

35º Encontro Anual da Anpocs

GT 10 – Estudos Legislativos

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

Thiago Rodrigues Silame

Flávio Cireno

Versão preliminar. Não citar sem a permissão dos autores.

Comissões Permanentes e Política de Recrutamento nas Assembléias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.¹

Thiago Rodrigues Silame²

Flávio Cireno³

Resumo:

O presente artigo tem como tema o recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes nas assembléias legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Argumenta-se 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, uma vez que, existem arranjos institucionais diversos e graus diferenciados de estruturação partidária e competição política nos estados analisados. Em contextos em que o sistema de comissões se mostrou mais desenvolvido, *expertise* e senioridade mostraram-se atributos importantes que o parlamentar deve possuir para ser nomeado para as comissões. Em cenários de baixa competitividade das oposições e baixo desenvolvimento institucional do sistema de comissões, observa-se uma dinâmica distributiva dos trabalhos legislativos. Isto posto, os resultados encontrados apontam no sentido de que as variáveis políticas e institucionais importam no recrutamento de parlamentares para comissões estratégicas.

Palavras-chaves:

¹ Os autores agradecem ao Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP). Este artigo pode ser considerado um produto da pesquisa “Trajetórias, Perfis e Padrões de Interação das Elites Estaduais Brasileiras”.

² Professor da Universidade Federal de Viçosa – Rio Paranaíba (UFV-CRP) e doutorando em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Contato thiago.silame@gmail.com

³ Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco e doutorando em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

1 - Introdução:

O presente artigo pretende contribuir com os esforços empreendidos pela literatura brasileira em estudar o funcionamento dos legislativos subnacionais (SANTOS, 2001). Apresenta 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 2008⁴.

O foco incide sobre o recrutamento para a Comissão de Constituição e Justiça 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, uma vez que a literatura sobre o recrutamento para comissões na Câmara do Deputado aponta que 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). A escolha de tais comissões explica-se pelo seu caráter estratégico (COX e MCCUBBINS 1993; MÜLLER, 2005). 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 proposições⁵. 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

⁴ 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.

⁵ 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.

justifica-se pelo tamanho das casas legislativas. 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 à racionalização dos trabalhos legislativos. Desta forma, optou-se por analisar assembléias que possuem um maior número de cadeiras⁶.

O recorte longitudinal de 10 anos, ou duas legislaturas e meia (1998-2003; 2003-2007 e 2007-2008), permite 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.

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 assembléias legislativas analisadas.

Através do uso de regressões logísticas binárias foi possível especificar critérios de recrutamento nas assembléias estudadas, reforçando o argumento que a diversidade institucional, assim como a estruturação do sistema partidário e grau de competitividade das oposições, podem influenciar no recrutamento parlamentar para os sistemas de comissões permanentes.

2 - Das Comissões

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. Segundo os autores, a origem da racionalização dos trabalhos

⁶ 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.

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.

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. Outra razão 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 papéis 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*⁷; d) ganho de tempo no processo de decisão; e) ganhos qualitativos da produção legal e; f) contato dos representantes eleitos com a sociedade civil organizada nos períodos entre as eleições.

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.

Segundo Santos (1997 e 2000), 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

⁷ 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.

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).

O trabalho clássico de Fenno (1973) 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 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.

Shepsle e Weingast (1987) 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 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 Pereira e Mueller (2000) 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.

3 - Do Recrutamento

Os argumentos apresentados acima revelam a importância dos sistemas de comissões para o processo político, e, portanto torna-se essencial entender o processo de seleção dos seus membros. Nesse sentido, 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.

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).

Fator chave para indicação seria a lealdade política, que pode ser definida 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 disciplina 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 legislaturas⁸. Para Müller o recrutamento inicial é um “posicionamento estratégico” dos partidos frente às 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 migrações⁹ e; d) participação em diretórios nacionais (estaduais). Para fins deste artigo e do alcance limitado da pesquisa realizada, o conceito de lealdade política utilizado será o referente a trajetória político partidária, sendo observada a filiação do parlamentar nas legislaturas consideradas.

Além da lealdade, *expertise* e senioridade são critérios importantes considerados pelos líderes. 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 parlamentar (SANTOS, 2003 e 2007). Nesse estudo serão verificadas a formação

⁸ 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 estreatantes e o segundo é como tratar os deputados que migram de partido.

⁹ “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).

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 vigentes 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. Neste artigo, 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*¹⁰. 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. Santos (2003) analisa o processo

¹⁰ 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.

de indicação, pelos líderes, de deputados para compor a Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Finanças e Tributação na Câmara dos Deputados nos dois períodos democráticos 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 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 política¹¹ do parlamentar. 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. 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.

Santos (2007) voltou ao período de 1946-1964 para verificar como os principais partidos¹² indicavam seus representantes aos órgãos que definiam a política orçamentária na Câmara dos Deputados. 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

¹¹ “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).

¹² Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

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.

Müller (2005) realizou trabalho sobre os padrões de recrutamento dos membros titulares das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados no período referente 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. A lealdade partidária permite aos líderes partidários, avaliar o grau de confiança que pode ser atribuído a cada membro de sua bancada. 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).

Santos e Almeida (2005) procuram verificar qual é o padrão 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, ou seja, 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.

Montenegro (2008) analisa a composição 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 investiga as hipóteses de que a rotatividade é um fenômeno que atinge os deputados novatos, de que deputados com mais de dois mandatos recebem mais propostas para relatarem, de que o conhecimento prévio e carreira são fatores importantes para evitar a rotatividade. Nenhuma das hipóteses foi corroborada.

4 – Da variação do Sistema político-partidário e das Assembléias:

O objetivo desta seção 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.

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.

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. Os autores 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, refere-se à existência de clivagens que cortem a sociedade. A segunda dimensão (horizontal) deve considerar a existência de níveis de governo com graus de autonomia, enquanto que, a dimensão funcional 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 (FIGUEIRDO e LIMONGI, 1999 e SANTOS, 2003).

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). 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.

Para se verificar o grau de estruturação partidária nos estados foram utilizados dois indicadores. O percentual de deputados federais migrantes nos estados¹³ e a volatilidade

¹³ 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,

média nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas ¹⁴. 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.

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

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

Fonte: Elaboração própria a partir de MELO (2004:141-142) e banco dados de Migrações¹⁵

* O N é composto por deputados titulares e suplentes;

** 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. Minas Gerais apresentou 24,9% deputados migrantes, enquanto que o Rio de Janeiro apresentou 32% de deputados federais que mudaram de partido. 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

apresenta um razoável potencial de desorganização do sistema partidário. Ou, pelo menos, funciona como obstáculo à sua estabilização”.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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 constataam 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 II - 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)¹⁶.

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

Fonte: Rennó, Peres e Ricci (2008:8)

A análise do quadro acima 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 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.

¹⁶ 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 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).

¹⁷ 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).

Considerando que o atual sistema partidário começa a ser estruturar a partir da década de 1990 (MELO, 2007) 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 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 que a diferença entre as médias diminui 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 III - Evolução da Volatilidade Eleitoral para as Assembléias Legislativas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (1982-2006)

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

Fonte: Elaboração própria à partir de dados coletados em <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.

Os dados referentes à migração partidária dos deputados federais e à volatilidade eleitoral nas eleições para deputado federal e estadual 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 e Assembléia Legislativa. 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 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.

A partir dos dados apresentados foi possível 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.

Configura-se também, como um dos objetivos desta seção, 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.

Serão considerados três critérios para empreender a classificação do sistema de comissões permanentes nos três estados estudados, a saber: **capacidade estrutural**, cujo objetivo é verificar incentivos institucionais para a aquisição e circulação de informação; **capacidade de fiscalizar o governo**, que observa 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.

No que diz respeito à capacidade estrutural das comissões, 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.

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 IV - 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 V - 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 acima 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.

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 assembleias *vis a vis* as secretárias de estado. 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 VI - Número de Secretárias de Estado e de Comissões Permanentes.

UF	Nº de Secretárias	Nº de Comissões Permanentes
MG	18	18
RS	18	12
RJ	18	36

Fonte: Elaboração própria à partir de dados coletados dos RIs das assembleias e dos seguinte sítios 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 tem melhores condições de gerar informações aos deputados de forma que estes possam agir com autonomia frente o Executivo¹⁸.

¹⁸ As áreas temáticas das comissões em cada estado, assim como as secretárias de Estado são apresentadas respectivamente nos quadros I e II do anexo.

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 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 regimentos internos das assembleias as normas que regulamentam o pedido de urgência e a capacidade do plenário de reverter uma decisão da comissão.

Nas três assembleias 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. Entretanto não possuem controle do tempo de tramitação

Quadro VII - 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
MG	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
RJ	Sim (84)	Sim (111; 112 e; 113)	Sem informação no RI	Cabe recurso de 1/10 dos parlamentares (26)	Não
RS	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.

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 à 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.

Do ponto de vista formal, as comissões nas assembleias 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 assembleias, 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.

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. Verificadas a existência de espaços para a atuação das oposições e classificado o sistema de comissões nos estados pesquisados, observar-se-á na próxima seção 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.

5. Do Recrutamento Parlamentar para o Sistema de Comissões Permanentes nas assembleias.

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. 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.

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 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 escolar¹⁹ 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 legislatura²⁰. Desta forma, parlamentares que exerceram apenas um mandato entraram no banco como “sem informação”. Para os demais, criou-se 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, 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

¹⁹ Considerou-se peritos Técnicos em Contabilidade e Técnicos em Administração.

²⁰ 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.

modo que os casos sem informação serviram de categoria de referência. Tal medida permite comparabilidade entre os deputados cujas informações existem.

As variáveis utilizadas para o estudo foram as seguintes:

Variáveis independentes:

Participação na CCJ – Variável *dummy* indicadora de ter participado na Comissão de Constituição e Justiça, tendo valor 1 para quem participou;

Participação na CFO – Ter participado na Comissão de Finanças e Orçamento, tendo o Valor 1 para quem participou;

Variáveis dependentes:

Senioridade – Variável *dummy* indicadora de mais de dois mandatos para os deputados, onde ter tido mais de dois mandatos recebe o valor 1;

Expertise - Variável de experiência na área, operacionalizada de duas formas diferente nos dois modelos: no modelo um (CCJ) um set de *dummies* que tem como referência os casos sem informação²¹. E no segundo modelo, um set de *dummies* com a variável de referência sendo não-expert.

Migração – Set de *dummies* com dados de migração partidária, tendo como categoria de referência os deputados sem informação.

Dessa forma, os modelos ficaram determinados da seguinte forma:

Modelo 1

$$\text{Logit (CCJ)} = a + B_1 \text{ senioridade} + B_2 \text{ Expertise} + B_3 \text{ migração} + e$$

Modelo 2

$$\text{Logit (CFO)} = a + B_1 \text{ senioridade} + B_2 \text{ Expertise} + B_3 \text{ migração} + e$$

²¹ Partimos do pressuposto que a falta de informação se distribui aleatoriamente, o que nos deixa com uma variável que pode ser usada como referência.

Através desses modelos testamos as seguintes hipóteses:

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.

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 do 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 Sul²².

²² 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.

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.

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 ²³ R ²	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

²³ O Nagelkerke R² é apenas uma aproximação do R² 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 R² costuma gerar valores mais baixos do que o R² ajustado (Garson, 2008).

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.

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 partido²⁴. 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.

²⁴ 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 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 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.

6. Das considerações finais

Este artigo insere-se em um contexto recente na literatura brasileira de estudo do funcionamento dos legislativos subnacionais. Teve como objeto o recrutamento parlamentar para o sistema de comissões permanentes nas assembleias legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Supõe-se que variações no contexto político partidário e institucional refletem no recrutamento parlamentar para comissões estratégicas.

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 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 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.

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 e; (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.

Verificada a estruturação do sistema partidário, e classificado o sistema de comissões nos estados pesquisados, observou-se no 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.

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*,

Expertise-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 à 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.

Desta forma, o artigo 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. Tem-se uma agenda de pesquisa que deve observar o impacto dos diversos subsistemas partidários e dos diversos arranjos e graus diferenciados de desenvolvimento institucional das assembleias legislativas sobre o recrutamento dos parlamentares para o sistema de comissões permanentes.

Referências

ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo. “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. 2002

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

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

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

- FENNO, Richard. *Congressmen in Committes*. Little, Brown and Company. 1973.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 1999.
- GARSON, G. David. “Logistic Regression”, from *Statnotes: Topics in Multivariate Analysis*. <www.faculty.chass.ncsu.edu/garson/pa765/satatnote.htm> acessado dia 07/08/2009. 2008.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press. 1991.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *Os Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional 1945-1964*. Grall Ed. 1983.
- MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985 - 2002)*, Belo Horizonte, ED. UFMG. 2004
- MELO, Carlos Ranulfo. “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. 2007.
- MINAS GERAIS. Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. <www.alemg.gov.br>. 2008.
- MONTENEGRO, Nelson Eugênio Pinheiro. *Surfando nas Comissões*. In 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Campinas – SP. 2008.
- MONTERO, Mercedes G., LÓPEZ, Francisco S. “Las Comisiones Legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica”. *WP n 212*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. 2002.
- MÜLLER, Gustavo. “Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, nº 2. p 371-394. 2005.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV Editora. 5ª edição. 2004.

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

RENNO, Lucio, PERES, Paulo Sérgio e RICCI, Paolo. 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. 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SANTOS, Fabiano. “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. 2007.

SANTOS, Fabiano & RENNO, Lucio. “The Selection of Committe Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies”. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, nº1, pp. 50-70. 2007.

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

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

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

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

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

Comissões Permanentes MG	Comissões Permanentes RS	Comissões Permanentes RJ ²⁵
<ul style="list-style-type: none"> • Assuntos Municipais e Regionalização • Constituição e Justiça • Defesa do Consumidor e do Contribuinte • Direitos Humanos • Educação, Ciência, Tecnologia e Informática • Fiscalização Financeira e Orçamentária • Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável • Política Agropecuária e Agroindustrial • Redação • Saúde • Transporte Comunicação e Obras Públicas • Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo • Trabalho, da Previdência e da Ação Social • Segurança Pública • Participação Popular • Cultura • Minas e Energia • Administração Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura, Pecuária e Cooperativismo • Assuntos Municipais • Cidadania e Direitos Humanos • Constituição e Justiça • Economia e Desenvolvimento (Sustentável) resolução 3031/2008 • Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia • Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle • Comissão de Saúde e Meio Ambiente • Comissão de Serviços Públicos • Comissão Mista Permanente do Mercosul e Assuntos Internacionais • Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular • Comissão de Ética Parlamentar 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição e Justiça • Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle • Normas Internas e Proposições Externas • Emendas Constitucionais e Vetos • Legislação Constitucional Complementar e Códigos • Indicações Legislativas • Educação • Saúde • Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social • Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira • Transportes • Economia, Indústria e Comércio • Obras Públicas • Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral • Segurança Pública e Assuntos de Polícia • Ciência e Tecnologia

²⁵ Informações obtidas no Site da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. <<http://www.alerj.rj.gov.br/processo7.htm>>. Acessado dia 19/05/2008.

		<ul style="list-style-type: none"> • Servidores Públicos • Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania • Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional • Defesa do Meio Ambiente • Defesa do Consumidor • Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher • Assuntos da Criança, do Adolescente e do Idoso • Minas e Energia • Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários • Redação • Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional • Esporte e Lazer • Turismo • Segurança Alimentar • Saneamento Ambiental • Defesa da PPD - Pessoa Portadora de Deficiência • Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais • Cultura • Defesa Civil • Prevenir e Combater a Pirataria no Estado
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

Quadro II

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

Minas Gerais	Rio Grande do Sul	Rio de Janeiro
<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura, Pecuária e Abastecimento • Ciência, Tecnologia e Ensino Superior • Cultura • Defesa Social • Desenvolvimento Econômico • Desenvolvimento Regional e Política Urbana • Desenvolvimento Social • Educação • Esportes e da Juventude • Fazenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Obras Públicas • Saúde • Turismo, Esporte e Lazer • Meio Ambiente • Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano • Justiça e Desenvolvimento Social • Segurança Pública • Administração e Recursos Humanos • Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio • Ciência e Tecnologia • Planejamento e Gestão 	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil • Governo • Planejamento e Gestão • Fazenda • Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços • Obras • Segurança • Administração Penitenciária • Saúde e Defesa Civil • Educação • Ciência e Tecnologia • Habitação • Transportes

<ul style="list-style-type: none"> • Governo • Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável • Planejamento e Gestão • Saúde • Transportes e Obras Públicas • Turismo • Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária • Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura • Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais • Infra-estrutura e Logística • Fazenda • Educação • Transparência e Probidade Administrativa • Casa Civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento • Trabalho e Renda • Cultura • Assistência Social e Direitos Humanos • Turismo, Esporte e Lazer
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: MinasGerais: <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.