no Brasil. Diferentemente do que ocorre nos EUA, a carreira parlamentar não é tão estável no Brasil. Parcela expressiva dos políticos brasileiros vive um intenso “zigue-zague” entre postos

---

<sup>88</sup> Segundo Santos e Almeida (2005) relatórios informativos requerem duas condições: falta de coesão na base de apoio do governo e presidência de comissões nas mãos da oposição. Somente quando estas duas condições estão presentes o parlamentar a ser designado como relator pode ser da oposição e construir um parecer o mais rico possível em termos de informação para os membros da comissão e para o plenário.

no Executivo e Legislativo, dando origem a carreiras diferenciadas. –Ademais, as taxas de renovação no legislativo brasileira são muito altas se comparadas à taxa americana. O quadro abaixo mostra a taxa de renovação bruta, nas assembleias legislativas estudadas para o período 1990-2006.

### Quadro XX

#### Taxa de Renovação Bruta na Composição da Representação Legislativa em MG, RJ E RS (1990-2006)

Estados	1990-1992	1994-1998	1998-2002	2002-2006	Renovação Média
<b>MG</b>	45,45	46,75	48,05	48,05	47,07
<b>RJ</b>	62,86	61,43	60,00	51,43	58,93
<b>RS</b>	52,73	45,45	40,00	50,91	47,27

Fonte: Elaboração própria à partir de banco de dados LEEX <[www.ucam.edu.br/leex/indes.asp](http://www.ucam.edu.br/leex/indes.asp)>, acesso dia 08/10/2008;

Constata-se que nos três estados a renovação é elevada, sendo que o RJ apresenta a maior taxa média para o período, ou seja, a ALERJ provavelmente apresenta um corpo de representantes dotados de menor senioridade. A permanência do legislador no parlamento pode lhe propiciar ganhos de informação sobre o funcionamento da casa e sobre determinada área de política pública. Deputados que permanecem mais tempo em uma casa legislativa podem se tornar especialistas.<sup>89</sup>

Considerando os aspectos estruturais das assembleias legislativas pode-se afirmar que os sistemas de comissões permanentes da ALMG e ALERGS apresentam os maiores incentivos à especialização dos parlamentares e a produção de informação. Ambos os sistemas apresentam vantagens e desvantagens estruturais que, quando comparadas, não permitem supor desempenho diferenciado. Algumas comissões da assembleia gaúcha agregam mais temas do que seria desejável a um processo de especialização<sup>90</sup>. Ademais da agregação de muitos temas em uma mesma comissão, o número de membros das comissões permanentes da ALERGS é também um fator distintivo com relação à ALMG. Neste aspecto a assembleia mineira apresenta uma estrutura mais favorável à produção e circulação de informação. Quanto menores as comissões, no que se refere ao número de integrantes, maior a probabilidade de que funcionem como um comitê (Sartori, 2004), ou seja, maior a participação de cada membro e maior o incentivo à especialização. E quanto menor o número

<sup>89</sup> No capítulo empírico da dissertação tomo o exercício de outros cargos legislativos federais como uma *proxy* de senioridade, para o caso brasileiro.

<sup>90</sup> Ver quadro XVI. Comissões Permanentes nos Estados de MG, RS e RJ.

de comissões que o deputado participa, maior o seu tempo para se dedicar aos temas em pauta. Por outro lado, a ALERGS utiliza o critério de proporcionalidade para a constituição das comissões permanentes de forma mais evidente que a ALMG, o que pode ser observado na recomendação de que a proporcionalidade informe a escolha dos presidentes e vice-presidentes de comissões. O ponto importa na medida em que o RS apresenta uma oposição mais robusta do ponto de vista numérico e partidário que tem acesso garantido regimentalmente a importantes postos de decisão na assembléia como um todo e mais especificamente no sistema de comissões. Outro aspecto positivo relacionado ao sistema de comissões permanentes da ALERGS se refere a sua evolução ao longo do tempo. O sistema é estável. Não surgem nem desaparecem comissões em função da conjuntura política. Ademais os sistemas de comissões de MG e RS apresentam valores próximos para a relação deputado por comissão.

No outro extremo, o sistema de comissões permanentes do RJ é que menos possibilita incentivos à especialização do parlamentar, apresentando um sistema de comissão extremamente inchado e uma relação deputado por comissão extremamente desfavorável. Aspecto institucional a ser ressaltado é a inexistência de norma regimental que limite a participação do deputado a um determinado número de comissões no RJ. Fato este que pode ser explicado pela própria estruturação do sistema, como demonstrado acima.

Feita a descrição e algumas considerações a respeito da estrutura do sistema de comissões permanentes nos três estados é necessário verificar a capacidade do sistema em exercer controle sobre os atos do Executivo.

Segundo Strom (1990), a correspondência entre as jurisdições das pastas ministeriais (secretárias de estado) e das comissões é um indicador importante para se perceber a capacidade de influência das oposições. O suposto é que quanto maior for a correspondência entre os temas, menor será a assimetria informacional entre os poderes, o que pode permitir às oposições influenciarem nos processos e nas decisões e possibilitar a existência de um Legislativo pró-ativo e independente frente o Executivo (Anastasia, Melo e Santos, 2004).

**Quadro XXI**  
**Secretárias de Estado de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (2008)**

<b>Minas Gerais</b>	<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>Rio de Janeiro</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura, Pecuária e Abastecimento</li> <li>• Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</li> <li>• Cultura</li> <li>• Defesa Social</li> <li>• Desenvolvimento Econômico</li> <li>• Desenvolvimento Regional e Política Urbana</li> <li>• Desenvolvimento Social</li> <li>• Educação</li> <li>• Esportes e da Juventude</li> <li>• Fazenda</li> <li>• Governo</li> <li>• Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</li> <li>• Planejamento e Gestão</li> <li>• Saúde</li> <li>• Transportes e Obras Públicas</li> <li>• Turismo</li> <li>• Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária</li> <li>• Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obras Públicas</li> <li>• Saúde</li> <li>• Turismo, Esporte e Lazer</li> <li>• Meio Ambiente</li> <li>• Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano</li> <li>• Justiça e Desenvolvimento Social</li> <li>• Segurança Pública</li> <li>• Administração e Recursos Humanos</li> <li>• Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio</li> <li>• Ciência e Tecnologia</li> <li>• Planejamento e Gestão</li> <li>• Cultura</li> <li>• Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais</li> <li>• Infra-estrutura e Logística</li> <li>• Fazenda</li> <li>• Educação</li> <li>• Transparência e Probidade</li> <li>• Casa Civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Civil</li> <li>• Governo</li> <li>• Planejamento e Gestão</li> <li>• Fazenda</li> <li>• Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços</li> <li>• Obras</li> <li>• Segurança</li> <li>• Administração Penitenciária</li> <li>• Saúde e Defesa Civil</li> <li>• Educação</li> <li>• Ciência e Tecnologia</li> <li>• Habitação</li> <li>• Transportes</li> <li>• Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento</li> <li>• Trabalho e Renda</li> <li>• Cultura</li> <li>• Assistência Social e Direitos Humanos</li> <li>• Turismo, Esporte e Lazer</li> </ul>

Fonte: Minas Gerais: <http://www.mg.gov.br>; Rio Grande do Sul: <http://www.estado.rs.gov.br> e; Rio de Janeiro: <http://www.governo.rj.gov.br>. Sites acessados dia 15/12/2008.

A comparação entre os quadros XVI e XXI permite empreender a análise para os estados considerados nesta pesquisa, entretanto deve-se ressaltar uma limitação com relação aos dados. A verificação da correspondência de jurisdição é limitada pelo fator temporal, uma vez que os dados sobre a composição dos secretariados restringem-se ao período atual. O ideal seria a comparação longitudinal entre secretarias de estado e o sistema de comissões permanentes. Entretanto, não foi possível mapear todas as mudanças na estrutura organizacional das secretárias dos governos de estado. Seria de extrema importância comparar se as mudanças verificadas ao longo do tempo no sistema de comissões da ALMG e da

ALERJ acompanhavam mudanças na estrutura das secretárias nos respectivos estados. Contudo, o dado ainda é importante e diz muito a respeito do desenvolvimento institucional das assembleias.

**Quadro XXII**  
**Número de Secretárias de Estado e de Comissões Permanentes.**

<b>UF</b>	<b>Nº de Secretárias</b>	<b>Nº de Comissões Permanentes</b>
MG	18	18
RS	18	12
RJ	18	36

Fonte: Elaboração própria à partir de dados coletados dos RIs das assembleias e dos seguintes sites da internet: <http://www.mg.gov.br>; <http://www.estado.rs.gov.br> e; <http://www.governo.rj.gov.br>. Acesso dia 15/12/2008.

A partir do exame do quadro acima se constata que a ALMG apresenta uma correspondência numérica exata ao número de secretárias de estado existentes e que o sistema de comissões permanentes da ALERJ apresenta o dobro de comissões frente às secretárias de estado. A ALERGS conta com 12 comissões permanentes frente a 18 secretárias de estado. Ainda que nem toda secretaria de estado tenha seu correspondente no sistema de comissões pode-se afirmar que o sistema de comissões da ALMG é que melhores condições de gerar informações aos deputados de forma que estes possam agir com autonomia frente o Executivo.

Seria o caso de se perguntar se o sistema de comissões carioca não estaria em condições ainda melhores que o mineiro para fazer frente ao Executivo, uma vez que o número de comissões é o dobro do encontrado para as secretarias. Tal suposição implicaria em ignorar a debilidade estrutural do sistema comissional na ALERJ. Ao que tudo indica, no Rio de Janeiro, as comissões foram criadas ao sabor de demandas específicas e dispersas e o resultado final dificilmente pode implicar em ganhos informacionais para o poder legislativo.

No caso do Rio Grande do Sul, a existência de apenas 12 comissões leva a uma maior incorporação de temas como no caso da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. Paralelamente, o secretariado conta com 04 pastas: Secretária de Educação; Secretária de Cultura; Secretária de Turismo, Esporte e Lazer e; Secretária de Ciência e Tecnologia. Tal fenômeno evidencia que algumas comissões no RS contêm temas em demasia



o que pode vir a sobrecarregar os seus membros, dificultando a produção de informação e diminuindo o incentivo à especialização.

Por último cabe mencionar que o sistema de comissões permanentes da ALMG não é imune ao fenômeno observado no RS. Entretanto, a incidência de comissões que abrigam mais de uma temática é muito menor do que a verificada na ALERGS, fazendo com que a correspondência entre secretárias de estado e sistema de comissões seja mais direta. Fato curioso é observar que no caso mineiro também se observa fusão de temas na estrutura das secretárias de estado. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social abarca os temas dos Direitos Humanos, da assistência social e questões relacionadas a emprego, renda e trabalho.

Outro aspecto que pode contribuir para uma atuação autônoma do Legislativo frente o Executivo é a existência de estruturas auxiliares às comissões permanentes responsáveis por produzir informação independente. Trata-se de mais um elemento que pode vir a diminuir a assimetria informacional entre Executivo e Legislativo, possibilitando uma atuação ativa da oposição e até mesmo podendo reduzir o grau de delegação de poder conferido ao Executivo pelo Legislativo.

### **Quadro XXIII**

#### **Disponibilidade de Assessoramento Técnico - Científico, Administrativo, Convocação de Audiências Públicas e de Autoridades e Cidadãos**

UF	Assessoramento técnico (científico) permanente por comissão	Assessoramento Administrativo por comissão	Convocar Audiência Pública	Convocar autoridades e cidadãos
MG	Previsto RI (149)	Previsto RI (149)	Previsto RI (100)	Previsto RI (100)
RJ	Não previsto RI	Previsto RI (68)	Previsto RI (61)	Previsto RI (61)
RS	Não previsto RI (48)	Previsto RI (73)	Previsto RI (57)	Previsto RI (57)

Fonte: Elaboração própria à partir da leitura dos Regimentos Internos das Assembléias de MG, RJ e RS

Pela observação do quadro acima estão previstos nas três assembléias, através de seus respectivos RIs, assessoramento administrativo para o sistema de comissões permanentes, possibilidade de convocar audiências públicas e convocar autoridades e cidadãos para prestarem informações. A existência de um órgão de assessoramento administrativo é importante para o próprio funcionamento do sistema, uma vez que cabe a este tipo de assessoria a organização da agenda, a organização das proposições, a convocação de autoridades, convocação e organização das audiências públicas. É através destas que os

legisladores podem se informar a respeito das demandas da sociedade a respeito de uma dada política pública além de receberem especialistas e políticos para enriquecimento do debate técnico e político. A convocação de autoridades e cidadãos visa trazer agentes da sociedade civil e do estado para debater sobre políticas públicas, apresentar suas preferências para os parlamentares e/ou prestar informações acerca do cumprimento de programas de governo e prestar contas em relação a atos ou omissões do Executivo, reforçando o papel fiscalizador do Legislativo.

Apenas a ALMG traz em seu regimento a previsão de assessoramento técnico-científico para as comissões permanentes, ou seja, a assembleia mineira conta com um corpo de especialistas em diversas áreas de políticas públicas e do Direito para auxiliarem e subsidiarem de informações os trabalhos das comissões permanentes. O RI da ALERJ é completamente omissivo em relação a este ponto. Já o RI da ALERGS menciona que a comissão pode contratar serviço técnico-científico especializado ou requerer ajuda de funcionário da assembleia que possua notório saber sobre o tema se houver necessidade.

Uma vez apresentada as normas regimentais que informam a existência ou não de estruturas de assessoramento parlamentar às comissões verificou-se através da utilização de dados inéditos coletados pela pesquisa “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras<sup>91</sup>” a opinião dos parlamentares da atual legislatura sobre o funcionamento da assessoria técnico-legislativa e sobre a administração das assembleias. Foi solicitado ao parlamentar que atribuisse uma nota que variava de 1 a 5, onde 1 significava péssimo funcionamento e 5 ótimo funcionamento. O quadro XVI mostra a frequência de respostas dos deputados referentes ao funcionamento da assessoria técnico-legislativa e a média de cada assembleia<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> O autor agradece ao CEL-DCP e aos coordenadores da pesquisa: Carlos Ranulfo Melo, Fátima Anastasia, Magna Inácio e Mônica Mata Machado de Castro, pela disponibilização de banco de dados para a realização desta dissertação. Daqui em diante me referirei à pesquisa como “Trajetórias”.

<sup>92</sup> Dos 77 deputados da ALMG 63 foram entrevistados. No RJ em um universo de 70 deputados 53 concederam a entrevista. Na ALERGS 46 deputados de um total de 50 foram entrevistados. A média foi calculada da seguinte maneira: multiplicou-se a frequência de respostas dada a uma determinada nota pela própria nota. Os resultados foram somados e posteriormente divididos pelo total de deputados que responderam ao questionário.

**Quadro XXIV**  
**Opinião dos Parlamentares sobre o Funcionamento da Assessoria Técnico-Legislativa**

<b>UF</b>	<b>1</b> <b>(péssimo)</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b> <b>(ótimo)</b>	<b>NSA</b>	<b>Média</b>
<b>MG</b>	-	-	4	22	37	-	4,52
<b>RJ</b>	4	6	12	11	18	2	3,51
<b>RS</b>	-	3	6	21	15	1	4,00

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa “Trajetórias”

O quadro acima mostra que a ALMG apresenta uma assessoria técnico-legislativa avaliada positivamente pelos parlamentares no que se refere ao seu funcionamento: 4,52 em 5 pontos possíveis. O pior valor médio pode ser observado para a assembléia fluminense 3,51. O RS apresenta valor médio de 4,00.

Com relação ao funcionamento da administração das assembléias pode-se observar o mesmo padrão. Novamente a assembléia mineira apresenta o maior valor médio (4,25), enquanto que a ALERJ e a ALERGS apresentam respectivamente os valores médios de 3,55 e 3,61.

**Quadro XXV**  
**Opinião dos Parlamentares sobre o Funcionamento da Administração das Assembléias**

<b>UF</b>	<b>1</b> <b>(péssimo)</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b> <b>(ótimo)</b>	<b>Média</b>
<b>MG</b>	-	3	3	32	25	4,25
<b>RJ</b>	3	6	14	19	11	3,55
<b>RS</b>	1	3	15	21	6	3,61

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da pesquisa “Trajetórias”

Como se pode perceber pelos quadros XXIV e XXV a avaliação dos deputados, na atual legislatura, é coerente com a constatação feita até aqui de que a ALMG encontra-se, do ponto de vista estritamente institucional, em melhores condições de atuar como poder autônomo frente ao Executivo. A assembléia gaúcha se encontra em posição intermediária e o RJ apresenta o pior cenário tendo em vista o seu próprio arranjo institucional. Portanto, existem condições estruturais nas assembléias de MG e RS para que a oposição exerça influência sobre o processo e as decisões legislativas nas comissões permanentes.

Finalmente, resta analisar as variáveis referentes aos poderes do sistema de comissões permanentes, as quais se referem à capacidade do sistema em iniciar legislação, reformular livremente as propostas governamentais, exercer poder conclusivo sobre determinadas matérias e controlar os prazos de tramitação. (SANTOS, 2000).

**Quadro XXVI**  
**Poderes das Comissões Permanentes em MG, RJ e RS**

UF	Iniciar Processo Legislativo	Apresentar Substitutivos, emendas e sub-emendas	Poder Conclusivo	Reversão para o Plenário	Controle sobre os prazos de tramitação
<b>MG</b>	Sim (186)	Sim (226), desde que conste no parecer da comissão.	Sim (103)	Cabe recurso de 1/10 dos parlamentares dentro do prazo de dois dias. (104)	Não
<b>RJ</b>	Sim (84)	Sim (111; 112 e; 113)	Sem informação no RI	Cabe recurso de 1/10 dos parlamentares (26)	Não
<b>RS</b>	Sim (57)	Sim (57)	Sim (72)	Cabe recurso de 1/10 dos parlamentares dentro do prazo de cinco dias. (72)	Não

Fonte: Elaboração própria à partir dos RIs das respectivas assembléias.

Como se pode observar existe grande convergência entre os Regimentos. No que se refere aos poderes das comissões permanentes, nas três assembléias pesquisadas é permitido às comissões permanentes iniciar processo legislativo de leis ordinárias e complementares. Ademais, as comissões também podem apresentar emendas aos projetos de lei, fazendo com que suas preferências sejam consideradas, ou seja, as comissões podem reformular livremente projetos, inclusive os de autoria do Executivo.

Em relação à existência do poder conclusivo do sistema de comissões, na ALMG o artigo 103 do RI confere às comissões permanentes apreciar conclusivamente projetos de lei que versem sobre declaração de utilidade pública, denominação de próprios públicos, resoluções que tratem de subvenção, providência a órgãos da administração pública, manifestação de pesar por falecimento de personalidade pública e manifestações de apoio, aplauso, regozijo, congratulações, repúdio e protesto. Segundo o artigo 104 do RI da ALMG cabe recurso à

decisão da comissão, desde que requerida dentro de um prazo de 48 horas e por 1/10 dos deputados. Na ALERGS, segundo o parágrafo 1º do artigo 72, os projetos rejeitados por maioria absoluta de votos da CCJ terão caráter conclusivo, cabendo recurso de 1/10 dos deputados dentro de um prazo de 5 dias. Um dado que o quadro acima não revela, mas que sem dúvida importa ressaltar é que o sistema de comissões da ALERGS tem poder conclusivo *sobre proposições substantivas*, o que não ocorre na ALMG. Ademais, a leitura do regimento mostra que a CCJ, no caso gaúcho, é dotada de muito poder. O caso do RJ novamente se apresenta de forma peculiar. Apesar do RI da ALERJ fazer menção a reversão de decisão terminativa da comissão, fazendo com que a matéria seja decidida no plenário, não está explícito em quais situações as comissões permanentes têm poder terminativo.

Assim como ocorre na Câmara dos Deputados, as comissões permanentes dos estados pesquisados não possuem controle do tempo de tramitação. Como se sabe, o pedido de urgência é um importante instrumento para acelerar a aprovação da agenda do Executivo, reduzindo o prazo do tempo de tramitação pela metade, principalmente quando suas preferências se afastam das da comissão cujo projeto precisa tramitar. O único recurso que resta às comissões é o parecer oral em plenário.

Um último elemento a ser considerado na análise do poder das comissões permanentes é verificar se a constituição e a atuação de comissões especiais estabelece lógica concorrencial às comissões permanentes. Como já se afirmou a literatura vem apontando a vigência destes órgãos como elementos mitigadores dos poderes das comissões permanentes na Câmara dos Deputados (Pereira e Mueller, 2000 e Inácio, 2007).

O artigo 111 do Regimento Interno (RI) da ALMG versa sobre o funcionamento das comissões especiais<sup>93</sup>. Estas devem ser constituídas por cinco membros com a finalidade de emitir parecer sobre proposta de emenda constitucional, veto a proposição de lei ou pedido de instauração de processo de crime por responsabilidade. Ademais, cabe às comissões especiais em MG aprovar por voto secreto, após argüição pública, membros do Tribunal de Contas do Estado indicados pelo governador, membros do conselho de governo, educação e defesa social, além de presidentes das entidades da administração pública indireta. Diferentemente

---

<sup>93</sup> As comissões especiais são um dos tipos de comissões temporárias previstas na ALMG, ALERGS e ALERJ. Existem também as Comissões de Inquérito e as Comissões de Representação. Para maiores informações ver artigo 110 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa de Minas Gerais; Artigo 75 da ALERGS e; artigo 27 da ALERJ.

do que ocorre na Câmara dos Deputados, as comissões especiais em MG não constituem elemento mitigador do poder das comissões permanentes uma vez que está estabelecido que o Presidente da ALMG não receba requerimento de constituição de Comissão Especial que tenha por objeto matéria afeta à comissão permanente ou mesa da assembléia.

As comissões especiais da ALERGS são constituídas por 12 membros, sem prejuízo aos mesmos no que toca a sua participação nas comissões permanentes, para analisar exclusivamente matérias relevantes não previstas nas competências das comissões permanentes. (Art. 79 RI da ALERGS). Portanto, não constituindo elemento de enfraquecimento das comissões permanentes.

As comissões especiais na ALERJ são regulamentadas pelo artigo 29 do RI. Elas devem ser constituídas para fins predeterminados, sendo que o requerimento de sua abertura pode ser feito pela Mesa Diretora ou por 1/10 dos deputados. No requerimento deve constar a finalidade da comissão, número de membros e prazo de funcionamento. O RI é omissivo no que se refere às matérias afeitas às comissões especiais, o que abre a possibilidade de que estas funcionem de forma concorrencial às permanentes.

Do ponto de vista formal, as comissões nas assembléias legislativas estudadas, assim como ocorre na Câmara dos Deputados, possuem poderes limitados, o que torna incerta a preservação de suas preferências na aprovação final de um projeto de lei. Em todas as assembléias basta requerimento de 1/10 dos parlamentares para que uma decisão conclusiva da comissão seja “derrubada” e a decisão se dê no plenário. Outro elemento que mitiga o poder das comissões é a utilização do pedido de urgência, uma vez que as mesmas não conseguem emitir parecer em tempo hábil. Apesar das comissões poderem emendar livremente as proposições o resultado pode ser uma não decisão. Suponhamos que a emenda afaste o projeto analisado das preferências do Executivo. Duas possibilidades podem acontecer. Ou o projeto é derrotado em plenário, caso o Executivo tenha uma maioria confortável, ou o Executivo pode vetar o projeto de forma parcial ou total.

Considerando os três critérios utilizados para a classificação do sistema de comissões permanentes nos três estados estudados, a saber: **capacidade estrutural**, cujo objetivo foi verificar incentivos institucionais para a aquisição e circulação de informação; **capacidade de fiscalizar o governo**, que observou se o sistema de comissões possui condições estruturais

para reduzir a assimetria informacional existente entre os poderes e o **poder das comissões**, ou seja, a capacidade das mesmas protegerem suas preferências seja pela utilização do poder terminativo ou pelo controle dos prazos pode-se afirmar que do ponto de vista institucional, pode-se concluir que o sistema de comissões permanentes da ALMG se apresenta mais desenvolvido que os demais. A pior situação é a do Rio de Janeiro.

Considerando a análise conjunta dos elementos políticos e institucionais como variáveis importantes para o entendimento do recrutamento para o sistema de comissões permanentes nos estados pesquisados, observou-se ao longo deste capítulo que o RS reúne as melhores condições políticas e institucionais para a atuação das oposições *vis-à-vis* os outros dois estados. Do ponto de vista regimental o sistema de comissões da ALMG é o que se apresenta mais desenvolvido. Entretanto, as regras apenas criam incentivos ou constrangimentos para a ação dos atores políticos. Dito de outra forma, o sistema de comissões permanentes da ALMG pode gerar informações para a atuação autônoma do Legislativo, mas se ele o fará ou não é uma questão que depende de verificação empírica. Uma vez que o peso político das oposições em MG é inferior se comparado com a oposição no RS acredita-se que as “vantagens” institucionais apresentadas pelo sistema de comissões da ALMG são balanceadas pela capacidade das oposições atuarem na ALERGS. Tal fato ocorre devido a estruturação da competição política por parte dos partidos políticos no RS. Em decorrência desta observa-se representação significativa da oposição no parlamento gaúcho. Ademais da representação numérica das oposições a regra da proporcionalidade beneficia a oposição no RS conferindo a esta espaços de poder no parlamento, inclusive no interior do sistema de comissões permanentes. Verificadas a correlação de forças políticas nas assembleias, a existência de espaços para a atuação das oposições e classificado o sistema de comissões nos estados pesquisados, observar-se-á no próximo capítulo o impacto das variáveis políticas e institucionais sobre a nomeação dos parlamentares para a comissão de constituição e justiça e para a comissão responsável pela fiscalização orçamentária.

#### **4. Do Recrutamento Parlamentar para o Sistema de Comissões Permanentes.**

A literatura especializada sobre o tema do recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes ressalta que os líderes partidários, ao indicarem os deputados para as comissões estratégicas levam em consideração critérios tais como a lealdade partidária, a *expertise* e senioridade. (Santos, 2003 e 2007; Müller, 2005 e; Santos e Almeida, 2005).

O presente capítulo tem como objetivo principal verificar o padrão de recrutamento para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e para comissão responsável pela fiscalização financeira e orçamentária (CFO) nas assembleias legislativas pesquisadas. Outro objetivo do capítulo é verificar como se distribui a presidência e vice-presidência das comissões analisadas entre os partidos, a fim de se verificar se o Executivo tenta dominá-las em decorrência do caráter estratégico das mesmas no processo legislativo.

A expectativa assumida neste trabalho é a de que não existe um único padrão de recrutamento para as comissões estratégicas nos legislativos estaduais. Espera-se que em função da dinâmica política estadual e da capacidade de atuação das oposições assim como em função do grau de desenvolvimento institucional do sistema de comissões ocorram variações no recrutamento de um Estado para outro.

Foi demonstrado nos dois capítulos anteriores que existem variações importantes nos estados quando se compara a dinâmica da disputada política eleitoral e a organização institucional das assembleias. Constatou-se que o RS apresenta um alto grau de estruturação do sistema partidário, o que confere força representativa às oposições no Estado. Ademais, verificou-se que além da representatividade obtida pelas oposições na ALERGS, as mesmas também podem ocupar postos de poder importantes dentro da estrutura legislativa. Desta forma, as oposições teriam recursos de poder importantes para atuarem como veto ao Executivo. Em Minas Gerais observou-se um sistema partidário em vias de estruturação. O PT principal partido de oposição ao PSDB no estado ainda não se apresenta como oposição efetiva em termos numéricos (Nunes, 2008). Entretanto, constatou-se que regimentalmente existem recursos parlamentares disponíveis às oposições para que estas possam vir a atuar de forma autônoma frente o Executivo. O Rio de Janeiro, por sua vez, é caracterizado atualmente pela desestruturação do sistema partidário, o que pode ser parcialmente explicado pela perda de força do PDT e do conjunto dos partidos situados à esquerda naquele Estado. A possibilidade



de uma oposição partidariamente organizada se fazer representar na ALERJ, como obstáculo à agenda e aos interesses do Executivo é pequena, mesmo o RI da Casa possibilitando muitos direitos e recursos parlamentares que poderiam ser utilizados. Os dados sobre o sistema partidário e o alto grau de descentralização dos trabalhos legislativos indicam que a Assembléia fluminense caracteriza-se por um viés distributivista.

Em relação à organização institucional do sistema de comissões permanentes, Minas Gerais apresenta a melhor estrutura regimental para a produção de informação e sua conseqüente distribuição. Entretanto a fragilidade da oposição no Estado, se comparada com a capacidade de atuação das oposições do Rio Grande do Sul, permite dizer que o sistema de comissões da ALERGS coloca-se em posição equivalente ao mineiro, compensando as desvantagens estritamente regimentais.

Isto posto é possível qualificar as hipóteses anunciadas na introdução deste trabalho, com base nas duas premissas assumidas. A primeira suposição feita é de que quanto mais desenvolvido for o sistema de comissões permanentes, mais cuidadosos serão os partidos na indicação dos seus representantes para as comissões estratégicas. A segunda premissa é referente a capacidade de atuação das oposições. Quanto mais competitiva a oposição no interior do Legislativo, mais cuidadosos serão os partidos na indicação de seus representantes para as comissões estratégicas.

A associação das hipóteses com as assembleias estudadas foi a seguinte:

H1. Nos estados onde o sistema de comissões encontra-se mais institucionalizado, mais desenvolvido, espera-se que os líderes partidários, ao indicarem os membros das comissões estratégicas, priorizem critérios como a *expertise* e a senioridade. Espera-se verificar este padrão para as assembleias de MG e RS;

H2. Nos estados onde a oposição parlamentar encontra-se em melhores condições de atuar como ator de veto espera-se que os líderes partidários, ao indicarem os membros das comissões estratégicas, adotem como critério prioritário a lealdade política dos parlamentares. Espera-se verificar este padrão na ALERGS.

H3. Na ausência de um sistema de comissões desenvolvido e diante de uma oposição dotada de baixa competitividade, os critérios acima elencados tendem a não prevalecer, abrindo espaço para a auto-indicação. Espera-se verificar este padrão na ALERJ.

Para o teste das hipóteses anunciadas acima faz-se necessário algumas explicações acerca da construção do banco de dados e das variáveis utilizadas.

Os dados obtidos referentes à participação dos parlamentares na CCJ e na CFO para as três assembleias foram sistematizados em um banco cuja matriz apresenta 425 casos, sendo a entrada por deputados na legislatura. Os dados coletados sobre as comissões da ALMG, da ALERJ e ALERGS são referentes a dez anos de funcionamento das casas legislativas<sup>94</sup> (1999 a 2008). O banco possui variáveis referentes à origem do deputado (*background*) tais como, escolaridade, formação, atividade profissional, exercício de outro cargo público e filiação partidária na legislatura. O acompanhamento do recrutamento para as comissões foi feito a cada biênio, seguindo o seu processo de renovação. Para cada deputado procurou se verificar: a) a participação ou não nas comissões, o que foi operacionalizado por meio de uma variável binária (um para participação e zero para não participação) – como os dados serão analisados de forma desagregada por Estado para se verificar o padrão de recrutamento para as duas comissões em estudo, foi criada outra variável binária para todos os parlamentares no Estado que participaram das comissões (*participação na CCJ “ccj” e participação na comissão de fiscalização financeira e orçamentária “cfo”*); b) a função desempenhada pelo parlamentar nas comissões.

A partir da observação dos dados foram construídas variáveis que permitem a realização dos testes empíricos pretendidos neste trabalho. A primeira destas visa verificar se o parlamentar possui senioridade. Observou-se a quantidade de mandatos como deputado estadual. Foi considerado sênior o deputado que possui mais de dois mandatos. Em função do padrão de carreira vigente no Brasil (Samuels, 2003) considerou-se, também, sênior o parlamentar que exerceu o cargo de Senador ou Deputado Federal. A variável binária recebeu o nome *senioridade (o deputado possui senioridade? Experiência parlamentar?)* e admite o valor um para parlamentares *seniors* e zero para parlamentares neófitos. Obviamente, deputados seniores detêm maior *expertise* no que se refere ao trabalho legislativo (domínio do

---

<sup>94</sup> Em Minas Gerais tal período corresponde a 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup> e 16<sup>a</sup> legislaturas. No Rio de Janeiro o período compreende a 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> legislaturas. Na ALERGS o tempo de cobertura é referente 50<sup>a</sup>, 51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas.

regimento, contato com a burocracia da casa, conhecimento sobre os demais parlamentares, etc.).

Da observação do exercício de cargos no Executivo, eletivos ou não, foi construída a variável *Expert-Executivo* (*o deputado possui expertise prévia em função de atuação política em cargos do Executivo?*). Foi verificado se os parlamentares já haviam exercido previamente mandato de presidente, governador, prefeito, ministro de estado, secretário de estado e secretário municipal. O deputado que exerceu cargo no Executivo recebeu o valor um, enquanto que, o deputado que não exerceu cargo no Executivo recebeu o valor zero. Tal variável é uma *proxy* para se verificar *expertise*.

Duas outras variáveis foram construídas levando em consideração a formação profissional do parlamentar e sua atividade profissional a fim de verificar se o mesmo possui expertise prévia para integrar a CCJ (*Expert-ccj*) e a CFO (*Expert-cfo*). Novamente cada uma das variáveis admite duas categorias. Um para a posse de *expertise* por parte do parlamento e zero para o não perito. Foi considerado perito no caso da CCJ o parlamentar com formação em direito. Peritos na temática de fiscalização financeira e orçamentária foram todos os parlamentares com formação acadêmica e/ou escolar<sup>95</sup> na área de administração, economia e contábeis e ou exercício profissional de administrador de empresas, fiscal de rendas, fiscal de receitas e empresário.

A lealdade partidária foi operacionalizada por meio da ocorrência ou não de troca de legenda por parte do deputado. Para se verificar as migrações partidárias levou-se em conta a filiação do parlamentar no início de cada legislatura<sup>96</sup>. Desta forma parlamentares que exerceram apenas um mandato entraram no banco como “sem informação”. Para os demais se criou uma variável binária, onde se registrou a mudança com o valor um e a não migração com o valor zero. Outra preocupação referente ao partido foi classificá-lo tendo como referência o partido do governador. Desta forma foi possível verificar o posicionamento dos presidentes e vice-presidentes das comissões com relação ao partido do governador (*partido do governador*,

---

<sup>95</sup> Considerou-se peritos Técnicos em Contabilidade e Técnicos em Administração.

<sup>96</sup> Não foi possível acompanhar a trajetória partidária dos deputados em decorrência da dificuldade de disponibilidade dos dados, coleta e sistematização dos mesmos. Portanto, não foi possível verificar de forma precisa o número de migrações partidárias e tempo de filiação dos parlamentares.

*partido da coligação vencedora, partido da coligação perdedora “desafiante” e partido “independente”*), e se, e em que contexto, o Executivo tenta controlar as duas comissões.

Para cinco variáveis independentes não foi possível obter informação para todos os deputados: a variável *Senioridade* apresentou 03 casos; *Expert-CCJ* 106 casos; *Expert-CFO* 32 casos; *Expert – Executivo* 13 casos e *Migração* 229 casos. Para a realização dos testes que serão apresentados abaixo se optou por utilizar as variáveis *Senioridade* e *Expert – Executivo* da maneira como estavam devido ao baixo percentual de casos perdidos que possuíam. A variável *Expert – CFO* possuía um número considerável de casos perdidos, porém tais casos eram distribuídos entre os três estados pesquisados, o que minimizou o percentual de casos perdidos por modelo. Já para as variáveis *Expert – CCJ* e *Migração* foi necessária uma recodificação. Foram construídas duas variáveis indicadoras para cada, de modo que os casos sem informação serviram de categoria de referência. Tal medida permite comparabilidade entre os deputados cujo as informações existem.

Primeiramente observemos o posicionamento dos partidos dos presidentes e vice-presidentes das comissões em destaque. No período estudado, observa-se na composição da CCJ que em MG e no RS houveram presidentes de partidos da coligação perdedora. Tal fato foi verificado no período que corresponde ao governo de Itamar Franco (PMDB) e Olívio Dutra (PT). Ambos os governos são marcados por dificuldades por parte dos governadores em construir maiorias estáveis. Em MG registra-se a ocorrência do partido do governador presidindo por duas vezes a comissão de Constituição e Justiça. Uma durante o governo Itamar Franco e a outra no segundo mandato de Aécio Neves. No primeiro mandato de Aécio Neves a CCJ foi presidida por um partido da coligação vencedora e por um partido independente. No RS observa-se que o partido do governador Germano Rigotto (PMDB) exerceu controle sobre a comissão (2003-2006). Durante o período analisado para o governo de Yeda Crusius (PSDB) a CCJ foi presidida por um partido que não pertencia a nenhuma das coligações, cabendo a vice-presidência também a partidos independentes.

**Quadro XXVII**  
**Posição do Partido do Presidente e Vice-Presidente da CCJ frente o Partido do Governador.**

UF	Governador/ Período	Partido do Presidente	Posição do Partido*	Partido do Vice-Presidente	Posição do Partido
<b>MG</b>	Itamar 1999-2002	PSDB PMDB	CP PG	PL PMDB	CV PG
	Neves 1 2003-2006	PPB(PP) PMDB	CV PI	PMDB	PI
	Neves 2 2007-2008	PSDB	PG	PMDB	PI
<b>RJ</b>	Garotinho 1999-2002	PDT	PG	PPB(PP)	CP
	Rosinha 2003-2006	PMDB	PI	PSC PT	CV CP
	Cabral 2007-2008	PMDB	PG	PMDB	PG
<b>RS</b>	Dutra 1999-2002	PMDB PDT	CP PI	PMDB PDT	CP PI
	Rigotto 2003-2006	PMDB	PG	PMDB	PG
	Crusius 2007-2008	PP	PI	PP PTB	PI PI

Fonte: Elaboração própria à partir do banco de dados do autor.

\* Partido do Governador (PG); Partido da Coligação Vencedora (CV); partido da Coligação Perdedora (CP) e; Partido Independente (PI)

No RJ o partido do governador presidiu a CCJ em duas ocasiões em um total de três partidos. Tal fato foi observado durante o governo de Anthony Garotinho (PDT) e no atual mandato de Sérgio Cabral (PMDB). Durante o governo de Rosinha Garotinho (PSB) a CCJ foi presidida pelo PMDB, partido que não integrava nenhuma das coligações eleitorais.

Com relação ao cargo de vice-presidente da CCJ observou-se que em duas ocasiões parlamentares dos partidos da coligação perdedora foram vice-presidentes da comissão. Uma durante o governo de Garotinho e outra durante o governo de Rosinha Garotinho (PSB). Parlamentares de partidos da coligação vencedora e do partido do governador foram vice-presidentes durante os governos de Rosinha Garotinho e Sérgio Cabral. Destaque para o controle da presidência e vice-presidência da CCJ no governo de Sérgio Cabral.

Enquanto no Rio de Janeiro não se registrou a presença da coalizão perdedora na Presidência da CCJ, cabe notar que Minas Gerais e Rio Grande do Sul tiveram uma ocorrência cada.

**Quadro XXVIII**  
**Posição do Partido do Presidente e Vice-Presidente da CFO frente o Partido do Governador.**

UF	Governador/ Período	Partido do Presidente	Posição do Partido*	Partido do Vice-Presidente	Posição do Partido
<b>MG</b>	Itamar 1999-2002	PSDB PMDB	CP PG	PSDB PDT	CP PI
	Neves 1 2003-2006	PSDB	PG	PL	CP
	Neves 2 2007-2008	PSDB	PG	DEM(PFL)	CV
<b>RJ</b>	Garotinho 1999-2002	PMDB	PI	PMDB	PI
	Rosinha 2003-2006	PMDB PSDB	PI PI	PMDB PSDB	PI PI
	Cabral 2007-2008	PMDB	PG	PMDB	PG
<b>RS</b>	Dutra 1999-2002	PT PPB	PG PI	PT PMDB	PG CP
	Rigotto 2003-2006	PMDB	PG	PFL PMDB PDT	PI PG PI
	Crusius 2007-2008	PSDB	PG	PSDB DEM(PFL)	PG CV

Fonte: Elaboração própria à partir do banco de dados do autor.

\* Partido do Governador (PG); Partido da Coligação Vencedora (CV); partido da Coligação Perdedora (CP) e; Partido Independente (PI)

A partir da observação dos partidos que ocuparam a presidência da CFO, constatou-se que no RS há uma dominância do partido do governador. Três observações em quatro. Em apenas uma ocasião um partido de coligação perdedora obtém a vice-presidência da CFO. Tal fato ocorre durante o governo de Olívio Dutra. O governo de Yeda Crusius é marcado por uma tentativa da governadora em controlar a comissão, pois além do presidente da comissão pertencer ao partido da governadora, o vice-presidente é de um partido da coligação vencedora. Em MG durante o governo de Itamar Franco há um registro de presidente da comissão pertencente à coligação perdedora. No mais se observou uma dominância do partido do governador. Em duas ocasiões se observou vice-presidentes pertencentes a partidos da coligação perdedora. Nos governos Itamar Franco e no primeiro mandato de Aécio Neves. No Rio de Janeiro, tal como acontece com a CCJ, o partido do governador Sérgio Cabral, controlou a comissão. Durante os governos de Anthony Garotinho e Rosinha Garotinho a comissão foi presidida por parlamentares que não pertenciam a nenhuma das coligações.

Contudo, a observação dos quadros acima não permite afirmações definitivas. A distribuição das presidências e vice-presidências das comissões parece evidenciar a prevalência da regra

da proporcionalidade. Exceção a este aspecto deve ser feita aos governos de Yeda Crusius no RS no caso da CFO e no RJ para o governo de Anthony Garotinho para a CCJ.

A seguir será apresentado o modelo de regressão logística binária referente à participação do parlamentar na CCJ. A partir da observação da tabela abaixo se constata que a variável independente *senioridade* apresenta efeito positivo sobre a chance de o parlamentar integrar a comissão, sendo que os respectivos efeitos percentuais para MG, RJ e RS foram 14%, 20,5% e 273%. A variável apresentou significância estatística para o caso do Rio Grande do Sul<sup>97</sup>.

O fato de o deputado ter conhecimento prévio com relação ao tema da CCJ demonstrou os seguintes resultados. Considerando o grupo de referência, ser perito no assunto aumenta em 201% as chances de um parlamentar mineiro ser recrutado para a comissão, sendo o efeito significativo. Deputados sem expertise possuem 36% a menos de chance de participarem da comissão em relação ao grupo de referência. No Rio de Janeiro ser perito ou não no tema da comissão carregou positivamente sendo que a chance do *expert* participar é de 33% enquanto que a do não *expert* é de 3,5%. No RS a variável *expert* teve efeito positivo, aumentando a chance do parlamentar gaúcho de participar da CCJ em 63%. Deve ser ressaltado que o fato do parlamentar não possuir *expertise* diminui em 7,2% a chance de o parlamentar ser recrutado para a comissão na ALERGS.

---

<sup>97</sup> Devido ao fato de que o presente estudo não utiliza dados amostrados aleatoriamente, há controvérsias quanto ao uso dos testes de significância nas análises inferenciais nessas circunstâncias. Entretanto, optou-se aqui por apresentar tais resultados em função de seu uso disseminado mesmo em estudos em que os dados não são aleatórios. Cabe ressaltar que nenhum coeficiente deixará de ser analisado com base no teste de significância, e este servirá apenas como mais um indicador da força das associações.

**Tabela 1. Modelo de Regressão Logística Binária**

Variável Dependente: Participação na CCJ						
	Minas Gerais		Rio de Janeiro		Rio Grande do Sul	
	B (Erro Padrão)	Exp(B) (%)	B (Erro Padrão)	Exp(B) (%)	B (Erro Padrão)	Exp(B) (%)
Constante	-1,486*** (0,456)	0,226 (77,4)	-1,308*** (0,453)	0,270 (73)	-0,135 (0,557)	0,874 (12,6)
Senioridade	0,134 (0,411)	1,143 (14,3)	0,186 (0,438)	1,205 (20,5)	1,316** (0,546)	3,729 (273)
Expert-CCJ (SI)						
Não Expert	-0,474 (0,494)	0,632 (36,8)	0,034 (0,475)	1,035 (3,5)	-0,075 (0,543)	0,928 (7,2)
Expert	1,102** (0,510)	3,009 (201)	0,285 (0,565)	1,330 (33)	0,448 (0,749)	1,629 (63)
Expert – Executivo	-0,208 (0,400)	0,812 (18,8)	-0,243 (0,406)	0,784 (21,6)	0,038 (0,442)	1,039 (3,9)
Migração (SI)						
Não Migrou	0,949** (0,456)	2,582 (158,2)	1,014** (0,455)	2,756 (175,6)	0,532 (0,491)	1,703 (70,3)
Migrou	1,134** (0,511)	3,108 (210,8)	1,730*** (0,528)	5,643 (464,3)	- -	- -
N	157		147		108	
Qui-quadrado	20,468***		18,980***		15,893***	
Grau de liberdade	6		6		5	
Nagelkerke <sup>98</sup> R <sup>2</sup>	0,173		0,167		0,188	

\*\* Significativo a 0,05

\*\*\* Significativo a 0,01

Fonte: Elaboração própria à partir de banco de dados.

O exercício de cargo eletivo ou não no Executivo apresentou os seguintes efeitos: a variável independente *Expert-Executivo* apresentou efeito negativo sobre a chance do parlamentar integrar a CCJ em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, sendo os respectivos valores percentuais 18,8% e 21,6%. Para o RS a associação foi positiva, porém pequena. Ter exercido um cargo no Executivo aumenta em 4% a chance de o parlamentar gaúcho ser recrutado para a comissão.

<sup>98</sup> O Nagelkerke R<sup>2</sup> é apenas uma aproximação do R<sup>2</sup> ajustado dos modelos lineares (mínimos quadrados ordinários), dado que também varia de 0 a 1. Ele não fornece a porcentagem da variância explicada pelo modelo, mas é apenas uma medida da força de associação das variáveis do modelo. O Nagelkerke R<sup>2</sup> costuma gerar valores mais baixos do que o R<sup>2</sup> ajustado (Garson, 2008).



Por fim, verificou-se o impacto da migração partidária sobre o recrutamento como forma de se medir se a lealdade ao partido impacta no recrutamento para a CCJ. Migrar ou não migrar em MG tem efeito positivo sobre o recrutamento e apresenta significância estatística, tendo como referência os parlamentares sem informação. Destaca-se o fato de que migrar apresenta valor superior a não migrar em MG sendo os respectivos valores percentuais das probabilidades de recrutamento do parlamentar são de 210,8% e 158,2%. O mesmo padrão foi observado para o RJ sendo que os deputados que não migram aumentam sua chance de participar da CCJ em 175,6% e os que migram aumentam em 416%. As variáveis não migrar e migrar se mostraram significativas estatisticamente. O Rio Grande do Sul apresentou apenas quatro casos de migrações e todos os deputados que migraram participaram da comissão. Optou-se por agregar estes quatro casos ao grupo de referência e testar o impacto de não migração de partido<sup>99</sup>. Os parlamentares que não mudam de partido no RS aumentam a chance de serem recrutados para a CCJ em 70,3% em relação ao grupo de referência.

A tabela abaixo apresenta o impacto das mesmas variáveis sobre o recrutamento dos parlamentares para a CFO. Observa-se que a senioridade apresenta efeito positivo sobre a participação dos parlamentares na comissão em MG e no RS, sendo que o coeficiente apresentou significância estatística para o RS. Os valores percentuais para MG e RS são respectivamente de 8,2% e 249,8%. Desta forma, pode-se dizer que o impacto da senioridade é muito importante para o parlamentar integrar a CFO no RS. A senioridade no RJ diminui em 7,5% a chance do parlamentar integrar a CFO.

---

<sup>99</sup> O mesmo procedimento foi adotado para se testar o impacto de não migração do parlamentar sobre o recrutamento do mesmo para a CFO.

**Tabela 2. Modelo de Regressão Logística Binária**

Variável Dependente: Participação na CFO						
	Minas Gerais		Rio de Janeiro		Rio Grande do Sul	
	B (Erro Padrão)	Exp(B) (%)	B (Erro Padrão)	Exp(B) (%)	B (Erro Padrão)	Exp(B) (%)
Constante	-2,585*** (0,477)	0,075 (92,5)	-1,406*** (0,330)	0,245 (75,5)	-0,537 (0,412)	0,584 (41,6)
Senioridade	0,079 (0,425)	1,082 (8,2)	-0,078 (0,461)	0,925 (7,5)	1,252*** (0,594)	3,498 (249,8)
Expert-CFO	0,526 (0,414)	1,693 (69,3)	0,534 (0,418)	1,706 (70,6)	0,460 (0,632)	1,585 (58,5)
Expert - Executivo	1,023** (0,413)	2,782 (178,2)	0,122 (0,413)	1,129 (13)	0,568 (0,498)	1,764 (76,4)
Migração (SI)						
Não Migrou	2,036*** (0,484)	7,660 (666)	0,698 (0,477)	2,010 (101)	1,405** (0,562)	4,075 (307,5)
Migrou	1,300** (0,545)	3,668 (266,8)	1,641*** (0,537)	5,159 (416)	- -	- -
N	150		140		102	
Qui-quadrado	30,238***		15,209***		22,215***	
Grau de liberdade	5		5		4	
Nagelkerke R Quadrado	0,258		0,143		0,275	

\*\* Significativo a 0,05

\*\*\* Significativo a 0,01

Fonte: Elaboração própria à partir de banco de dados.

O efeito da variável independente *Expert-CFO* sobre o recrutamento do parlamentar foi positivo nos três estados. Dito de outra forma, possuir conhecimento prévio na área econômica aumenta a chance de participação do parlamentar na CFO, sendo que MG, RJ e RS apresentam os respectivos efeitos percentuais 69,3%, 70,6% e 58,5%.

O exercício de cargo no Executivo (*Expert-Executivo*), também mostrou ter efeito positivo sobre o recrutamento dos parlamentares para a CFO nos três estados analisados. O coeficiente apresentou significância estatística em MG, sendo que o deputado com experiência no Executivo aumenta sua chance de ser recrutado para a comissão em 178,2%. Os efeitos percentuais para o RJ e o RS são respectivamente de 13% e de 76,4%.

Com relação ao impacto da migração sobre a participação do deputado na CFO em MG observa-se que a chance do deputado não migrante participar da comissão é maior do que a migrante, apesar dos coeficientes serem positivos e significativos estatisticamente, considerando o grupo de referência (SI). A chance de deputados não migrantes participarem da CFO é de 666% em relação ao grupo de referência. No Rio de Janeiro a chance do parlamentar migrante participar da comissão é maior do que a do não migrante. O coeficiente do migrante apresentou significância estatística. A chance do parlamentar que migrou de partido participar da CFO na ALERJ é de 416% frente 101% de chances do deputado que não migra. No RS não migrar apresentou coeficiente positivo e significativo aumentando a chance do mesmo em compor a CFO em 307,5%.

Resumidamente o padrão de recrutamento para a CCJ nos estados foi o seguinte: em MG são recrutados para a comissão tanto deputados migrantes como não migrantes, o que permite afirmar que a dimensão da lealdade ao partido não é um critério importante a ser considerado pelos líderes ao selecionarem os parlamentares para a comissão. Deputados que possuem conhecimento prévio do tema da comissão em função de sua formação acadêmica e/ou desempenho de atividade profissional tem maiores chances de integrar a CCJ. No Rio de Janeiro observou-se que a lealdade partidária não é um elemento definidor para o recrutamento do parlamentar para a comissão; a diferença em relação a Minas Gerais é que a chance dos deputados migrantes em participar da comissão é maior do que a dos não migrantes. Deputados que possuem expertise prévia no tema da comissão e senioridade tem maiores chances de participar da comissão. Mas deve se destacar que não possuir *expertise* prévia também apresentou efeito positivo para o Rio de Janeiro, o que pode dificultar o estabelecimento de um padrão. Ter exercido cargo no Poder Executivo diminui a chance do parlamentar ser recrutado para a CCJ. No Rio Grande do Sul parlamentares que acumulam mandatos no legislativo, não migrantes, peritos no tema da comissão e que já exerceram algum cargo no Executivo apresentam maiores chances de compor a CCJ.

Considerando as hipóteses enunciadas na introdução deste trabalho e sua posterior qualificação apresentada acima se conclui que a hipótese 01 foi confirmada para a CCJ. Observou-se em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, estados que apresentam assembleias com sistemas de comissões permanentes desenvolvidos, que os líderes partidários, ao indicarem os membros da comissão, priorizam parlamentares dotados de *expertise* e senioridade. Contudo, pode-se afirmar que tais critérios são mais rígidos na ALERGS do que na ALMG, pois, todas

as variáveis apresentaram efeitos positivos sobre o recrutamento no Rio Grande do Sul, enquanto que a variável *Expert-Executivo* apresentou efeito negativo em Minas Gerais.

Constatou-se também para a CCJ a confirmação da hipótese 02. No Rio Grande do Sul onde o cenário de competição político eleitoral é mais estruturado e conseqüentemente a oposição se encontra em melhores condições de atuar como ator de veto ao Executivo, deputados que não migram de partido tem maiores chances de integrar a comissão.

Com relação à hipótese 03 esperava-se não ser possível estabelecer um padrão para o recrutamento da comissão em um cenário que apresentasse um sistema de comissões pouco desenvolvido e baixa competitividade das oposições. Tal configuração se observa no Rio de Janeiro, entretanto, a hipótese foi parcialmente comprovada. A senioridade é um critério para a alocação do parlamentar na CCJ. Ser perito ou não mostrou efeito positivo para ambas as variáveis, o que dificulta o estabelecimento de um padrão para o recrutamento na CCJ baseado no conhecimento prévio do parlamentar. Diferentemente do que foi observado no caso gaúcho e mineiro. Deputados que migram de partido tem maiores chances que deputados que não migram de participar da comissão.

Quando se observa a CFO é possível estabelecer os seguintes critérios para os estados: no Estado de Minas Gerais parlamentares que já exerceram cargo no poder Executivo, dotados de senioridade e peritos no tema da comissão têm maiores possibilidades de serem indicados para a comissão. Parlamentares que não migram também têm maiores chances de serem indicados para a comissão em comparação com os deputados migrantes. No Rio de Janeiro as chances de indicação do parlamentar para a CFO aumentam em função do conhecimento prévio do parlamentar em função de sua formação e/ou atividade profissional. O exercício de cargo no Executivo também apresenta impacto positivo. Na ALERJ parlamentares que migram tem maiores chances de serem nomeados para a CFO frente os não migrantes. Experiência parlamentar apresentou efeito negativo no caso do Rio de Janeiro. Na ALERGS as variáveis senioridade, expertise, exercício de cargo no Executivo e lealdade política (deputados não migrantes) mostraram-se como critérios relevantes para recrutamento do parlamentar para a composição da CFO.

Isto posto, pode-se dizer que a hipótese 1 também foi corroborada para a CFO nos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ou seja, nos Estados que apresentam um grau mais

avançado de desenvolvimento institucional do sistema de comissões permanentes observou-se que as chances de parlamentares dotados de *expertise* e senioridade serem recrutados para a CFO aumentam. Em Minas Gerais ter exercido cargo no Executivo (*Expert-Executivo*) é a variável que apresenta o maior efeito sobre o recrutamento, enquanto que no Rio Grande do Sul é a experiência parlamentar (*senioridade*).

A hipótese 2 também foi corroborada. Lealdade partidária é um critério importante para a alocação dos deputados na CFO no Rio Grande do Sul, Estado que apresenta maior possibilidade para a atuação das oposições.

A hipótese 3, que pode ser aplicado ao cenário institucional e político do Rio de Janeiro, previa a impossibilidade de definição de padrão para o recrutamento no Estado. Entretanto, observou-se que deputados peritos no tema da comissão, assim como deputados que já exerceram cargos no Executivo tem maiores chances de serem indicados para comissão, ainda que os coeficientes não tenham apresentado significância estatística. Por outro lado, o Rio de Janeiro é o único Estado onde a senioridade impacta de forma negativa a chance de o deputado ir para a CFO. Finalmente, tal como correu para a CCJ, deve ser ressaltado que parlamentares que migram tem maiores chances de participar da CFO do que parlamentares que não migram: se é razoável supor que a migração tem como um dos seus objetivos a busca de um melhor posicionamento no interior do Poder Legislativo (Melo, 2004), o Rio de Janeiro parece um caso onde tal estratégia é premiada. Percebe-se ampla liberdade de movimentos dos deputados, o que reforça os indicativos da vigência de uma organização distributiva na ALERJ.

Desta forma, o presente trabalho cumpriu o objetivo que se propôs. Foi possível especificar os critérios adotados pelos líderes ao indicarem parlamentares para as comissões em tela. Observou-se, também, a existência de variação desses critérios quando se compara as assembleias.

O grau de desenvolvimento institucional do sistema de comissões e a existência de uma oposição parlamentar competitiva mostraram exercer influência sobre o recrutamento dos parlamentares para as comissões estratégicas.

Em decorrência do arranjo federativo vigente no Brasil, perceber a influência da dinâmica política estadual – em especial no que se refere à estrutura de competição do sistema

partidário e à competitividade das oposições – se mostrou extremamente importante sobre a escolha dos líderes para nomear parlamentares para as comissões estratégicas.

Entretanto, o principal objetivo desta dissertação foi o de colaborar para o entendimento do Legislativo brasileiro no nível sub-nacional. Foi realizada uma primeira aproximação sobre o tema do recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes de assembleias legislativas. Este trabalho serve de motivação para futuras pesquisas que tenham como objeto as assembleias legislativas estaduais. Contudo, a dissertação apresenta certas limitações analíticas, que serão explicitadas nas considerações finais juntamente com os principais achados deste trabalho.

## 5. Considerações Finais

Esta dissertação insere-se em um esforço recente, na literatura brasileira, de estudar o funcionamento dos legislativos subnacionais. Ela beneficiou-se de projeto desenvolvido pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP).

Trata-se da pesquisa “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”<sup>100</sup> que entre os meses de setembro de 2007 e fevereiro de 2008, aplicou um *survey* a deputados estaduais de doze estados da federação<sup>101</sup>. Do total de 624 deputados que constituíam o universo 513 foram entrevistados. A elaboração desta dissertação foi imensamente beneficiada pelos debates realizados entre os pesquisadores do CEL-DCP e pelos trabalhos de campo feitos ao longo da pesquisa.

Mais especificamente, a constatação de que existe um consenso na literatura a respeito da fragilidade do sistema de comissões permanentes no Brasil – em função da existência de poucos incentivos institucionais para a aquisição e distribuição de informação no Legislativo brasileiro, da centralização dos trabalhos legislativos nas mãos das lideranças partidárias, da utilização do pedido de urgência, etc. – serviu de motivação para se pesquisar o sistema de comissões nos estados. Ao invés de simplesmente aceitar o “padrão nacional”, o objetivo foi entender o quadro em algumas assembleias estaduais.

O presente trabalho apresentou como tema o recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes nas assembleias legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2008. Foi analisado o recrutamento para a Comissão de Constituição e a Comissão ligada ao orçamento e controle das finanças em cada um dos estados, com o objetivo de verificar qual critério adotado pelos líderes para a sua composição. A idéia central foi o de especificar se existe alguma variação desses critérios nas assembleias, ou até mesmo se não é possível detectar qualquer tipo de critério. Dito de outra forma, a pesquisa procurou verificar o impacto do grau de desenvolvimento institucional do sistema de

---

<sup>100</sup> O projeto contou com o financiamento da FAPEMIG, CNPq e CAPES.

<sup>101</sup> Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

comissões e da existência de uma oposição parlamentar competitiva sobre o recrutamento parlamentar para as duas comissões.

A escolha de tais comissões explica-se pelo seu caráter estratégico. À Comissão de Constituição e Justiça cabe oferecer parecer sobre a constitucionalidade dos projetos encaminhados às assembleias, enquanto a Comissão de Finanças e Orçamento aprecia a adequação financeira das proposições. Tais comissões são consideradas estratégicas no processo legislativo, uma vez que podem barrar projetos de lei, alegando inconstitucionalidade ou inadequação à peça orçamentária.

A escolha das Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul para a investigação da organização e funcionamento dos sistemas de comissões estaduais foi justificado com base em três motivos. O primeiro, relacionado ao tamanho das Assembleias. Assembleias que apresentam um número reduzido de deputados tendem a apresentar um sistema de comissões pouco desenvolvido devido à existência de poucos incentivos institucionais à especialização dos deputados e à racionalização dos trabalhos legislativos. Optou-se, portanto, por analisar assembleias que possuíssem um maior número de cadeiras. O segundo e terceiros motivos estavam relacionados às variáveis independentes: a suposição foi de que haveria, nos três estados, variações significativas no que se refere aos regimentos das assembleias e à dinâmica da competição político eleitoral.

O recorte longitudinal de 10 anos, ou duas legislaturas e meia (1998-2003; 2003-2007 e 2007-2008), permitiu perceber alterações regimentais e funcionais nos sistemas de comissões, verificar o padrão de recrutamento para as comissões pesquisadas e analisar as alterações no padrão de competição política nos estados considerados.

A literatura que versa sobre o recrutamento para o sistema de comissões permanentes na Câmara dos Deputados enfatiza que a indicação dos líderes para comissões estratégicas tende a obedecer a determinados critérios. Segundo diversos autores, os líderes valorizam quesitos como lealdade, *expertise* e senioridade para indicar os parlamentares que irão compor as comissões estratégicas no interior do Poder Legislativo (Santos, 2003 e 2007; Müller, 2005 e; Santos e Almeida, 2005).



Neste trabalho a lealdade partidária foi medida por meio da trajetória legislativa do deputado, observando-se, para tanto, a filiação do parlamentar em cada legislatura. *Expertise* foi aqui entendida como conhecimento prévio do deputado com relação a um determinado tema da política que advém de sua formação acadêmica e/ou atividade profissional do parlamentar. Foi considerado também o exercício de cargos executivos eletivos ou não (Santos, 2003 e 2007). A senioridade foi avaliada com base na experiência parlamentar prévia do deputado, levando-se em conta o número de mandatos parlamentares, contínuos ou não, que o deputado exerceu na própria assembleia. Em função do padrão de carreira política vigente no Brasil, o exercício de mandato como deputado federal e/ou senador também foi utilizado como uma variável *proxy* para senioridade.

O segundo capítulo da dissertação verificou a capacidade dos partidos políticos brasileiros em estruturar a dinâmica político-eleitoral nos estados considerados pela pesquisa. Como se sabe, os sistemas partidários nos estados não expressam necessariamente a correlação de forças presente no sistema partidário nacional. Deste modo, os diversos subsistemas partidários tendem a apresentar dinâmicas de competição político eleitoral diferenciadas entre si. Assumiu-se nesta dissertação o pressuposto de que estados que apresentam alternância ideológica e sistema partidário estruturado tenderão a ter uma oposição mais competitiva.

A verificação do grau de estruturação partidária nos estados se deu a partir da observação de dois indicadores. O percentual de deputados federais migrantes nos estados e a volatilidade média nas eleições para a Câmara dos Deputados, para as Assembleias Legislativas e para os governos estaduais. Posteriormente, foi observada a evolução longitudinal da disputa para o governo do Estado a fim de se verificar a estruturação da competição política.

Da observação dos dados referentes à migração partidária, à volatilidade eleitoral e à disputa para o governo do Estado foi possível concluir que o Rio Grande do Sul apresenta o sistema partidário mais estruturado, possuindo o menor número efetivo de partidos, as menores taxas de migração e de volatilidade média em todos os níveis de disputa. Ademais, o Estado mostra uma dinâmica eleitoral para o governo estruturada em torno de poucos partidos, dentre os quais se destacam o PMDB e o PT. O Rio de Janeiro apresenta o menor grau de estruturação partidária: os valores encontrados para a migração e a volatilidade são os mais altos e o quadro não oferece sinais de estabilização, como bem demonstram o crescimento acelerado da volatilidade para o governo estadual e o elevado número de partidos com representação na

Assembléia em 2006. O cenário mineiro parece apresentar um grau de estruturação partidária intermediário, principalmente, quando se considera a capacidade dos partidos estruturarem a competição pelo governo do Estado na última década. O movimento que ocorre no Estado de Minas Gerais é o inverso ao observado no Estado do Rio de Janeiro. Enquanto o primeiro apresenta uma competição moderada entre PSDB e o PT, nas últimas eleições o sistema partidário fluminense apresenta-se desestruturado em função do espaço deixado na esquerda pela diminuição do peso eleitoral do PDT.

O grau de estruturação do sistema partidário foi tomado como um fator tendente a potencializar a atuação da oposição. Entretanto, somente a partir da observação de fatores como o tamanho da bancada da oposição, tamanho da bancada de governo e as regras de distribuição de recursos de poder no interior das assembleias seria possível verificar em que contexto as oposições estavam em melhor situação para atuarem como ponto de veto aos interesses do Executivo. Este foi um dos objetivos do terceiro capítulo, ou seja, verificar a força dos partidos políticos na Assembleia, a sua disposição no contínuo situação/oposição e a existência de espaços institucionais para a atuação da oposição. Infelizmente, não foi possível conseguir a distribuição dos partidos no eixo situação/oposição para os três Estados nas legislaturas analisadas. Como *proxy* foram utilizadas as coalizões eleitorais vencedoras e perdedoras, o que terminou limitando a análise. No que se refere às regras internas, conclui-se que apesar da ALMG conferir muitos direitos aos parlamentares o acesso aos mesmos depende das lideranças partidárias e do presidente da Assembleia. O Rio de Janeiro aparenta ser o Estado onde os processos são mais descentralizados, portanto mais permeáveis aos interesses individuais dos parlamentares. Na ausência de um controle partidário, espera-se que, de fato, o espaço de atuação do parlamentar individual aumente. No Rio Grande do Sul, o menor número de direitos atribuídos aos parlamentares insere-se em um contexto de estruturação do sistema partidário onde uma oposição numérica e partidariamente consistente tem possibilidades de ocupar instâncias de decisões importantes dentro da assembleia em função da vigência da regra da proporcionalidade. O caso do Rio de Janeiro é, sem dúvida, o mais difícil de ser analisado, até mesmo em função da ausência de referências mais específicas sobre o posicionamento dos partidos e deputados no eixo oposição/situação.

Ainda no terceiro capítulo empreendeu-se uma classificação do sistema de comissões permanentes nos estados pesquisados a partir de três critérios, a saber: (a) capacidade estrutural, ou seja, existência de incentivos institucionais para a aquisição e circulação de

informação; (b) capacidade de fiscalização o governo, que observou se o sistema de comissões possui condições para reduzir a assimetria informacional existente entre os poderes; (c) poder das comissões, ou seja, a capacidade das mesmas protegerem suas preferências seja pela utilização do poder terminativo ou pelo controle dos prazos. Pode-se afirmar que do ponto de vista institucional, o sistema de comissões permanentes da ALMG se apresenta mais desenvolvido que os demais. A pior situação é a do Rio de Janeiro.

Considerando a análise conjunta dos elementos políticos e institucionais foi possível observar que o Rio Grande do Sul reúne as melhores condições para a atuação das oposições *vis-à-vis* os outros dois Estados. Do ponto de vista regimental o sistema de comissões da ALMG é o que se apresentou mais desenvolvido. Contudo, observou-se que em Minas Gerais a oposição possui menor peso político do que entre os gaúchos, o que faz com que as “vantagens” institucionais apresentadas pelo sistema de comissões da ALMG sejam balanceadas pela capacidade de atuação das oposições na ALERGS.

Verificada a correlação de forças políticas nas assembleias, a existência de espaços para a atuação das oposições e classificado o sistema de comissões nos estados pesquisados, observou-se no último capítulo o impacto das variáveis políticas e institucionais sobre a nomeação dos parlamentares para a comissão de constituição e justiça e para a comissão responsável pela fiscalização orçamentária.

Este trabalho assumiu como pressupostos que quanto mais desenvolvido for o sistema de comissões permanentes e mais competitiva for a oposição no interior do Legislativo, mais cuidadosos serão os partidos na indicação dos seus representantes para as comissões estratégicas.

Isto posto foi possível qualificar as hipóteses anunciadas na introdução deste trabalho, com base nas duas premissas assumidas.

A associação das hipóteses com as assembleias estudadas foi a seguinte:

*H1. Nos estados onde o sistema de comissões encontra-se mais institucionalizado, mais desenvolvido, espera-se que os líderes partidários, ao indicarem os membros das comissões*

*estratégicas, priorizem critérios como a expertise e a senioridade. Espera-se verificar este padrão para as assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul;*

*H2. Nos estados onde a oposição parlamentar encontra-se em melhores condições de atuar como ator de veto espera-se que os líderes partidários, ao indicarem os membros das comissões estratégicas, adotem como critério prioritário a lealdade política dos parlamentares. Espera-se verificar este padrão na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.*

*H3. Na ausência de um sistema de comissões desenvolvido e diante de uma oposição dotada de baixa competitividade, os critérios acima elencados tendem a não prevalecer, abrindo espaço para a auto-indicação. Espera-se verificar este padrão na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.*

Para testar as hipóteses anunciadas neste trabalho foram modeladas duas regressões logísticas binárias, uma para verificar o efeito das variáveis independentes para o recrutamento da CCJ e outra para verificar o efeito das variáveis independentes para a CFO. As variáveis independentes dos modelos foram *senioridade*, *Expertise-CCJ*, *Expertise-CFO*, *Exepertise-Executivo e Migração*, sendo que as hipóteses 1 e 2 confirmadas tanto para CCJ quanto para a CFO. A hipótese 03 pode ser parcialmente comprovada. Foi possível especificar critérios de recrutamento na ALERJ, contudo, em relação ao recrutamento para CCJ, ser perito ou não teve efeito positivo para ambas as variáveis, o que dificulta o estabelecimento de um padrão de recrutamento baseado no conhecimento prévio do parlamentar sobre o tema da comissão. No que se refere a CFO as chances de indicação do parlamentar para a CFO aumentam em função do conhecimento prévio do parlamentar e de exercício de cargo no Executivo. Senioridade apresentou efeito negativo. O que mais chama a atenção sobre o recrutamento na ALERJ é que parlamentares que migram tem maiores chances de serem nomeados tanto para a CCJ quanto para a CFO frente os não migrantes.

Os resultados desta dissertação devem ser tomados mais como apontamentos para futuras pesquisas sobre o recrutamento parlamentar para o sistema de comissões nas assembleias legislativas. Deve-se ressaltar o alcance limitado deste trabalho em função de uma série de fatores. Creio ser honesto da parte do pesquisador apontar as limitações de seu trabalho e

desta forma os próximos parágrafos são no intuito de apontar dilemas e escolhas feitas durante a pesquisa que limitam algumas análises.

Primeiramente é necessária uma sistematização a respeito das coalizões de governo e da oposição nos estados pesquisados. Como foi mencionado neste trabalho foi utilizada uma variável *proxy* para coalizão de governo e para a oposição. Tal escolha traz limitações à análise. Uma vez que o processo de formação de coalizão é dinâmico este estudo não consegue captar adesões ou defecções à coalizão de governo ao longo do tempo, o que significa que o dado pode estar subestimado ou superestimado. Entretanto, não é possível delimitar ao certo quando um ou outro fenômeno ocorre. Partiu-se da estruturação do sistema partidário e da competição ao cargo de governo do Estado para uma possível classificação da capacidade de atuação das oposições.

Outra limitação inerente a este trabalho diz respeito a variável mobilizada para medir lealdade partidária do parlamentar. Verificou-se a filiação do parlamentar no início de cada legislatura e considerou-se a migração apenas dos deputados que tinham registro em duas ou mais legislaturas no banco de dados. Desta forma parlamentares que exerceram apenas um mandato entraram no banco como “sem informação”, fazendo como que o número de casos diminuísse para 196. A solução encontrada foi comparar os dados dos migrantes e dos não migrantes com uma categoria de referência composta pelos deputados sem informação. Pesquisas futuras terão de levar em conta a origem partidária, número de filiações, coerência ideológica nas migrações e a participação em diretórios estaduais por parte dos parlamentares (Müller, 2005). Mesmo com a limitação imposta pela variável utilizada no modelo os resultados obtidos foram coerentes com a dinâmica política e grau de estruturação do sistema partidário observado nos estados.

Um último apontamento a ser feito com relação aos limites deste trabalho diz respeito ao grande número de casos de parlamentares que não apresentavam informações para a escolaridade e conseqüentemente para formação acadêmica, o que ocasionou 106 casos<sup>102</sup>. Novamente a solução encontrada foi criar um grupo de referência à partir dos parlamentares sem informação.

---

<sup>102</sup> Observou-se 36 casos perdidos em MG, 27 no RS e 43 no RJ.

Contudo o presente trabalho cumpriu o objetivo que se propôs. Foi possível especificar os critérios adotados pelos líderes ao indicarem parlamentares para as comissões em tela. Observou-se, também, a existência de variação desses critérios quando se compara as assembleias, ou seja, o grau de desenvolvimento institucional do sistema de comissões e a existência de uma oposição parlamentar competitiva mostraram exercer influência sobre o recrutamento dos parlamentares para as comissões estratégicas.

Desta forma, impõe-se uma agenda de pesquisa que deve observar o impacto dos diversos subsistemas partidários e da força das oposições nos estados brasileiros e dos diversos arranjos e graus diferenciados de desenvolvimento institucional das assembleias legislativas sobre o recrutamento dos parlamentares para o sistema de comissões permanentes. Tarefa que o pesquisador pretende perseguir.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio H. “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.31, n1 p. 5-33. 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998a), “O Ultrapresidencialismo Estadual”. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo, Edusp.

ABRUCIO, Fernando Luiz (1998b), *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. DCP/USP/Hucitec.

ALMEIDA, Marcelo Bernardes. (2004). *O Veto em MG: sobre suas origens e seus efeitos*. Monografia de final de curso defendida como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais. UFMG.

AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. (2003). “Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics*, vol. 55, n° 4, pp. 550-578.

ANASTASIA, Maria de Fátima J. (2001). “Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais”. In: SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

ANASTASIA, Maria de Fátima J. (2004). “Federação e Relações Intergovernamentais”. In AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação UNESP.

ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo (2002). “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz (org.). *O Estado numa Era de Reformas: Lições dos Anos FHC (parte I)*. Ministério do Planejamento/Seges.

ANASTASIA, Fátima, MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano (2004). *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer.

ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo (Orgs). (2006). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ANDRADE, Regis de Castro. (org). (1998). *O Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP.

BARBOSA, Cassio Felipe Silva. (2006). *Fiscalização e Controle do Poder Executivo em Minas Gerais*. Monografia de final de curso defendida como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais. UFMG.

BARDI, Luciano & MAIR Peter. (2008). “The Parameters of Party Systems”. *Party Politics*. Vol. 14, nº. 2, pp. 147-166.

CARVALHO, Nelson Rojas (2003). *E no início eram as Bases: Geografia, Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*. Ed. Revan.

CASTRO, Mônica Mata Machado de, ANASTASIA, Fátima e NUNES, Felipe. (2009). *Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros* (no prelo).

CHEIBUB, J. A; PRZEWORSKI, A; SAIEGH, S. (2002). “Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 2, pp. 187 a 218.

COX, Gary e MACCUBBINS, Mathew D. (1993). *Legislative Leviathan, Party Government in the House*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

FENNO, Richard (1973). *Congressmen in Committes*. Little, Brown and Company.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

GARSON, G. David. (2008). “Logistic Regression”, from *Statnotes: Topics in Multivariate Analysis*. <[www.faculty.chass.ncsu.edu/garson/pa765/satatnote.htm](http://www.faculty.chass.ncsu.edu/garson/pa765/satatnote.htm)> acessado dia 07/08/2009

GROHMANN, L. Gustavo M. (2001). “O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998”. In: SANTOS, Fabiano (org). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora.



- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). “As Três Versões do Neo-Institucionalismo”. *Lua Nova*. N. 58, pp. 193-223.
- INÁCIO, Magna (2007). “Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados”. In: MELO, C. R. e SÁEZ, M.A. (org). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p 199-235.
- KINZO, Maria Dalva Gil. (1993). *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- KREHBIEL, Keith. (1991). *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press.
- LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. (1979). “Effective number of parties: a measure with application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, v 12, n 1, p. 3-27.
- LEMOS, Leany Barreiro. (2006). “El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: Jerarquía y Concentración de Poderes en la Década de 1990”. *América latina Hoy*, nº 43, p 155-182
- LIJPHART, Arend. (2003). *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- LIMA, Eduardo Martins de. (2005). “Produção Legislativa: o “ultrapresidencialismo estadual” no contexto das relações entre o Executivo e Legislativo em Minas Gerais”. *Revista do Legislativo*, nº 39, Janeiro-Dezembro. p 47-57.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. (1983). *Os Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional 1945-1964*. Grall Ed.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org). (1997). *O Sistema Partidário Brasileiro: diversidades e tendências (1982-1994)*. Rio de Janeiro, Ed FGV.
- LIMONGI, Fernando. (1994). “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte americana recente”. *BIB*, nº. 37, 1º semestre. p 3-38.
- LINZ, Juan (1991). “Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?” In. LAMOUNIER, Bolívar (org). *A Opção Parlamentarista*. São Paulo, Sumaré.

MACHADO, Fábio Ribeiro. (2007). A Importância das Comissões e o Papel da Informação no Processo de Decisão Legislativa: dimensões teóricas do problema. *Fórum IUPERJ/DCP-UFMG/ UFPE 2007*. Novembro. Belo Horizonte. <[www.ufmg.br/cel-dcp/images/machado,%20fabio.doc](http://www.ufmg.br/cel-dcp/images/machado,%20fabio.doc)> acessado dia 15/09/2008.

MAINWARING, Scott (1993), “Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”. *Lua Nova*, n 23/24.

MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Rio Grande do Sul: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV.

MARENCO DOS SANTOS, André. (2001). Eleitorados estáveis inibem deputados infiéis? In: 25º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu - MG.

MARENCO DOS SANTOS, André (2006). “Migração Partidária”. In: ANASTASIA, Maria de Fátima J. e AVRITZER, Leonardo. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985 - 2002)*, Belo Horizonte, ED. UFMG.

MELO, Carlos Ranulfo e ANASTASIA, Fátima (2005). “A Reforma da Previdência em Dois Tempos”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, nº. 2.

MELO, Carlos Ranulfo (2006). “As Instituições Políticas Brasileiras Funcionam?”. *Revista Sociologia e Política*, nº. 25. p 247-250.

MELO, Carlos Ranulfo (2007). “Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro”. In: MELO, C. R. e SÁEZ, M.A. (org). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p 199-235.

MELO, Carlos Ranulfo e NUNES, Felipe (2008). *Ideologia e Distância de Preferências : uma comparação dos Governos Lagos e Lula* (no prelo).

MINAS GERAIS (2008). Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. <[www.alemng.gov.br](http://www.alemng.gov.br)>

MONTENEGRO, Nelson Eugênio Pinheiro. (2008). *Surfando nas Comissões*. In 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Campinas – SP.

MONTERO, Mercedes G., LÓPEZ, Francisco S. (2002). “Las Comisiones Legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica”. *WP n 212*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.

MÜLLER, Gustavo (2005). “Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, nº 2. p 371-394.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ivo. (2001). “Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal”. *Revista Jurídica*, vol 3, nº 24.  
<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_24/artigos/enten\\_1rf.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_24/artigos/enten_1rf.htm)>.

NICOLAU, Jairo (2004). *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 5ª edição.

NUNES, Felipe (2008). Convergência Partidária e Base Parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995-2005. *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 10, nº 15 p 83-130.

PEREIRA, André Ricardo. (2001), “Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989”, SANTOS, Fabiano (Org.) *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro, FGV Editora.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo (2000). “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *RBCS*, vol.15, nº 43. p 45 – 67.

RAE, Douglas. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.

REIS, Fábio Wanderley. (2000). *Mercado e Utopia*. São Paulo: Edusp.

RENNO, Lucio, PERES, Paulo Sérgio e RICCI, Paolo. (2008). A Variação da Volatilidade Eleitoral no Brasil: Um Teste com as Explicações Econômicas, Políticas e Sociais. In 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Campinas - SP.

RIO DE JANEIRO (2008). Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. <<http://www.alerj.rj.gov.br/processo7.htm>>. Acesso dia 31/10/2008.

RIO DE JANEIRO (1998). Assembléia Legislativa. “Deputados Estaduais Fluminenses: sexta legislatura (1995-1999)”. Rio de Janeiro: Departamento de Documentos Parlamentares da ALERJ.

RIO DE JANEIRO (2002). Assembléia Legislativa. Deputados Estaduais Fluminenses: sétima legislatura (1999-2003). Rio de Janeiro: Departamento de Documentos Parlamentares da ALERJ.

RIO GRANDE DO SUL (2008). Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. <<http://www.al.rs.gov.br>>.

SAMUELS, Davis J. (2003) *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, Wanderley Guilherme. (1986). *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. Rio de Janeiro: Edições Vértice e IUPERJ.

SANTOS, Wanderley Guilherme. (1987). *Crise e Castigo*. Rio de Janeiro. Edições Vértice e IUPERJ.

SANTOS, Fabiano. (1997). “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v.40, n.3, p 465-492.

SANTOS, Fabiano (2000). “Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, nº 4.

SANTOS, Fabiano (Org.). (2001), *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

SANTOS, Fabiano M. (2001), “A Dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura”, SANTOS (Org.), *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*.

SANTOS, Fabiano. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ. Cap 3.

SANTOS, Fabiano. (2003), “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. In. SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, UFMG/IUPERJ.

SANTOS, Fabiano. (2007). “A República de 46. Separação de Poderes e Política Alocativa.” In: MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel Alacántara (orgs). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p 39-72.

SANTOS, Fabiano & RENNO, Lucio. (2004). “The Selection of Committe Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies”. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, nº1, pp. 50-70.

SANTOS, Fabiano & ALMEIDA, Acir. (2005), “Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 48, nº. 4, pp. 693-735.

SANTOS, Fabiano. (1995). “Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 38 (3): 459-496.

SANTOS, Rafael Freitas dos, MEDEIROS, Danilo Buscatto e SANTOS, Samuel Moura. (2008). *Padrões de Atuação das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (1988-2006)*. In: 32º Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu – MG.

SARTORI, Giovanni. (1982), *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar.

SARTORI, Giovanni. (1993). “Nem presidencialismo, nem Parlamentarismo”. *Novos Estudos CEBRAP*, 35.

SHEPSLE, Kenneth & WEINGAST, Barry. (1987), “The Institutional Foundations of Committee Power.” *American Political Science Review* 81:85-104.

SILAME, Thiago. (2006). *Pensando o Legislativo Mineiro: uma análise do Sistema de Comissões Permanentes na Nova Ordem Constitucional (1990-2006)*. Monografia de final de curso defendida como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais. UFMG.

SOARES, Glaúcio e RENNÓ (Ed). (2006). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. (1976). *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa Ômega.

STROM, Kaare. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

STROM, Kaare. (1995). "Parliamentary Committees in European Democracies" In: LONGLEY, Laurence e DAVIDSON, Roger. *The News Rules of Parliamentary Committees*. London, Fran Cass.

TSEBELIS, George. (1998). *Jogos Ocultos*. São Paulo: Edusp.

WEINGAST, Barry e SHEPSLE, Kenneth (Ed.). (1996). *Positive Theories of Congressional Institutions*. An Arbor Michigam: University of Michigan Press.