

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE.  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH.  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
POLÍTICA.

DANIELE MATTOSO HAMMES

OS DETERMINANTES INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DO  
COMPORTAMENTO PARLAMENTAR FLUMINENSE.

CAMPOS DOS GOYTACAZES  
2013

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE.  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH.  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
POLÍTICA.

DANIELE MATTOSO HAMMES

OS DETERMINANTES INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DO  
COMPORTAMENTO PARLAMENTAR FLUMINENSE.

Tese apresentada à Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF - como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Sociologia Política.

Orientação: PROFº: HUGO BORSANI.

CAMPOS DOS GOYTACAZES  
2013

DANIELE MATTOSO HAMMES

OS DETERMINANTES INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DO  
COMPORTAMENTO PARLAMENTAR FLUMINENSE.

Tese apresentada à Universidade  
Estadual do Norte Fluminense –  
UENF- como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutora em  
Sociologia Política.

Data da Defesa da Tese: 28 de novembro de 2013.

Resultado \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA.

Prof. Drº Hugo BORSANI (presidente)  
UENF

\_\_\_\_\_

Profª. Drª ARGELINA FIGUEIREDO  
IESP/UERJ

\_\_\_\_\_

Prof. Drº NELSON ROJAS DE CARVALHO.  
UFRRJ

\_\_\_\_\_

Prof. Drº SERGIO AZEVEDO.  
UENF

\_\_\_\_\_

Prof. Drº. MAURO CAMPOS  
UENF

\_\_\_\_\_

Aos meus filhos Thiago e Drielle.

Agradeço à Deus por fazer acontecer de forma tão sublime que nunca fui capaz se quer de imaginar tamanha alegria; por estar sempre presente, a todo momento, a todo instante; por me permitir tê-Lo em mim e, principalmente, saber disso!

Agradeço à Faperj pela oportunidade conferida a mim através da bolsa de estudos.

Agradeço ao meu orientado, Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Hugo Borsani, por ter sido sempre infatigável na leitura de meus textos corrigindo-os de tal maneira que me permitia aumentar cada vez mais, não só meu conhecimento sobre meu objeto de estudo, mas, acima de tudo, permitindo que eu me constituí-se numa pesquisadora autônoma. Sem dúvidas sua forma única de orientar despertou meu compromisso com a pesquisa acadêmica.

Agradeço aos Professores Doutores Argelina Figueiredo, mauro Campos, Nelson Rojas de Carvalho e Sergio Azevedo por aceitarem participar da minha banca de defesa de tese de doutoramento.

Aos Professores Mauro Campos, Nelson Rojas de Carvalho e Sérgio Azevedo agradeço as muitas contribuições que deram quando da qualificação desta tese.

Meus sinceros agradecimentos ao deputado Luiz Paulo Correa da Rocha, assim como a todo seu gabinete. Sem sua incansável obstinação em me ajudar no levantamento dos dados essa tese seria impossível de ser realizada.

Agradeço a ajuda do deputado Paulo Ramos e da sua assessora Adriana Mendes de Almeida pela ajuda na obtenção dos dados sobre as comissões.

Agradeço aos deputados Bernardo Rossi, Chiquinho da Mangueira, Clarissa Garotinho, Comte Bittencourt, Dionísio Lins, Flávio Bolsonaro, Jânio Mendes, Luiz Paulo Correa da Rocha, Marcelo Freixo, Marcus Vinicius, Nelson Gonçalves, Paulo Ramos, Rafael Picciane, Wagner Montes e ao ex-deputado Álvaro Lins que me concederam seu tempo para que eu pudesse entrevistá-los.

Agradeço ao meu querido SH, Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Fabiano Oliveira pela inestimada ajuda, nos momentos mais difíceis, me fazendo acreditar que era possível quando eu pensava em desistir; pela sua sagacidade pragmática que fazia tudo parecer tão alcançável.

Ao meu grande amigo Eduardo Jorge de Oliveira pela dedicação incansável e primorosa na correção ortográfica do texto; pelos momentos inspiradores

de debates infindáveis. E, antes de tudo, pela sua incrível generosidade acadêmica com a qual sempre pude contar.

Agradeço ao meu melhor amigo, confidente de todas as horas; que nestes cinco anos de doutorado esteve todo o tempo ao meu lado. Sendo meu apoio, meu esteio, nas horas mais complicadas; sendo meu estímulo nas horas necessárias; sendo minha inspiração e meu coração, meu grande e incondicional amor, meu filho, Thiago Hammes Cardinelli.

Agradeço a minha filha, Drielle Hammes Cardinelli. Apesar da distância dos últimos tempos, devo ao amor que ela desperta em mim a conquista da capacidade de superar desafios que pensei serem impossíveis de superar.

Agradeço à minha avó, Mocinha, pela incrível disponibilidade e boa vontade em me ajudar em todos os momentos que precisei, principalmente, com a educação de meus filhos. Serei eternamente grata.

Agradeço ao amigo Fábio Magest pela ajuda com o banco de dados, e a Elisa de Oliveira pelo apoio, pelas palavras certas nas horas mais tensas, por sua amizade inestimável.

Finalmente, agradeço ao Vitor Peixoto pelos debates e pelas imensas ajudas burocráticas de última hora.

A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.  
Albert Einstein.

## RESUMO

Esta tese teve por objetivo aprofundar o conhecimento sobre os principais determinantes políticos e institucionais do comportamento parlamentar no processo legislativo no nível estadual. O trabalho centra suas análises nas regras que regulam as relações de poder entre os poderes Executivo e Legislativo, entre os partidos políticos, e entre os deputados individualmente. Para tanto, analisou-se as regras institucionais formais e informais que regulam o comportamento parlamentar dentro da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), as votações nominais dos dois primeiros anos da 10ª (atual) Legislatura (2011 e 2012) e a conjuntura político-partidária no período que compreende a 9ª Legislatura e os dois primeiros anos da 10ª Legislatura (2007-2012). Com o objetivo de aprofundar nas relações informais entre os diversos atores políticos, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os parlamentares da 10ª (atual) legislatura. A tese parte dos supostos teóricos da teoria da escolha racional sobre a motivação principal dos representantes políticos de se reeleger. Especificamente no que diz respeito ao comportamento parlamentar, este estudo se insere no debate entre a perspectiva distributivista – segundo a qual as regras eleitorais condicionam o comportamento dos parlamentares, - e a perspectiva partidária – que considera os partidos como atores centrais do processo decisório legislativo e as regras internas desse processo como os principais determinantes do comportamento parlamentar. Argumenta-se nesta tese que na Alerj, no período analisado, os principais determinantes do comportamento parlamentar foram as regras informais sob as quais os deputados exercem seus mandatos. Essas regras não escritas tornaram o presidente da Casa o principal ator político com poderes concentrados que lhe permitem distribuir *pork* interna e dar ao Executivo a estabilidade necessária para implementar sua agenda de políticas públicas. Assim sendo, argumenta-se que este mundo, o mundo da Alerj, não é distributivista nem partidário, ele é *presidencialista*.

## ABSTRACT

This thesis aimed to deepen the knowledge about the main political and institutional determinants of voting behavior in the legislative process at the state level. The paper focuses its analysis on the rules governing the relations of power between the Executive and Legislative branches, between political parties, and between Members individually. Therefore, it was analyzed the formal and informal institutional rules of governing parliamentary behavior within the Legislative Assembly of the State of Rio de Janeiro (Alerj), roll calls of the first two years of the 10th (current) Legislature (2011 and 2012) and political party conjuncture in the period that includes the 9th Legislature and the first two years of the 10th Legislature (2007-2012). In order to deepen the informal relationships between the various political actors, semi-structured interviews were conducted with parliamentarians of the 10th (current) Parliament. The thesis starts in the theoretical assumptions of rational choice theory on the motivation of the main political representatives get reelected. Specifically with regard to voting behavior, this study belongs to the debate between the distributive perspective, according to which electoral rules influence the behavior of parliamentarians - and - party perspective that considers the parties as key players in the decision-making process and legislative internal rules of this process as the main determinants of voting behavior. It is argued in this thesis that in the analyzed period in Alerj, the main determinants of voting behavior were informal rules under which parliamentarians carry out their assignments. These unwritten rules become the chairman of the House the main political actor with concentrated powers that allow him to distribute inside *pork* and give the Executive the needed stability to implement their public policy agenda. Thus, it is argued that this world is not distributive or partisan, it is *presidential*.

## LISTA DE SIGLAS

DEM - Democratas

PAN – Partido da Ação Nacional

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PEN – Partido Ecológico Nacional

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT – Partido dos Trabalhadores

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PV - Partido Verde

## LISTA DE TABELAS

Todas as tabelas foram elaboradas pela autora.

Tabela 1 – Composição partidária da base aliada na 9ª Legislatura

Tabela 2 – Composição partidária da oposição na 9ª Legislatura

Tabela 3 – 9ª Legislatura: base, oposição e independentes

Tabela 4 – Composição partidária da base aliada na 10ª Legislatura

Tabela 5 – Composição partidária da oposição na 10ª Legislatura

Tabela 6 – 10ª Legislatura: base, oposição e independentes

Tabela 7 – Quantidade de presidências de comissões permanentes por partido e por ano na 9ª Legislatura

Tabela 8 – Quantidade de presidências de comissões permanentes por partido e por ano na 10ª Legislatura

Tabela 9 – Quantidade de reuniões de cada comissão permanente por ano.

Tabela 10 – Média das reuniões das comissões permanentes por ano.

Tabela 11 – Categorização de frequência da atuação das comissões permanentes.

Tabela 12 – Disciplina partidária 2011.

Tabela 13 – Disciplina partidária 2012.

Tabela 14 – Fidelidade partidária 2011.

Tabela 15 – Fidelidade partidária 2012.

Tabela 16 – Vetos.

Todos os quadros foram elaborados pela autora.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comissões permanentes

Quadro 2 – Tipos de proposições que tem por finalidade tornarem-se leis

Quadro 3 – Tipos de proposições que tem finalidade administrativa

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1. CAPÍTULO. ESTUDOS LEGISLATIVOS NO CENÁRIO NEO-INSTITUCIONALISTA: PERSPECTIVAS DISTRIBUTIVITA E PARTIDÁRIA.....</b>	<b>20</b>
1.1 PERSPECTIVA DISTRIBUTIVISTA.....	27
1.2 PERSPECTIVA PARTIDÁRIA.....	37
1.3 ESTUDOS SUB-NACIONAIS.....	51
<b>2. CAPÍTULO - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....</b>	<b>65</b>
2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS DEPUTADOS - BASE ALIADA E OPOSIÇÃO.....	67
2.1.1 A 9ª Legislatura.....	67
2.1.2 A 10ª Legislatura.....	76
2.2 COLÉGIO DE LÍDERES.....	84
2.3 A MESA DIRETORA.....	85
2.4 AS COMISSÕES.....	93
2.5 PROPOSIÇÕES.....	109
2.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	114
<b>3. CAPÍTULO - VOTOS E DISCURSOS.....</b>	<b>117</b>
3.1 COMO OS DEPUTADOS FLUMINENSES VOTAM.....	117
3.1.1 Disciplina partidária e fidelidade ao Poder Executivo dos deputados...117	
3.1.2 As votações dos deputados nos vetos do governador.....	125

3.2 A PERCEÇÃO DECLARADA DOS PARLAMENTARES	
– AS ENTREVISTAS.....	128
3.2.1 Meios de comunicação com o eleitores.....	129
3.2.2 Pressão das bases eleitorais.....	132
3.2.3 Percepção a cerca dos eleitores.....	132
3.2.4 Estratégias para manter ou aumentar a base eleitoral.....	133
3.2.5 Representação de interesses públicos.....	134
3.2.6 Percepção sobre os partidos políticos.....	134
3.2.7 Desequilíbrio partidário na Alerj.....	137
3.2.8 Relação Executivo e Legislativo.....	137
3.2.9 Sobre as comissões.....	144
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>149</b>
<b>ANEXO A</b> - Lista de comissões permanentes da câmara dos deputados.....	155
<b>ANEXO B</b> - Questionário utilizado par as entrevistas com os deputados fluminenses.....	156
<b>ANEXO C</b> - Lista das comissões permanentes da Alerj por partido e por ano (2007-2012).....	160



## INTRODUÇÃO

Os estudos sobre Poder Legislativo têm recebido muita atenção dos pesquisadores, tanto no Brasil como em outras democracias, em particular o comportamento parlamentar dos representantes. Um dos principais debates gira em torno da tese sobre conexão eleitoral<sup>1</sup>. Conexão eleitoral, ou como no original *electoral connection*, refere-se ao termo cunhado por Mayhew (1974) para designar seu argumento central, a saber: as regras eleitoras condicionam o comportamento dos parlamentares no exercício do mandato. Essa afirmação é associada, por alguns autores, ao modelo teórico distributivista, que considera como ator central do processo legislativo os deputados individuais, e não os partidos políticos ou outros atores coletivos.<sup>2</sup> Lowi (1972), por sua vez, analisa os tipos e políticas governamentais e chama de políticas distributivistas aquelas que têm seus recursos arrecadados de forma difusa e alocados de forma concentrada (benefícios localizados e tangíveis com custos difusos). Desta forma, considera patronagem e clientelismo, no sentido mais pleno dessas expressões, como sinônimo de distributivismo. Seguindo esta linha, os autores do modelo teórico distributivista entendem que as políticas públicas propostas pelos parlamentares serão de cunho distributivista, dado os incentivos da arena eleitoral. É um pressuposto deste modelo que os parlamentares querem, antes de qualquer coisa, se reeleger e que, para tanto, buscam atender as demandas de suas bases eleitorais criando vínculos personalísticos e paternalísticos com as mesmas, utilizando-se principalmente de políticas públicas paroquialistas (*porkbarrel*). Sucintamente, de acordo com a tese sobre conexão eleitoral, a conduta parlamentar é determinada pelas regras eleitorais. Essas regras gerariam as condições para que o comportamento parlamentar fosse primordialmente paroquialista, clientelista e apartidário.

Por outro lado, alguns autores pertencentes à chamada corrente teórica partidária refutam a tese sobre conexão eleitoral argumentando que as variáveis institucionais concernentes ao processo decisório influenciam de maneira determinante

---

<sup>1</sup>Esse ponto será desenvolvido na Discussão Teórica.

<sup>2</sup>Esse ponto também será desenvolvido na Discussão Teórica.

o comportamento parlamentar tornando os partidos políticos atores relevantes na determinação do comportamento parlamentar. Desta forma, a questão que a tese sobre conexão eleitoral suscita, em última análise, é quais são as variáveis independentes que determinam o comportamento parlamentar no exercício do mandato. Isto é: estas variáveis são concernentes ao sistema político eleitoral; ao sistema decisório que regula o comportamento dos parlamentares dentro da Casa legislativa ao qual pertencem; ou o comportamento dos deputados é determinado por uma combinação das variáveis concernentes a essas duas arenas?

O sistema político brasileiro tem por característica associar presidencialismo, multipartidarismo e o sistema proporcional de lista aberta. Os autores filiados à perspectiva teórica distributivista entendem que essa associação influencia a forma pela qual os deputados individuais maximizam suas respectivas utilidades. O sistema proporcional de lista aberta tem por característica centrar a eleição no candidato, e não no partido. Deste fato os distributivistas inferem que os parlamentares agiriam (ou melhor, de maneira indisciplinada frente a seus partidos). Em sistemas multipartidários existe maior probabilidade de aparecimento de partidos que podem servir de legenda de aluguel para políticos oportunistas. Ademais, a permissão de coligação eleitoral sem critério partidário para divisão de cadeiras enfraqueceria ainda mais os partidos. Por fim, dado que o presidencialismo caracteriza-se pela eleição a cargos do Poder Executivo de forma independente do Poder Legislativo, a principal consequência desta distinção seria o Executivo enfrentar dificuldades para formar maiorias dentro do Legislativo, dificultando, ou até inviabilizando, a aprovação e implementação da agenda de políticas públicas.

Os autores do modelo teórico partidário<sup>3</sup> refutam o núcleo do argumento da tese sobre conexão eleitoral e consideram como atores centrais do processo legislativo os partidos políticos. Para esses autores, não é o sistema eleitoral que determina o comportamento parlamentar, mas sim as regras internas do processo legislativo. A partir de estudos empíricos sobre o Congresso Nacional, afirmam,

---

<sup>3</sup>Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) são os principais autores nacionais deste modelo teórico que tem por principal característica refutar as teses propostas pelos distributivistas no que se refere a influência da arena eleitoral no comportamento dos deputados no exercício do mandato.

peremptoriamente, que os partidos políticos exercem um papel central no sistema político brasileiro. Ou seja, quando as análises adentram das portas do Congresso Nacional, os partidos importam.

O presente trabalho tem por objetivo aprofundar o conhecimento sobre o que orienta a conduta parlamentar no nível estadual, com o objetivo de entender quais são os principais determinantes do comportamento parlamentar no processo legislativo. Para tanto, analisa as regras institucionais formais e informais que regulam o comportamento parlamentar dentro da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) e a conjuntura político-partidária no período que compreende a 9ª Legislatura e os dois primeiros anos da 10ª Legislatura (2007-2012), bem como as votações nominais dos dois primeiros anos da 10ª Legislatura<sup>4</sup>.

Esta tese trata especificamente das relações entre: 1) os Poderes Executivo e Legislativo estaduais; e 2) os deputados e seus partidos no exercício do mandato. A especificidade deste trabalho está em centrar suas análises nas regras que regulam as relações de poder, seja entre os dois Poderes, seja entre os partidos políticos, seja entre os deputados individualmente no efetivo exercício do mandato. Portanto, não serão consideradas as variáveis concernentes a arena eleitoral, ou seja, multipartidarismo e sistema proporcional de lista aberta.

Entende-se por possíveis determinantes do comportamento parlamentar as principais variáveis discutidas pela literatura especializada. Estas possíveis determinantes são separadas em três conjuntos de regras institucionais. O primeiro é o sistema eleitoral que, *grosso modo*, regula as relações entre os políticos, os eleitores e os partidos<sup>5</sup>. O segundo engloba as regras internas da Assembleia Legislativa, compreendidas no Regimento Interno e na Constituição Estadual, no que concerne ao Poder Legislativo estadual. Essas regras têm por finalidade, regular,

---

<sup>4</sup>Cabe ressaltar que a proposta inicial incluía analisar as votações nominais da 9ª Legislatura também. Entretanto, após dois anos tentando reunir os dados destas votações junto à Mesa Diretora da Casa, esta pesquisadora obteve como resposta a informação de que os painéis eletrônicos (necessários para computar as votações nominais) só entraram em funcionamento na Alerj em 2011. Essa informação, além de absolutamente tardia, fez com que várias das análises que se pretendia desenvolver tivessem que ser readaptadas à precária situação da Assembleia no que concerne à existência de dados sobre o comportamento dos parlamentares.

<sup>5</sup> Não serão objeto de análise desta tese as relações entre os políticos e seus eleitores.

principalmente, as relações intramuros da Assembleia Legislativa. O terceiro conjunto de possíveis determinantes do comportamento parlamentar são as regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e que estão contidas na Constituição Federal, Constituição Estadual e também no Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Cabe ressaltar que esta separação tem por objetivo facilitar as análises propostas, mas que, muitas vezes, cada um desse conjunto de regras se sobrepõe.

Quanto ao modelo teórico utilizado, parte-se dos pressupostos da Teoria da Escolha Racional, segundo a qual a motivação de cada político em geral, e de cada deputado, especificamente, é a vontade de se reeleger ou de alcançar algum outro cargo eletivo - ou, ainda, cargos de indicação eminentemente política, como secretarias estaduais, ministérios etc. Os autores da Teoria da Escolha Racional pressupõem que os indivíduos são movidos, basicamente, pelo auto-interesse e que são racionais, isto é, confrontados com determinadas opções, e segundo determinado conjunto de informações sobre as opções e suas conseqüências, preferem “mais” a “menos”. Isto é decidem pelas opções que os levariam a uma maior satisfação pessoal. Desta forma, seu comportamento será sempre auto-interessado e suas estratégias visarão à maximização de suas utilidades (Schumpeter, 1968; Downs, 1999). Portanto, as motivações, nesta teoria, são pressupostos comportamentais, e não objetos de hipóteses.

Adicionam-se a esses pressupostos os constrangimentos institucionais, introduzidos teoricamente pelo neo-institucionalismo. Douglas North define instituições como *“the rules of the game in a society or, more formally, (...) the humanly devised constraints in human exchange, whether political, social, or economic”*. (1990:3) A abordagem neo-institucionalista tem por pressuposto que as instituições desempenham um papel determinante nas decisões políticas e nas relações sociais.

Desta forma, o arcabouço teórico utilizado nesta tese provém do neo-institucionalismo da escolha racional. O ponto central que deve ser ressaltado é o de que os neo-institucionalistas da escolha racional sustentam que o comportamento dos atores mudará, quaisquer que sejam o contexto ou as atitudes culturais subjacentes, quando mudarem as instituições. Devem ser sublinhadas três outras características da escolha racional relevantes para o respaldo teórico da tese: a) o individualismo metodológico –

princípio segundo o qual os fenômenos sociais, isto é, coletivos, são explicados a partir das ações dos indivíduos que têm por objetivo a maximização de suas utilidades em determinadas condições de restrição; b) as preferências e objetivos dos atores são explicitamente identificáveis; c) as características contextuais, inclusive as institucionais, que determinam as opções dos atores são identificadas claramente, assim como, seus custos e benefícios<sup>6</sup>.

Sendo assim, pode-se resumir a problemática desta tese da seguinte forma: quais são as influências mais decisivas na determinação do comportamento parlamentar (no caso dos deputados estaduais do Rio de Janeiro)? De que forma as condutas dos deputados, no processo legislativo, estão relacionadas com as questões tratadas no debate sobre conexão eleitoral? Dados os pressupostos motivacionais apresentados e os constrangimentos institucionais<sup>7</sup>, quais as ações e estratégias utilizadas pelos parlamentares para atingir seus objetivos?

Para fazer frente a essa problemática, analisaram-se a organização interna da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, as regras institucionais, com foco especial no Regimento Interno da Casa; bem como a conjuntura política dos seis primeiros anos do governo Sérgio Cabral, na 9ª Legislatura e nos dois primeiros anos da 10ª Legislatura. Serão analisadas e as votações nominais deste período. Tem-se por hipóteses que: primeiro, no nível subnacional, o partido político não terá a mesma força coercitiva verificada por Figueiredo & Limongi na Câmara dos Deputados; segundo, como corolário da primeira, esse poder político, que no nível nacional se encontra disperso nas mãos dos líderes partidários, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro estará concentrado nas mãos do presidente da Casa; terceiro, dado que o presidente da Alerj, no período analisado, é membro do mesmo partido do governador do Estado, espera-se encontrar uma relação de subserviência por parte do Legislativo ao Executivo estadual.

---

<sup>6</sup>Downs (1999); Buchanan et. al. (1962).

<sup>7</sup> Entende-se por constrangimentos institucionais todas as regras institucionais as quais o parlamentar está submetido tais como sistema eleitoral, Constituição Federal e Estadual e Regimento Interno da Casa Legislativa e organização interna do partido político ao qual o parlamentar pertence.

A tese está dividida da seguinte forma. No capítulo I, apresenta-se a revisão da literatura tanto no nível federal quanto no nível estadual, principalmente, no que concernem as perspectivas distributivista e partidária, que irão prover as questões fundamentais a serem abordadas; bem como, algumas de suas hipóteses que serão testadas com base nos dados obtidos na pesquisa empírica. No capítulo II, é apresentada a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), que figura como objeto de estudo desta tese. Discorre-se sobre suas questões organizacionais, regimentais e conjunturais. No capítulo III é apresentado o banco de dados contendo as votações nominais realizadas pelos deputados no biênio 2011-2012, e a análise das mesmas, complementadas com a análise de entrevistas realizadas com alguns deputados que exerciam seus mandatos na Alerj no período em estudo. Por último apresentam-se as considerações finais do trabalho.

# **1. CAPÍTULO ESTUDOS LEGISLATIVOS NO CENÁRIO NEO-INSTITUCIONALISTA: PERSPECTIVAS DISTRIBUTIVISTA E PARTIDÁRIA.**

O neo-institucionalismo é uma corrente teórica que teve início na década de 1970 e seu ápice nos anos 1980. Hoje, ela domina quase que na integralidade os textos na Ciência Política e grande parte da Sociologia. O neo-institucionalismo é assim chamado para se diferenciar o antigo institucionalismo (Limongi, 1994). Os autores do antigo institucionalismo estavam mais interessados em construir modelos prescritivos, sob uma ótica normativa, portanto, indicando o que deveria ser a política, mais do que em empregar esforços em fatos observáveis, em dados empíricos da dinâmica real do comportamento dos diferentes atores políticos (Peres, 2008). Outra grande crítica que o antigo institucionalismo sofreu foi quanto à falta de cientificidade de seus textos. Quem se insurge contra esta corrente teórica são os autores vinculados ao comportamentalismo, que propõem maior cientificidade e objetividade nas análises comportamentais. A grande contribuição trazida pelo comportamentalismo para as Ciências Sociais foi a inquietação com a objetividade e com as generalizações indutivas, que são elementos considerados centrais em análises científicas (Peres, 2008).

Entretanto, a corrente teórica comportamentalista também começa a sofrer severas críticas por insuficiências analíticas, uma vez que não consegue explicar as várias dimensões do fenômeno político. De acordo com os críticos da corrente comportamentalista, ela baseava sua explicação exclusivamente na ação do indivíduo, excluindo totalmente das análises o contexto institucional no qual este indivíduo está inserido. Esses críticos ao comportamentalismo, que num primeiro momento não têm qualquer tipo de denominação, vão se constituir na corrente teórica neo-institucionalista. Portanto, o neo-institucionalismo traz consigo duas influências. A primeira é do antigo institucionalismo, segundo o qual as instituições importam quando analisamos os comportamentos dos atores políticos e sociais. A segunda é a influência do comportamentalismo, que trouxe para discussão a necessidade de maior cientificidade e objetividade quando se tem por objetivo analisar o comportamento humano.

Os autores vinculados à corrente teórica neo-institucionalista têm por objetivo explicar como as instituições influenciam o comportamento individual ou coletivo, incidindo, por conseguinte, nas suas decisões políticas e relações sociais. Esta corrente teórica entende as instituições como algo que “*tem vida própria e são mais do que pretendiam seus criadores*” (Ames, 2005:22). Essa ressalva é importante porque, muitas vezes, uma instituição pode apresentar resultados inesperados para quem as criou (Muller, 2009). Ademais, quando uma instituição encontra-se estabelecida como tal, é de se esperar que qualquer mudança se dê de modo lento e gradual. Isto se dá, principalmente, porque as instituições estão sujeitas a *path dependence*<sup>8</sup>. (North, 1990)

Uma das questões fundamentais enfrentada pelos teóricos do neo-institucionalismo é a de construir a relação entre instituições e comportamentos (Hall & Taylor, 2003). O neo-institucionalismo desenvolveu-se como reação às proposições behavioristas e pluralistas, que influenciaram os cientistas sociais durante os anos 60 e 70, “*o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições*” (Limongi, 1994:3, grifo nosso). O neo-institucionalismo teve início nos anos 1980, e se constituiu como um movimento teórico cuja premissa principal era o de que o poder das instituições políticas pode modificar as estratégias de seus atores (Muller, 2009). Hoje, de acordo com Hall & Taylor (2003), existem pelo menos três perspectivas teóricas neo-institucionalistas, a saber: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Os fundamentos teóricos centrais deste trabalho, bem como os pressupostos nos quais baseiam suas hipóteses, estão contidos na perspectiva neo-institucionalista da escolha racional, que serão apresentados a seguir<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A tradução simples de *path dependence* é dependência de trajetória. Entende-se que qualquer mudança no *status quo* institucional dependerá de sua trajetória histórica. Ademais, as decisões do passado delimitam as opções do presente.

<sup>9</sup> Antes de prosseguirmos, cabe pontuar que a principal crítica à teoria da escolha racional está na estreiteza de suas hipóteses. Ou seja, que nenhum ator social, ou mesmo político, é um maximizador onisciente e racional o tempo inteiro. Na verdade, os atores seguem regras definidas pela sociedade, mesmo que essas não maximizem sua utilidade ou interesse pessoal. Contudo, como afirma Tsebelis (1990), o modelo da escolha racional é apropriado quando “*a identidade e os objetivos dos atores estão estabelecidos e as regras de interação são precisas e conhecidas pelos agentes*” (idem:32). Desta forma, sustenta-se o pressuposto de maximização de utilidade – na tese ora em voga representado pelo desejo de reeleição, ou mesmo ambição a algum outro cargo eletivo ou de indicação política, por parte dos parlamentares.

A perspectiva teórica neo-institucionalista da escolha racional surgiu com os estudos sobre o Congresso dos Estados Unidos. Inspirou-se no paradoxo da impossibilidade de Arrow<sup>10</sup> e no teorema do “Tudo é Possível” de McKelvey<sup>11</sup>. Esses postulados presumiam uma instabilidade inerente às decisões do Congresso e uma dificuldade em reunir maiorias para as votações. Contudo, não foi esse o quadro observado empiricamente pelos pesquisadores quando analisaram o Congresso dos Estados Unidos. De fato, verificou-se que as decisões eram estáveis. Daí surgiu a primeira questão central do institucionalismo da escolha racional: “*como essa anomalia poderia ser explicada?*”(Hall & Taylor, 2003:202). Os teóricos da escolha racional vão, então, tentar explicar essa “anomalia” através dos estudos, primordialmente empíricos, sobre as instituições. E concluem que as instituições resolvem grande parte dos problemas de ação coletiva que os legisladores enfrentam (idem, 2003).

De acordo com Hall & Taylor (2003), pode-se elencar quatro características gerais do neo-institucionalismo da escolha racional. Os autores desta escola: 1)postulam que os atores compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de maneira utilitária com o intuito de maximizar a satisfação de suas preferências; 2) tendem a analisar a vida política como uma cadeia de dilemas de ação coletiva; 3) enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas 4) explicam a origem das instituições afirmando que uma instituição é criada quando os atores interessados entram em acordo voluntário com esse intuito. E, ainda, que as instituições sobrevivem sob um processo de seleção competitiva, ou seja, enquanto oferecer benefícios aos atores interessados.

As condições de governabilidade resultantes do arcabouço institucional estão entre as grandes preocupações dos autores neo-institucionalistas

---

<sup>10</sup> O paradoxo da impossibilidade de Arrow consiste na proposição de impossibilidade de uma decisão social única e estável. “... mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber qual a preferência da coletividade [dado] que a decisão social é inconsistente [...] e indeterminada. [Essa indeterminação e inconsistência se deve ao fato de que] para toda e qualquer decisão sempre haverá um indivíduo que pode melhorar sua situação oferecendo uma nova proposta a voto” (Limongi, 1994: 5 e 6). Ver Arrow (1963).

<sup>11</sup> O teorema do “Tudo é Possível” ou “teorema do caos” demonstra que o processo de formação de coalizões não tem fim. Isto significa que quem escolhe a agenda tem poder de obter como resultado o que bem lhe convier. Além disso, toda é qualquer coalizão é instável, ou seja, são feitas de forma *ad hoc*. Ver Mc kelvey (1976).

(Figueiredo & Limongi, 1999, 2007; Ames, 2003; Przeworski et alii, 2000) e, influenciando de maneira determinante a agenda de pesquisa dos autores da Ciência Política brasileira, estimulou um intenso debate sobre o comportamento parlamentar. Cabe salientar que o termo governabilidade é utilizado pelos autores de forma bastante ampla. Em geral, diz respeito às condições institucionais que o Poder Executivo detém para implementar sua agenda de políticas públicas. Figueiredo & Limongi (1999) apresentam uma das problemáticas que enfrentam os autores que tem por objetivo analisar a questão da governabilidade:

*“Na consolidação de uma ordem democrática, qual o equilíbrio ótimo entre as funções básicas – legislativa e executiva – de governo? Na organização do sistema decisório nacional, como garantir eficiência governamental e ao mesmo tempo atender à diversidade de interesses representados no Congresso Nacional? Como formar maiorias numa instituição onde cada um de seus membros tem mandatos que lhes garantem direitos iguais? Qual o equilíbrio ótimo entre a formação de maiorias e a garantias de direitos de minorias?” (Idem: 8)*

Em Ames<sup>12</sup>(2003), a elaboração de políticas públicas é considerada um aspecto da governabilidade, ou seja, o autor entende que *“a probabilidade de que o governo federal adote novos programas e ações”* (Idem: 16) deve ser vista como uma forma de mensurar a capacidade de governabilidade de um dado sistema político. O autor argumenta que as instituições brasileiras são ineficazes e ineficientes porque beneficiam somente a quem as criou, o que resultaria em políticas públicas, nas mais diversas áreas – educação, saúde, políticas fiscais ou econômicas – ineficientes para a

---

<sup>12</sup> Barry Ames é um dos principais brasilianistas que defende as proposições teóricas da perspectiva distributivista, como será discutido mais adiante. No que se refere à questão da governabilidade no Brasil, cabe acentuarmos um diagnóstico feito pelo autor: *“Para se ter uma compreensão mais concreta da crise de governabilidade no Brasil, basta pensar na gestão presidencial mais recente [o autor se refere ao governo de Fernando Henrique Cardoso] (Idem: 16, Grifo nosso)”*. Na verdade essa crise de governabilidade diagnosticada por alguns autores nunca existiu, nem no governo FHC, nem nos governos posteriores. Conforme será demonstrado mais adiante, esses diagnósticos padeceram de um problema de escolhas de variáveis explicativas que os levaram a propagarem diagnósticos e prognósticos equivocados.

população. Por outro lado, Figueiredo & Limongi (2007) refutam contundentemente os argumentos de Ames (2003), demonstrando que o Poder Executivo vem sendo capaz de aprovar sua agenda políticas públicas no Congresso Nacional que, por sua vez, se apresenta com partidos disciplinados e capazes de serem identificados num espectro ideológico. *“O governo é capaz de aprovar leis e não encontra no Congresso Nacional um obstáculo às suas pretensões. Não há paralisia decisória”*(Idem:187). Ademais, os autores argumentam que as políticas públicas que vêm sendo aprovadas pelo Congresso têm um impacto positivo significativo sobre a sociedade brasileira como um todo. Políticas públicas nacionais nas áreas de educação, saúde e transferências de renda vêm sendo aprovadas pelo Congresso de forma contínua.

Conforme foi apresentado, a questão da governabilidade norteia toda discussão teórica das perspectivas distributivista e partidária. Num primeiro momento, o que diferenciou essencialmente estas duas perspectivas foram suas variáveis explicativas, ou seja, as variáveis que cada uma das perspectivas tomou como variáveis independentes. Isso para explicar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e, conseqüentemente, o comportamento parlamentar, principalmente no que concerne a disciplina partidária e a importância dos partidos políticos no sistema político brasileiro. Desta forma, chegaram a diagnósticos e prognósticos completamente díspares sobre o sistema político brasileiro e sua capacidade governativa, ou seja, a capacidade do Poder Executivo implementar sua agenda de políticas públicas.

Num segundo momento, alguns autores, como Pereira & Mueller (2000, 2002, 2003) e Pereira & Rennó (2001), filiados aos argumentos teóricos distributivistas, apresentam análises mais amplas sobre o comportamento parlamentar. Esses autores começam a incluir em suas análises as variáveis concernentes ao processo decisório, como, por exemplo, as regras internas das casas legislativas, que até então não eram levadas em consideração. Esses trabalhos se constituem em análises de extrema importância para o debate, pois permitem que se façam comparações entre as proposições e os argumentos das duas perspectivas, agora, fundamentados em variáveis explicativas concernentes à mesma arena, ou seja, a arena parlamentar. Cabe ressaltar que esses autores incluíram em suas análises as variáveis concernentes ao processo decisório, mas mantiveram seus diagnósticos distributivistas. Em outras

palavras, afirmam que o comportamento do parlamentar brasileiro é eminentemente voltado para atender as demandas de suas bases eleitorais com vistas a retornos de ordem política, seja para ganhar uma próxima eleição ou obter nomeação para algum cargo no Poder Executivo.

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988, uma das questões que se intensifica na agenda dos debates acadêmicos é a da governabilidade. Como já foi dito anteriormente, os autores dos modelos teóricos neo-institucionalistas (tanto distributivistas quanto partidários) partem de uma questão central comum: as instituições interferem no comportamento dos atores políticos. Presidencialismo, federalismo e sistema eleitoral são identificados “*como elementos centrais das regras do jogo institucional brasileiro*” (Palermo, 2000:522). Deve-se acrescentar a essas três instituições o multipartidarismo. Conforme será visto adiante, parte da literatura atribui relevância a esta característica do sistema eleitoral e, principalmente, a associação desses elementos como constituintes do sistema político brasileiro.

A principal inquietação dos analistas da época (pós-Constituinte, começo da década de 1990) se referia ao fato de que os sistemas eleitoral e partidário mantinham as mesmas características do período democrático compreendido entre os anos de 1946 a 1964. Ou seja, sistema de governo presidencialista e eleições proporcionais com lista aberta para os cargos do Poder Legislativo. Essas características, segundo Mayhew (1974), Cain, Ferejohn & Fiorina (1987), Ames (2003), teriam como principal consequência o enfraquecimento dos partidos políticos. Desta forma, para esses analistas, o Congresso Nacional padeceria, tal como no período democrático anterior, de um mal que inevitavelmente poderia levar o país novamente aos braços de um novo golpe militar: a paralisia decisória.

*“O mantra repetido por todos era: a consolidação da democracia requer partidos fortes e esses são inviáveis sob presidencialismo e representação proporcional com lista aberta.”*  
(Limongi, 2007: 239)

Em outras palavras, a democracia brasileira estaria em risco devido às frágeis condições de governabilidade oferecidas pelas características do sistema político brasileiro. Com esse diagnóstico em mãos, os analistas preconizavam reformas no sistema político de toda ordem. A mudança do sistema de governo presidencialista para o sistema parlamentarista e o fim do sistema proporcional de lista aberta constituíam-se em alterações consideradas indispensáveis pela quase unanimidade dos analistas. A indicação de mudança no sistema de governo tem por fundamentação o argumento de que o presidencialismo apresenta uma tendência a gerar conflitos insolúveis entre os poderes Executivo e Legislativo, o que acabaria por resultar em paralisia decisória.

Como agora se sabe, o diagnóstico estava equivocado. Os sistemas eleitoral e partidário brasileiro mantiveram as mesmas características do período 1946-1964 e não houve paralisia decisória ou mesmo crise de governabilidade. A democracia se estabeleceu e vem se mantendo estável desde então. É neste contexto que se desenvolve, no Brasil, uma literatura neo-institucionalista, que tem por objetivo entender o papel desempenhado por cada uma das instituições no sistema político.

Conforme já observado, a corrente teórica neo-institucionalista da escolha racional, que surgiu com os estudos sobre o Congresso dos Estados Unidos, traz para discussão acadêmica a questão da governabilidade, de onde resultam duas principais perspectivas teóricas – os distributivistas e os partidários. Apesar de estas duas perspectivas teóricas comungarem dos mesmos pressupostos (o principal deles, que as instituições importam) e terem o mesmo objetivo, elas se distanciam bastante no que se refere a seus argumentos e proposições. Ou seja, partem dos mesmos pressupostos teóricos com intuito de responder as mesmas perguntas, mas chegam a respostas e prognósticos completamente diferentes. A seguir, estas duas perspectivas teóricas serão discutidas mais detidamente. Cabe ressaltar que a discussão teórica aqui apresentada centra-se nos trabalhos que tinham por finalidade entender o comportamento parlamentar nacional, e que as referências internacionais servem apenas para que se possa considerar a origem dessas duas perspectivas analíticas.

## 1.1 A PERSPECTIVA DISTRIBUTIVISTA

Um trabalho pioneiro, que tinha como objetivo entender o comportamento parlamentar americano, foi realizado por Mayhew (1974). Nele, o autor enfatiza a importância do sistema eleitoral como fator modulador do comportamento dos políticos no exercício do mandato, a chamada *conexão eleitoral*. As relações dos políticos com suas bases eleitorais estariam intimamente ligadas à questão geográfica. Cain, Ferejohn & Fiorina (1987), em *The Personal Vote*, argumentam que tanto por senso de obrigação quanto por auto-interesse um deputado eleito por uma base territorial de representação terá preocupações particularistas e paroquialistas no processo de formulação de políticas.

Nesta linha seguiram alguns autores como Mainwaring (1991) e Ames (1995a; 2003). Para eles, o sistema eleitoral brasileiro, e em particular a regra da lista aberta em eleições proporcionais, estabelece obstáculos às iniciativas e preferências do Executivo: “*Os sistemas de lista aberta deslocam o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais, e o sistema brasileiro leva ao máximo essa tendência*” (Ames, 2003: 62) Desta forma, o arcabouço institucional forneceria incentivos desfavoráveis à governabilidade democrática.

O sistema de governo presidencialista, associado ao multipartidarismo e ao sistema proporcional de lista aberta, resultaria em parlamentares com condutas individualistas e personalísticas que raramente agiriam em prol do interesse nacional. O nível de disciplina partidária, juntamente com o padrão de votação dos deputados, estariam diretamente relacionados a tais regras, através das quais esses parlamentares são eleitos. O sistema de representação proporcional de lista aberta para eleição dos cargos do Legislativo, associado ao sistema majoritário para eleição dos cargos do Executivo, tenderia a concentrar o processo eleitoral na figura do candidato, e não na do partido. Ademais, a lista aberta seria um fator que estimularia a competição intra-partidária, dado que o candidato deve primeiro ser mais votado que seus correligionários (Ames, 1995<sup>a</sup>, 2003).

*“(...) a RP [representação proporcional] de lista aberta adotada no país personaliza a política e enfraquece o controle dos partidos sobre os políticos tanto na campanha quanto nas votações em plenário” (Ames, 2003: 100).*

A personalização do processo político é vista por esses autores como consequência do sistema eleitoral, e essa personalização da candidatura aos cargos proporcionais levaria a um enfraquecimento do partido e a uma conduta parlamentar personalística e paroquialista<sup>13</sup>:

*“A liderança dos partidos tem escasso controle sobre seus filiados, e muitos deputados, talvez a maioria, passam boa parte do tempo cavando nomeações e projetos específicos dos seus redutos eleitorais” (Ames, 2003: 21).*

Cabe ressaltar que esta é uma das muitas inferências que o autor faz, ao longo de todo o livro, sem respaldo em termos de dados. No máximo, cita conversas que teve com funcionários da Câmara dos Deputados ou, ainda, com alguns deputados federais. Outro argumento apresentado pelo autor refere-se à questão do fenômeno da “auto-representação”, no qual bancadas se formariam para representar seus próprios interesses. Neste caso, não de cunho político ou eleitoreiro, mas sim sob a vertente econômica e financeira. Ames (2003) apresenta a bancada ruralista como exemplo de bancada de auto-interesse ou auto-representativa da qual fazem parte grandes latifundiários que vêm no exercício de seus mandatos um modo de representar seus interesses pessoais.

*“(...) o grau em que os membros de um partido votam juntos, sua “disciplina partidária observada”, é uma combinação de*

---

<sup>13</sup>Paroquialistas e *porkbarrel* são termos que designam políticas públicas que têm custos difusos e benefícios concentrados. Ou seja, é facilmente identificado para quem são dirigidos os benefícios e, por outro lado, os custos destes mesmos benefícios são divididos por toda sociedade.

*atitudes de recompensa e punição do presidente com as sanções dos líderes, somada a predisposições ideológicas, pendores clientelistas, pressões do eleitorado e necessidades eleitorais” (Idem: 207)*

Ames argumenta ainda que distritos<sup>14</sup> uninominais seriam mais bem representados, dado que esse único candidato eleito teria que representar os interesses do distrito nas mais diversas áreas. Por outro lado, distritos com mais de um representante, que ele denomina como distritos de “grande magnitude”, elegeriam deputados que teriam a função de representar os interesses do grupo que os elegeram. Esse argumento parece falacioso, dado que em qualquer eleição existem grupos, sejam de interesse coletivo, classe etc, que se constituem na base eleitoral do candidato, ou seja, no grupo de seus eleitores. Desta forma, é de se esperar, seguindo o raciocínio do autor (segundo o qual candidatos representam apenas seus eleitores efetivos), que os interesses desta base seriam representados com mais efetividade do que os interesses do distrito como um todo, independentemente do número de representantes por distrito.

Ademais, pode-se ainda questionar o argumento de que deputados representem apenas os interesses das pessoas que efetivamente empenharam seus votos para sua eleição. Não seria viável pensar que os deputados queiram aumentar sua base eleitoral e que, para tanto, precisariam conquistar uma parcela dos eleitores que não lhes deram o voto na última eleição? Se isso é verdade, tender-se-ia a concluir que o deputado trabalhará para representar a maior parcela possível da população<sup>15</sup> de seu distrito eleitoral. Em “distritos” com mais de um representante, o candidato teria um incentivo a mais para se constituir como representante dos interesses daquele distrito

---

<sup>14</sup> No Brasil, para as eleições para Câmara dos Deputados ou Senado podemos considerar como distrito cada um dos estados federativos. Cada estado tem um determinado número de candidatos a eleger que varia de acordo com sua população. Como a Constituição Federal ordena que cada estado tenha um mínimo de oito representantes e um máximo de 70, alguns estados se encontram sobre representados e outros sub-representados. No caso das assembleias legislativas cada estado continua sendo considerado como um único distrito para eleição de seus membros. Tomando como exemplo a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, os 92 municípios, que compõem o estado, votam para eleger os 70 deputados estaduais que compõem a Assembleia.

<sup>15</sup> Estas inferências vêm sendo questionadas por alguns autores que argumentam que os parlamentares trabalharam no sentido de conseguir apenas os votos necessários a sua eleição.

dado o alto grau de concorrência. O ponto a ser salientado aqui é a necessidade de estudos empíricos para sustentar argumentos desta natureza.

Os autores distributivistas (Ames, 2001; Pereira & Rennó, 2001, 2003; Pereira & Muller, 2002, 2003; Muller, 2005, 2009; Mainwaring & Torcal, 2005) afirmam que o enfraquecimento dos partidos teria como consequência parlamentares independentes da influência partidária na arena legislativa. Deste modo, a conduta dos deputados não seguiria as orientações do partido, mas sim as orientações das suas bases eleitorais, devido à sua independência eleitoral em relação ao partido e um forte comprometimento com as bases.

Neste contexto de independência partidária e relação personalística com o eleitor, os autores do modelo distributivista argumentam que a conduta do parlamentar, dentro da casa legislativa, é, sobretudo, paroquialista. Suas atitudes são sempre no sentido de buscar recursos para serem empregados em políticas locais e/ou setoriais (*porkbarrel*) para, assim, aumentar suas chances de sucesso eleitoral junto às suas bases. Mainwaring & Torgal (2005) argumentam que para se compreender os sistemas partidários é preciso que se verifique o nível de institucionalização no qual um determinado sistema está inserido. Para os autores, quanto maior o grau de institucionalização de uma democracia maior será o grau de consolidação do sistema partidário. O grau de institucionalização de uma democracia estaria diretamente ligado ao grau de desenvolvimento econômico do país. Portanto, as democracias e “semi-democracias” em países em desenvolvimento apresentariam uma volatilidade eleitoral maior. A principal consequência dessa fragilização dos sistemas partidários seria a relação personalística criada entre candidatos e eleitores o que, por via de consequência, levaria os eleitores a escolherem seus candidatos baseados em suas características pessoais sem levar em conta o partido político ao qual este candidato está filiado, sua ideologia ou suas questões programáticas. Ademais, nestes casos haveria consequências negativas no que se refere à *accountability* eleitoral.

Os autores distributivistas pregam que o Brasil tem um Executivo frágil e chantageado por legisladores oportunistas (Ames, 2003). Ou, ainda, que temos um presidente forte que usa seu poder discricionário para liberar verbas visando obter os votos de legisladores, que precisam distribuir recursos para suas bases eleitorais (Pereira

& Mueller, 2002; 2003), e que as taxas de reeleição são positivamente correlacionadas com as taxas de execução de emendas ao orçamento (Pereira & Rennó, 2001). Desta forma, o orçamento seria um dos principais mecanismos através do qual os deputados buscariam atender as demandas de suas bases eleitorais.

Como serão apresentados mais adiante, alguns trabalhos que têm por objeto a análise do orçamento federal congregam pressupostos tanto da perspectiva distributivista quanto partidária. *Grosso modo*, reconhecem algumas variáveis inerentes ao processo organizacional e decisório da Câmara dos Deputados e do Congresso nacional como explicativas para o comportamento parlamentar. Contudo, sustentam que todas essas instituições, inclusive os partidos, são utilizadas pelos parlamentares no intuito de atender às demandas paroquialistas de suas bases e assim aumentar suas chances de reeleição.

Com o objetivo de explicar em que medida e de que forma as bases eleitorais influenciavam o comportamento parlamentar, Carvalho (2003) argumenta que, no Brasil, há diversos tipos de bases, que geram diversos tipos de comportamento. Sendo assim, aponta para uma fragilidade nas análises de Ames. Desta forma, Carvalho (2003) empreende um trabalho no sentido de aprofundar o conhecimento sobre os tipos de base existentes do Brasil e os tipos de incentivos que decorrem de cada uma delas. Nas palavras do autor:

*“Em uma palavra, seguindo as premissas fortes do modelo distributivista e da teoria da escolha racional – o imperativo da reeleição e a identificação do congressista individual como unidade primeira de análise -, temos por hipótese que a interseção do imperativo eleitoral com as características da nossa lei produzirá comportamentos legislativos diversos; a ênfase no particularismo será ótima somente para uma parcela de nossos legisladores”* (Idem: 25).

Pode-se afirmar que o autor sustenta as teses distributivistas e amplia, a partir de Ames, o espectro de análise do comportamento parlamentar decorrente da

arena eleitoral, demonstrando que no Brasil o argumento do particularismo e do individualismo não é absoluto.

Para Ames (2003), Pereira & Rennó (2003), e Pereira & Mueller (2002; 2003<sup>16</sup>), as taxas de reeleição teriam uma relação direta com a execução das emendas individuais ao orçamento. Devido à frouxa ligação entre os deputados e a direção do partido, o Executivo seria forçado a barganhar com cada deputado a cada nova medida que introduz. Assim, para obter os votos no parlamento, o chefe do Poder Executivo precisaria atender às necessidades eleitorais dos parlamentares, liberando recursos previstos pelas emendas.

A liberação das verbas orçamentárias relativas às emendas individuais pode ser vista como importante moeda de troca nas negociações entre o Executivo e o Legislativo, dado que o deputado teria maiores chances de reeleição ao concentrar mais esforços em aprovar emendas orçamentárias do que nas atividades legislativas dentro da Câmara dos Deputados (Pereira & Rennó, 2001). Para esses autores, o sistema político brasileiro cria incentivos para que os eleitores se preocupem mais com os benefícios locais do que com a atuação nacional dos seus representantes, o que faz com que a participação dos parlamentares, no nível nacional, seja orientada pela busca de benefícios que possam ser utilizados no nível local, como forma de aumentar seus retornos eleitorais.

Ademais, os autores também confirmam a tese<sup>17</sup> de que, dado um crescente pragmatismo do eleitor, não é suficiente que o deputado apenas proponha emendas. Estas precisam ser executadas para que o ele obtenha algum retorno eleitoral. Os autores argumentam que as regras do sistema eleitoral tornam os partidos frágeis na arena eleitoral, o que por sua vez aumenta o grau de competitividade (dada a permissividade de um grande número de candidatos), o que faz com que aumente os custos de campanha. Devido ao fato de a obtenção de recursos financeiros para campanha recair sobre os candidatos, estes vêm o aumento no direcionamento de recursos para suas bases a melhor estratégia para diminuir as vulnerabilidades eleitorais.

---

<sup>16</sup> Este trabalho será discutido de forma mais detalhada adiante.

<sup>17</sup> Este argumento é encontrado primeiramente em Baquero (1997).

Pode-se afirmar que as conclusões a que os autores chegaram sustentam as teses distributivistas, pois argumentam que a distribuição de benefícios locais proporciona mais recursos eleitorais do que o exercício das atividades legislativas. Em suma, afirmam que as emendas ao orçamento são, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, fatores cruciais usados de forma estratégica com vista a retornos eleitorais futuros.

Os autores com enfoque analítico da perspectiva distributivista afirmam que a vontade de se reeleger e a pressão do eleitorado influenciam de maneira determinante no que se refere às atitudes e às ações dos deputados nos processos legislativos. Entretanto, se num primeiro momento estes autores só se utilizavam de variáveis externas ao processo decisório (principalmente as concernentes ao sistema eleitoral) para analisar o comportamento parlamentar, com o desenvolvimento do debate estes autores começam a lançar mão das variáveis internas do processo legislativo, com intuito de aprofundar as análises comportamentais e responder as principais críticas trazidas à tona pelos autores da perspectiva partidária.

Em um trabalho que teve por objetivo analisar *“a execução das emendas individuais dos congressistas ao orçamento anual”* (Pereira & Muller, 2002: 267), os autores observaram os tramites institucionais do orçamento desde sua elaboração pelo Executivo até sua aprovação pelo Congresso. Essa análise teve por objetivo entender como se dá o comportamento estratégico de cada ator diante de *“um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso”* (Idem). Com relação ao Poder Executivo, Pereira e Muller argumentam que:

*“o Executivo permite deliberadamente que os parlamentares façam emendas ao orçamento a fim de usar estrategicamente a apropriação destas como mecanismo para coordenar e disciplinar sua coalizão no Congresso.”* (Idem: 282)

No que diz respeito ao comportamento estratégico dos parlamentares os autores argumentam que os *“legisladores propõem e aprovam um grande número de*

*emendas ao orçamento anual*” (Idem: 294), emendas que têm por finalidade o atendimento de sua clientela, para que assim possa garantir sua sobrevivência política. Cabe ressaltar que as regras institucionais vigentes proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo de elaboração do orçamento, de modo a criar uma “moeda” política para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso. Como a aprovação de emendas não significa, necessariamente, que elas serão liberadas, mesmo depois da aprovação da lei orçamentária, o Executivo continua com poder de barganha, pois os parlamentares ficam na dependência de que o Executivo libere suas emendas. Assim, para verem suas emendas liberadas, os parlamentares sabem que precisam votar de acordo com a agenda do Poder Executivo. Desta forma, o Executivo usa estrategicamente a execução do orçamento como um dos mais importantes instrumentos de barganha na negociação do apoio do Congresso à sua governabilidade (Pereira e Muller, 2002).

Para os autores dessa perspectiva, os partidos brasileiros são pouco disciplinados e seus membros somente cooperam com o chefe do Executivo quando devidamente recompensados, com dotações orçamentárias para suas clientelas. Para Pereira & Muller (2002), a relação entre o chefe do Executivo e os parlamentares é operacionalizada pelas emendas feitas pelos legisladores ao orçamento anual. Para o Executivo é vantajoso que os deputados façam emendas ao orçamento, pois seriam através da execução destas emendas que o Executivo barganharia o apoio dos parlamentares as suas propostas ao longo do ano legislativo. Isso quer dizer que o grau de apoio que o presidente obtém de um determinado parlamentar depende exclusivamente da execução de suas emendas.

Num texto posterior, Pereira & Mueller (2003) apresentam uma análise alternativa às perspectivas distributivista e partidária como apresentadas até aqui. Os autores propõem uma análise onde se leve em conta tanto as variáveis circunscritas à arena eleitoral quanto aquelas concernentes à arena legislativa para explicar o comportamento parlamentar no exercício do mandato. Os autores argumentam que nenhuma das duas perspectivas – distributivista e partidária – pode dar conta, sozinha, de explicar o comportamento parlamentar. Ou seja, se por um lado o sistema político brasileiro apresenta variáveis *centrífugas*, que dispersam o poder, na

arena eleitoral, por outro lado, apresenta variáveis *centrípetas*, que concentram o poder, na arena legislativa.

*“(...) as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso” (Idem: 738)*

A disciplina partidária preconizada pela perspectiva partidária como uma forma de demonstrar a força dos partidos políticos é apontada pelos autores como uma estratégia utilizada pelos parlamentares para conseguir *porkbarrel* para suas clientelas eleitorais. No que concerne aos poderes dos líderes partidários dentro do Congresso (uma das âncoras dos argumentos advindos da perspectiva partidária, que tem por objetivo demonstrar a centralização de poder e, por conseguinte, a extrema dificuldade de comportamentos individualistas), os autores afirmam que *“os líderes partidários formam a ponte que liga os parlamentares individuais e o Executivo, negociando as demandas de ambos.”* (Idem: 739) Assim, os partidos se configurariam em atores que intermediariam as demandas de seus membros junto ao Poder Executivo e vice-versa.

Vale lembrar os argumentos de Figueiredo & Limongi (1999) no que concerne ao papel desempenhado pelos partidos políticos na arena legislativa:

*“Para serem levados a sério (os deputados) nas barganhas políticas, eles tem que articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. (...) O papel desempenhado pelos líderes é justamente **representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido**”.* (1999: 35, Grifo nosso)

Observa-se que há uma convergência nos argumentos destes autores no que se refere ao papel do partido como mediador entre as demandas dos Poderes Executivo e Legislativo. Contudo, em Figueiredo & Limongi se percebe uma sintaxe que propõem que os partidos, mais especificamente os líderes partidários, fariam as mediações das demandas de uma coletividade – os membros do partido – e o Poder Executivo. A diferença entre as proposições de Figueiredo & Limongi, por um lado, e Pereira e Mueller, por outro lado, reside no fato de que os primeiros vêem os partidos como mediadores dos interesses de uma coletividade, enquanto os segundos vêem os partidos como mediadores de demandas individuais.

Pereira & Mueller (2003) baseiam suas análises em vários testes econométricos realizados a partir de um banco de dados composto por votações nominais. Os autores demonstram que a elaboração e a execução da lei orçamentária são utilizadas pelos dois poderes – Executivo e Legislativo – no intuito de alcançar seus respectivos objetivos políticos. Por um lado, o Executivo quer legisladores fieis para aprovar sua agenda de políticas públicas; por outro lado, os legisladores querem *porkbarrel* para suas bases. Cabe salientar alguns resultados apresentados a partir dos testes realizados pelos autores: 1) há diferença na quantidade de emendas executadas pelo Executivo entre sua base de sustentação e a oposição, ou seja, os deputados filiados aos partidos da base de sustentação do governo têm mais emendas aprovadas que os deputados da oposição; 2) emendas aprovadas e executadas fazem diferença nas chances de reeleição do deputado; 3) A não execução de emendas, ainda que aprovadas, reduz a probabilidade de reeleição do deputado (esse resultado vai ao encontro dos argumentos propostos por Pereira & Rennó, 2001); 4) votar de forma sistemática com o Governo não teve significância estatística, o que levou aos autores a deduzir que “*na arena eleitoral, a grande maioria dos eleitores não se importa com a performance nacional de seus representantes. (...) o processo de accountability do sistema político brasileiro é basicamente local*” (Idem: 736). Em suma, a conexão eleitoral no Brasil aconteceria via partido político. Nas palavras dos autores:

*“O que de fato os orienta estrategicamente (os deputados) é como conseguir os benefícios mediados pelos líderes dos*

*seus partidos e controlados pelo Executivo. Esta é a principal razão pela qual os partidos políticos são tão fortes dentro do Congresso, mas ao mesmo tempo tão fracos na arena eleitoral” (Idem: 736).*

Argumento próximo ao de Pereira & Mueller (2003) encontra-se em Amorin Neto & Santos (2001). Os autores afirmam que quanto mais patronagem um partido receber do Poder Executivo, mais pró-governo ele se tornará e, conseqüentemente, mais disciplinado será nas votações de interesse do Executivo. A explicação da disciplina partidária, então, se encontra na estratégia utilizada pelo Executivo para distribuir patronagem: quanto mais bem sucedida, mais apoio na aprovação de sua agenda.

Em síntese, num primeiro momento as variáveis independentes utilizadas para explicar o comportamento do parlamentar brasileiro estão todas contidas no sistema eleitoral brasileiro. Num segundo momento, que é deflagrado pela refutação feita por autores filiados à perspectiva partidária, os autores distributivistas começam a incluir em suas análises as variáveis concernentes à arena parlamentar e ao processo decisório como variáveis independentes, ou seja, variáveis explicativas do comportamento dos deputados brasileiros. A seguir, apresentam-se as análises dos autores filiados a perspectiva teórica partidária.

## 1.2. PERSPECTIVA PARTIDÁRIA

A perspectiva partidária surge também nos Estados Unidos no início na década de 90 com os estudos de Cox & McCubbin (1993) e McCubbins & Kiweit (1991). Esses autores vão de encontro à perspectiva distributivista e afirmam que há uma agenda implementada, dentro do Congresso norte-americano, pelo partido político que obteve o maior número de cadeiras. Ademais, o critério de preenchimento das vagas das comissões (que na versão distributivista constituía-se num dos principais *locus* de obtenção de *porkbarrel* para as bases por parte dos deputados) é partidário, ou seja, é utilizado o critério de proporcionalidade. O mesmo se dá com a presidência da casa.

Assim, os atores centrais do processo legislativo deixam de ser as comissões e passam a ser os partidos políticos. Carvalho (2003), na discussão teórica que faz das perspectivas que buscam explicar o comportamento parlamentar norte-americano, apresenta de forma sintética e clara os argumentos partidários:

*“No momento em que as principais posições de determinação de agenda – a direção das comissões e a presidência da casa – se veem ocupadas por membros do partido majoritário, é de se esperar que a legislação apresente um viés partidário”.* (Idem: 42)

No Brasil, Figueiredo & Limongi<sup>18</sup> (1999; 2002) contestam a perspectiva distributivista a partir de trabalhos empíricos sobre o Congresso Nacional, nos quais se utilizam de um banco de dados sobre as votações nominais realizadas pelos deputados tanto na Câmara quanto no Congresso. Através das análises dos dados coletados concluem que: 1) há disciplina partidária, 2) as coalizões de governo são consistentes, 3) os partidos podem ser identificados num espectro ideológico direita-esquerda.

Nos trabalhos desses autores, o foco de análise deixa de ser o sistema eleitoral e partidário, bem como a forma de governo, e passa a ser a estrutura do processo decisório *“e seu impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental”* (Figueiredo & Limongi, 1999: 8). Ou seja, as variáveis explicativas do comportamento parlamentar seriam aquelas que se encontram dentro da arena legislativa, e não as variáveis externas ao processo legislativo. Os autores admitem a premissa segundo a qual os políticos querem antes de tudo se reeleger, contudo contestam que a principal estratégia que eles usam para tanto seja estabelecer vínculos pessoais com seus eleitores.

---

<sup>18</sup> Figueiredo e Limongi são os principais autores nacionais que representam esta perspectiva teórica. Filiado a esta se encontra também Santos (1997; 2002) e Miranda (2010), cada qual com matizes próprios, conforme se apresenta ao longo deste capítulo.

Como as variáveis explicativas, para esses autores, estão dentro dos muros do Congresso, é salutar que se faça uma síntese dessas variáveis independentes<sup>19</sup> para que se possa entender as proposições e argumentos centrais bem como seus diagnósticos.

Em primeiro lugar, os autores afirmam que há disciplina partidária na Câmara dos Deputados. Essa afirmação é feita após a análise das votações nominais, no período de 1989 a 1999, nas quais foram observados os padrões de votação dos membros de cada partido em relação à indicação do líder partidário. A disciplina média observada em plenário foi de 89,9%<sup>20</sup> (Idem: 111); desta forma, sustentam que “(...) *os encaminhamentos dos líderes permitem antever o resultado da votação*” (Idem: 75).

Em segundo lugar, as coalizões de governo são consistentes. Para sustentar esse argumento os autores identificaram a votação do líder do governo bem como as matérias introduzidas pelo Executivo e concluíram que “*a disciplina média do plenário é um pouco mais alta nas votações que fazem parte da agenda presidencial do que nas demais*” (Idem: 118).

Em terceiro lugar, os partidos políticos puderam ser identificados num espectro ideológico direita-esquerda: “*Afiliação partidária é um ótimo preditor do voto do parlamentar*” (Idem:12)

A premissa distributivista, segundo a qual os sistemas eleitoral e partidário brasileiro geram políticos que buscam, em primeiro lugar, estabelecer vínculos pessoais com seus eleitores para assegurar sua reeleição (ou acesso a qualquer outro cargo eletivo), é refutada pelos autores nos seguintes termos:

*“Em nossa argumentação, assumimos que os parlamentares se interessam apenas por patronagem e sinecuras. No entanto, estamos longe de assumir que tal seja a motivação exclusiva*

---

<sup>19</sup>“*Variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes*” (Idem: 22)

<sup>20</sup>Por partido, os autores apresentam as seguintes médias: PPB 85,2%; PFL 88,2%; PTB 79,5%; PMDB 83,7%; PSDB 86,8%; PDT 93,5%; PT 98,8%. (Idem: 111 – 112)

*mesmo principal dos parlamentares. A premissa usual de que os parlamentares adotam estratégias que maximizam suas chances de reeleição está longe de implicar interesse exclusivo em patronagem ou na dilapidação predatória do Estado. Necessariamente, os parlamentares tem interesse no sucesso mais amplo das políticas governamentais, já que estas afetam suas chances de reeleição.” (Idem: 37)*

Figueiredo & Limongi (1999; 2002) argumentam que os partidos brasileiros têm relevância. Para eles, as maiorias parlamentares tendem a se formar mediante acordos de coalizão entre o presidente e os líderes de partidos, e não entre o chefe do Executivo e cada congressista em particular. Na perspectiva do Executivo, negociar com partidos é vantajoso porque, desta forma, é possível obter apoio mais estável e previsível no longo prazo, reduzindo os custos de transação em que poderiam incorrer se a opção fosse pela negociação caso a caso, feitos de forma *ad hoc*. Na perspectiva dos parlamentares, estes sabem que terão maiores chances de verem suas demandas atendidas se conseguirem coordenar suas ações, superando seus dilemas de ação coletiva.

Santos (2002) argumenta que Figueiredo & Limongi (1999)

*“deixaram de lado três elos teóricos fundamentais e inter-relacionados: primeiro, (...) em que condições o presidente detém poder de barganha assimétrico diante de legisladores individuais. Segundo, (...) qual o papel dos partidos parlamentares nessa barganha assimétrica. E, terceiro, se é verdade que o presidente tem enorme vantagem quando trata com legisladores individuais, então por que negociar com partidos, uma entidade coletiva?” (Idem: 240 - 241).*

Entende-se, porém, que essas três questões apontadas pelo autor estão claramente discutidas no referido texto de Figueiredo & Limongi. Vejamos,

quanto à questão de *em que condições o presidente detém poder de barganha assimétrico diante de legisladores individuais*. Antes de se mencionar o texto de Figueiredo & Limongi, é crível que se faça uma inferência, bastante simples, baseada no conceito do dilema da ação coletiva cunhado por Olson. Os legisladores individuais enfrentam o dilema da ação coletiva, o que não acontece com o presidente. Ademais, os legisladores tomados individualmente não têm as prerrogativas constitucionais ou regimentais para cumprir a tarefa para qual foram eleitos, isto é, colocando de forma minimalista: legislar e fiscalizar o Poder Executivo. Não existe qualquer possibilidade de comparar o poder político, constitucional e regimental do presidente brasileiro, que se constitui em um ator unitário, com um parlamentar tomado individualmente, que se constitui em uma fração do Poder Legislativo. Seguindo ainda os argumentos de Olson, podemos afirmar que para que os parlamentares possam, de fato, cumprir o mandato que lhes foi delegado pelo pleito, eles precisam encontrar meios para coordenarem as multiplicidades de preferências congregadas dentro do Legislativo. Por exemplo, se pensarmos nos 513 deputados federais que têm por finalidade representar os interesses de toda população brasileira, em toda sua diversidade, particularidades e interesses (seja individual ou de grupo), seguindo a lógica olsoniana, seríamos levados a supor que o caos se instalaria facilmente. Como este quadro está longe de representar a realidade observada no Congresso, análises como as realizadas por Figueiredo & Limongi (1999) demonstram que os dilemas de ação coletiva enfrentados pelos deputados são superados através da atuação dos partidos políticos dentro da arena legislativa.

Retomando a questão proposta por Santos (2002): *em que condições o presidente detém o poder de barganha assimétrico diante de legisladores individuais*, Figueiredo & Limongi demonstram que dado os poderes constitucionais atribuídos ao Poder Executivo pela Constituição de 1988 houve uma assimetria de poder entre o Executivo e o Legislativo. Se há, de acordo com Figueiredo e Limongi, uma assimetria de poder constitucional entre o Executivo e o Legislativo, parece uma conclusão óbvia que haverá uma assimetria de barganha entre os dois Poderes. Nas palavras dos autores:

*“Os dados arrolados demonstram que, sob a Constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador*

*de jure e de fato. O principal argumento é que essa preponderância do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – o timing e o conteúdo – dos trabalhos legislativos. Os mecanismos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente – ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para seus projetos -, estabelecidos pelas reformas militares e ratificados pela Constituição de 1988, não só lhe permitem definir a agenda legislativa, mas o colocam em posição estratégica para a aprovação de seus projetos.” (Idem: 11)*

Ou seja, que o poder de barganha entre o presidente e os legisladores individuais é assimétrico porque os poderes constitucionais concernentes a cada um destes atores é extremamente assimétrico. Quanto aos outros dois elos teóricos, vamos direto ao texto dos autores:

*“Pode ser que o comportamento de certo parlamentar seja determinado exclusivamente pela obtenção de patronagem, ou que ele não deseje senão garantir sua reeleição e por isso procure atender aos interesses estreitos e particularistas de seu eleitorado. Mesmo que sejam esses os seus interesses, a estratégia racional a ser seguida pode levá-lo a fortalecer o partido a que se filia. Só assim ele poderá ter o seu naco de patronagem. (...) Para serem levados a sério nas barganhas políticas, eles tem que articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. (...) O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica porque as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser – e de fato são – estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares é racional seguir a linha de*

*seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.*” (Idem: 35).

Desta forma, os autores argumentam que os partidos políticos exercem um papel nessa barganha assimétrica, apresentando assim razões para que a negociação seja feita via partido e não com os deputados individualmente. Cabe lembrar que os autores distributivistas irão argumentar que o Executivo preferirá negociar individualmente com os parlamentares justamente para se beneficiar dessa barganha assimétrica. A escolha em destacar esses pontos deve-se ao fato deles se constituírem nos pilares centrais que sustentam as hipóteses que serão testadas neste trabalho, no que diz respeito aos deputados estaduais do Rio de Janeiro.

Retomando os textos que têm por objetivos analisar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, Figueiredo (2001) sugere que o modelo de democracia brasileiro pode ser apresentado nos seguintes termos: *“há uma delegação condicional, pelo Congresso, de poder institucional ao presidente, não uma relação incondicional e direta entre eleitorado e o presidente”* (Idem: 691). E ainda,

*“Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia seja, não só possível como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes. Esses mecanismos institucionais aumentam a capacidade de o presidente impor coesão à coalizão governista, superando assim as dissensões decorrentes de diferenças ideológicas e desacordos políticos entre os partidos da aliança”* (Idem).

Nesta mesma linha, Carey & Shugart (1998) argumentam que o decreto legislativo é muitas vezes tolerado, e até mesmo preferido, pelos parlamentares. Refutam assim a interpretação de que o decreto presidencial seria uma forma de usurpação dos poderes legislativos do Parlamento. Miranda (2010) segue o mesmo argumento de Carey & Shugart de que não há usurpação de poder por parte do

Executivo. A autora trata no texto referido sobre a delegação de poder aos líderes partidários e argumenta que essa é uma estratégia que os deputados e os senadores utilizam para superar o dilema da ação coletiva. Limongi (2006) argumenta no mesmo sentido, ou seja, afirma que as altas taxas de disciplina, tanto partidária quanto das coalizões que apóiam o Executivo, são provas dessa delegação.

Santos (2007), discorrendo sobre as diferenças entre os períodos 1946-1964 e pós 1988, no que se refere aos poderes de agenda presidencial e a disciplina partidária, argumenta que os poderes legislativos concedidos aos presidentes pela Carta de 88 - monopólio de iniciação de projetos nas áreas orçamentárias e administrativas, possibilidade de requerimento de urgência e, principalmente, poder de emitir medidas provisórias que entram em vigor a partir da data da publicação, ou seja, antes que o Poder Legislativo aprecie a matéria – fornece ao Executivo os instrumentos necessários para que este forme coalizões de governo mais sólidas do que as observadas no período 46-64.

Limongi (2006), seguindo a mesma linha, argumenta as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo *“mudaram da água para o vinho”* e essa mudança foi consequência da mudança no texto constitucional dos dois períodos. Essa mudança é central para refutar os argumentos de possíveis problemas de governabilidade.

Aqui cabe chamar a atenção, mais uma vez, para o fato de os poderes Executivo e Legislativo apresentarem dinâmicas funcionais bastante desiguais. Se por um lado, o Poder Executivo pode ser visto como um ator unitário, onde as decisões, em última instância, são tomadas pelo chefe do Executivo (presidente, governador ou prefeito); por outro lado, para conseguir atuar o Legislativo precisa necessariamente superar, antes de qualquer coisa, os dilemas da ação coletiva. Neste contexto, os partidos exerceriam um papel central para solucionar os problemas de ação coletiva enfrentados pelos parlamentares. Os autores filiados à perspectiva teórica partidária refutam que as relações entre os poderes Executivo e Legislativo se resumam a uma forma de barganha entre um Executivo desprovido de apoio no Congresso e legisladores que têm por única finalidade atender os interesses de suas clientelas eleitorais com políticas públicas de cunho paroquial. Para sustentar seus argumentos, Figueiredo

&Limongi (1999) analisam o Regimento interno da Câmara dos Deputados e da Constituição Federal, com o intuito de demonstrar o quanto é limitado o poder que cada deputado tem, individualmente, no que concerne, por exemplo, a fazer emendas ao orçamento. Ou seja, constrangimentos institucionais determinariam o comportamento dos parlamentares. Ao questionar tal relação, desafiam a teoria de que as taxas de reeleição são função da execução das emendas individuais ao orçamento, como sustentam Pereira & Muller (2002) e Ames (2003).

Figueiredo & Limongi (2002) apresentam um trabalho analítico sobre as relações institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo no que tange a elaboração e aprovação do orçamento pelo Congresso e, mais especificamente, a participação dos parlamentares na elaboração da lei orçamentária. Os autores, contrariando as teses distributivistas, argumentam que a organização interna do Congresso Nacional é bastante centralizada— o que resultaria numa diminuição drástica na capacidade de os parlamentares, individualmente, modificarem a proposta orçamentária enviada pelo Executivo. Poder-se-ia sintetizar os argumentos, a partir das análises da elaboração e aprovação da lei orçamentária, em dois blocos, nas palavras dos autores:

*“(Primeiro) Sustentamos que o processo orçamentário no Brasil e a própria participação do Congresso nele não podem ser compreendidos tomando por base esse modelo<sup>21</sup> como referência. Procuramos mostrar que o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e partidários com os eleitores e com o Executivo. (...) Em segundo lugar, independentemente do que se passa na arena eleitoral, mesmo que se assuma como verdade que as leis eleitorais tornem atrativas a opção do voto pessoal, não se pode desconsiderar o peso das*

---

<sup>21</sup> O modelo ao qual os autores se referem diz respeito aos argumentos distributivistas no que concerne ao voto pessoal.

*normas constitucionais e regimentais que regulam o processo decisório.*

(Idem: 305)

Desta forma, os autores refutam um dos pilares do argumento distributivista. Conforme foi apresentado, os autores filiados à essa perspectiva teórica (Ames, 2003; Pereira e Rennó, 2001; Pereira & Muller, 2002) sustentam que as regras oriundas do sistema eleitoral determinam o comportamento dos parlamentares dentro da arena legislativa. Assim, as emendas individuais feitas à lei orçamentária são apresentadas por esses autores como um dos principais instrumentos utilizados pelos deputados para atender as demandas de suas clientelas.

Outro ponto a ser destacado é questão do sistema proporcional de lista aberta sob o qual são eleitos os deputados. Como foi visto, essa característica do sistema eleitoral brasileiro é apontada pelos teóricos distributivistas como uma das principais causas para que os políticos criem vínculos pessoais com seus eleitores. Ademais, o sistema proporcional de lista aberta enfraqueceria os partidos políticos na medida em que as campanhas eleitorais seriam centradas nas características individuais do candidato e não no partido ao qual pertencem. Por outro lado, os autores vinculados à teoria partidária consideram outras características do sistema eleitoral brasileiro ao analisarem os efeitos deste sobre o comportamento parlamentar. Primeiro, a composição da lista de candidatos é uma prerrogativa do partido. Segundo, o argumento de que os candidatos concorrem primeiro com seus correligionários, porque precisam ser mais bem votados que estes (para encabeçarem a lista e terem mais chances de alcançar uma vaga no legislativo), não se aplica. Isso se deve ao fato de que todos os votos da lista são somados para cálculo do coeficiente eleitoral.

Desta maneira, os votos dos correligionários podem, e na maioria das vezes é desta forma que acontece, ajudar na eleição dos membros da lista. Isso porque é muito raro que um deputado consiga individualmente alcançar o coeficiente eleitoral. *“Como os votos na lista são transferidos, qualquer voto dado a um candidato do partido (ou coligação) aumenta as chances de os demais se elegerem”*.(Idem: 309). Terceiro, os autores ressaltam, ainda, uma incongruência existente entre dois argumentos dos autores distributivistas, quais sejam: por um lado, afirmam que os

eleitores não se recordam em quem votaram em deputado algum tempo depois das eleições; por outro lado, afirmam que existem vínculos pessoais entre parlamentares e eleitores, o que seria um indicador de fragilidade dos partidos políticos.

*“Se estes (os vínculos) fossem pessoais e fortes, dever-se-ia observar uma taxa de recordação mais alta. (...) Ao que tudo indica, os políticos brasileiros não contam com bases de apoio pessoal com as quais possam resistir às pressões do Executivo e dos líderes partidários com vistas à coordenação de suas ações.” (Idem: 311-312).*

Conforme exposto na apresentação dos argumentos distributivistas sobre comportamento parlamentar no Brasil, um das características do sistema eleitoral de grande relevância para o entendimento deste comportamento é o multipartidarismo. Cabe lembrar que na perspectiva distributivista o sistema eleitoral que permite um alto grau de fragmentação partidária geraria partidos políticos que poderiam servir de legenda de aluguel para políticos oportunistas. A principal consequência seria a dificuldade por parte do Poder Executivo em formar maiorias dentro do Legislativo. Este cenário poderia, se levado ao extremo, até inviabilizar a aprovação e implementação da agenda de políticas públicas do Executivo.

Para enfrentar esses argumentos Cheibub, Przeworski & Saiegh (2002) demonstram que tanto em regimes presidencialistas quanto em parlamentaristas multipartidários as coalizões de sustentação de governos se formam. É óbvio que os incentivos institucionais para que as coalizões se formem em cada sistema são diferentes, mas os autores salientam que essas coalizões legislativas de sustentação de governo se formam tanto em regimes presidencialistas multipartidários de forma eficaz e eficiente quanto em regimes parlamentaristas multipartidários. Desta forma, refutam o argumento de que em regimes presidencialistas com fragmentação partidária haverá, inevitavelmente, em algum momento, paralisia decisória.

Após a apresentação da discussão que circunda as principais linhas teóricas, com o objetivo de explicar o comportamento parlamentar no Brasil, se entende necessário um recorte que tenha por objetivo tratar exclusivamente, à luz da teoria

exposta até o momento, da questão que norteia esta tese. Qual seja: **como se dá a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como, o comportamento parlamentar intramuros, no âmbito estadual, mais concretamente no Estado do Rio de Janeiro.** Desta forma, sucintamente, apresenta-se os principais pontos da discussão teórica no que concerne exclusivamente à relação Executivo-Legislativo, dado que o panorama geral dos principais argumentos das perspectivas distributivista e partidária já foi exposto anteriormente. Entende-se necessário este recorte para que fiquem ainda mais claros para o leitor os marcos teóricos nos quais este trabalho se baseia. Cabe ressaltar que a partir de agora será apresentada a discussão dos principais textos da literatura neo-institucionalista tanto da perspectiva distributivista quanto partidária exclusivamente no que se refere às relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e o papel desempenhado pelos partidos políticos nesta relação

O ponto inicial que demarcou a diferença entre as perspectivas distributivista e partidária foi a escolha das variáveis explicativas nas análises da relação entre os poderes. Por um lado, os distributivistas apregoavam, num primeiro momento, que as variáveis que melhor dão conta de explicar esta relação eram, somente, as que dizem respeito à arena eleitoral – multipartidarismo, sistema de votação proporcional com lista aberta para escolha dos cargos legislativos (exceto senadores) e sistema de votação majoritário para os cargos executivos. Por outro lado, os defensores da teoria partidária afirmam que as variáveis que realmente importam para analisarmos essa relação estão dentro dos muros das casas legislativas, ou seja, são as regras às quais os processos decisórios estão submetidos.

A capacidade de governabilidade do Poder Executivo foi amplamente discutida e vêm deste debate as demais questões que envolvem as relações entre Executivo e Legislativo. Resumidamente, para alguns autores o Executivo não tem poder institucional suficiente para implementar sua agenda de políticas públicas e tem que negociar com parlamentares individualistas ávidos por *porkbarrel* para suas clientelas políticas; para outros, ainda dentro da vertente distributivista, o presidente do Brasil e os governadores estaduais (como veremos a seguir) são poderosos o suficiente para negociar *porkbarrel* em troca da aprovação de sua agenda de políticas públicas, os

partidos seriam, quando muito apenas um meio através do qual deputados e presidente ou governadores negociariam suas demandas.

Os autores que centraram suas análises nas instituições que norteiam o processo decisório, bem como neste propriamente dito, argumentam, baseados principalmente em estudos de longas séries temporais de votações nominais do Legislativo Federal, que os partidos políticos são instituições com poderes relevantes o suficiente tanto para darem suporte estável ao Poder Executivo quanto para, quando necessário, se articularem para verem suas demandas atendidas pelo Executivo. Portanto, não há qualquer tipo de usurpação de poder e sim uma delegação consciente, na qual o limite é imposto pelas mãos de quem delega. Desta forma, os partidos seriam muito mais do que *simples mensageiros* entre Poderes.

Os estudos sobre Poder Legislativo no nível nacional têm gerado um importante debate na academia. Entretanto, o nível subnacional tem sido ainda pouco explorado e existem relativamente poucos estudos sobre o tema. É necessário que se observe que as tentativas de analisar o comportamento parlamentar no nível subnacional a partir dos estudos realizados no nível nacional apresentam limitações e impõem desafios.

Sob tais aspectos, a primeira realidade a ser confrontada é a questão da dimensão. A Câmara dos Deputados tem 513 parlamentares, um número significativamente maior que qualquer assembleia estadual.<sup>22</sup> Este fato implica em várias consequências regimentais, estruturais e, por conseguinte, comportamentais. Ademais, existe a questão referente à proximidade da base. É muito mais fácil para um cidadão ter acesso ao parlamento subnacional do que ao Parlamento Federal, devido a questões geográficas.

O objeto desta tese serve como exemplo. A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro tem 70 deputados, um número significativamente menor que o da Câmara dos Deputados. O Rio de Janeiro, de acordo com o censo do IBGE

---

<sup>22</sup>Agradeço a Nelson R. de Carvalho por essa observação feita na qualificação da desta tese.

2010 tem 15.180.636 habitantes<sup>23</sup>, dos quais 80% vivem na capital e adjacências (aproximadamente 13 milhões). Isso indica a significativa diferença em termos de proximidade geográfica dos eleitores existente entre os níveis federal e estadual.

Outro ponto de extrema relevância diz respeito às diferenças entre o nível federal e estadual em relação às regras institucionais às quais cada parlamentar está submetido, tanto no que se refere sua relação com seus pares quanto sua relação com o Poder Executivo.

Estas ponderações são necessárias quando se quer, a partir de estudos realizados no nível nacional, entender e fazer inferências para compreender o nível estadual. É esperado que essas duas questões – tamanho do parlamento e proximidade com eleitores – estabeleçam diferenciais no comportamento parlamentar subnacional. Na próxima seção, apresenta-se a discussão sobre comportamento parlamentar no nível subnacional.

É possível, a partir destas constatações, assinalar algumas hipóteses. Primeiro, o dilema da ação coletiva enfrentado por uma Casa com 70 deputados é bem menor do que o enfrentado pelos deputados federais. O corolário imediato desta inferência seria supor que cada deputado estadual tem *vis-à-vis* a seus pares federais maior poder individual. Para ilustrar matematicamente,  $1/513$  é significativamente diferente de  $1/70$ .

Em segundo, seria plausível supor que o Poder Executivo estadual tenha uma maior proximidade dos parlamentares individualmente e que, no nível subnacional, seja mais recorrente a negociação entre o Executivo e os parlamentares individualmente. Esta hipótese será tanto mais crível quanto maior for o nível de pulverização partidária em dada assembleia.

Em terceiro: se, por outro lado, os partidos políticos tiverem bancadas numericamente representativas nas assembleias estaduais, os líderes tenderão a possuir tanto ou mais poder do que o observado na Câmara dos Deputados. Cabe ressaltar que, como a Alerj é composta por 70 deputados, para que esta hipótese se

---

<sup>23</sup>[http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista\\_de\\_munic%C3%ADpios\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_por\\_popula%C3%A7%C3%A3o](http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Rio_de_Janeiro_por_popula%C3%A7%C3%A3o) Site consultado em 05/10/2013.

verifique é necessário que haja poucos partidos e que eles sejam equânimes numericamente.

### 1.3 ESTUDOS SUB-NACIONAIS.

No que concerne à literatura sobre sistema político brasileiro no nível subnacional, podemos apontar como um dos trabalhos precursores o livro organizado por Olavo Brasil de Lima Jr., *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-94)*.<sup>24</sup> Soma-se a este trabalho o artigo de Abrucio (1998), onde o autor apresenta o conceito de “ultrapresidencialismo estadual”, observado por ele quando do estudo sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo em 14 estados e no Distrito Federal<sup>25</sup>. Tal conceito, segundo o autor, deriva de um cenário que considera, em geral, as assembleias legislativas estaduais no Brasil como instituições frágeis e dominadas pelo Poder Executivo, na figura do governador do estado. Para Abrucio (1998), entre os governadores e os deputados estaduais existe um “*pacto homologatório*” no qual cabe aos deputados aprovar as iniciativas do Executivo e a este, distribuir recursos clientelistas. “*Nos estados (...) não há equipotência entre os Poderes, mas sim uma hipertrofia do Executivo, configurando um sistema ultrapresidencial*” (Idem: 88).

O autor argumenta ainda que para o Executivo adquirir esta força ultrapresidencial é necessário que o governador neutralize a prática fiscalizadora tanto do Legislativo estadual quanto de outros órgãos fiscalizadores, tais como Tribunal de Contas e Ministério Público, “*tornando-os aliados do governador, e não fiscalizadores de seus atos*” (idem, grifo nosso). No que concerne ao Legislativo, o autor chama a

---

*Iapud*, Santos 2001 Este livro foi organizado por Olavo Brasil de Lima Jr. e teve por objetivo mostrar as significativas distinções existentes quanto ao ritmo e grau com que o multipartidarismo tem se implantado nos diferentes estados brasileiros.

<sup>25</sup> Os 14 estados são: Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

atenção para a necessidade de o governador criar maiorias amplas e sólidas. Dado o objeto do presente trabalho e a questão que o norteia se referir exclusivamente ao comportamento parlamentar dos deputados subnacionais, não serão discutidos aqui os argumentos de Abrucio no que se refere à relação do Executivo com os órgãos fiscalizadores.

Quanto ao debate sobre a importância dos partidos como determinante do comportamento parlamentar, Abrucio argumenta que “(...) *os governadores* [das 15 unidades federativas que ele analisou, inclusive o Rio de Janeiro] *construíram sua base parlamentar, sobretudo, por meio de negociações com os parlamentares e não com os partidos*” (Idem:92, grifo nosso). Os partidos seriam apenas instituições que em certos momentos poderiam aumentar o poder de barganha dos deputados *vis-à-vis* ao Executivo, mas na maior parte das vezes as negociações eram feitas diretamente entre os deputados e o chefe do Executivo. Além disso, se os partidos não fossem capazes de negociar vantagens junto ao Executivo, os parlamentares trocariam de legenda<sup>26</sup>, passando a compor a base do governo. Nas palavras do autor:

*“Na esfera estadual, os partidos funcionavam neste período como veículos que em determinados momentos podiam potencializar a barganha dos parlamentares com o Executivo, mas, se isso não fosse possível, os deputados trocariam facilmente de legenda a fim de aderir ao governo. Os governadores costumavam estimular, ainda, a criação de novas agremiações partidárias quando existia uma desavença com a cúpula de algum partido situacionista”* (Idem).

Portanto, a base de apoio ao governador seria construída sobre os pilares dos interesses individualistas, principalmente, como apregoam os autores

---

<sup>26</sup> O TSE decidiu por meio da Resolução 22.610/2007 que o mandato obtido nas urnas pertence ao partido e não ao deputado. Esta resolução interfere diretamente na questão do troca-troca de partidos. Esse ponto será visto mais adiante.

filiados à perspectiva distributivista, com o intuito fundamental de conseguir *porkbarrel* para suas clientelas políticas junto ao Poder Executivo. Desta forma o conteúdo programático dos partidos ficaria em segundo plano.

*“Em resumo, a hipertrofia dos Executivos estaduais não se ancorava em uma simples maioria parlamentar; ancorava-se sim em uma maioria parlamentar inorgânica que não tinha capacidade de se articular coletivamente para realmente influir nos rumos da política estadual. (...) O resultado desse sistema ultrapresidencialista foi a submissão do Legislativo ao Executivo.*

*A ‘regra do situacionismo’, típica do ultrapresidencialismo, só não foi verificada em três dos quinze estados: Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Nesses estados há uma forte tradição oposicionista (...), graças a uma acirrada competição entre as elites locais.”* (Idem: 92-93, grifo nosso).

Ainda tratando da caracterização do conceito de ultrapresidencialismo, Abrucio chama a atenção para a diferença de comportamento, no que se refere à competição política, nas duas arenas do sistema político brasileiro, já mencionada por outros autores (Pereira & Mueller, 2000; 2002; 2003; Pereira & Rennó, 2001), quais seja: arena eleitoral e arena parlamentar. Na arena eleitoral existiria uma competição multipartidária, enquanto na arena parlamentar os partidos tenderiam a um tipo de “unipartidarismo”, orbitando em volta do governador do estado.

O autor apresenta três causas principais para a existência do ultrapresidencialismo estadual. Primeiro, as características do sistema partidário, ou seja, trata-se do argumento distributivista de que o sistema político brasileiro incentiva que os políticos ajam de forma individualista, buscando exclusivamente recursos para suas clientelas políticas e enfraquecendo o partido político como instituição democrática. Em paralelo, nas esferas subnacionais os partidos seriam ainda mais fracos devido à dominação destes por “caciques” locais. Segundo, fortalecimento dos

governadores a partir da Constituição de 1988, que aumentou o poder político e econômico dos estados. Esse aumento de poder teria como resultado um desequilíbrio com os demais membros da classe política estadual. Terceiro, fatores intrínsecos às políticas estaduais. Nestes, o autor inclui uma gama variada de instituições que, na sua visão, aumentariam ainda mais o poder dos governadores, desde as que resultam em aumento de recursos financeiros e administrativos até o sistema eleitoral, dentre outros.

Em suma, o majorado poder do governador, principalmente pelas regras institucionais advindas da Carta de 1988, somado à fraqueza do Poder Legislativo, resultaria em deputados impelidos a apoiar o governador, dado que essa seria a melhor estratégia para alcançar seus objetivos políticos e eleitorais. Em outras palavras, fazer parte da base aliada do governador é a melhor estratégia para aumentar as chances de reeleição ou eleição para algum outro cargo eletivo ou que tenha por característica a indicação política.

Um trabalho que procura dialogar com Abrucio é o livro organizado por Fabiano Santos *O poder legislativo nos estados; diversidade e convergência*. Nesta obra, as assembleias do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará e Espírito Santo são analisadas detalhadamente. Cada um dos autores teve por objetivo: a) testar a vigência do ultrapresidencialismo em seus respectivos estados, através do desempenho de cada assembleia; b) explorar o peso das variáveis internas (regras e procedimentos sob os quais os trabalhos legislativos estão submetidos) já que Abrucio (1998) deu maior ênfase às variáveis externas e, c) verificar até que ponto, os argumentos apresentados por Figueiredo & Limongi<sup>27</sup> (1999) para o nível nacional se reproduzem no nível estadual (Santos, 2001).

No trabalho sobre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Alemg), Anastasia (2001) demonstra que, devido a uma crise de legitimidade, percebida pela assembleia em meados da década de 1980, o Legislativo mineiro compreendeu a necessidade de mudança no perfil institucional da Casa. O trabalho teve por objetivo demonstrar as transformações institucionais que aconteceram na Alemg na

---

<sup>27</sup> A estrutura que os autores apresentam refere-se primeiro, a um Executivo nacional capaz de intervir nos trabalhos legislativos e, segundo, a líderes partidários capazes de influenciar e disciplinar o comportamento de seus membros em plenário.

década de 1990 e como estas afetaram as relações dos deputados com o Poder Executivo e com a sociedade civil organizada. O argumento central é que essas mudanças afetaram significativamente as relações entre representantes e representados e incidiram positivamente sobre o grau de prestação de contas do Legislativo estadual perante os cidadãos. As novas formas de interlocução com a sociedade civil permitiram uma maior participação dos cidadãos nos trabalhos legislativos. Desta forma, essas inovações institucionais “*permitem que os participantes possam acompanhar e monitorar as ações de seus representantes no decorrer do processo legislativo*” (Anastásia, 2001:25). Estas inovações institucionais foram viabilizadas por um pacto feito entre os deputados e o corpo permanente da Alemg que garantiu a continuidade administrativa requerida para o desenvolvimento de um processo de mudança. Este pacto resultou na criação de um Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional (Anastásia, 2001). As pesquisas realizadas por este comitê apontaram para

*“...existência de duas formas distintas, embora não excludentes, de atuação dos membros do Poder Legislativo. Uma, de corte clientelista, voltada para o atendimento imediatista e particularista dos interesses do eleitor, que constitui parte significativa das atividades desenvolvidas no espaço dos gabinetes e a de natureza mais universalista, desenvolvida no âmbito da Assembleia tomada como um corpo coletivo”*(Anastásia, 2001:31).

De acordo com a autora, na Alemg, a informação resultante da maior interação entre representantes e representados possibilitou que os deputados soubessem com maior exatidão (ou amplitude) quais os desejos do eleitorado em contextos específicos e, por outro lado, que os cidadãos soubessem o que o deputado pode ou não fazer tendo em vista os constrangimentos institucionais e regimentais. Quanto à relação entre o Executivo e o Legislativo, Anastásia teve o cuidado de deixar claro que, apesar de as transformações institucionais já serem percebidas, as práticas fisiológicas e

clientelistas, próprias da história da instituição, não foram completamente debeladas e a submissão ao Executivo ainda não foi superada.

Em síntese, o trabalho demonstra que apesar de a assembleia ter aprovado, em quase sua totalidade, os projetos oriundos do Executivo, ela foi capaz de produzir e aprovar grande parte de seus projetos. Essa capacidade de implementar e aprovar sua própria agendaseria explicada pelas transformações institucionais ocorridas na Alemg. Sendo assim, de acordo com a Anastásia, não é correto afirmar que se verificaram as hipóteses de “concentração de poder de agenda no Executivo e nos líderes partidários” e “ultrapresidencialismo” na Alemg na legislatura em questão. Na verdade, suas conclusões apontam para uma tendência peculiar no que se refere ao poder de agenda na Alemg:

*“Por um lado, a alta capacidade do Poder executivo de transformar suas demandas em políticas e, por outro, uma significativa atividade legislativa dos deputados, que embora continuem a apoiar as propostas do governador não se restringem a fazê-lo, tomando iniciativa de proposição de matérias e produzindo um conjunto de legislação majoritariamente oriundo do próprio legislativo”*(Anastásia, 2001:66).<sup>28</sup>

Retomando o livro organizado por Santos (2001), no artigo relativo à Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales), Domingues faz uma análise da relação desta com o Poder Executivo estadual. O autor apresenta dados que evidenciam uma assembleia com alta fragmentação partidária, com um total de 10 partidos e apenas 30 deputados. Reúne, ainda, evidências que indicam a existência, ao longo da 13<sup>a</sup>

---

<sup>28</sup> Ainda sobre a Alemg, Fuks e Fialho (2009) tem o objetivo próximo ao da Anastasia, o que os diferencia, essencialmente é que os autores têm por questão central saber se essas mudanças institucionais que a Casa implementou resultou numa imagem mais positiva da Assembleia junto a opinião pública mineira. O resultado ao qual os autores chegaram foi que, em comparação com outras instituições políticas, a Alemg não apresenta nenhuma diferença junto a opinião pública.

Legislatura, do pacto homologatório, segundo a conceituação do Abrucio. A Ales mostra-se subserviente às demandas do Executivo e incapaz de produzir legislação que traduza suas preferências políticas: “os esforços dos parlamentares são individualizados, recaindo em atitudes de cunho particularista e clientelista” (Domingues, 2001:105). A incapacidade de produzir legislação própria pode ter origem em alguns fatores apresentados pelo autor, tais como: a) concentração dos meios materiais de administração nas mãos do Executivo; b) capacidade dos governadores de influir nas condições de disputa eleitoral para cargos legislativos e, finalmente, c) incapacidade da Ales de dispor da organização do próprio trabalho legislativo, ou seja, organizar sua agenda. Essa incapacidade de organizar sua própria agenda, por sua vez, pode ser consequência da limitação dos deputados de maior especialização nas áreas de atuação do poder público estadual. Domingues não encontrou na Ales uma assessoria profissionalizada e bem treinada como Anastásia encontrou na Alemg. Então, o autor conclui que:

*“Limitada em sua capacidade para desenvolver legislação complexa, seja em função da falta de capacitação técnica, seja por carência de mecanismos de coordenação das ações de seus membros em favor de um trabalho coletivo, a Ales parece ter optado por delegar ao Executivo a maior parte dessa tarefa”* (Domingues, 2001:105).

Sobre a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, Grohmann (2001) apresenta uma discussão sobre a interdependência dos Poderes, que o leva a refletir sobre os possíveis arranjos institucionais, tanto no presidencialismo, como no parlamentarismo e suas consequências para vida pública. A assembleia gaúcha, descrita por Grohmann, tem autonomia institucional diante do Executivo para barrar as suas ações. Portanto, para que este tenha sua agenda aprovada, obviamente precisará compor maiorias dentro da Casa. Na legislatura estudada houve predominância do Executivo.

Esta preponderância é explicada pelo autor como resultado da maioria parlamentar que o Executivo conseguiu articular dentro da assembleia.

*“No período entre 1995 e 1998, o Executivo gaúcho apresentou larga e coesa maioria, diminuindo a separação de poderes e deixando às minorias o campo da denúncia e da publicização de posições contrárias. O campo da produção das leis lhe pertenceu”* (Grohmann, 2001:161).

Entretanto, de acordo com o autor, *“a predominância do executivo não decorre **exclusivamente** da existência de maiorias parlamentares politicamente alinhadas e coesas. [...] decorre de decisão coletiva por parte do Legislativo”* (Grohmann, 2001:161 grifo do autor).

Santos (2001) analisa a organização interna e a produção legal da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Segundo ele, trata-se de uma produção legislativa volumosa sobre os mais diversos temas e que, na maioria das vezes, esses temas apresentam “alta relevância para o cidadão fluminense” (Santos, 2001:163). O autor considera que os deputados da Alerj são “produtivos e eficientes”, e que este quadro, provavelmente, é resultado de dois fatores que se conjugam, a saber: 1) a eleição para deputado estadual, no Rio de Janeiro, apresenta um dos maiores graus de competitividade eleitoral do país, e 2) as regras institucionais que norteiam o comportamento parlamentar são francamente favoráveis ao efetivo exercício do mandato pelo deputado.

Outro fator, de acordo com Santos, que contribuiu para a volumosa produção encontrada, no período analisado pelo autor (1995-1999), foi o fato de o Executivo estar endividado e, por isso, apresentar uma agenda de cunho emergencial.

*“A combinação desse conjunto de incentivos institucionais é a de uma assembleia habitada por deputados altamente inseguros por um prisma eleitoral,*

*todavia, com ótimas condições de participar do processo decisório intramuros” (Santos, 2001:164).*

Quanto às relações entre os Poderes Executivo e o Legislativo, o quadro descrito é bastante diferente dos demais estados. A Alerj apresenta uma autonomia, tanto no que diz respeito à proposição de matérias quanto no que se refere às questões de veto. Com isso, “a capacidade de aprovar leis é francamente favorável ao Legislativo” (Santos, 2001:176). Portanto, podemos afirmar que o autor não verificou a presença de “ultrapresidencialismo” e de “pacto homologatório”, segundo o que propõe Abrucio. Entretanto, Santos alerta quanto à possibilidade de que este quadro institucional mude quando o Executivo conseguir sanear suas contas. Dado que o tipo de proposições oriundas do Executivo não seria apenas sobre matérias de cunho financeiro, econômico e administrativo. Elas poderiam ter por finalidade a proposição e implementação da agenda de políticas públicas do Executivo.

No trabalho sobre a Assembleia Legislativa do Ceará (Alece) Filomeno Moraes (2001) constatou, mesmo que de forma preliminar, como ressalta o autor, a prática de clientelismo no comportamento parlamentar. O autor demonstra que a Alece “passou por um processo de modernização” com intuito de conquistar um papel significativo na vida política. Contudo, as hipóteses de “ultrapresidencialismo” e “pacto homologatório” são confirmadas pelo autor.

Com o objetivo de analisar o papel institucional da Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) na estrutura de poder do estado, Abrucio et alii estudaram a legislação interna da Alesp, sua produção legal, as relações com o Executivo estadual e sua importância no horizonte de carreira da classe política paulista. De acordo com os autores, em São Paulo vem ocorrendo o fenômeno do ultrapresidencialismo “no qual o Poder Executivo se torna hipertrofiado no processo sobre as estruturas institucionais que deveriam controlá-lo” (Abrucio et alii, 2001:220). Isso se deve a uma efetiva delegação de poder e de responsabilidade dos deputados estaduais ao governador. Um dos exemplos desta delegação é a indicação dos conselheiros do TCE. Cabe ao Legislativo a indicação de 2/3 dos conselheiros, e ao Executivo, 1/3, mas, na realidade, o governador indica todos os conselheiros.

Segundo Abrucio et alli, os partidos políticos não têm qualquer ingerência ou relevância sobre a conduta parlamentar. Observa-se um situacionismo que o autor atribui à dependência que os deputados têm em relação ao governador para obter retornos eleitorais, como sustém a perspectiva distributivista. De acordo com os autores, os partidos são instituições frágeis “*cujas estruturas burocráticas de decisão têm pouca influência e capacidade de coerção sobre o comportamento dos deputados, assim como as orientações programáticas têm reduzido impacto na ação dos parlamentares*” (2001:242). A relação dos deputados com seus eleitores seria de cunho predominantemente clientelista e este comportamento refletiria em sua conduta parlamentar. Ademais, a maioria dos deputados estaduais caracteriza-se pela inexperiência e baixo nível de especialização na atuação parlamentar (*expertise*). O trabalho coincide com os argumentos de Samuels (1997)<sup>29</sup>, segundo o qual a maioria dos políticos brasileiros procura construir sua carreira com vistas ao Poder Executivo, tanto no que se refere a cargos eletivos (prefeitos e governadores) quanto a cargos não eletivos, ou seja, aqueles que são de indicação com caráter iminentemente política. Coincide também com as conclusões de Kinzo (1990) sobre os legislativos estaduais como trampolins políticos, pontos de passagem que podem ajudar a alcançar suas aspirações no que se refere a carreira política, não constituindo, assim, espaço institucional valorizado em si.

Em síntese podemos observar que os trabalhos sobre os estados do Ceará, Espírito Santo e São Paulo sustentaram as teses de pacto homologatório e ultrapresidencialismo. Os capítulos sobre Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentaram, principalmente no caso do desse último estado, uma relativa independência do Legislativo quanto ao Executivo. Na assembleia gaúcha, dado um alto grau de disciplina partidária, observamos um equilíbrio dinâmico entre os Poderes. Ainda como síntese, parece correto afirmar que o Executivo tende a predominar e o que varia são os custos dessa dominação de estado para estado.

A seguir, apresenta-se alguns trabalhos mais recentes sobre legislativos subnacionais. Cervi (2009), seguindo as proposições distributivistas, analisa

---

<sup>29</sup> Apud Abrucio, 2001.

a possível relação existente entre atividade legislativa individual e reeleição na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, no período compreendido entre os anos de 1999 e 2002. A hipótese central do autor é de que, na arena eleitoral, o que importa para o sucesso dos candidatos à reeleição é seu comportamento individual no exercício de seu mandato. Ou seja, o **comportamento partidário** na arena parlamentar não teria relevância na arena eleitoral (quando os eleitores decidem em quem votar), pois esses escolhem seus candidatos a partir daquilo que ele trouxe de recursos para sua base. Os resultados que o autor apresenta corroboram sua hipótese. Desta forma, Cervi afirma que:

*“É possível afirmar que, no caso em questão, há uma relação direta entre o tipo de produção parlamentar individual e o comportamento do eleito. (...) O importante aqui é a identificação do tipo de estratégia individual que trouxe maiores benefícios eleitorais ao candidato à reeleição, já que a atuação coletiva no Parlamento tem baixo impacto na arena eleitoral e nem todos podem contar com a colaboração do Poder Executivo na distribuição de pork.” (Idem: 17).*

Analisando os resultados e, principalmente, os pressupostos que nortearam a pesquisa do autor, considera-se ser um contrassenso imaginar que não há interferência da conduta coletiva no Parlamento sobre a arena eleitoral. Quanto ao comportamento dos parlamentares nas duas arenas, não foi encontrado em nenhum texto dos autores da perspectiva partidária uma refutação à questão de os deputados, em havendo possibilidades, agirem de forma individualista visando obter recursos para suas bases eleitorais.

Entende-se que a argumentação dos autores de perspectiva partidária é que essas possibilidades são extremamente restritas pelas regras institucionais. Diante deste quadro, o comportamento mais racional seria uma opção pela disciplina perante o partido ao qual pertence para obter ganhos eleitorais futuros. Os argumentos de Cervi parecem não levar em conta a influência indireta que o comportamento partidário exerce sobre os possíveis ganhos eleitorais dos parlamentares. O autor não incluiu em sua

análise a relação existente entre o Poder Executivo, os líderes partidários e os membros dos partidos como variáveis explicativas do sucesso eleitoral dos parlamentares, levando em conta somente o que a opinião pública utiliza como informação para escolher seu candidato. A atuação coletiva na arena parlamentar tem alto impacto sobre a arena eleitoral, dado que, seguindo o argumento do autor. Quem faz parte da base eleitoral do governador tem maiores possibilidades de conseguir benesses para suas bases e, portanto, maiores chances de reeleição. Ou seja, se por um lado o autor afirma que a atuação partidária não tem relevância na arena eleitoral; por outro lado, a atuação coletiva no sentido de pertencer a base do governo tem influências no resultado eleitoral.

Cabe ressaltar que esta tese não tem por objetivo analisar as relações entre base eleitoral e candidatos, mas somente as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no nível subnacional.

Silveira (2009) faz uma análise sobre duas esferas de poder no Mato Grosso, a Assembleia Legislativa e a Câmara dos Vereadores de Cuiabá, no período compreendido entre os anos de 1983 a 2004. O autor argumenta que há uma falta de fiscalização por parte da imprensa e dos cidadãos, o que torna o comportamento do parlamentar no exercício do mandato “invisível”. O autor argumenta ainda que para se manter no poder os políticos têm por prática, quando necessário, a ocupação de espaços públicos por setores privados. A consequência imediata dessa prática seria a baixa renovação dos cargos eletivos e a manutenção de políticas conservadoras.

É interessante notar como Cervi (2009) e Silveira (2009) chegam a resultados tão díspares quanto à percepção que o eleitorado tem de seus representantes. Para Cervi, os eleitores votam de acordo com a percepção de ganhos paroquiais que o parlamentar efetivamente conseguiu angariar em benefício de sua base. Já para Silveira, (2009) há por parte dos trabalhadores, principalmente, uma alienação quanto ao mundo político que os impede de modificar o cenário político a seu favor, perpetuando, assim, políticos de cunho conservador no poder.

Castro et alii (2009) pesquisam 12 casas legislativas, a saber: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Ceará, Tocantins e Pará, com os objetivos de analisar os efeitos das dinâmicas tanto da competição política quanto da filiação dos parlamentares, dos tipos de apoiadores e das bases eleitorais sobre o comportamento parlamentar no nível subnacional. Os autores apresentam os seguintes argumentos: 1) “*existem diversos sistemas político-partidários*” (Idem:984-985), os graus de competição tanto eleitoral quanto legislativa variam de um estado para o outro. 2) Identificaram a maioria dos partidos brasileiro num espectro ideológico direita-esquerda e, 3) distinguiram deputados com comportamentos particularistas dos parlamentares que apresentam comportamento universalista.

Melo (2011) tem por objetivo entender o grau de variação de inclinação partidária dos deputados estaduais em 12 estados<sup>30</sup> da federação, no período 2007-2010. O autor argumenta que há uma variação concernente ao comportamento político dos deputados. Ou seja, alguns deputados fazem carreira tendo por base seu partido político e são ao longo do tempo fieis e estáveis em relação a seu partido. Por outro lado, existem políticos que utilizam o partido como meio para alcançar cargos eletivos dada a obrigatoriedade de filiação partidária, segundo a lei. Esses políticos utilizam o partido, em geral, como legendas de aluguel sem qualquer comprometimento com os ideais partidários. É sobre esta variação comportamental de que trata o texto.

De forma sintética, os principais resultados encontrados pelo autor são: a) quanto maior o tempo de filiação, maior a importância que o deputado atribuiu a seu partido; b) deputados estaduais tendem a apresentar perfil mais partidário nos estados onde a competição eleitoral é mais estável; c) deputados com ideais mais progressistas declarados (com relação ao aborto, pena de morte, etc) tendem a ser menos individualistas e mais partidários. A questão da diferença da dimensão existente entre a Câmara dos Deputados e as assembleias estaduais não foi considerada em nenhum trabalho discutido nesta tese. Isso significa que os trabalhos que pretendem analisar o comportamento subnacional têm por característica testar as variáveis

---

<sup>30</sup> Os estados são: Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, São Paulo, Santa Catarina, Pará, Tocantins, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Goiás e Mato Grosso.

utilizadas no nível nacional sem ponderações, renegando a segundo plano, quando muito, um quesito fundamental que traz significativas diferenças para as análises do comportamento subnacional. Como se pode observar, o debate sobre o comportamento parlamentar é intenso e rico em suas análises. O próximo capítulo tem por objeto apresentar ao leitor como se dá o funcionamento institucional formal e informal na Alerj.

## 2. CAPÍTULO. A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Este capítulo tem como principal objetivo descrever e analisar como as regras formais e informais influenciam o comportamento do parlamentar fluminense, na Alerj. A análise descritiva das regras institucionais que regulam as relações políticas é feita considerando a conjuntura política do período (2007-2012). Especial atenção é dada ao Regimento Interno da Casa.

A Constituição de 1988 adotou um modelo de repartição de competências que abriga diversos tipos: competências privativas, repartidas horizontalmente, concorrentes e repartidas verticalmente, além das que são concedidas mediante delegação.<sup>31</sup> Competência exclusiva é aquela que não pode ser delegada enquanto que a competência privativa pode ser delegada mediante lei complementar. A Carta Federal define, nos artigos 21 e 22, as competências privativas da União e, no art. 25, as dos estados. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro apresenta as competências do Estado nos artigos 72 a 74; o que concerne ao Poder Legislativo se encontra nos artigos 94 a 134. Além das Constituições Federal e Estadual a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro está ainda submetida ao seu Regimento Interno. Este é o arcabouço institucional formal com que se deparam os deputados fluminenses.

Portanto, a Alerj é o órgão que exerce o Poder Legislativo no Estado do Rio de Janeiro. É composta por 70 deputados, que são eleitos para exercerem seus mandatos por um período de quatro anos. O número de deputados estaduais é

---

<sup>31</sup>Conforme o artigo 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa, no Brasil, é constituída pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Os poderes são organizados em Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Executivo é exercido na esfera federal pelo presidente da República e o vice-presidente; nos estados e no Distrito Federal, pelo governador e vice-governador; e nos municípios, pelo prefeito e vice-prefeito. O Poder Legislativo, na esfera federal, é bicameral, sendo exercido pelo Congresso Nacional, que é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Nos estados é exercido pelas Assembleias Legislativas e, no Distrito Federal, pela Câmara Distrital. Nos municípios é exercido pela Câmara de Vereadores. O poder Judiciário é organizado nas esferas federal, estadual e no Distrito Federal. É composto pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelos Tribunais Regionais Federais, pelos Tribunais do Trabalho, pelos Tribunais Eleitorais, pelos Tribunais Militares e pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

proporcional à população do estado e ao número de deputados federais que o estado possui.

A Alerj está dividida em duas grandes áreas: administrativa e legislativa. A área administrativa é responsável pelo suporte à realização da atividade à qual a casa se destina, ou seja, a produção legislativa. A parte legislativa é responsável pela realização do processo legislativo, através da Secretaria da Mesa Diretora e dos demais departamentos relacionados às atividades inerentes ao exercício parlamentar. A estrutura da Casa é composta por uma Diretoria Geral e pelas Diretorias de Administração; de Recursos Humanos; e de Assuntos Legislativos, com seus departamentos e divisões subordinados.

Os principais órgãos colegiados são a Mesa Diretora e as Comissões. Na assembleia, de acordo com Regimento Interno, os critérios de composição dos órgãos colegiados são a representatividade e a proporcionalidade.

Este capítulo está dividido da seguinte forma: na primeira seção, parte-se de uma descrição conjuntural da composição partidária, tanto da base aliada do governador quanto da oposição. Em seguida, desenvolveram-se as análises regimentais no período de análise compreendido nesta tese. Na segunda seção do capítulo, apresenta-se o Colégio de Líderes, instituição informal na assembleia, mas que se apresenta com significativa importância na dinâmica de poder da Casa. Na terceira seção, analisa-se a Mesa Diretora, órgão colegiado responsável pela administração da Alerj e pelo ordenamento do processo legislativo. A quarta seção trata das comissões que se constituem também em órgãos colegiados. Nessa seção se destacam as diferenças entre comissões permanentes, especiais e de inquérito, dando especial atenção às comissões permanentes, pois estas se constituem num *locus* onde grande parte dos trabalhos legislativos acontece. Ademais, este *locus* vem sendo bastante discutido pela literatura que orienta esta tese, tanto na perspectiva distributivista quanto partidária. Na quinta seção do capítulo, descreve-se os tipos de proposições existentes na Alerj com seus respectivos quóruns requeridos para aprovação e competências de iniciativa. O objetivo da descrição de todos os tipos de proposição é apresentar ao leitor um quadro geral que o permita vislumbrar o processo legislativo como um todo. Ademais, destaca-se os tipos de proposição que regimentalmente são factíveis de se tornarem leis. Este

destaque é de fundamental importância, dado que uma parte das pesquisas tem neste tipo de proposições a construção do banco de dados em que se sustentam algumas das análises desenvolvidas. A sexta seção tem por objetivo sintetizar as principais informações e análises apresentadas no capítulo.

## 2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS DEPUTADOS - BASE ALIADA E OPOSIÇÃO

Esta seção tem por objetivo descrever e analisar a composição partidária da base aliada ao Executivo e da oposição no período de 2007 a 2012. Considera-se como base aliada do Executivo os partidos ou deputados que, nas votações e em seus pronunciamentos em plenário, tiveram um posicionamento pró-governo. O critério de definição da oposição é o equivalente: considera-se oposição ao Executivo o partido ou parlamentar que, em votações e em seus pronunciamentos em plenário, posicionaram-se contra as propostas e demandas oriundas daquele Poder. Dado que o período analisado compreende duas legislaturas (a 9ª Legislatura e os dois primeiros anos da 10ª Legislatura), os dados serão apresentados por Legislatura, ou seja, 2007/2010 e 2011/2012. Este formato tem por objetivo apreender o máximo possível as mudanças que ocorreram durante o período em termos da composição partidária, tanto da base aliada quanto da oposição, e possíveis reflexos na dinâmica de poder existente na Casa. Cabe ressaltar que a 9ª Legislatura foi bastante tumultuada por escândalos, cassações e casos de parlamentares que trocaram de partido. Outro motivo para que se faça a análise por Legislatura é que as análises estatísticas da tese se apóiam em dados de votações nominais da 10ª Legislatura.

### 2.1.1 A 9ª Legislatura.

A composição partidária da 9ª Legislatura (2007-2010) se deu da seguinte forma: faziam parte da base aliada do governo Sérgio Cabral, isto é do Executivo, os partidos PMDB, PHS, PV, PRB, PPS, PP PL PRONA, PC do B, PSDC,

PT do B, PSC, DEM, PT, PMN, PSB, PSL, PTC e PAN. Os partidos que constituíam a oposição ao Governo eram o PTB, PSDB, PSOL E PDT.

O PMDB tinha a maior bancada com 18 deputados; o DEM tinha seis membros. Com relação ao DEM, cabe uma ressalva. O líder do partido no primeiro biênio foi o deputado Rodrigo Dantas, que fazia oposição ao governo Cabral, mas todos os demais membros do partido votavam de acordo com a base aliada ao Executivo. No segundo biênio, o líder do DEM passou a ser o deputado Pedro Fernandes, que sempre foi integrante da base do governo. Desta forma, entende-se que o DEM foi considerado um partido que compunha a base governista. Esta situação do DEM levanta a questão de quem realmente representa os interesses do partido dentro da Casa Legislativa. Tal situação suscita questionamentos: de que forma cinco membros de um partido elegem um líder que não representa seus posicionamentos políticos? Qual a legitimidade deste líder diante de sua bancada? Verifica-se que, neste caso, o líder não tem qualquer poder de disciplinar sua bancada.

Cabe ainda esclarecer que, apesar de o DEM ter feito parte da coligação concorrente da candidatura de Sergio Cabral nas eleições de 2006, e de o líder deste partido dentro da Alerj fazer oposição ao Executivo, optou-se por manter o DEM como um partido da base aliada por duas razões fundamentais. A primeira é que todos os membros da bancada (exceto o líder do 1º biênio) apoiavam o Executivo. A segunda, é que o líder do DEM no segundo biênio muda, e que essa mudança reflete os anseios da bancada do partido de se manter alinhada com o governo. Uma explicação possível para o fato do líder do partido no primeiro biênio não estar alinhado com os demais membros talvez resida no fato, já mencionado, do DEM ter feito parte da principal coligação que concorreu com a coligação do governador eleito Sergio Cabral. Em uma palavra, essa liderança esqualida pode ser simplesmente um reflexo do momento eleitoral que não encontrou ressonância dentro dos muros da assembleia. Após dois anos de mandato, o líder do DEM foi substituído por outro parlamentar que se alinhava com o posicionamento da maioria<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>O PSDB também tem algumas características específicas com relação a posicionamento político de seus membros, parecidas com o DEM. Entretanto, não pode ser considerado como um partido da base de sustentação do governador, conforme veremos adiante.

O PSC e o PT tinham, cada um, cinco membros, sendo que o deputado Alessandro Molon, do PT pode ser categorizado como um deputado independente<sup>33</sup>. O PSB vinha logo em seguida, com quatro membros. O PMN, o PHS, o PP, o PAN, e o PL tinham dois membros cada um, sendo que o deputado Flávio Bolsonaro do PP (tal como o deputado Alessandro Molon), pode ser categorizado como independente. O PRONA, o PV, o PRB, o PC do B, o PTC, o PSDC, o PT do B e o PSL tinham um membro cada um. Dois partidos que figuravam na oposição não eram totalmente coesos: o PSDB tinha três membros dissidentes e o PDT, um deputado que apoiava a base governista. Juntos, eram os quatro “deputados dissidentes” da oposição que aparecem na tabela 1, a seguir. Desta forma, a base aliada do Executivo podia contar com o apoio de 57 deputados.

A seguir, na tabela 1, composta pelos partidos da base aliada do Poder Executivo, apresenta-se a quantidade de membros de cada partido que efetivamente figuravam na base e seu respectivo valor percentual em relação ao total de membros da base (57 deputados) e também em relação ao total da Assembleia (70 deputados).

---

<sup>33</sup>Abrucio considera independentes os deputados que não fazem “*oposição sistemática ao governo, apoiando o Executivo eventualmente, sem, no entanto, se definirem como bloco situacionista*” (1998:91). Nesta tese, considera-se independente o deputado que, sendo ou não membro de um partido que compõe a base aliada do governador, em suas votações não segue as orientações nem do Executivo nem de seu partido. Na 9ª Legislatura faziam parte deste grupo os deputados Alessandro Molon (PT), Flávio Bolsonaro (PP), Wagner Montes (PDT), Glaucio Lopez (PSDB) e Zito (PSDB). Na 10ª Legislatura, apenas Wagner Montes (PSD) e Flávio Bolsonaro (PP).

Tabela 1. Composição Partidária da Base Aliada na 9ª Legislatura.			
<u>PARTIDO</u>	N	<u>DEPUTADOS</u>	
		% em relação ao total da base aliada	% em relação ao total da Alerj
PMDB	18	31,6	25,7
DEM (menos Rodrigo Dantas)	5	8,8	7,1
PSC	4	7	5,7
PT (menos Alessandro Molon)	4	7	5,7
PSB	4	7	5,7
PMN	2	3,5	2,9
PHS	2	3,5	2,9
PP(menos Flávio Bolsonaro)	2	3,5	2,9
PAN	2	3,5	2,9
PL	2	3,5	2,9
PRONA	1	1,8	1,4
PV	1	1,8	1,4
PRB	1	1,8	1,4
PC do B	1	1,8	1,4
PTC	1	1,8	1,4
PSDC	1	1,8	1,4
PT do B	1	1,8	1,4
PSL	1	1,8	1,4
Dissidentes da oposição	4	7	5,7
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>100</b>	<b>81,4</b>

Fonte: Alerj.

Desta forma, o Executivo contava com o apoio de 18 partidos de um total de 23, ou seja, 78,3% do total; e com 57 deputados de um total de 70 membros da Casa, ou seja, 81,4% do total de deputados. É notória a preponderância avassaladora que o PMDB tem diante dos demais partidos. Conforme se observa na tabela 1, o PMDB contava com 25,7% do total de membros da Casa, enquanto o DEM era o segundo maior partido, com apenas 7,1% (reiteramos que, apesar de contar com seis membros em sua bancada, o deputado Rodrigo Dantas votava com a oposição e, por isso, não foi incluído no cálculo). Este é o mesmo percentual apresentado pelo PSC, que contava com cinco membros sem nenhuma dissidência. O PT contava com uma bancada

de cinco membros, mas um deputado era independente e, por isso, a bancada petista contava com o apoio de apenas quatro membros.

Em síntese, apenas quatro partidos (dos 18 que compunham a base aliada) tinham bancadas superiores a dois membros, porém nunca superiores a cinco membros, exceto o PMDB que contava com 18 membros em sua bancada. A grande maioria dos partidos contava com um membro (representando cada um 1,4% dos membros da assembleia) ou dois membros (que representavam cada um 2,8% dos membros da Casa).

Considerando-se a soma dos partidos da base aliada com um e dois membros, tem-se o total de 13 partidos, o que significa 56,5% do total de partidos da assembleia, e 72,2% do total de partidos que compõem a base aliada ao Executivo. Em paralelo, a soma do número de parlamentares que fazem parte desses partidos é de 17 deputados, o que significa 29,8% do total da base e 24,3% do total da assembleia. A soma dos partidos com um ou dois membros e dos parlamentares filiados a esses partidos, quando comparados ao PMDB, demonstra um grande desequilíbrio de poder partidário. Ressalta-se que um único partido tem 25,7% do total de parlamentares da Casa; por outro lado, 13 partidos com bancadas de um ou dois membros tem 24,3% do total de membros da Alerj. Portanto, o PMDB sozinho é maior que a soma de todos os membros dos 13 partidos “nanicos”. Com essa distribuição de cadeiras e partidos, a pergunta que se impõe diante deste quadro é até que ponto esse desequilíbrio em termos de poder partidário interfere nas relações entre o Executivo e o Legislativo e na dinâmica de poder na Casa.

Antes de se tentar responder a essa questão, cabe retomar alguns pressupostos teóricos. Parte-se, nesta tese, da premissa de que os parlamentares querem maximizar suas chances de eleitorais e/ou políticas. Então, no cenário apresentado pela 9ª Legislatura fluminense, qual seria o comportamento esperado desses legisladores que são membros de partidos “nanicos” em uma Casa onde *um* partido sozinho congrega mais membros que todos eles reunidos? Ademais, esse partido que é maior que a soma de todos eles é também o partido do governador.

Argumenta-se aqui que o comportamento mais racional esperado desses atores é de apoio ao maior partido da assembleia (PMDB). Três fatores

sustentam essa argumentação. Primeiro: ao se alinhar com o maior partido da Casa, os deputados membros dos partidos “nânicos” têm maiores chances de conseguirem espaços dentro do próprio parlamento para suas atuações. Por exemplo, participação nas comissões permanentes, ou até presidindo as mesmas<sup>34</sup>. Segundo: o PMDB é o partido que tem a presidência da Mesa Diretora<sup>35</sup>, o que, na Alerj, significa o mesmo que ter o poder de definir a agenda legislativa. E, terceiro: não menos importante, o PMDB é o partido do Chefe do Executivo e apoiá-lo pode significar aumento nas chances de ver suas emendas orçamentárias e outras demandas de sua base eleitoral atendidas pelo Poder Executivo<sup>36</sup>.

Já que o comportamento racional esperado desses atores é se alinharem com o maior partido da Casa, pode-se afirmar que a configuração partidária observada na 9ª Legislatura apresenta um significativo desequilíbrio de forças dentro da Alerj, privilegiando o partido do governador, o maior partido da Casa. Este é o quadro observado na tabela 1. Dos 16 partidos existentes na Casa com bancadas de um ou dois membros, 13 fazem parte da base aliada ao Executivo, ou seja, 81,3% dos partidos nânicos escolheram estar alinhados com a base governista.

Ao que tudo indica, argumento próximo ao apresentado para os partidos com bancadas de um ou dois membros pode ser estendido ao grupo de partido com bancadas compostas de quatro a seis membros. Neste grupo, tem-se um total de seis partidos dos quais quatro figuram na base aliada, ou seja, 66,7%. E, conforme se verá a seguir, os outros dois partidos que figuram na oposição são significativamente fragmentados.

---

<sup>34</sup> Adiante se discutirá este ponto com mais detalhes.

<sup>35</sup> Verifica-se que o presidente da Mesa Diretora detém uma grande concentração de poder político. Este ponto também será desenvolvido adiante.

<sup>36</sup> Em 2006, o cenário eleitoral, no que concerne às candidaturas ao governo do estado, foi o seguinte: PSL, PDT, PSDB PRP, PSOL E PSDC lançaram individualmente candidatos ao governo do Estado. PPS, DEM e PV lançaram a juíza Denise Frossard; PRB, PTN e PRTB lançaram o bispo Marcelo Crivella; PT, PSB e PC do B lançaram Vladimir Palmeira e, finalmente, PP, PTB, PMDB, PSC, PL, PAN, PMN, PTC e PRONA lançaram Sergio Cabral Filho. Conforme será demonstrado adiante, 10 dos 14 partidos que concorreram com Sergio Cabral, e elegeram representantes no parlamento fluminense, passaram a figurar na base aliada do Executivo.

A oposição ao governo na 9ª Legislatura era muito frágil. O Executivo contava com apoio suficiente para aprovar, com tranqüilidade, qualquer tipo de matéria incluindo emendas a Constituição Estadual. O PSDB contava com seis membros, mas apenas o líder do partido – deputado Luiz Paulo Correa da Rocha – era oposição ao governo. Os deputados Zito e Glauco Lopez tinham um comportamento independente e os deputados Mario Marques, Pedro Paulo e Gerson Bergher votavam de acordo com as demandas do governador. O PDT contava com quatro membros, dos quais os deputados Paulo Ramos e Cidinha Campos eram oposição ao governo; o deputado Wagner Montes tinha um comportamento independente; e o deputado Olney Botelho votava com a base aliada ao Executivo. O PPS era coeso tendo seus dois membros com comportamento oposicionista ao Governo. No caso do PSOL e do PTB, as suas bancadas eram formadas por um único membro e, ambos eram oposição.

Desta forma, incluindo o deputado Rodrigo Dantas (DEM), a oposição contava de fato com apenas oito deputados e, esporadicamente, com o apoio dos deputados independentes (cinco deputados), perfazendo um máximo possível de 13 parlamentares (18,5% do total).

A seguir, a tabela 2 composta pelos partidos de oposição ao Executivo estadual, apresenta a quantidade de membros de cada partido que figuravam efetivamente na oposição, seu respectivo valor percentual em relação ao total de membros da oposição e em relação ao total de membros da assembleia.

Tabela 2. Composição Partidária da oposição na 9ª Legislatura.			
<u>PARTIDO</u>	<u>DEPUTADOS</u>		
	N	% em relação ao total da base aliada	% em relação ao total da Alerj
PSDB (menos três deputados fiéis a base governista e dois independentes)	1	12,5	1,4
PDT (menos um deputado fiela base governista e um independente)	2	25,0	2,9
PPS	2	25,0	2,9
PSOL	1	12,5	1,4
PTB <sup>37</sup>	1	12,5	1,4
Dissidentes (Rodrigo Dantas)	1	12,5	1,4
<b>Total:</b>	<b>8</b>	<b>100</b>	<b>11,4</b>

Fonte: Alerj

A tabela 2, além de demonstrar a reduzida representação da oposição, chama a atenção para o fato de os partidos de oposição serem divididos. Há um significativo percentual de deputados que, mesmo filiados a partidos de oposição, integram o bloco governista. O PSDB é o partido mais desfalcado: de um total de seis membros, apenas um fazia oposição sistemática ao Executivo<sup>38</sup>; dois tinham comportamento categorizado como independente e três deputados apoiavam o governo. O PDT era composto por dois deputados (50%) que faziam oposição sistemática e contundente ao Executivo, um deputado (25%) que teve comportamento independente e um deputado (25%) que apoiava o governo. Em poucas palavras, observa-se que a

<sup>37</sup> O PTB fez parte da coligação que elegeu Sergio Cabral. Entretanto, o único deputado eleito pelo partido fazia oposição ao governador.

<sup>38</sup> Cabe ressaltar que, apesar da situação do PSDB se assemelhar em alguns aspectos à do DEM (que tinha seis membros, dos quais apenas o líder fazia oposição ao governo), entende-se que não é correto classificar o PSDB como um partido que faz parte da base pelas seguintes razões: primeiro, não há unanimidade entre os membros da bancada em relação ao apoio ao Executivo, tal como acontece com o DEM. Segundo, o PSDB manteve o mesmo líder, que tinha uma posição oposicionista ao governo durante toda a 9ª Legislatura e, como veremos a seguir, na 10ª Legislatura o partido continua na oposição, então de forma mais coesa. Terceiro, os parlamentares que faziam parte desta bancada e apoiavam o Executivo trocaram de partido com a criação do PSD, em 27 de setembro de 2011.

oposição é formada por partidos pouco numerosos e, além disso, sem coesão, o que fragilizava ainda mais suas posições políticas perante o governo.

A tabela 3 apresenta resumidamente o posicionamento de membros e partidos e seus respectivos percentuais em relação à base, oposição e comportamento independente da 9ª Legislatura.

<u>Posicionamento</u>	<u>Deputados</u>		<u>Partidos</u>	
	N	%	N	%
Base	57	81,4	18	78,3
Oposição	8	11,4	5	21,7
Independentes	5	7,1	--	--
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

Fonte: Alerj.

Ao analisar esta tabela fica ainda mais evidente que, tanto em termos de partidos quanto de membros, a base aliada ao Executivo era esmagadora. A oposição era ínfima e, mesmo que conseguisse superar o dilema da ação coletiva e se manter sempre coesa, não tinha condições de fazer frente à base do governo Cabral.

A 9ª Legislatura foi um período extremamente conturbado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Foi um período de escândalos. Em 2007, primeiro ano da 9ª Legislatura, a Alerj tinha cassado apenas um deputado, em toda sua história. No decurso da 9ª Legislatura o Plenário da Alerj cassou quatro deputados. No dia 1º de abril de 2008, o plenário da Alerj julgou nada menos do que cinco<sup>39</sup> deputados acusados de fraudar o auxílio-educação, que é pago a servidores que têm filhos em idade escolar. As deputadas Renata do Posto (PTB) e Jane Cozzolino (PTC) foram condenadas respectivamente, com 50 votos a favor, 11 contra, seis abstenções e 48 votos a favor, 15 contra, cinco abstenções. O então deputado Natalino

<sup>39</sup>Os três deputados absolvidos foram Edno Fonseca (PRONA), Tucalo (PSC) e João Peixoto (PSDC). Outros seis deputados foram investigados pelo mesmo motivo, são eles: Marcus Figueiredo (PSC), João Pedro (DEM), Anabal (PHS), Marcelino D'Almeida (DEM) e Dica (PMDB).

Guimarães (DEM) foi preso em flagrante, no dia 22 de julho de 2008, após trocar tiros com a polícia, acusado de chefiar um dos principais grupos de milícia que atua na Zona Oeste do Rio conhecida como Liga da Justiça. No dia 18 de novembro de 2008, ainda preso, enviou um pedido de renúncia do mandato para o Presidente da Casa – Jorge Picciani – com intuito de não perder seus direitos políticos. Natalino continua preso por diversos crimes.

Álvaro Lins, eleito em 2006 com 108.000 votos aproximadamente, foi preso, também em 2008, pela Polícia Federal, acusado de receber suborno do crime organizado. Em agosto de 2008, Álvaro Lins se encontrava frente a várias acusações e, o plenário sob grande pressão da mídia, decidiu pela sua cassação com 36 votos a favor e 24 contra. Álvaro Lins foi chefe da Polícia Civil no governo Garotinho e, junto com ele, acusado de manter um esquema com policiais corruptos para proteger criminosos na guerra do controle das máquinas caça-níqueis no Estado do Rio de Janeiro. Em 2010, foi condenado pela Justiça Federal a 28 anos de reclusão, por formação de quadrilha armada, corrupção passiva e lavagem de bens. Recorre em liberdade<sup>40</sup>.

### 2.1.2 A 10ª Legislatura.

Nos dois primeiros anos da 10ª Legislatura, o Executivo contava com uma base aliada formada por 18 partidos: PMDB, PSD, PDT, PT, PSC, PP, PSB, PTN, PTB, PMN, PC do B, PRB, PT do B, PV, PSL, PSDC, PRTB e PEN. O PMDB tem, atualmente, a segunda maior bancada composta por 11 deputados; o PSD é o partido com a maior bancada, composta por 13 deputados, dentre os quais o líder do governo na assembleia, deputado André Correa,<sup>41</sup>; o PDT tem oito deputados (sendo que o

---

<sup>40</sup><http://veja.abril.com.br/infograficos/rede-escandalos/perfil/alvaro-lins.shtml> Consultado em: 24 de fevereiro de 2013.

<sup>41</sup> O deputado André Correa foi eleito pelo PPS, um partido de oposição. Mas para o PSD, criado em 2011.

deputado Paulo Ramos faz oposição ao governo), o PT tem seis deputados; o PSC e o PSB têm três deputados cada; o PP, PV e o PRB têm dois deputados cada (o deputado Flávio Bolsonaro, do PP apresenta um comportamento independente); PTN, PTB, PRTB, PMN, PC do B, PRB, PT do B, PSL e o PEN têm um deputado cada. O Executivo conta ainda com o apoio de um deputado dissidente do PSDB (Gerson Bergher). Desta forma, o governo conta com o apoio de 57 deputados (81,4% do total de membros da Alerj) e 18 partidos (81,8% de apoio partidário). Esta situação lhe garante, tal como na 9ª Legislatura, sustentação suficiente para aprovar qualquer tipo de matéria que envie ao Legislativo, inclusive emendas constitucionais que requerem, para aprovação, voto favorável de 3/5 da assembleia, ou seja, 42 deputados.

A seguir, na tabela 4, contabiliza-se partidos da base aliada ao Poder Executivo, a quantidade de membros de cada partido e seu respectivo valor percentual em relação ao total de membros da base aliada (57 deputados) e o percentual em relação ao total de membros da assembleia (70 deputados).

Tabela 4. Composição Partidária da Base Aliada na 10ª Legislatura.			
<u>PARTIDO</u>	<u>DEPUTADOS</u>		
	N	% em relação ao total da base aliada	% em relação ao total da Alerj
PMDB	11	19,0	15,7
PSD (menos Wagner Montes)	12	20,7	17,1
PDT (menos Paulo Ramos)	7	12,1	10,0
PT	6	10,3	8,6
PSC	3	5,2	4,3
PSB	3	5,2	4,3
PP(menos Flávio Bolsonaro)	1	1,7	1,4
PRB	2	3,4	2,9
PV	2	3,4	2,9
PTN	1	1,7	1,4
PTB	1	1,7	1,4
PRTB	1	1,7	1,4
PMN	1	1,7	1,4
PC do B	1	1,7	1,4
PSDC	1	1,7	1,4
PT do B	1	1,7	1,4
PSL	1	1,7	1,4
PEN	1	1,7	1,4
Deputados dissidentes da oposição	1	1,7	1,4
<b>Total:</b>	<b>57</b>	<b>100</b>	<b>81,4</b>

Fonte: Alerj.

A configuração da base aliada ao Executivo na 10ª Legislatura sofre poucas alterações em relação à 9ª Legislatura. Cabe salientar duas alterações importantes. Primeiro, o PDT passa a ser um partido que integra a base governista, tendo apenas um dissidente, o deputado Paulo Ramos. Segundo, em 27 de setembro de 2011 o PSD recebe seu registro nacional pelo Tribunal Superior Eleitoral, tornando-se o 28º partido político do Brasil<sup>42</sup>. A criação do PSD possibilitou que alguns parlamentares, insatisfeitos com o posicionamento de seus partidos, principalmente no

<sup>42</sup><http://www.psd.org.br/linha-do-tempo/>. Consultado em 04 de junho de 2013.

que concerne ao apoio ao Executivo, pudessem trocar de legenda e se alinharem de forma coesa em termos partidários à base governista. Como já foi visto, o PSD e o PMDB formam o núcleo mais sólido de sustentação do Poder Executivo estadual na 10ª Legislatura, posição que antes era ocupada somente pelo PMDB. Entretanto, esta divisão não mudou de forma significativa a dinâmica de poder da Casa. Na 9ª Legislatura, argumentou-se que seria esperado que a grande maioria dos pequenos partidos, com bancadas de um ou dois membros, utilizando-se de cálculos racionais preferissem um alinhamento com a base aliada a figurarem numa parca oposição. Esse é o mesmo quadro encontrado na 10ª Legislatura, de um total de 14 partidos com um ou dois membros 12 partidos, ou seja, 85,7%, fazem parte da base aliada do Governador<sup>43</sup>.

Desta forma, argumenta-se aqui que há um desequilíbrio do poder dos partidos nos mesmos moldes do que foi verificado na 9ª Legislatura. Sendo assim, as consequências desse desequilíbrio também são as mesmas: o PMDB e o PSD figuram como núcleo de sustentação de apoio ao Executivo (papel antes desempenhado somente pelo PMDB) e os membros dos partidos “nanicos”, em sua grande maioria, gravitam ao redor deste núcleo (o PSD é visto por grande parte dos parlamentares como uma extensão do PMDB, dentro da Alerj) com ânsia de, primeiro, conseguirem ocupar algum espaço político dentro da Alerj; e, segundo, verem as demandas das bases eleitorais que eles representam atendidas pelo Executivo.

Cabe ressaltar que, apesar de o PMDB não ser mais o maior partido da Casa, ainda é o que detém mais poder dentro da Alerj. O fato principal que corrobora esta afirmação é que regimentalmente o critério de formação das chapas que concorrem a Mesa Diretora é o proporcional, cabendo ao maior partido o cargo de presidente da Casa. Entretanto, nas eleições do primeiro e do segundo biênios da 10ª Legislatura a Presidência da Casa ficou com o PMDB.

---

<sup>43</sup>Na eleição majoritária de 2010, o então governador Sérgio Cabral contou com uma coligação composta por 16 partidos e ganhou a eleição no primeiro turno. Fernando Gabeira, candidato da coligação PV, DEM, PSDB e PPS, ficou em segundo lugar. PR e PT do B lançaram Fernando Pelegrino. PSOL, PCB, PSTU lançaram individualmente suas candidaturas. Assim, dos sete partidos que elegeram representantes na assembleia e concorreram com Sérgio Cabral ao governo do Estado, três passaram a configurar a base aliada. Ao comparar a quantidade de partidos da coligação que elegeu Cabral em 2006 com a de 2010 percebe-se um acréscimo significativo. No total, 43% dos partidos que concorreram na arena eleitoral passaram a fazer parte da base dentro da Assembleia Legislativa.

A base aliada ao Executivo na 10ª Legislatura se mostra ainda mais coesa do que na legislatura anterior. Antes havia cinco independentes e um dissidente, na atual legislatura há dois independentes e um dissidente. Em paralelo, a base manteve seu percentual de membros em relação ao total da Alerj– 81,4%. Percentual este que proporciona ao Poder Executivo estadual tranquilidade na aprovação de suas matérias.

Na 10ª Legislatura a oposição permanece extremamente mitigada. Ela é composta por quatro partidos (PR, PSDB, PSOL e PPS), o que lhe confere 18,2% de apoio partidário. O PR tem quatro membros; o PSDB tem três membros (entretanto, o deputado Gerson Bergher apoia o Executivo); e o PSOL e o PPS têm dois membros cada. A seguir, a tabela 5, composta pelos partidos de oposição, com a quantidade de membros que cada um desses partidos possui e o percentual de seus membros em relação ao total da oposição e em relação ao total de membros da Alerj.

Tabela 5. Composição Partidária da Oposição na 10ª Legislatura.

<u>PARTIDO</u>	<u>DEPUTADOS</u>		
	N	% em relação ao total da base aliada	% em relação ao total da Alerj
PR	4	36,4	5,7
PSDB (menos Gerson Bergher)	2	18,2	2,9
PSOL	2	18,2	2,9
PPS	2	18,2	2,9
Dissidente (Paulo Ramos)	1	9,1	1,4
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>15,7</b>

Fonte: Alerj.

Se por um lado a base aliada ao governo está mais coesa, conforme discutido anteriormente, a oposição também se apresenta de forma mais coesa com apenas um deputado dissidente e nenhum parlamentar independente. Entretanto, sua fragilidade continua bastante acentuada. Conforme, descrito na tabela 5, nos dois primeiros anos da 10ª Legislatura, a oposição pôde conta com o apoio de 11 parlamentares, sendo um deles, o deputado Paulo Ramos, dissidente da base aliada.

Desta forma, a oposição alcançou 15,7% do total de parlamentares da Alerj. O acréscimo de 4,3 pontos percentuais que a oposição obteve em relação à 9ª Legislatura não é sinônimo de fortalecimento substancial. Na realidade a oposição continua com um número reduzido para fazer frente à esmagadora base aliada ao governo Cabral.

A seguir, a tabela 6 demonstra de forma sinóptica o posicionamento de todos os parlamentares e todos os partidos que compuseram a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro nos anos 2011/2012. O posicionamento independente do deputado Wagner Montes parece ter seu esteio na expressiva votação que ele obteve nas eleições de 2010 (528.628 votos). Cabe ressaltar que o deputado já mantinha um comportamento independente na legislatura passada, para a qual foi eleito com 111.802 votos. Uma possível inferência para que este parlamentar apresente uma conduta dissonante dos demais estaria em dois fatos principais. Primeiro, nas duas eleições, o deputado alcançou sozinho o coeficiente eleitoral. Fato que lhe daria maior independência frente ao partido político.<sup>44</sup> Segundo, apresenta um programa diário de televisão, na Rede Record, com altos índices de audiência, o que lhe renderia os votos necessários para sua eleição, não sendo por isso tão dependente das possíveis benesses advindas do Executivo.

Quanto ao deputado Flávio Bolsonaro, seus votos advêm de uma base eleitoral que compartilha com o deputado os mesmos princípios e valores. Ou seja, o deputado é o representante de um segmento da sociedade que se identifica com suas ideias e, principalmente, seu comportamento em plenário, o que se traduz na crescente quantidade de votos auferida pelo deputado desde seu primeiro mandato. Em 2002, 2006 e 2012 obteve respectivamente 31.296, 43.099 e 58.322 votos. Desta forma, ele não se percebe dependente das benesses do Executivo.

---

<sup>44</sup> Wagner Montes trocou o PDT pelo PSD no final de 2011.

Tabela 6. Base, Oposição e Independentes na 10ª Legislatura				
<u>Posicionamento</u>	<u>Deputados</u>		<u>Partidos</u>	
	N	%	N	%
Base	57	81,4	18	81,8
Oposição	11	15,7	4	18,2
Independente	2	2,8	--	--
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>100</b>

Fonte: Alerj.

Conforme já foi observado, uma quantidade significativa de partidos se encontra representado por um<sup>45</sup> ou dois membros. Entende-se que um líder só o é porque foi eleito para tal função. Os líderes de partidos com um membro, obviamente, não têm esta legitimidade e não podem ser analisados quanto à disciplina partidária. Os partidos com dois membros encontram-se em situação muito próxima aos que tem apenas um membro, dado que o líder só o é porque acordou com o outro membro de seu partido. Desta forma, sua legitimidade como líder está toda na mão de um único membro, seu “liderado”. A consequência óbvia é que em partidos com dois membros o poder do líder é extremamente mitigado pela dependência de legitimação do outro membro do partido, perdendo assim a capacidade coercitiva esperada de um líder partidário.

De acordo com os dados apresentados os partidos com um ou dois membros representam 69,6% e 63,6%, respectivamente, nas duas legislaturas apresentadas. No que se refere à quantidade de membros na 9ª Legislatura, 22 entre os 70 parlamentares pertenciam aos partidos com um ou dois membros, ou seja, 31,4%. Na 10ª Legislatura, 19 deputados pertenciam a partidos com um ou dois membros, ou seja,

---

<sup>45</sup>É redundante dizer que a apresentação sempre de 100% de disciplina partidária em nada explica as relações entre os parlamentares e seus respectivos partidos políticos.

27,1%. Evidencia-se assim o desequilíbrio de poder partidário existente na Alerj também neste período.

Observa-se que existe grande similitude entre as duas legislaturas aqui analisada no que concerne à composição partidária. Alguns pontos, de grande relevância para que se possa apreender a dinâmica de poder existente na Alerj, chama a atenção. O primeiro diz respeito ao fato do PMDB, partido do governador<sup>46</sup>, ter uma maioria avassaladora. Na 9ª Legislatura o PMDB apresenta 25,7% do total de deputados da Casa, já nos dois primeiros anos da 10ª Legislatura ele apresenta 15,7%, com esta perda de 8,6 pontos percentuais passa a ser o segundo maior partido da assembleia. Entretanto, como foi observado, o PSD congregou vários deputados fluminense que estavam insatisfeitos com o posicionamento de seus partidos no que concerne ao apoio ao Poder Executivo estadual, tornando-o o maior partido de apoio ao governador com nada menos que 18,6% do total de parlamentares da Alerj. Para corroborar a importância política que o PSD alcançou nos dois primeiros anos do segundo mandato do governador Sérgio Cabral, cabe destacar que pela primeira vez o cargo de líder do governo não foi ocupado por um membro do PMDB, e sim por um parlamentar do PSD. Isso significa dizer que quem representava os interesses do Executivo dentro da assembleia era um membro do PSD e, conseqüentemente, que esse arranjo político fortaleceu ainda mais o núcleo de apoio ao governador. Desta forma, não seria leviano inferir que o governador tinha no PSD um apoio tão comprometido quanto de seu próprio partido. Assim sendo, nos dois primeiros anos da 10ª Legislatura o núcleo de apoio ao Executivo pode ser considerado como a soma dos membros do PMDB mais os membros do PSD, chegando assim a contar com o apoio de 32,8%<sup>47</sup> dos membros da Alerj. Ou seja, isso significa que esses dois partidos sozinhos são capazes de aprovar

---

<sup>46</sup> O governador, nas duas legislaturas aqui analisadas, é o mesmo: Sérgio Cabral Filho. Eleito em 2006, no segundo turno, com 68% dos votos válidos; e reeleito em 2010, no primeiro turno, com 68,06% dos votos válidos.

<sup>47</sup> Neste percentual estão incluídos 11 membros do PMDB mais 12 membros do PSD. O deputado Wagner Montes do PSD, apesar de ocupar um dos cargos mais importantes da Casa, o de primeiro-secretário, demonstra uma postura independente.

todos os tipos de matéria de interesse do Executivo exceto as PECs (Projeto de emendas constitucionais)<sup>48</sup>.

Em seguida, observa-se um grupo de seis partidos na 9ª Legislatura e cinco partidos na 10ª Legislatura, que contam com bancadas que vão de quatro a seis membros (o PDT chega a alcançar oito membros na 10ª Legislatura). Dentre estes somente o PSDB faz parte da base aliada do Executivo.

Cabe lembrar que na 9ª Legislatura, apesar de o PSDB ter uma bancada de seis membros, apenas o líder – deputado Luiz Paulo Correa da Rocha – fazia oposição ao governo Cabral. O único partido de oposição com bancada maior que um ou dois membros não foi capaz de manter a bancada unida.

## 2.2 COLÉGIO DE LÍDERES.

Um fato que merece destaque é a questão do Colégio de Líderes. Apesar de não estar formalmente constituído, ou seja, não constar no Regimento Interno da Alerj, na prática o que acontece são reuniões regulares entre os líderes e o presidente da Casa para discutir as matérias que serão postas em pauta e negociar os apoios dos partidos. A peculiaridade concernente ao Colégio de Líderes na Alerj, além do fato de ele ser informal, é que se constitui em um mecanismo utilizado pela oposição para conseguir negociar minimamente a colocação em pauta de algumas matérias de seu interesse.

Se na Câmara dos Deputados o Colégio de Líderes é visto como um mecanismo de concentração de poder (Figueiredo & Limongi, 1999), na Alerj o que acontece é o movimento oposto, ou seja, é o momento em que há, mesmo que de forma tímida, uma dispersão do poder na medida em que o Colégio de Líderes se constitui em uma instância onde a minoria consegue se fazer ouvir.

---

<sup>48</sup> Cabe ressaltar que, para a aprovação de uma emenda constitucional, é necessário que se obtenha 3/5 de votos favoráveis, o que equivale a 42 deputados. O PMDB e o PSD, juntos, contam com 24 membros, ou seja, um pouco mais de 57% dos votos necessários.

Uma inferência possível disso é que, pelo fato de o Poder Executivo haver contado com uma base aliada partidária, de 78,3% e 81,% (do total de deputados) respectivamente na 9ª e na 10ª Legislaturas, o Colégio de Líderes apresenta-se como uma instância de extrema importância para a oposição durante o governo Cabral. Em algumas entrevistas feitas com os deputados de oposição foi relatado que essas reuniões lhes dão a oportunidade de conhecer a matéria que vem do Executivo com um pouco mais de antecedência e, assim, eventualmente, propor algumas modificações. Se essas modificações não forem de encontro com a proposta do Executivo, geralmente são aceitas pelos líderes que fazem parte da base aliada. A título ilustrativo: na 9ª Legislatura eram cinco líderes da oposição e 18 líderes da base aliada. Nos dois primeiros anos da 10ª Legislatura, eram quatro líderes da oposição e 18 líderes da base. Desta forma, é fácil imaginar o quanto importante para a oposição é a existência desse *locus* onde essa minoria teve minimamente condições de interferir no processo decisório.

Entretanto, cabe lembrar que as matérias oriundas do Executivo tramitam em regime de urgência ou especial. Assim, o Colégio de Líderes acaba sendo um espaço que tem por objetivo diminuir os conflitos que possam vir a acontecer em plenário. Nas palavras do deputado Luiz Paulo Correa da Rocha (PSDB):

*“(...) é utilizado pelo Presidente como uma instância de discussão e informação no sentido de minimizar os conflitos que poderão surgir no plenário. Entretanto, o Colégio de Líderes não tem poder terminativo e, assim, se o conflito não puder ser mitigado nesta instância a maioria governista segue as instruções do líder do Governo.”*

### 2.3 A MESA DIRETORA.

A Mesa Diretora é composta por 13 parlamentares, eleitos dentre aqueles que integram a legislatura em curso, e que tem por finalidade a administração da Casa e o ordenamento do processo legislativo. A eleição da Mesa é feita por maioria absoluta de votos, em primeiro turno, e maioria simples em segundo turno, presentes a maioria absoluta dos deputados (art. 7º, RI). Cabe ressaltar que a eleição da Mesa é composta por meio da apresentação de chapa, na qual devem figurar os nomes dos 13 membros concorrentes (um presidente, quatro vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes). Portanto, não é possível que um deputado concorra individualmente para qualquer um dos cargos que compõem a Mesa. Isso que significa que há a necessidade de um esforço de coordenação por parte dos parlamentares para conseguirem, primeiro, formar uma chapa; e, depois, para articular a obtenção dos votos necessários para serem eleitos.

Os partidos de oposição, mesmo que coordenados, não conseguiriam sequer formar uma chapa para concorrer. Isso se deve ao fato de a quantidade de deputados na oposição na 9ª e na 10ª Legislaturas ser, respectivamente, 8 e 10 deputados. Na hipótese de incluir os independentes, se alcançaria na 9ª Legislatura e na 10ª Legislatura, 13 parlamentares. Ou seja, nas duas Legislaturas seria possível com a coordenação entre *toda* a oposição e *todos* os independentes a formação de uma chapa para concorrer a Mesa Diretora, mas fica a questão de quem seriam os eleitores desta chapa. Desta forma, o mecanismo regimental para eleição da Mesa Diretora referente à necessidade de apresentação de chapa contendo o nome dos 13 deputados mostrou-se, nas duas legislaturas analisadas, uma mecanismo de exclusão de membros da oposição.

A Mesa Diretora tem mandato de dois anos, permitida a reeleição<sup>49</sup>, mas é vedada a participação de seus membros em lideranças partidárias, liderança de governo e comissões permanentes (art.17 §5º, RI). Como é permitida a reeleição indefinidamente, percebeu-se que há uma tendência de o presidente da Mesa Diretora

---

<sup>49</sup> É ilimitada a quantidade de reeleições da Mesa Diretora Na Alerj enquanto na Câmara dos Deputados a reeleição é restrita a dois períodos.

manter-se no cargo em seguidas legislaturas, deixando o cargo apenas quando deixa de ser deputado estadual<sup>50</sup>.

No período analisado nesta tese, houve três eleições para Mesa e em todas elas foi apresentada uma única chapa concorrendo. Como é o critério da proporcionalidade que determina a composição dos órgãos colegiados, e como o PMDB era o partido com a maior bancada, durante a maior parte do período analisado<sup>51</sup> a Presidência da Mesa ficou nas mãos deste partido que, não por acaso, é o partido do governador do Estado. Está nas mãos de presidente da Mesa, por conseguinte do presidente da Assembleia, o poder de definir quais as matérias que serão postas em votação. Ou seja, o presidente da Casa detém sozinho o poder de agenda do Legislativo fluminense.

De acordo com o Regimento Interno da Casa, a agenda do Legislativo deveria obedecer à ordem cronológica na qual as matérias são apresentadas.

*“Denomina-se preferência a primazia na discussão ou na votação de uma proposição sobre outra ou outras, mediante deliberação do Plenário. § 1º Os projetos em regime de urgência gozam de preferência sobre aqueles em prioridade, que, a seu turno, têm preferência sobre os de tramitação especial, que, por sua vez, têm preferência sobre os de tramitação ordinária, e , entre estes, os projetos para os quais tenham sido concedida preferência, seguidos dos que tenham pareceres favoráveis de todas as comissões a que foram distribuídos” (art. 138, RI)*

---

<sup>50</sup>Os três últimos presidentes da Casa, José Nader (1991-1994), Sérgio Cabral (1995-2002) e Jorge Picciani (2003-2010) só deixaram o cargo quando deixaram de ser deputados estaduais. Atualmente, o presidente da Casa é o deputado Paulo Melo, que foi reeleito para seu segundo mandato neste cargo em fevereiro de 2013.

<sup>51</sup> O período aqui analisado se refere ao primeiro mandato do governador Sérgio Cabral (2007 – 2010) e aos dois primeiros anos de seu segundo mandato (2011 e 2012). O PSD passa a ter a maior bancada no final de 2011, contando com 13 membros, enquanto o PMDB tinha 11 membros. No entanto, a eleição da Mesa Diretora de 2013 transcorreu conforme as anteriores. A única diferença foi que o presidente reeleito (deputado Paulo Melo) é membro da bancada do PMDB, que atualmente é a segunda maior bancada.

Cabe ressaltar que, além desta ordem de preferências, no art. 47 do Regimento Interno encontramos os prazos que as comissões permanentes devem observar em cada regime de tramitação. Caso fossem observados e respeitados em consonância com o art. 138, observar-se-ia o princípio cronológico como definidor da agenda legislativa, o que diminuiria significativamente o poder político do presidente da Casa advindo da prerrogativa de determinar a agenda legislativa.

Observa-se que apesar de a Alerj estar formalmente dirigida por um órgão colegiado, que tem por princípios a representatividade e a proporcionalidade, além do fato de prever em seu Regimento mecanismos de descentralização de poder, o que se tem é uma grande concentração de poder nas mãos do presidente da Mesa. Esse poder advém, principalmente, do fato de o presidente, apesar das regras regimentais, definir sozinho a agenda do Legislativo. Conforme é discutido pela literatura, quem detém o poder de agenda na Casa legislativa detém o poder de manipular a ordem das matérias a serem votadas de acordo com sua preferência, utilizando o momento mais propício para alcançar seus interesses e/ou os do grupo político ao qual pertence.

Conforme foi apresentado na discussão da literatura, Figueiredo & Limongi (1999:93) argumentam que é, principalmente, o poder regimental dos líderes partidários na Câmara dos Deputados de exercerem controle sobre a agenda do Legislativo e de indicarem membros para as comissões permanentes o que lhes permite impor às suas bancadas uma disciplina capaz de os fazerem votar de acordo com suas orientações. O que se verifica, na Alerj, é que os líderes não têm qualquer poder de influir na agenda da Casa. Desta forma, argumenta-se que há uma clara mitigação do poder dos líderes partidários.

Abrucio (1998), num estudo sobre os Poderes Executivos em 15 estados e no Distrito Federal, argumenta “*que o Poder Executivo, e mais especificamente o governador, era o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a assembleia legislativa a um plano secundário*”. E ainda “*que os mecanismos de controle do Poder Público eram pouco efetivos, tornando o sistema político estadual um presidencialismo sem check and balances*”(1988:82, grifo nosso). A esse conjunto de fatores Abrucio denominou como “ultrapresidencialismo estadual”.

*“Para obter essa força, o Executivo estadual agia de duas maneiras. Primeiro, o governador tinha que eliminar a possibilidade de Legislativo e o Judiciário controlarem institucionalmente o Executivo. (...) Para atingir tal objetivo, o governador neutralizava a prática fiscalizadora da Assembleia Legislativa e sobre tudo dos órgãos fiscalizadores – Tribunal de Contas e Ministério Público -, tornando-os aliados do governo, e não fiscalizadores de seus atos”* (1998: 88, grifo nosso).

Apesar de não fazer parte das análises desta tese as possíveis ações que o Executivo tenha em relação ao Poder Judiciário, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público, no que se refere às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo é possível afirmar que a dinâmica verificada na Alerj, entre os anos de 2007-2012, se aproxima significativamente de parte do conceito de ultrapresidencialismo cunhado por Abrucio. Desta forma, se entende necessária uma terminologia que se refira exclusivamente ao tipo de relação verificada por Abrucio entre os Poderes Executivo e Legislativo, dado que o conceito de ultrapresidencialismo não se aplica nesse caso por abranger outras variáveis (ou seja, a relação do Poder Executivo com o Poder Judiciário, com o Tribunal de Contas e com o Ministério Público). Nesta tese, o tipo de relação verificada, no período 2007 – 2012 entre os Poderes Executivo e Legislativo será designado como uma relação de **fidelidade ao Executivo**.

Observa-se que o poder regimental da Mesa Diretora, principalmente do seu presidente, é o grande e fundamental facilitador para que a Casa apresente uma dinâmica de fidelidade ao Executivo. Ou seja, quem centraliza o poder político na Casa é o presidente, o que o torna um ator de fundamental importância na relação entre os poderes e na determinação do comportamento dos parlamentares. Cabe ressaltar que, como o poder político está concentrado nas mãos do presidente e não dos líderes partidários, torna-se mais complexo falar em disciplina partidária.

No caso de o presidente da Alerj ter por objetivo atender as demandas do Executivo, o que foi observado entre 2007-2012, essas demandas tenderão a ser atendidas com altos índices de fidelidade de toda base governista. Desta forma, argumenta-se que, na Alerj, um dos atores que influenciou o comportamento dos parlamentares foi o Poder Executivo. O Governo Cabral além de contar com o apoio do Presidente da Casa, que o torna capaz de influenciar significativamente na agenda legislativa, ainda detinha outros instrumentos institucionais que o tornaram um *super* Governador.

Dado que este é um dos principais argumentos da tese, cabe assim um maior desvelo em sua análise. Figueiredo & Limongi (1999) argumentam que é a concentração de poder nas mãos dos líderes partidários o que permite que atuem disciplinando suas bancadas, o que é corroborado pelos altos índices de disciplina partidária verificados pelos autores. Na Alerj, esse poder disciplinador, que na Câmara dos Deputados é compartilhado pelos líderes partidários, está concentrado nas mãos do presidente da Casa. A diferença basal entre a Assembleia Legislativa Fluminense e a Câmara dos Deputados está no ator, ou atores, que detêm o poder de impor essa disciplina. Em uma palavra, o argumento central desta tese segue o mesmo sentido dos argumentos desenvolvidos por Figueiredo & Limongi, a despeito de não verificar, no nível nacional, importância significativa nos partidos políticos como instituições que influenciam a conduta parlamentar intramuros.

É de fundamental importância reiterar, primeiro, que quem determina a agenda é o presidente da Mesa, e que isso acontece de forma absolutamente monocrática; segundo, o presidente da Casa durante todo período analisado era do mesmo partido do governador. Mesmo quando deixou de ser o partido com a maior bancada, o PMDB continuou com poder suficiente para presidir a Casa.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que os poderes constitucionais e regimentais do Chefe do Executivo estadual, no que concerne ao regime de tramitação das proposições por ele apresentadas, lhe conferem o poder de alterar a agenda legislativa. O governador, apesar de não ter a prerrogativa de editar Medidas Provisórias como o presidente da República, tem o direito de solicitar

urgência<sup>52</sup> nas matérias que envia para Alerj. A prerrogativa da urgência faz com que a Casa se mobilize para atender as demandas do governador.

Esse poder do governador é outro ponto bastante discutido pela literatura. Conforme ela nos informa, o poder de pedir urgência de tramitação em suas matérias confere ao governador o poder de interferir no resultado da votação. A principal forma através da qual isso acontece é pela desinformação que os legisladores têm a respeito da matéria, dado que não há tempo suficiente para que todos se informem a respeito do que está sendo votado, em tempo hábil para que as matérias que tramitam em regime de urgência sejam levadas à votação em plenário dentro do prazo previsto pelo Regimento Interno. Desta forma, a discussão da matéria fica prejudicada. Na Alerj, esse fato é mencionado por diversos parlamentares, principalmente de oposição, em seus discursos na Tribuna da Casa e nas entrevistas realizadas para esta tese.

Conforme mencionado anteriormente, a relação observada entre os Poderes Executivo e Legislativo é designada aqui como uma relação de fidelidade ao Executivo. Entretanto, os altos índices de disciplina partidária não são resultados de “partidos fortes” institucionalmente, (como observado por Figueiredo & Limongi na Câmara de Deputados), o que lhes legitimaria diante de suas bancadas. Ou seja, na Alerj importou mais o Executivo que os partidos políticos na determinação do comportamento parlamentar, no período analisado. **Mais ainda, o ator mais importante na determinação do comportamento parlamentar na Assembleia do Rio de Janeiro é o presidente da Casa; ele é, sem dúvidas, mais importante que os partidos políticos e que o próprio Executivo.** Este argumento ficará ainda mais claro no próximo capítulo.

O que esta proposição pode significar em termos da tentativa de explicar o comportamento parlamentar a partir das perspectivas distributivista ou partidária? Argumenta-se que nenhuma das duas teorias sozinhas são capazes de explicar integralmente o comportamento do parlamentar fluminense. As relações

---

<sup>52</sup>O prazo para as comissões darem parecer nas matérias com tramitação em regime de urgência é de três dias. Se forem duas ou mais comissões que devam se pronunciar, este prazo será conjunto. (arts 47 e 128 RI).

observadas são bem mais complexas e envolvem variáveis não previstas, ou não consideradas, pelas duas perspectivas teóricas.

Por um lado temos, conforme a perspectiva partidária, o partido majoritário à frente da presidência da Casa e de suas principais comissões. Assim sendo, seria possível inferir que a agenda implementada pelo Legislativo é partidária. O que colocaria a Alerj em consonância perfeita com essa perspectiva. Ademais, temos altos graus de disciplina partidária. Desta forma, poder-se-ia afirmar que as relações partidárias na Alerj são conduzidas pelos partidos políticos e que eles são os principais atores do processo. Entretanto, se assim se procedesse, uma gama complexa de relações e interações entre os atores estariam sendo desconsideradas da análise.

Por outro lado, o presidente da Casa, eleito por fazer parte do partido majoritário, se utiliza do cargo para distribuir benesses entre os parlamentares. Criando assim uma modalidade de **distributivismo interno**. A maior consequência desse distributivismo interno é a mitigação (ou mesmo eliminação) do poder institucional dos líderes partidários. Então, a partir de uma prerrogativa partidária, o presidente da Casa, desobedecendo ao Regimento Interno, mitiga o poder dos partidos políticos na Alerj negociando com os parlamentares, individualmente, nomeações em comissões permanentes, colocação de projetos em votações, publicação de pedidos de informação, de CPIs.

Então, fica a questão: como tratar esse “mundo”? É um mundo onde os partidos são os principais atores no processo legislativo? Ou é um mundo onde os parlamentares individualmente atuam para atender as demandas de suas bases? Ou é um mundo onde tanto os partidos políticos quanto as variáveis concernentes ao processo eleitoral explicam conjuntamente o comportamento parlamentar na Assembleia? E, além deles, devem ser considerados outros atores políticos do âmbito parlamentar, com poder decisório resultante das regras formais e informais que estruturam o comportamento dos diferentes atores? Segundo a proposta dessa tese, essa última opção é a que melhor explica o comportamento parlamentar no caso da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

## 2.4 AS COMISSÕES.

Nesta seção serão discutidas e analisadas as comissões na Assembleia Legislativa fluminense com foco especial nas comissões permanentes. Na discussão da literatura, as comissões permanentes aparecem como um importante *locus* de poder dentro do Parlamento. Seja na argumentação da perspectiva distributivista, onde elas são utilizadas, principalmente, como meios para atender as demandas de suas bases eleitorais; seja na argumentação da perspectiva partidária, onde o poder institucional dos líderes dos partidos para indicar os membros das comissões é de fundamental importância para que os partidos políticos sejam considerados os atores principais do processo decisório.

Na Alerj, as comissões são órgãos técnicos colegiados que se pretendem representativos da totalidade do parlamento, que devem ser compostas, *tanto quanto possível*, de acordo com a proporcionalidade partidária. A indicação dos membros das comissões é prerrogativa dos líderes partidários (Art. 109 da Constituição Estadual; e art. 26 do RI).

As comissões são grupos de cinco a sete deputados que se reúnem em torno de uma temática. As comissões legislativas são de dois tipos: temporárias e permanentes. As comissões permanentes têm por principal objetivo informar técnica e politicamente o plenário sobre a matéria a ser votada por meio de seus pareceres. Grande parte dos trabalhos legislativos é efetuada dentro das comissões. As proposições em sua totalidade recebem pareceres e emendas (quando é o caso) das comissões antes de irem à votação em plenário.

As comissões permanentes estão submetidas a prazos regimentais para emissão de seus pareceres. Caso este prazo se esgote sem parecer da comissão, “*a matéria será incluída na Ordem do Dia a requerimento do autor do projeto ou de qualquer deputado, ouvido o Plenário*” (art. 47 RI). Os prazos a que se refere o art. 47 do Regimento Interno da Alerj são de três dias para matérias em regime de tramitação de urgência; nove dias para matérias em regime de tramitação de prioridade e quatorze dias para matérias em regime de tramitação ordinária.

As comissões temporárias podem ser: a) de representação, b) especial ou c) de inquérito. São criadas com finalidades específicas e acabam com o fim da legislatura ou quando alcançam o fim ao qual se destinam (art. 22, RI). A comissão temporária especial é extinta se não conseguir se instalar no prazo determinado pelo RI (dez dias após a designação de seus membros) ou deixarem de concluir seus trabalhos dentro do prazo (120 dias prorrogáveis por mais 90 dias, conforme deliberação do plenário, art. 29). A comissão parlamentar de inquérito tem prazo para conclusão de seus trabalhos de 90 dias, prorrogáveis por mais até 60 dias, conforme deliberação do plenário.

Conforme ressaltado anteriormente, as comissões permanentes são apresentadas pela literatura como um *locus* privilegiado para análise do comportamento dos deputados. De acordo com modelo teórico distributivista, as comissões são um dos principais meio de viabilização do atendimento das demandas das bases. Desta forma, argumenta-se que as comissões são os atores centrais do processo legislativo e que os partidos não têm qualquer relevância. Por outro lado, os autores que enfatizam o papel dos partidos argumentam que o critério que define a composição da comissão é o partidário; E, além disso, os líderes partidários são regimentalmente responsáveis pela indicação dos membros das comissões, o que dá ao partido um papel central nas relações de poder dentro do parlamento.

Muller (2009) argumenta que para as comissões desempenharem o papel que os autores distributivistas apregoam é necessário que a comissão esteja inserida numa estrutura organizativa descentralizada e, ainda, que as comissões possuam prerrogativas deliberativas no que concernem as matérias a elas submetidas. Por outro lado, para que as comissões desempenhem o que apregoam os autores filiados à perspectiva partidária, seria necessário que o líder partidário tivesse de fato poder de agenda para que as esferas do processo legislativo se submetessem às metas partidárias.

Sendo assim, se fez necessária uma análise mais detida das comissões permanentes. O objetivo desta análise foi entender qual o papel do partido político na composição da comissão. Mais precisamente, em que medida a prerrogativa regimental que os líderes partidários têm de indicar membros para compor as comissões permanentes os tornaria capazes de influenciar o grau de disciplina de seus respectivos

membros. Além disso, pretendeu-se ainda verificar se as comissões são usadas pelos parlamentares para atender as demandas *porkbarrel* de suas bases eleitorais.

Observa-se que das 36 comissões permanentes da Alerj, seis são constituídas com sete membros e as demais com cinco membros, o que pode ser um indicador da maior importância destas comissões compostas por sete membros e, portanto, das matérias que tratam. Cabe ressaltar que nenhuma comissão tem poder terminativo, salvo a Comissão de Constituição e Justiça (que pode opinar pela inconstitucionalidade, pela ilegalidade, pela injuridicidade, pela prejudicabilidade, pela transformação da matéria em Indicação Legislativa, em Indicação Simples ou pela anexação, o que significa que a proposição não irá ser votada em plenário).

Sendo assim, nenhuma comissão tem a prerrogativa de aprovar nenhuma proposição. Às comissões só cabe fornecer pareceres para orientar as votações em plenário que, este sim, é soberano em todas as matérias. Desta forma, uma das condições apresentadas por Muller (2009) como necessária para que as comissões desempenhem o papel que os autores distributivistas apregoam, isto é, possuir prerrogativas deliberativas, não foi verificado na Alerj.

Quanto à outra condição necessária apresentada pelo autor – o Parlamento possuir estrutura descentralizada – após a discussão do funcionamento da Mesa Diretora e dos poderes políticos exercidos pelo presidente da Casa, pode-se afirmar que regimentalmente na Alerj o que se verifica de fato é uma significativa centralização de poder político e decisório na figura do presidente da Casa. Portanto, de acordo com os critérios apontados por Muller (2009), as comissões permanentes na Alerj não poderiam ser consideradas como comissões que possam ser usadas pelos parlamentares para atender as demandas de suas bases. Ou seja, não atenderiam aos critérios da perspectiva distributivista.

Ainda em relação aos critérios apresentados por Muller (2009) para que os argumentos da perspectiva partidária possam ser verificados na prática, isto é, que o líder partidário possua poderes de agenda, observa-se que, entre 2007-2012, os líderes partidários não tiveram qualquer poder de agenda significativo.

Diante deste cenário a conclusão mais óbvia seria a de que nenhuma das duas perspectivas teóricas – distributivista ou partidária – apresentariam argumentos

suficientes para que pudessem explicar o comportamento parlamentar fluminense no que concerne as comissões permanentes consideradas como *locus* de poder. Entretanto, argumenta-se nesta tese que as comissões permanentes se constituem em um *locus* privilegiado de poder e o primeiro sinal neste sentido é o número exacerbado de comissões que a Alerj possui. O quadro 1 apresenta as 36 comissões permanentes da Alerj e a quantidade de membros que compõe cada uma delas atualmente.

Quadro 1. Comissões Permanentes				
COMISSÃO	Número de membros		COMISSÃO	Número de membros
De Constituição e Justiça	7		Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira.	5
De Educação	7		De Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional	5
De Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle	7		De Legislação Constitucional Complementar e Códigos	5
De Saúde	7		De Minas e Energia	5
De Segurança Pública e Assuntos de Polícia	7		De Normas Internas e Proposições Externas	5
De Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais	7		De Obras Públicas	5
De Ciência e Tecnologia	5		Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro	5
De Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e Procedência Nacional	5		De Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários	5
De Comissão de Defesa do Meio Ambiente	5		De Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral	5
De Defesa Civil	5		De Redação	5
De Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência	5		De Saneamento Ambiental	5
De Defesa do Consumidor	5		De Segurança Alimentar	5
De Defesa dos Direitos da Mulher	5		De Servidores Públicos	5
De Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	5		De Trabalho Legislação Social e Seguridade Social	5
De Economia Indústria e Comércio	5		De Transportes	5
De Emendas Constitucionais e Vetos	5		De Turismo	5
De Esporte e Lazer	5		De Indicações Legislativas	5
De Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso	5		De Cultura	5

Fonte: Regimento Interno –Alerj.Quadro feita pela autora.

Houve um aumento no número de comissões que se deu de forma gradual ao longo da primeira década deste século. Em 2001, foi criada a Comissão de

Esporte e Lazer (na verdade, foi um desmembramento da Comissão de Educação). Em 2003, foram criadas quatro comissões: Comissão de Segurança Alimentar, Comissão de Saneamento Ambiental, Comissão de Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência e a Comissão de Turismo. Em 2004, foi criada a Comissão de Tributação, de Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais. Em 2005, foram criadas duas comissões: Comissão de Defesa Civil e Comissão de Cultura. Em 2007, foi criada a Comissão Para Prevenir e Combater a Pirataria no Estado do Rio de Janeiro. Estas são as nove comissões criadas desde o estudo feito por Santos em 2001. Ademais, a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia passaram a ter sete membros em 2004 e 2005, respectivamente.

Essa apresentação das comissões permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro teve por objetivos: primeiro, acentuar o excesso de comissões existentes na Casa<sup>53</sup>; segundo, prover informações para que se possa aprofundar a discussão de como essas comissões são, de fato, utilizadas pelos deputados no exercício de seus mandatos, ou seja, como se dá o comportamento parlamentar fluminense em relação às comissões permanentes.

De acordo com o Regimento Interno da Alerj, o líder partidário tem a prerrogativa de indicar os membros das comissões permanentes. Obviamente que a simples observância do Regimento Interno da Casa não é suficiente para afirmarmos que o poder regimental do líder partidário de indicar membros para as comissões é suficiente para gerar maior poder de coerção do partido político sobre seus membros. Faz-se necessário a observância de outras variáveis para que se responda a questão posta pela literatura.

A Alerj é composta por 70 deputados dos quais 13 fazem parte da Mesa Diretora e, portanto, não podem fazer parte das comissões permanentes. Sendo assim, temos 57 deputados que estão aptos a compor as comissões. Existem seis

---

<sup>53</sup>Santos (2001) chama a atenção para o significativo número de comissões permanentes existentes na Alerj no período por ele estudado (1994/98). Na época eram 27 comissões enquanto a Câmara dos Deputados tinha 16 comissões. Chama, ainda mais, a atenção a quantidade de comissões permanentes existentes na Casa atualmente. A título de comparação, para mantermos as mesmas variáveis comparativas, a Câmara dos Deputados, que é composta por 513 deputados tem, hoje, 20 comissões permanentes. Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>. Em: 05/12/2012, às 12h52min. A lista com os nomes das comissões se encontra nos anexos.

comissões compostas por sete membros, ou seja, 42 vagas; e 30 comissões compostas por cinco membros, ou seja, 150 vagas. De acordo com esses cálculos, a Alerj oferece 192 vagas em comissões permanentes que, regimentalmente, podem ser ocupadas por 57 deputados. Artificialmente, pode-se dizer que cada deputado tem aproximadamente 3,37 vagas em comissões permanentes.

Retomando-se a discussão de alguns pontos à luz da literatura que orienta esta tese: uma das questões concernentes às comissões permanentes, posta pelas duas linhas teóricas, é sobre como é feita a indicação dos parlamentares para a composição dessas comissões. Existe a auto-seleção, ou seja, cada deputado escolhe em que comissão quer atuar? Ou o preenchimento das vagas é feito de acordo com os interesses do partido político expressos na indicação do líder partidário (o que geraria para o partido maior poder de coerção sobre seus membros)?

Os distributivistas, apoiados na premissa de que o parlamentar para se reeleger se orienta por um comportamento individualista dentro da Casa legislativa, argumentam que o mecanismo de composição de uma comissão permanente se dá através da auto-seleção, ou seja, é o deputado quem escolhe qual comissão quer integrar tendo por critério o atendimento dos interesses de sua base eleitoral. “*Para a linha distributivista, o recrutamento para as comissões ocorreria de modo auto-seletivo, sendo que os parlamentares escolheriam as suas comissões visando o atendimento das suas bases eleitorais*” (Mueller, 2005: 374-375)<sup>54</sup>. O autor argumenta, ainda, que o tipo de sistema de comissões indica o grau de centralização do processo legislativo: quanto maior o poder das comissões, maior a descentralização e vice-versa. Conforme apresentado anteriormente, a Alerj, no que concerne ao poder institucional das comissões permanentes, constitui-se numa Casa centralizadora. Ou seja, nenhuma comissão tem qualquer poder deliberativo.

Por outro lado, os autores da perspectiva partidária argumentam que o mecanismo de composição das comissões dá, regimentalmente, poderes aos líderes partidários, o que por sua vez fortalece o partido como instituição e, conseqüentemente, gera disciplina partidária dos seus membros. Cabe ressaltar que os argumentos dos

---

<sup>54</sup> Apud Limongi, 1994:8.

autores partidários nacionais que explicam altos índices de disciplina partidária no Congresso brasileiro vão além do poder dos líderes de indicar membros para as comissões, mas esse poder é, sem dúvida, um dos principais mecanismos regimentais de constrangimentos que os líderes partidários dispõem.

Na Alerj, devido à grande quantidade de comissões existentes, o que gera uma abundante oferta de vagas, fazendo com que cada deputado que não integre a Mesa Diretora praticamente **tenha que** fazer parte de alguma comissão. Este fator, por si só, mitiga significativamente o poder do líder partidário. Nesse sentido, os líderes partidários na Alerj não detêm o poder coercitivo sobre os membros de suas bancadas, necessário para respaldar uma interpretação segundo a perspectiva partidária.

Quais seriam as inferências possíveis para uma Casa Legislativa com as características regimentais e estruturais da Alerj, no que concernem as comissões permanentes? Em outras palavras, qual linha teórica se aproximaria mais no sentido de explicar a realidade atual da Alerj tanto em termos estruturais formais e informais quanto regimentais, no que concerne às comissões permanentes?

Em todo período analisado, a grande maioria das bancadas partidárias é extremamente reduzidas e a maioria dos partidos tem apenas um membro, o que resulta, em último caso, numa incapacidade de se verificar em que medida o dispositivo regimental que dá ao líder a prerrogativa de indicação de membros para as comissões influencia no poder coercitivo deste sobre seus membros. Cabe ressaltar, novamente, que em comparação com a Câmara dos Deputados as assembleias se defrontam com Parlamentos significativamente menores em termos numéricos. Desta forma, para que se possa apreender as nuances do comportamento parlamentar no nível subnacional, a questão da dimensão é central em qualquer análise. As variáveis explicativas tanto do modelo distributivista quanto do modelo partidário devem ser ponderadas pela questão da magnitude subnacional, outrossim, as análises poderão ficar comprometidas.

A situação com os partidos que contam com bancadas que variam de três a seis membros não é significativamente diferente. Os partidos com bancadas de três parlamentares têm um líder e dois membros, ou seja, ainda é muito difícil que este líder tenha poder coercitivo suficiente diante de dois membros que são os responsáveis pela sua eleição como líder. Nas bancadas partidárias com quatro, cinco ou seis

membros, sem dissidências, seria factível que se verificasse algum grau de poder coercitivo por parte dos líderes frente suas bancadas.

Entretanto, questões institucionais formais e informais mitigam de forma acentuada esse poder. A excessiva oferta de vagas para as comissões permanentes e o reduzido número de membros das bancadas, associado a um poder de agenda concentrado nas mãos do presidente da Casa, tornam os líderes partidários na Alerj atores políticos com poderes bastante reduzido.

Assim, argumenta-se aqui que em todos os partidos com um ou dois membros os deputados agirão de acordo com o que prevê a perspectiva teórica distributivista, auto-selecionando-se para as comissões permanentes que estrategicamente lhe renderem mais benefícios eleitorais. Cabe ressaltar que este argumento se aplica tanto aos partidos das diversas linhas ideológicas (direita-esquerda) quanto aos partidos que compõem a base do governo ou estão na oposição. Neste caso, a questão a ser respondida é como uma oposição tão tímida teria força política para se auto-selecionar para comissões de seu interesse dentro da assembleia. Seria de se esperar que a base aliada ao Executivo, sendo tão superior numericamente, se comportasse de forma a minar as chances da oposição de terem frutos políticos e eleitorais na composição das comissões permanentes. Mas não é esse comportamento que se verifica na prática.

Com relação aos demais partidos cabe a questão sobre qual seria o critério utilizado para a nomeação dos membros das comissões permanentes. Ou seja, tal como nos partidos com um ou dois membros, o critério utilizado seria a auto-seleção? Ou nos partidos com bancadas superiores a três membros os líderes partidários teriam maior força política e caberia a estes a indicação dos membros das comissões?

Com o intuito de entender como se dá as relações partidárias no âmbito das comissões permanentes, a seguir apresenta-se as tabelas 7 e 8 onde se pode observar quais partidos ficaram com a presidência das 36 comissões permanentes entre os anos de 2007 a 2012.

Tabela 7. Quantidade de presidências de comissões permanentes por partido e por ano  
9º Legislatura

<b>Partido</b>	<b>Quantidade de membros</b>	<b>2007</b>		<b>2008</b>		<b>2009</b>		<b>2010</b>	
		<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
PMDB	18	6	16,7	7	19,4	5	13,9	6	16,7
PT	5	4	11,1	4	11,1	4	11,1	5	13,9
PSDB	6	4	11,1	4	11,1	4	11,1	3	8,3
PDT	4	4	11,1	4	11,1	3	8,3	3	8,3
DEM	6	4	11,1	3	8,3	3	8,3	1	2,8
PP	4	2	5,6	2	5,6	2	5,6	1	2,8
PHS	2	2	5,6	2	5,6	2	5,6	1	2,8
PPS	2	2	5,6	2	5,6	2	5,6	2	5,6
PSB	4	1	2,8	1	2,8	2	5,6	2	5,6
PTB	1	1	2,8	1	2,8	1	2,8	1	2,8
PC do B	1	1	2,8	1	2,8	1	2,8	1	2,8
PRB	1	1	2,8	1	2,8	1	2,8	1	2,8
PV	1	1	2,8	1	2,8	1	2,8	0	0,0
PSL	1	1	2,8	1	2,8	1	2,8	1	2,8
PMN	2	1	2,8	1	2,8	1	2,8	2	5,6
PTC	1	1	2,8	0	0	0	0	0	0
PSC	4	0	0	1	2,8	0	0	1	2,8
PR	6 <sup>55</sup>	0	0	0	0	2	5,6	3	8,3
PSOL	1	0	0	0	0	1	2,8	1	2,8
PTdoB	1	0	0	0	0	0	0	1	2,8
<b>Total</b>		36	100	36	100	36	100	36	100

Fonte: Alerj. Tabela feita pela autora.

O quadro da composição partidária das comissões permanentes na 10ª Legislatura não se altera de forma relevante quando comparado a 9ª Legislatura. Uma ressalva a ser feita é a criação do PSD, que como já foi dito anteriormente, atua, na Alerj, de tal forma que pode facilmente ser considerado uma extensão do PMDB, dado seu íntimo envolvimento com o Poder Executivo estadual.

<sup>55</sup> O PR só passou a ter membros dentro do parlamento fluminense a partir de 2009.

Tabela 8. Quantidade de presidências de comissões permanentes por partido e por ano. 10 <sup>o</sup> Legislatura					
<u>Partido</u>	<u>Quantidade de membros</u>	<u>2011</u>		<u>2012</u>	
		<u>N</u>	<u>%</u>	<u>N</u>	<u>%</u>
PMDB	11	5	13,9	4	11,1
PSD	13	2	5,6	6	16,7
PT	6	3	8,3	3	8,3
PSDB	3	3	8,3	2	5,6
PDT	8	6	16,7	4	11,1
PP	2	1	2,8	1	2,8
PPS	2	1	2,8	1	2,8
PSB	3	2	5,6	2	5,6
PTB	1	1	2,8	1	2,8
PC do B	1	0	0,0	0	0,0
PRB	1	1	2,8	1	2,8
PV	2	2	5,6	2	5,6
PSL	1	1	2,8	1	2,8
PMN	1	1	2,8	1	2,8
PSC	4	2	5,6	2	5,6
PR	4	4	11,1	4	11,1
PSOL	2	1	2,8	1	2,8
PT do B	1	0	0	0	0
<b>Total</b>		36	100	36	100

Fonte: Alerj.

Ao analisar a distribuição partidária de parlamentares nas comissões permanentes, em relação ao tamanho das bancadas, observa-se que o pressuposto regimental da proporcionalidade não foi atendido. O que se constata é uma sub-representação do PMDB e uma sobre representação dos partidos “nanicos”. De acordo com o art. 23 do Regimento Interno da Casa, para composição das comissões permanentes deve ser observado o princípio da proporcionalidade. Desta forma, os partidos com um ou dois membros não conseguiriam ocupar a presidência de nenhuma comissão permanente. As perguntas que se impõem são: por que e de que forma esses partidos (“nanicos”) conseguem a presidência de comissões permanentes? Cabe ressaltar que está pratica é verificada tanto nos partidos da base aliada ao Poder Executivo quanto nos partidos da oposição. Sendo assim, não se pode afirmar que o

critério definidor se calque na posição política do deputado. Após entrevista com alguns parlamentares visando entender como se dá a dinâmica de constituição das comissões permanentes, argumenta-se que os membros dos partidos, principalmente, os membros dos partidos “nânicos”, sejam eles líderes ou não, negociam diretamente com o presidente da Casa a indicação para as comissões que estrategicamente têm maior aderência aos interesses que cada deputado representa no parlamento<sup>56</sup>.

Desta forma, o presidente consegue alguma *expertise* para algumas comissões e, ainda, suscita, mesmo que de forma mitigada, alguma deferência por parte dos deputados de oposição. Isso não significa dizer que o deputado abrirá mão de sua agenda oposicionista. Significa simplesmente que ele terá maior disponibilidade em cooperar quando as matérias que não tiverem relevância para o exercício do seu mandato e, principalmente, quando não forem oriundas do Executivo. Em uma palavra, nas matérias que não tenham relação com sua base eleitoral, seja ela geográfica ou mesmo de algum segmento da sociedade com o qual o deputado se identifique, esse parlamentar oposicionista tenderá a ser mais cooperativo.

Ademais, no que concerne aos deputados que fazem parte da base aliada, o presidente da Casa, ao indicar o parlamentar para a presidência de uma comissão permanente onde este poderá conseguir frutos eleitorais, motiva-o a ter um comprometimento ainda maior com a aprovação da agenda do Executivo.

A seguir apresenta-se a tabela 9 com o número de reuniões que cada comissão teve por ano. Posteriormente as tabelas 10 e 11 encerram o quadro demonstrativo das atuações das comissões permanentes e, finalmente, analisam-se descritivamente os dados apresentados pelas três tabelas.

---

<sup>56</sup> No próximo capítulo serão apresentados os pontos principais das entrevistas realizadas com os deputados. A descrição do deputado Flávio Bolsonaro quanto ao *modus operandi* é bastante detalhada no que concerne à composição das comissões permanentes.

Tabela 9 Quantidade de reunião das comissões por ano.

COMISSÕES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAIS
Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira	25	19	13	8	12	17	94
Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso	15	8	8	2	24	41	98
Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional	23	17	29	16	14	22	121
Ciência e Tecnologia	1	0	7	15	10	12	45
Discriminação e Preconceitos de Raça Cor Etnia e Procedência Nacional	16	12	18	20	6	12	84
Constituição e Justiça	39	36	35	62	35	65	272
Cultura	20	0	31	48	33	46	178
Defesa Civil	7	4	16	22	15	21	85
Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência	20	10	7	11	25	37	110
Defesa do Consumidor	7	3	3	8	8	15	44
Defesa do Meio Ambiente	27	8	18	39	17	20	129
Defesa dos Direitos da Mulher	17	0	36	56	19	42	170
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	34	17	31	47	24	40	193
Economia Indústria e Comércio	14	8	12	21	9	17	81
Educação	54	43	52	70	60	113	392
Emendas Constitucionais e Vetos	16	2	1	4	0	0	23
Esporte e Lazer	17	9	10	15	9	13	73
Indicações Legislativas	19	14	16	24	15	22	110
Legislação Constitucional Complementar e Códigos	14	7	4	6	10	11	52
Minas e Energia	12	5	9	11	8	9	54
Normas Internas e Proposições Externas	43	49	30	66	45	80	313
Obras Públicas	6	3	3	4	18	22	56
Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle	24	20	22	40	28	57	191
Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários	7	3	4	6	12	18	50
Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral	5	5	4	6	8	13	41
Redação	11	11	11	21	10	21	84
Saneamento Ambiental	22	9	6	13	35	46	131
Saúde	20	19	23	39	22	46	169
Segurança Alimentar	6	4	19	20	11	23	83
Segurança Pública e Assuntos de Polícia	29	26	17	24	21	38	155
Servidores Públicos	22	8	11	16	11	21	89
Trabalho Legislação Social e Seguridade Social	26	33	19	65	14	22	179
Transportes	19	13	16	28	30	39	145
Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais	24	6	15	21	18	27	111
Turismo	10	6	18	26	14	22	96
Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro	0	0	1	1	0	6	11
TOTAL	671	437	575	901	650	1078	4312

Fonte: Alerj. Tabela feita pela autora.

Para melhor visualizar o quanto cada comissão é atuante, na tabela 10 apresenta-se a média de reuniões anuais por comissões.

Tabela 10. Média de reuniões das comissões permanentes por ano.

<u>COMISSÕES</u>	<u>Média de reuniões por ano.</u>
Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pecuária	16
Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso	16
Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional	20
Ciência e Tecnologia	8
Discriminação e Preconceitos de Raça Cor Etnia e Procedência Nacional	14
Constituição e Justiça	45
Cultura	30
Defesa Civil	14
Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência	18
Defesa do Consumidor	7
Defesa do Meio Ambiente	22
Defesa dos Direitos da Mulher	28
Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	32
Economia Indústria e Comércio	14
Educação	65
Emendas Constitucionais e Vetos	4
Esporte e Lazer	12
Indicações Legislativas	18
Legislação Constitucional Complementar e Códigos	9
Minas e Energia	9
Normas Internas e Proposições Externas	52
Obras Públicas	9
Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle	32
Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários	8
Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral	7
Redação	14
Saneamento Ambiental	22
Saúde	28
Segurança Alimentar	14
Segurança Pública e Assuntos de Polícia	26
Servidores Públicos	15
Trabalho Legislação Social e Seguridade Social	30
Transportes	24
Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais	19
Turismo	16
Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro <sup>57</sup>	3

Fonte: Alerj. Tabela feita pela autora.

Levando-se em consideração que a Alerj entra em recesso nos meses de janeiro e julho, tem-se 10 meses, ou 40 semanas, por ano para que as comissões se reúnam. É possível observar na tabela 10 o quanto atuante é cada comissão. Argumenta-se que uma reunião semanal, ou seja, 40 reuniões por ano, pode ser considerado um exemplo de um comportamento atuante da comissão. Tendo por base esse parâmetro podemos analisar de forma mais contundente as médias apresentadas na tabela acima.

Desta forma propõem-se uma categorização a partir da criação da seguinte distribuição de frequência: comissões que se reuniram até 10 vezes por anos

<sup>57</sup> Está comissão foi criada em 2009.

têm muito baixa atuação; de 11 a 20 reuniões, baixa atuação; de 21 a 20 reuniões, média atuação; de 31 a 40, alta atuação; acima de 41 reuniões por ano, muito alta atuação.

De acordo com esta categorização, tem-se a seguinte distribuição: oito comissões apresentam muito baixa atuação; 15 comissões teriam baixa atuação; oito comissões apresentariam uma frequência média de atuação; duas comissões exibiriam uma alta atuação; e três comissões demonstrariam muito alta atuação.

Tabela 11. Categorização da frequência da atuação das comissões

	<u>N</u>	<u>%</u>
Até 10	8	22
11 a 20	15	41
21 a 30	8	23
31 a 40	2	6
Mais de 40	3	8
TOTAL	36	100

Fonte: Alerj.

Em síntese, as comissões na Alerj apresentam dinâmicas de poder que vão num sentido ainda pouco explorado pela literatura: elas se constituem em *locus* de poder, principalmente para seus presidentes, na medida em que os parlamentares as utilizam para terem maior visibilidade junto ao segmento específico da comissão. Isso acontece através da convocação de audiências públicas, de diligências feitas pelos deputados e, notoriamente, pela associação por parte da sociedade do parlamentar com o tema da comissão. Exemplos mais destacados nesse sentido são os do deputado Marcelo Freixo, à frente da Comissão de Direitos Humanos; do deputado Comte Bittencourt, à frente da Comissão de Educação; e da deputada Cidinha Campos, à frente da Comissão de Defesa do Consumidor. Além disso, as comissões permitem aos deputados nomeações de cargos e proferirem pareceres em plenário.

Entretanto, esse *locus* de poder se centra muito menos em lograr benefícios para suas bases eleitorais, como prevê a perspectiva distributivista, do que em dar visibilidade ao parlamentar junto perante estas mesmas bases. Isso fica claro

quando se observa a tabela 9 que apresenta o número de reuniões semanais que cada comissão teve, entre os anos de 2007 e 2012; a tabela 10, que expõe a média das reuniões de cada comissão no período; e, finalmente, a tabela 11, que teve por objetivo, mesmo que arbitrariamente, lograr entender a partir de uma distribuição de frequência como se dá a regularidade das reuniões das comissões permanentes na Alerj. Sendo assim, reitera-se que a maioria das comissões permanentes não foi usada pelos deputados fluminenses, entre 2007-2012, para distribuir *pork*. Cerca de 63% das comissões permanentes ficaram categorizadas como muito baixa ou baixa no que concerne a quantidade de vezes que se reunirão anualmente. Pode-se inferir que há alguma indiferença por parte de alguns parlamentares no que concerne sua atuação na comissão, o que não é sinônimo de indiferença no que se refere ao exercício do cargo, principalmente o de presidente, de uma comissão permanente. O simples fato de ser presidente de uma comissão permanente já permite ao parlamentar algumas benesses, que vão desde nomeações até carros oficiais. É imperioso que se faça uma pesquisa mais aprofundada do universo das comissões permanentes na Alerj e de como são utilizadas pelos parlamentares fluminenses. Os dados aqui apresentados cobrem uma série temporal muito pequena. Ademais, esta tese teve por objetivo, além de entender o comportamento parlamentar fluminense intramuros, saber como se dava sua relação com o Poder Executivo estadual, o que limita um maior aprofundamento num único aspecto do comportamento dos deputados.

As indicações dos parlamentares para as comissões, conforme discutidas anteriormente dificilmente passam pelo líder de seu partido. Essa negociação é feita entre o presidente da Casa e os parlamentares individualmente. Isso significa dizer que para ter acesso a um dos *locus* de poder mais importante de uma casa legislativa o parlamentar tem que negociar com o presidente da Alerj, o que o torna um ator com mais poderes do que aqueles previstos regimentalmente, conforme as prerrogativas do cargo de presidente. Argumenta-se, então, que esse “mundo” não é nem distributivista nem partidário: ele é *presidencialista*.

## 2.5 – PROPOSIÇÕES

Como a principal finalidade dos órgãos legislativos é criar leis, compete a Alerj apreciar todas as proposições feitas nesse sentido. Esta seção tem por objetivo apresentar uma descrição minuciosa de todos os tipos de proposição e dos tipos de tramitação aos quais essas proposições estão submetidas, bem como a competência de iniciativa de cada uma delas. O objetivo desta descrição é apresentar a gama de atribuições que o parlamentar fluminense tem no que concerne às diversas formas de proposituras e votações em plenário; separá-las em dois grupos: as que têm finalidade administrativa das que tem por finalidade tornarem-se leis. Dado que as votações nominais que serão analisadas no próximo capítulo fazem parte desse segundo grupo.

O regime de tramitação de uma proposição diz respeito aos prazos a que essa proposição está submetida. As proposições, com relação ao regime de tramitação, podem ser: a) urgentes, b) de tramitação especial, c) tramitação com prioridade e d) de tramitação ordinária (art. 87).

De acordo com o art. 127 do Regimento Interno, a urgência é a abreviação do processo legislativo em virtude de interesse público. A prerrogativa para pedir urgência na tramitação de uma proposição é consideravelmente diferente entre os Poderes Executivo e Legislativo. O governador envia ao Legislativo a proposição já com pedido de urgência, se assim o entender necessário. No Parlamento, os deputados entendem necessária a tramitação de uma matéria no regime de urgência devem encaminhar à Mesa Diretora um requerimento com pedido de urgência para a matéria em questão, assinado por, no mínimo, um terço<sup>58</sup> dos deputados. Esse requerimento será analisado pela Mesa e poderá ser indeferido. Se assim o for, cabe recurso ao plenário por qualquer deputado. A partir de 1998, a Mesa Diretora passou a ter a prerrogativa de deferimento de urgência em caráter emergencial, desde que o requerimento seja assinado pelo presidente e mais quatro membros da Mesa (art. 127 § 4º). Definida a tramitação em regime de urgência, as comissões têm três dias para emitir parecer sobre

---

<sup>58</sup> Um terço dos deputados equivale a 24 deputados.

a matéria, findo os quais a proposição será incluída na Ordem do Dia. As comissões devem emitir seus pareceres no prazo de três dias (art.47).

Estão submetidas ao regime de tramitação especial as matérias oriundas do Poder Executivo estadual que devam ser apreciadas em caráter definitivo em 45 dias (art. 132).

As matérias submetidas ao regime de tramitação com prioridade estão dispensadas das exigências regimentais para que sejam incluídas na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após aquelas que estejam tramitando em regime de urgência (art.137). Neste regime de tramitação, as comissões devem emitir seus pareceres no prazo de nove dias (art.47).

As matérias que tramitam sob o regime ordinário devem receber os pareceres das comissões no prazo de 14 dias (art. 47). Apesar de o Regimento Interno prever prazo para o processo de tramitação ordinário, o que se observa é que esses prazos são constantemente descumpridos. De acordo com o pronunciamento de vários deputados, principalmente os da oposição, proferidos na tribuna da Casa, só a CCJ tinha cerca de 800 projetos carecendo de pareceres<sup>59</sup>.

De acordo com o Regimento Interno da Alerj, as proposições legislativas são todas as matérias sujeitas à deliberação da Assembleia Legislativa ou de suas comissões, conforme o caso (art.83). Existem dez tipos de proposições, conforme descrição a seguir.

Proposta de Emenda a Constituição Estadual – PEC. Este tipo de proposição tem por finalidade propor mudanças na Constituição Estadual. Tem poder de iniciativa: a) um terço dos membros da Assembleia, b) o governador do Estado e, c) mais da metade das câmaras municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Após chegar ao plenário, estas matérias requerem discussão e votação em dois turnos com intervalo de cinco dias, quórum de três quintos para aprovação e votação nominal (art.92,). Não requer sanção do governador do estado.

---

<sup>59</sup> Quando perguntei sobre essa questão ao deputado Rafael Picciani ele informou que nos 10 meses que ele ficou a frente desta comissão ele conseguiu dar parecer em vários projetos que estavam parados naquela comissão, alguns, há anos.

Projeto de Lei Ordinária – PL. Tem por objetivo regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com sanção do governador do Estado. As proposições que tramitam em regime ordinário são discutidas e votadas em dois turnos. Cabe a iniciativa aos deputados, às comissões, ao governador, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos. Requer voto favorável da maioria simples para ser aprovada (arts. 93 e 94,).

Projetos de Lei Complementar – PLC. Tem por objetivo regular, complementando, dispositivos constitucionais. Tem poder de iniciativa: a) qualquer deputado ou comissão da Assembleia, b) o governador do Estado, c) o Tribunal de Justiça, d) o Ministério Público e, e) os cidadãos (art.93). Tem o mesmo tramite processual da lei ordinária e é necessário voto favorável da maioria absoluta para sua aprovação.

Projeto de Lei Delegada – PLD. Tem por objetivo solicitar à Assembleia delegação ao Governador. São de iniciativa do governador. A delegação terá forma de resolução, na qual estará especificado o conteúdo e os termos de seu exercício (art.95). Requer voto favorável da maioria simples para aprovação.

Projeto de Decreto Legislativo – PLD. Tem por objetivo regular as matérias de competência exclusiva do Legislativo estadual, sem a sanção do governador do Estado (art.96). Tem poder de iniciativa a comissão competente. Requer voto favorável da maioria simples para sua aprovação.

Projeto de Resolução – PR. Tem por objetivo regular as matérias de competência privativa da Assembleia e as de caráter político, processual, legislativo ou administrativo (art.97). Tem poder de iniciativa os deputados e as comissões. Requer maioria simples para sua aprovação.

Indicações. Tem por objetivo solicitar medidas de interesse público que tenham iniciativa legislativa ou execução administrativa de competência privada dos Poderes Executivo ou Judiciário. As indicações dividem-se em simples e legislativas. As indicações simples têm por finalidade obter, do Executivo ou do Judiciário, medidas de interesse público que não caibam em projetos de lei, de resolução ou de decreto legislativo. Cabe aos deputados a iniciativa. Essas indicações serão mandadas publicar no Diário Oficial do Poder Legislativo, e encaminhadas pelo

presidente ou pelo primeiro-secretário aos Poderes ou órgãos competentes (art. 99). As indicações legislativas têm por finalidade obter do Poder Executivo, Judiciário ou da Procuradoria Geral de Justiça o envio de proposições à Assembleia, por força de competência constitucional (art.98). Serão encaminhadas à Comissão de Indicações legislativas e submetidas à tramitação. Se o presidente da Casa entender que a indicação não deva ser enviada, este dará conhecimento ao autor. Se o autor decidir recorrer da decisão do presidente, a matéria será enviada à Comissão de Constituição e Justiça; se o parecer da comissão for favorável à indicação, ele será encaminhado; se o parecer for desfavorável à matéria, ela será arquivada (arts. 100 e 101).

Requerimentos. Independem de parecer das comissões e classificam-se da seguinte forma: quanto à competência de decidi-los (sujeitos a despacho do presidente da Assembleia ou à deliberação do plenário); quanto à maneira de formulá-los (verbais ou escritos).

Emendas. São apresentadas de forma adicional à outra proposição. Podem ser de redação, modificativas, aditivas, supressivas ou substitutivas. Cabe aos deputados e as comissões a iniciativa. O quórum necessário para aprovação dependerá do tipo de matéria ao qual foi feita a emenda.

Recursos. São uma prerrogativa dos deputados que, apesar de figurem como uma modalidade de proposição, não necessitam, como as demais, de quórum para aprovação.

As matérias que efetivamente se tornam leis são as Propostas de Emendas a Constituição (PEC), os Projetos de Lei Ordinária (PL) e os Projetos de Lei Complementar (PLC). As emendas podem ser votadas separadas, mas, em última instância, serão partes constituintes de um desses tipos de lei acima descrito. Os quadros<sup>60</sup> 2 e 3 têm por finalidade resumir as principais informações sobre as proposições descritas acima.

---

<sup>60</sup>As emendas, apesar de configurarem no Regimento Interno como um dos tipos de proposição, não serão incluídas nos quadros por, em última instância, não se configurarem em leis ou proposições que tenham por finalidade regular administrativamente os trabalhos da Casa. Seu objetivo é apenas modificar, suprimir, adicionar ou substituir outra proposição.

<b>Quadro 2. Tipos de proposição que tem por finalidade tornarem-se leis.</b>			
<b>Tipos de Proposições</b>	<b>Quorum para aprovação</b>	<b>A quem cabe iniciativa</b>	<b>Objetivo da Lei</b>
Emenda Constituição	Quorum de 3/5 para aprovação. Discussão e votação nominal em dois turnos	1/3 dos membros da Alerj; governador; mais da metade das câmaras municipais do estado.	Propor emendas na Constituição Estadual.
Projeto de Lei Ordinária	Maioria simples. Discutidas e votadas em dois turnos.	Deputado, comissão, governador, Tribunal de Justiça, Ministério Público e os cidadãos.	Regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com sanção do governador.
Projeto de Lei Complementar	Maioria absoluta. Discutidas e votadas em dois turnos.	Deputado, comissão, governador, Tribunal de Justiça, Ministério Público e os cidadãos.	Regular, complementando, dispositivos constitucionais

Fonte Alerj

<b>Quadro 3. Tipos de proposições que tem finalidade administrativa.</b>			
<b>Tipos de Proposições</b>	<b>Quorum para aprovação</b>	<b>A quem cabe iniciativa</b>	<b>Objetivo da Proposição</b>
Projeto de Lei Delegada	Maioria Simples.	Governador do Estado.	Solicitar à Assembleia delegação ao Governador.
Projeto de Decreto Legislativo	Maioria Simples.	Deputados.	Regular as matérias de competência exclusiva do legislativo estadual, sem a sanção do governador.
Projeto de Resolução	Maioria Simples.	Deputados.	Tem por objetivo regular as matérias de competência privativa da Assembleia e as de caráter político, processual, legislativo ou administrativo
Indicações	Dependerá do tipo de Indicação: Legislativa ou Simples.	Deputados e Comissões.	Solicitar medidas de interesse público que tenham iniciativa legislativa ou execução administrativa de competência privada dos Poderes Executivo ou Judiciário.
Requerimentos	Existem duas formas de decidi-los: 1) apenas o despacho de Presidente ou 2) deliberação do plenário.	Deputados.	Existem vários tipos de requerimento, daqueles que requerem o uso da palavra até requerimentos de informação sobre atos de outros Poderes.

Fonte Alerj.

Antes de qualquer coisa, cabe ressaltar que a lei delegada tem um aspecto político significativo na medida em que consiste na transferência de uma atribuição do Poder Legislativo para o Poder Executivo. No entanto, isso não muda seu caráter administrativo.

Descrever os tipos de proposições, inclusive os que não fazem parte das análises quantitativas, teve por objetivo descrever a gama de atribuições que o parlamentar fluminense tem no que concernem as diversas formas de proposições e votações em plenário. Em uma palavra, demonstrar todos os tipos de proposição é familiarizar o leitor um pouco mais com o dia-a-dia do plenário da Casa. A separação dos tipos de proposição em dois quadros teve por objetivo ressaltar a diferença entre as proposições que têm por finalidade a regulação administrativa das que têm por propósito torna-se uma regra estabelecida por direito, isto é, uma lei.

No próximo capítulo serão analisadas os tipos de proposições constantes no quadro 2 quando tiveram suas votações feitas de forma nominalmente. Dado que, conforme já explicado anteriormente, esses tipos de proposição têm o caráter de converter-se em leis, quando aprovados.

## 2.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO.

Este capítulo teve por finalidade demonstrar como as regras formais e informais e sua associação com a conjuntura política do período em questão influenciaram o comportamento dos deputados fluminenses.

Foi demonstrado que, tanto na 9ª Legislatura quanto nos dois primeiros anos da 10ª Legislatura, o quadro partidário da Casa era extremamente desequilibrado em termos de poder político. Na 9ª Legislatura, a soma de todos os deputados membros dos partidos “nanicos” é menor que a bancada do maior partido da Casa – o PMDB. Na Legislatura seguinte, o PMDB e o PSD juntos são maiores que a soma de todos os membros desses partidos “nanicos”. A consequência mais evidente desse desequilíbrio de poder partidário reflete-se no fato de os partidos políticos não terem qualquer relevância na Casa. Ademais, o PMDB exerce sobre esses partidos uma

atração no sentido de se alinharem politicamente com ele para aprovação de suas agendas de políticas públicas.

Argumentou-se que há significativo desequilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo. Este fato se deve, primordialmente, a preponderância exercida pelo partido do governador dentro da Assembleia e pelos poderes constitucionais que o chefe do Executivo exerce no sentido de influir na agenda legislativa, tal como pedido de urgência para apreciação das proposições de sua autoria.

A composição partidária da base aliada nas duas Legislaturas é absolutamente preponderante quando comparada com a oposição ao Executivo. Isto significa uma total hegemonia dos partidos aliados ao governador.

Ao apresentar o Colégio de Líderes, demonstrou-se que, apesar de ser uma instância informal, ele é utilizado pela minoria como um recurso para negociar matérias de seu interesse mesmo que de forma mitigada.

A Mesa Diretora se constitui num órgão colegiado que detém, na figura de seu presidente, de forma monocrática, o poder informal de determinar a agenda legislativa. Ademais, é ele que negocia, quase sempre, com os parlamentares individualmente, suas nomeações nas presidências das comissões permanentes, também informalmente. Isso o torna o ator central no processo legislativo intramuros. Cabe ressaltar que essa concentração de poder nas mãos do presidente da Casa é absolutamente informal, ou seja, não tem qualquer suporte no Regimento Interno da Assembleia. A observância das regras regimentais prima por uma dispersão do poder entre os deputados de forma mais equânime. Abrucio (1998) argumenta que mesmo o Executivo fluminense, no período analisado pelo autor (1991 a 1994), não tendo a maioria dentro da Casa, por meio de um acordo entre o deputado Jose Nader, então presidente da Mesa, e o governador Leonel Brizola, aquele garantia a este o apoio necessário para aprovação de seus projetos.

*“(...) o Rio de Janeiro, havia dois casos atenuantes para inexistência de maioria situacionista: a oposição tinha menos deputados que a situação, e os independentes, a maioria na casa, eram praticamente controlados pelo*

*deputado Jose Nader (sem partido), o qual estabeleceu um pacto com o governador Leonel Brizola, garantindo-lhe os votos necessários para a aprovação dos projetos.” (1998:117).*

Desta forma, fica claro que a preponderância que o Executivo exerce sobre o Legislativo estadual fluminense é intermediada pela figura do presidente da Assembleia, o que o torna um ator central em todo o processo decisório.

Argumentou-se também que há um excessivo número de comissões permanentes, o que resulta numa oferta excessiva de vagas nestas comissões, possibilitando assim a acomodação dos diversos interesses que estão representados nesta Casa legislativa. Esta configuração tem como resultado uma mitigação do poder do líder partidário devido à possibilidade de auto-seleção dos parlamentares. Esses acordam com o presidente da Casa a nomeação para a comissão que melhor atende às respectivas estratégias eleitorais.

Por último, os dez tipos de proposições existentes na Assembleia foram apresentados com as especificidades regimentais e depois separados em dois grupos de acordo com suas finalidades. Essa separação teve por principal objetivo ressaltar os tipos de proposições que serão analisados no próximo capítulo no que se refere às leis aprovadas.

Quando se lê o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, observam-se em vários artigos prerrogativas institucionais que permitem aos parlamentares exercerem seus mandatos de forma bastante atuante, independente e democrática. Contudo, quando se analisa a atuação efetiva dos parlamentares, observam-se vários obstáculos com os quais eles se deparam no exercício efetivo do mandato. Por esse motivo é bastante temerário realizar um diagnóstico do comportamento parlamentar a partir somente da leitura, mesmo que atenta, do Regimento Interno desta Casa.



### **3.VOTOS E DISCURSOS.**

Este capítulo tem por objetivo aprofundar as análises do comportamento dos parlamentares fluminenses tendo por base as votações na 10ª Legislatura e os principais pontos surgidos das entrevistas realizadas com os deputados<sup>61</sup>.

#### **3.1 COMO OS DEPUTADOS FLUMINENSES VOTAM.**

Foram analisadas, nos anos de 2011 e 2012, 128 e 101 votações nominais, respectivamente. Desenvolveram-se três tipos de análises. A primeira é sobre a disciplina partidária; a segunda sobre fidelidade ao Executivo; e a terceira sobre o comportamento dos parlamentares (suas votações) no que concerne aos vetos do Poder Executivo.

##### **3.1.1 Disciplina partidária e fidelidade ao Poder Executivo dos deputados.**

As pesquisas aqui desenvolvidas tiveram como objetivo, num primeiro momento, determinar o percentual de disciplina partidária na Alerj, para depois compará-lo com o percentual de fidelidade ao Executivo. Dado que as bancadas partidárias na assembleia são, em sua maior parte, muito pequenas (partidos com apenas um ou dois membros), falar em disciplina partidária aqui não tem a mesma magnitudeem comparação a análises sobre disciplina partidária na Câmara dos Deputados. Desta forma, entendeu-se necessário propor uma análise diferenciada que

---

<sup>61</sup>Como foi explicado no início dessa tese, originalmente se pretendia a análise das votações nominais da 9ª e dos dois primeiros anos da 10ª Legislatura. Entretanto, após esperar o fornecimento dos dados por parte da Secretaria da Mesa Diretora por aproximadamente um ano, a informação da Alerj foi de que não havia painel eletrônico na assembleia antes de 2011. Desta forma, as análises das votações nominais ficaram restritas aos anos de 2011 e 2012, o que torna frágeis as inferências feitas a partir deste banco de dados. Por outro lado, a associação das análises institucionais e conjunturais apresentadas no capítulo 2 somadas às entrevistas realizadas com os parlamentares, bem como às análises das votações nominais do primeiro biênio da 10ª Legislatura, entendem-se suficiente para as inferências e argumentos apresentados neste trabalho.

agregasse mais informações e se pudesse comparar o percentual de vezes que o membro de cada partido vota de acordo com seu líder (*grosso modo*, a manifestação da disciplina partidária) com o percentual de vezes em que cada partido vota de acordo com o líder do governo (fidelidade ao Executivo). Assim, entende-se que é possível ter uma ideia de qual dessas duas instituições tem mais relevância na determinação do voto do parlamentar.

Devido à configuração partidária da Alerj (grande pulverização de partidos com bancadas muito pequenas), optou-se por não utilizar qualquer tipo de índice para determinar a disciplina partidária e, sim, por calcular o percentual da quantidade de matérias onde os membros de cada partido votaram de acordo com seu líder. Nesta análise foram excluídos os partidos que tinham apenas um membro, dado que obviamente não faria sentido algum incluí-los na análise, uma vez que sua disciplina é sempre, obrigatoriamente, de 100%. Sendo assim, foram excluídos desta parte das análises oito partidos: PTB, PSL, PTN, PSDC, PRTB, PC do B, PT do B e PMN.

Após a determinação do percentual geral de disciplina partidária, em função dos percentuais sobre fidelidade ao Executivo, conforme se verá mais adiante, se entendeu oportuno observar a separação das matérias oriundas do Executivo das matérias oriundas do Legislativo, no intuito de se verificar alguma diferença no que concerne ao percentual de disciplina partidária.

As tabelas 12 e 13 apresentam o percentual de disciplina partidária nas matérias oriundas do Executivo, nas matérias oriundas do Legislativo e no total de matérias que foram submetidas a votações nominais nos anos de 2011 e 2012. Incluem-se aí as matérias oriundas do Tribunal de Contas do Estado, do Poder Judiciário e o Ministério Público. Ademais, nesta coluna estão computados também os vetos, que serão analisados separadamente mais adiante.

Tabela 12. Disciplina partidária. Porcentagem de deputados que votaram com o líder do partido.				
Partidos	Quantidade de Deputados	Matérias do Executivo	Matérias do Legislativo	Geral
PRB	2	83	100	89
PP	2	69	90	69
PDT	8	88	98	88
PT	7	83	92	83
PMDB	12	98	95	97
PSC	3	87	93	86
PR	4	69	92	69
PSB	3	97	96	97
PV	2	76	100	76
PSDB	3	84	100	84
PSOL	2	97	94	97
PSD	13	90	97	90
PPS	2	74	96	74

Fonte: Alerj.

Tabela 13. Disciplina partidária 2012. Porcentagem de deputados que votaram com o líder do partido

Partidos	Quantidade de Deputados	Matérias do Executivo	Matérias do Legislativo	Geral
PRB	2	100	88	90
PP	2	47	46	46
PDT	8	86	86	85
PT	7	91	87	88
PMDB	12	98	96	97
PSC	3	84	84	84
PR	4	62	61	61
PSB	3	83	100	78
PV	2	50	64	59
PSDB	3	75	87	84
PSOL	2	95	93	93
PSD	13	93	92	92
PPS	2	40	75	70

Fonte: Alerj.

Observa-se que os percentuais de disciplina partidária de matérias oriundas no Legislativo são um pouco mais elevados do que das matérias oriundas do Executivo. Uma inferência possível para explicar essa diferença pode residir no fato de as matérias oriundas do Executivo serem, em geral, mais controversas do que as oriundas do Legislativo, uma vez que implicariam maior impacto na vida do cidadão fluminense. Entretanto, alguns partidos saem desse padrão. O PMDB e o PSOL são mais disciplinados nas matérias oriundas do Executivo. Esse fato demonstra o apoio que o governador encontra dentro da assembleia em seu partido e que, dentre os quatro partidos que figuram na oposição, o que tem a postura mais oposicionista é o PSOL. Esta inferência deve ser respaldada pelas análises sobre a fidelidade ao Executivo.

O PP é composto pelos deputados Dionísio Lins, que é o líder do partido, e Flávio Bolsonaro. O deputado Dionísio Lins faz parte da base do governo, enquanto o deputado Bolsonaro tem postura independente. Esse fato é confirmado pelos percentuais de disciplina deste partido. Situação parecida encontra-se no PPS, que tem como membros os deputados Comte Bittencourt, que é líder do partido, e oposição ao governo, e o deputado José Luiz Nanci que vota com a base governista.

O partido mais indisciplinado é o PR, só apresentando alto percentual de disciplina nas matérias oriundas do Legislativo em 2011. Em 2012, a disciplina do PV também cai acentuadamente. Esse partido tem como membros a deputada Aspásia Camargo e o deputado Xandrinho em todas as matérias. O PSDB, que é de oposição, tem o deputado Gerson Bergher como dissidente<sup>62</sup>, ou seja, apoia a base governista. Em suma, PRB, PP, PV, PSOL e PPS são partidos com bancadas de apenas dois membros nos quais, havendo dissidência de um dos membros, pode resultar num percentual mais alto de indisciplina. O PR foi o único partido com mais de dois membros que demonstrou um percentual mais acentuado de indisciplina. Com a exceção de PP e PV, todos os partidos da base do governo têm disciplina partidária acima de 80%. Sendo que PMDB, PSD e PSB atingem mais de 90% de disciplina. Na oposição, o partido mais

---

<sup>62</sup>Entretanto, o impacto na disciplina do partido é mitigado pela quantidade de ausências registradas, por licença médica que o deputado se submete.

disciplinado é o PSOL, mas cabe ressaltar, que o PSOL tem apenas dois membros, enquanto que PMDB e PSD têm as duas maiores bancadas da Casa. Isso significa que para manter o PMDB e o PSD com altos percentuais de disciplina partidária exige-se um esforço maior de ação coletiva dos que o PSOL.

A seguir, as tabelas 13 e 14 apresentam o percentual de fidelidade ao Executivo de todos os partidos, inclusive daqueles com apenas um membro, nas matérias oriundas do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do total de matérias que foram submetidas a votações nominais nos anos de 2011 e 2012. Incluem-se aí as matérias oriundas do Tribunal de Contas do Estado, do Poder Judiciário e o Ministério Público. Ademais, nesta coluna estão computados também os vetos, que serão analisados separadamente em seguida.

Tabela 14. Fidelidade ao Executivo 2011. Porcentagem de deputados que votam seguindo a posição do Executivo				
Partido	Quantidade de Deputados	Matérias do Executivo	Matérias do Legislativo	Geral
PRB	2	92	97	92
PP	2	82	97	82
PDT	8	79	86	79
PT	7	83	94	83
PTB	1	98	100	98
PMDB	12	89	89	89
PSL	1	94	100	94
PTN	1	94	96	94
PSC	3	90	96	90
PR	4	80	94	80
PSDC	1	100	100	100
PRTB	1	98	97	98
PSB	3	99	98	99
PV	2	81	93	81
PSDB	3	69	87	69
PSOL	2	44	80	44
PSD	13	83	86	83
PC do B	1	86	92	86
PT do B	1	100	100	100
PMN	1	100	100	100
PPS	2	81	96	81

Fonte: Alerj.

Tabela 15. Fidelidade ao Executivo 2012. Porcentagem de deputados que vota seguindo a posição do Executivo				
Partido	Quantidade de Deputados	Matérias do Executivo	Matérias do Legislativo	Geral
PRB	2	91	93	93
PP	2	64	73	71
PDT	8	56	79	88
PT	7	75	79	78
PTB	1	86	96	94
PMDB	12	84	89	96
PSL	1	80	100	97
PTN	1	88	96	95
PSC	3	92	91	91
PR	4	65	71	69
PSDC	1	92	96	96
PRTB	1	92	94	93
PSB	3	81	74	81
PV	2	63	60	60
PSDB	3	52	57	56
PSOL	2	21	41	37
PSD	13	79	90	90
PC do B	1	92	82	84
PT do B	1	100	95	96
PMN	1	91	100	97
PPS	2	83	71	73

Fonte: Alerj. Tabela feita pela autora.

Observa-se que os partidos com apenas um membro em 2011 seguiram o voto do líder do governo em 90% das votações (exceto o PC do B, com 86%). PT do B, PMN e PSDC tiveram 100% de acompanhamento do voto do líder favorável ao governo. No ano de 2012, o percentual de fidelidade ao Executivo desses partidos se mantém acima de 90% (exceto o PTB, o PSL e o PTN, um pouco menores, mas ainda assim acima de 80%). Esse é o grupo de partidos mais fiel ao Executivo. Os demais partidos da base governista também apresentam percentuais bastante elevados de fidelidade ao Executivo, de forma ainda mais significativa em 2011.

O comportamento dos partidos de oposição, no que concerne a votarem de acordo com o líder do governo, é, em alguns casos, pouco esperado. O PPS é o partido de oposição que mais acompanhou o voto do líder governista, tanto em 2011 quanto em 2012. Esse quadro se explica pelo fato de o PPS ter apenas dois membros e um deles votar sistematicamente com o Executivo. O PR, em 2011, agregava parlamentares que apoiavam o governo e que, com a criação do PSD, migraram para esse novo partido. O PSDB e o PSOL são os dois partidos mais oposicionistas dentro da Casa, mas ainda assim é de se ressaltar o alto percentual de acompanhamento da votação do líder do governo pelo PSDB nas matérias oriundas do Legislativo (87%).

Em síntese, fazer a análise da fidelidade ao Executivo é importante para definir se os partidos da base e de oposição ao Governo se comportavam de acordo com suas posições político-partidárias. Pode-se observar que os percentuais de disciplina partidária são, em geral, menores que os percentuais de fidelidade ao Executivo. Desta forma, argumenta-se com base nesses dados e nos apresentados no capítulo 2, que, na Alerj, o Poder Executivo é mais determinante para a decisão do voto dos deputados que os partidos políticos.

### 3.1.2 As votações dos deputados nos vetos do governador.

O principal interesse em analisar como se comportam os deputados diante dos vetos do governador reside em averiguar em que medida a Casa se mostra independente para promulgar suas matérias a despeito da vontade do chefe do Executivo – ou mesmo em oposição a esta vontade.

Tabela 16. Vetos				
	<u>2011</u>		<u>2012</u>	
	N	%	N	%
DERRUBADOS	3	4,2	4	7,8
<i>Derrubados com indicação do líder</i>	<i>15</i>	<i>21,2</i>	<i>17</i>	<i>33,4</i>
MANTIDOS	53	74,6	30	58,8
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>51</b>	<b>100</b>

Fonte: Alerj

Um dos argumentos utilizados por Santos (2001) para afirmar que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro era um caso único na federação, pois seus parlamentares apresentavam uma dinâmica relacional com o Poder Executivo de independência, foi que ela derrubava os vetos impostos pelo Executivo quando “assim lhe interessava”. De acordo com a tabela acima, o quadro encontrado no biênio 2011-2012 é bem diferente. Ou seja, não encontrou-se, como sugeriu, Santos essa independência por parte do Poder Legislativo. Em 2011, de um total de 71 vetos apenas 18 são derrubados pela Casa. E, o que é mais importante, 15 destes 18 vetos foram derrubados com a indicação favorável do líder do Governo dentro da Assembleia. Ou seja, esses vetos foram derrubados com a aprovação do próprio Executivo. Nos três vetos restantes, o líder não compareceu a duas votações e indicou voto para manter o veto em uma delas. Ou seja, na pior das hipóteses, mesmo considerando que o líder do governo não faltou às duas votações por desinteresse e sim por antecipar uma derrota, temos que de um total de 71 vetos o governo só não manteve três, ou seja, 4, 2% das vezes.

Em 2012, levando-se em consideração apenas os percentuais de vetos mantidos e derrubados, poderia se argumentar que a Casa derrubou um número significativo de vetos. Entretanto, um olhar mais aprofundado mostra que dos 21 vetos derrubados pela Casa, 17 foram com a indicação favorável do líder do governo, ou seja, com a indicação do Executivo. E, ainda, que dos quatro vetos restantes o líder do governo faltou em três votações e indicou pela derrubada em uma delas<sup>63</sup>.

<sup>63</sup>Este projeto que ele indicou pela derrubada teve o resultado 22 x 21 e era um projeto do deputado Xandrinho (PV).

Considerando-se, da mesma forma que se fez com as votações de 2011, que as faltas significam uma expectativa de derrota, temos que do total de 51 vetos o governo perdeu (o veto foi derrubado) em apenas quatro votações, ou seja, 7,8% das vezes.

Quando os vetos são analisados desta forma, fica clara a preponderância avassaladora do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Desta forma, argumenta-se que o veto é uma boa variável para se analisar a dinâmica de política existente entre os Poderes. Entretanto, olhar simplesmente para o percentual de vetos derrubados pela Casa legislativa não é suficiente para se fazer inferências. Sendo assim, argumenta-se que de acordo com as análises das votações dos vetos do Poder Executivo, no biênio 2011/2012, a Assembleia apresentou um comportamento subserviente.

Nesta seção o comportamento parlamentar fluminense foi analisado de três formas diferentes. A primeira foi quanto à disciplina partidária. Onde se observou que alguns partidos apresentam baixos percentuais de disciplina partidária. Isso acontece, principalmente, quando o partido tem apenas dois membros e um deles faz parte da base do governo e o outro não, é o caso do PPS, do PP e do PV em 2012. O mesmo princípio se aplica ao PR, que congregou parlamentares de oposição e da base do governo, sendo o partido mais dividido da Casa. Desta forma, argumentou-se que a dinâmica de poder da assembléia não gira em torno de partidos políticos e, sim, em torno de uma base governista e da oposição ao Executivo que divide, de forma bastante desequilibrada, a maior parte dos partidos.

A segunda forma de analisar o comportamento parlamentar fluminense foi quanto à fidelidade dos partidos ao Executivo, tendo por parâmetro o voto do líder do governo dentro da Casa – deputado André Correa. Neste momento observou-se que havia uma tendência: quanto menor a bancada do partido, mais fiel ele se mostrava ao Executivo. Os partidos da base do governo apresentam altos percentuais de fidelidade ao Executivo. Partidos que são considerados opositoristas, mas que têm em seus quadros membros que apoiam o Executivo, apresentam percentuais próximos aos da base governista. É o caso do PR, em 2011, e do PPS, em todo biênio.

Por último, com o objetivo de verificar se havia uma independência entre os dois Poderes, foi analisada a votação em relação aos vetos interpostos pelo

governador. Ou seja, se a Alerj manteria as matérias nela aprovadas, a despeito da vontade do Executivo. De acordo com os dados observados, argumenta-se que, no biênio 2011-2012, houve uma subserviência do Poder Legislativo ao Poder Executivo.

A seguir, apresentam-se as entrevistas realizadas com os deputados com objetivo de compreender de forma mais aprofundada o comportamento parlamentar fluminense.

### 3.2 A PERCEPÇÃO DECLARADA PELOS PARLAMENTARES – AS ENTREVISTAS.

As entrevistas com os deputados fluminenses tiveram por objetivo apreender suas percepções declaradas sobre: i) sua base eleitoral; ii) seu partido político e iii) a relação entre o Executivo e o Legislativo no Estado do Rio de Janeiro, entre 2007-2012. As entrevistas foram feitas a partir de um questionário semi-estruturado. A intenção de ter este tipo de questionário foi o de dar a oportunidade aos deputados para que pudessem declarar suas percepções da forma que melhor lhes conviesse.

A seleção dos entrevistados foi feita da seguinte forma: o primeiro a ser entrevistado foi o deputado Luiz Paulo Correa da Rocha, sem qualquer questionário. Foi solicitado a este parlamentar que ele auxiliasse na obtenção de dados das votações nominais, pois a Mesa Diretora demonstrou impossibilidades de fornecê-los. Em seguida, assistindo às sessões plenárias, e em contato direto com os deputados, foi possível solicitar as entrevistas pessoalmente.

Foram entrevistados 16 deputados, dos quais nove<sup>64</sup> da base do governo<sup>65</sup>; dois<sup>66</sup> são independentes; e cinco<sup>67</sup> são da oposição. Todas as entrevistas

---

<sup>64</sup> Deputados Rafael Picciani (PMDB), Bernardo Rossi (PMDB), Nelson Gonçalves (PMDB), Marcus Vinicius (PTB), Janio Mendes (PDT), Cida Diogo (PT), Chiquinho da Mangueira (PMDB) e Dionísio Lins (PP).

<sup>65</sup> Ex-deputado Álvaro Lins, eleito para a 9ª Legislatura pelo PMDB, mas que não completou o mandato, pois foi cassado.

<sup>66</sup> Deputados Flávio Bolsonaro (PP) e Wagner Montes (PSD).

seguiram o questionário que se encontra no Anexo B. As entrevistas tiveram uma função fundamental no que concerne a expandir o espectro de análise e foram de suma importância para imprimir mais robustez a algumas análises, visto que os dados sobre as votações nominais são frágeis devido ao curto período que esses dados existem dentro da Alerj.

Quanto à profissão dos deputados: tem-se quatro advogados, quatro professores<sup>68</sup>, dois jornalistas, um engenheiro, um oficial da Polícia Militar, um corretor de seguros, uma médica e um publicitário.

Antes de prosseguir com a apresentação dos dados obtidos com as entrevistas, cabe uma ressalva. No que diz respeito às posições perante o Executivo, a amostra de entrevistados não tem uma relação de proporção exata com a assembleia. Ainda assim, a maioria pertence a partidos de apoio ao governo. Observa-se, porém, uma ressalva: a despeito das eventuais discrepâncias, as percepções mais relevantes do ponto de vista da sociologia política encontram-se em respostas bastante próximas, quando não unânimes.

Quanto ao critério geográfico da base eleitoral: têm-se apenas cinco parlamentares com base concentrada em seus respectivos municípios e adjacências; os outros 11 tiveram votação espalhada por todo Estado. O ex-deputado Álvaro Lins (fazia parte da base) e a deputada Clarissa Garotinho tiveram votos em todo o Estado, mas cerca de 50% de seus votos vieram da capital.

### 3.2.1 Meios de comunicação com os eleitores.

O uso das redes sociais apareceu como o principal meio de comunicação com os eleitores *em todas as entrevistas*. De acordo com os deputados, as redes sociais os aproximam de forma significativa de seus eleitores, criando um novo modo relacional entre representantes e representados.

---

<sup>67</sup> Deputados Luis Paulo Correa da Rocha (PSDB), Comte Bittencourt (PPS), Marcelo Freixo (PSOL), Clarissa Garotinho (PR), Paulo Ramos (ex PDT, atualmente, PSOL).

<sup>68</sup> O ex-deputado Álvaro Lins se declarou professor por esta ser, atualmente, sua ocupação. Entretanto, o ex-deputado é formado em Direito mas, com a cassação, teve sua carteira da OAB suspensa.

Clarissa Garotinho (oposição) mostrou-se a deputada que mais se utiliza desses meios para se relacionar com seus eleitores. Dentro do seu site, foi criado um link chamado “Conselho Popular”, no qual qualquer cidadão pode entrar, se cadastrar e enviar ideias sobre projeto de leis e discutir matérias que estão sendo votadas na Alerj, dentre outras possibilidades. Esse “Conselho” foi criado recentemente e conta com 600 pessoas cadastradas. A deputada afirma que já apresentou indicações legislativas provenientes deste meio. A explicação da deputada para a organização deste “Conselho”, criado após o início das manifestações de junho de 2013, foi que, em sua opinião, o povo quer uma maior participação na política. Para ela, esta é uma das principais mensagens dessas manifestações. Cabe ressaltar que, além do “Conselho Popular”, Clarissa Garotinho faz constantemente reuniões políticas em vários municípios do Estado. Isso significa que além das redes sociais ela também se utiliza da prática política tradicional de militância corpo-a-corpo como estratégia de manter e ampliar seu eleitorado.

O deputado Rafael Picciani (base) reitera que fazer atendimento individualizado, além das redes sociais, é a forma tradicional de fazer política no Brasil (“Quem me procura sempre é atendido”). O deputado Bernardo Rossi (base) diz que faz contato direto quando anda pela sua cidade (Petrópolis). Além disso, mantém um gabinete na sua base para atendimento. O deputado Nelson Gonçalves (base) diz que tem gabinete na base para atendimento.

O deputado Jânio Mendes (base) mantém um escritório na sua base eleitoral – cidade de Cabo Frio – e um gabinete móvel percorrendo toda a Região dos Lagos.

O deputado Flávio Bolsonaro (independente) mantém seu gabinete, na Alerj aberto para qualquer pessoa que o procure<sup>69</sup>. Como é ligado aos militares, estes fazem reuniões e solenidades e sempre o convidam, bem como membros de sua família, que trabalham nas esferas federal e municipal.

---

<sup>69</sup>Um fato que chama a atenção: na porta do gabinete do deputado existe uma placa dizendo “entre sem bater”. Na segunda vez em que lá esteve, esta pesquisadora assim procedeu. Deparando-se com o chefe de gabinete, foi imediatamente encaminhada à sala de trabalho do deputado.

O deputado Wagner Montes (independente) diz que além das redes sociais, que ele responde pessoalmente, faz muito atendimento direto, pois sempre que sai às ruas as pessoas vêm falar com ele e pedir ajuda nas mais variadas situações. A situação do deputado torna-se peculiar na medida em que muita gente o conhece como apresentador de TV. E seu programa tem por característica cobrar ações do Poder Executivo, tanto no nível estadual quanto no nível municipal, das mais diversas ordens. Desta forma, sua expressiva audiência faz dele, muitas vezes, o interlocutor das demandas de seus expectadores junto aos Executivos, na visão de seu público. É oportuno inferir que decorre daí sua expressiva votação na última eleição, tendo sido o deputado com a maior votação na história do Rio de Janeiro, obtendo 528.628 votos.

O deputado Dionísio Lins (base) mantém um escritório em Madureira – seu reduto eleitoral. Além disso, disse que é político “o tempo todo em todos os ambientes”. Chiquinho da Mangueira (base) disse que se relaciona com sua base principalmente através de reuniões.

O deputado Comte Bittencourt (oposição) se relaciona com sua base, também, através das ferramentas que o mandato permite, tais como convocação de audiências públicas, pronunciamentos no Expediente Inicial, na Ordem do Dia e no Expediente Final. Através de boletim eletrônico e impresso. O deputado Luiz Paulo Correa da Rocha (oposição) diz que faz reuniões, palestras e, tal como o deputado Comte, utiliza-se das ferramentas do mandato. O deputado Marcelo Freixo (oposição) se relaciona com sua base intensamente através da militância organizada de reuniões de bairro de Conselho Populares. Ademais, utiliza-se das prerrogativas que o mandato e a presidência da Comissão de Diretos Humanos o permitem.

O deputado Paulo Ramos (dissidente da base) diz que se relaciona com sua base de forma intensa e continua através da comissão que preside (Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público). O deputado se declara um defensor do “trabalhismo”, pois sua militância no PDT durou 25 anos. O deputado ressalta que a bandeira histórica do PDT é o trabalhador e que toda sua história política se confunde com a do partido, e que só se desfilou do partido poucas semanas antes da entrevista (entrevista realizada em setembro de 2013) porque a sigla, no Rio de Janeiro, havia perdido suas características ideológicas.

Finalmente, o ex-deputado Álvaro Lins disse que se relacionava com sua base somente por internet.

Observa-se que as formas de se relacionarem com suas respectivas bases diferem principalmente quando separamos os deputados pelo critério base-oposição. Os deputados da base declaram ter um relacionamento mais individualizado, com atendimentos às demandas de seus eleitores, através, muitas vezes, do próprio Executivo, como podia ser esperado. Por outro lado, os deputados de oposição procuram se relacionar com suas bases utilizando, na maioria das vezes, todo o instrumental institucional que o mandato fornece.

### 3.2.2 Pressão das bases eleitorais.

Quanto à existência de pressão por parte de suas bases eleitorais, as respostas variaram de forma significativa. Não foi percebido que esta variação tenha relação com o deputado estar ou não na base do governo, mas sim com o tipo de voto que o deputado tem. Isso significa dizer que os deputados que representam bases eleitorais geográficas ou segmentos específicos da sociedade (por exemplo: o eleitorado que tem viés preponderantemente religioso) sentem mais a pressão de seus eleitores que os outros. Os deputados Marcus Vinicius (base), Bernardo Rossi (base), Nelson Gonçalves (base), Cida Diogo (base), Jânio Mendes (base) e Dionísio Lins (base) foram os deputados que se apresentaram como representantes de regiões específicas e são os que sentem uma maior pressão por parte das bases. Os demais deputados usaram palavras como “monitoramento”, “expectativas”, “sugestões”, “diálogo”, entre outras. Mas afirmaram não se sentir pressionados quanto ao exercício de seus mandatos.

### 3.2.3 Percepção acerca dos eleitores.

No que se refere à percepção que os deputados têm dos eleitores, houve uma mudança significativa entre as entrevistas realizadas antes e depois das manifestações que aconteceram na maioria das principais cidades do país. Em geral, antes das manifestações foram registradas como expressões recorrentes “eleitorado

despolitizado”, “desmotivado”, “desconhecedor da função do parlamentar”. Depois, apesar de nem todos perceberem desta forma, os eleitores foram descritos como “participativos”, “amadurecidos”, “informados”. Essa mudança de percepção poderá ter influências sobre o comportamento do parlamentar e dos políticos em geral, tanto na arena eleitoral quanto na arena legislativa. Mas até que ponto isso acontecerá ainda é uma incógnita e certamente é matéria de análise e pesquisa.

#### 3.2.4 Estratégias para manter ou aumentar a base eleitoral.

As estratégias utilizadas pelos parlamentares no exercício do mandato para manter ou aumentar suas bases eleitorais também se mostraram bastantes diversas, e não é possível afirmar que existem estratégias diferenciadas entre situação e oposição. O que se pode perceber é que os deputados com bases geograficamente definidas e que percebiam o exercício do mandato como um meio de levar recursos para suas bases eleitorais eram *todos* da base do governo. Para esses parlamentares, é de fundamental importância aprovar leis e enviar indicações legislativas para o governador, visando o atendimento de demandas de suas bases eleitorais. Uma explicação possível é que este tipo de base eleitoral influencie na escolha do deputado em fazer parte da base do governo. Entretanto, a base do governo também é constituída por parlamentares com votações dispersas, e que utilizam o mandato de forma mais diversificada que seus pares que têm votações concentradas.

Quanto aos deputados oposicionistas, as similitudes são mais claras no que concerne às suas estratégias utilizadas para manter ou ampliar suas bases eleitorais. Todos os deputados definidos aqui como de oposição se utilizam de mecanismos institucionais oferecidos pelo mandato para manterem-se no jogo político. A principal estratégia é ocupar a presidência de uma comissão permanente que tenha relação com sua área de ocupação e representação. Exemplos: deputado Marcelo Freixo, à frente da Comissão de Direitos Humanos; deputado Comte Bittencourt, à frente da Comissão de Educação; deputado Paulo Ramos à frente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e deputada Clarissa Garotinho, à frente da Comissão de

Desenvolvimento Institucional Regional e Assuntos Municipais. A presidência dessas comissões é sem dúvida o principal instrumental político que a oposição utiliza.

Os dois deputados considerados independentes têm estratégias significativamente diferente de seus pares, tanto da oposição quanto da base, e também entre si. O deputado Wagner Montes vale-se principalmente de seu programa televisivo diário que tem altos índices de audiência, no qual a maior parte do tempo cobra dos Executivos estadual e municipais serviços públicos para a população em época de eleição: “Só preciso dizer que sou candidato”, afirma o parlamentar, explicando suas “estratégias”. Além disso, dentro da Casa legislativa ele mantém de forma institucional a mesma cobrança que a população vê em seu programa. Ele afirma que sempre anota o que as pessoas querem, sempre que é abordado, e que dá retorno das demandas através de sua assessoria.

Já o deputado Flávio Bolsonaro é filho de um político que atualmente exerce o sexto mandato na Câmara dos Deputados. Seguindo os passos do pai na defesa de pontos polêmicos, o nome Bolsonaro tornou-se um atalho informacional para a população que se identifica com seus posicionamentos. Flávio Bolsonaro está no seu terceiro mandato com votações crescentes, bem como seu irmão que é vereador na cidade do Rio de Janeiro.

### 3.2.5 Representação de interesses públicos.

No que se refere à representação dos interesses públicos, que é delegada pelo povo através do mandato, houve uma unanimidade na resposta. Cada um ao seu modo disse o que sintetiza a fala, um pouco mordaz, do deputado Freixo: “Quem diz que representa todo mundo mente pra alguém”. Cada um dos entrevistados se definiu como representante de interesses específicos, sejam de regiões, sejam de categorias trabalhistas, sejam de um segmento da sociedade.

### 3.2.6 Percepção sobre os partidos políticos.

A percepção declarada dos deputados sobre partidos políticos é bastante dividida. Dos 16 deputados entrevistados, seis apresentaram uma visão negativa dos partidos, afirmando que este era tão somente uma exigência constitucional para concorrer às eleições; ou que os partidos “*deveriam*” constituir-se como “um fator ideológico”; ou que os partidos passam por uma “crise de identidade”.

Todos os deputados da base do governo apresentaram uma visão bastante positiva de seus partidos. Os deputados eleitos pelo PMDB não fizeram distinção entre o partido político e pertencer base do governo, isto é, suas respostas em geral misturavam essas duas dimensões. O deputado do PTB, que também faz parte da base aliada, teve uma fala profundamente partidária, dissonando dos demais. Cabe ressaltar que ele é o presidente do PTB no Rio de Janeiro. O único deputado de oposição que fez declarações positivas sobre os partidos políticos, dizendo que são fundamentais para democracia, e que são o principal instrumento de luta pelo poder, onde se sintetizam as lutas, foi o deputado Marcelo Freixo. Mas quando perguntado por que integra o PSOL, como principal razão não apresentou argumentos ideológicos ou referentes às plataformas partidárias: “O partido me deixa ser quem sou”, afirmou Freixo. A deputada Cida Diogo (base) demonstrou-se bastante fiel e comprometida com os interesses de seu partido.

As respostas quanto à possibilidade de candidaturas avulsas também foram divididas. Sete deputados disseram ser a favor dessa possibilidade, uma deputada disse que ainda não tinha estudado o suficiente essa questão e que não se sentia à vontade para responder. Oito foram contrários. Essa divisão obedeceu, em alguma medida, a divisão anterior: *todos* os deputados da base do governo veem as candidaturas avulsas como um ponto negativo. Entre os demais (oposição e independentes), a maioria entende as candidaturas avulsas, como positivas.

Observa-se que os deputados de oposição percebem declaradamente os partidos como meios de chegarem ao poder, e não como uma instituição capaz de lhes fornecer as diretrizes de atuação política. Na verdade, eles colocam esse conceito de ponta-cabeça quando afirmam que o principal mérito de seus partidos é permiti-los atuarem como entendem que devem. O que chama ainda mais a atenção é que está fala é

*exatamente* igual em deputados com convicções políticas frontalmente contrárias, como é o caso dos deputados Marcelo Freixo e Flávio Bolsonaro.

Por outro lado, aqueles (em geral os deputados da base) que num primeiro momento se colocaram como defensores das instituições partidárias confundiram partido político com governo. Seus argumentos apresentados em prol dos partidos dizem mais respeito ao governo Cabral do que ao partido propriamente dito. Como, por exemplo, o deputado Rafael Picciani, afirmando que “o partido é importante” porque dizer que faz “parte do governo Cabral” equivale a mostrar-se “forte e com capacidade de realizar” o que o eleitorado espera dele. Na mesma linha seguiram os deputados Bernardo Rossi, Nelson Gonçalves, Chiquinho da Mangueira<sup>70</sup>.

Esta observação fica ainda mais evidente nas respostas que os deputados deram às perguntas sobre a importância do partido para o sucesso eleitoral e para o exercício do mandato de cada um deles. Os deputados da base mencionaram que fazer campanha defendendo políticas públicas bem sucedidas implementadas pelo governador Sérgio Cabral é muito “mais fácil”; que “as pessoas sabem” que eles pertencem a um grupo “forte”; e que isso faz com que os eleitores acreditem que eles terão maiores chances de conseguirem políticas públicas para suas bases. É evidente que, nesses casos, o partido tornou-se um equivalente do próprio governador. O deputado Marcus Vinicius (base), por sua vez, disse que “*conseguiu* fazer” com que o PTB no Rio de Janeiro, “fosse visto como um partido que defende os interesses dos idosos”, e que este fato contribuiu para seu sucesso eleitoral.

Os demais deputados não atribuem significativa importância a seus respectivos partidos para seu sucesso eleitoral. Repetem a fala segundo a qual a principal virtude do partido é permitir que eles atuem segundo suas próprias convicções, sem interferências. O deputado Dionísio Lins deu uma resposta *sui generis*, dizendo que a maior contribuição do partido ao seu sucesso era o fato de haver lhe concedido “um número”: “Meu número (como candidato) é 11.111”, sugerindo que esta combinação aumenta sua votação.

---

<sup>70</sup> Exceto a entrevista com o deputado Chiquinho da Mangueira as demais foram realizadas antes das manifestações.

Quando se observa a temática partidária no exercício do mandato, o ex-deputado Álvaro Lins pode ter sintetizado a mixórdia que os deputados da base fazem com relação ao pertencimento a um partido e o pertencimento à base do governo, afirmando: “Nunca recebi nenhuma orientação do líder do partido (cujo nome ele sequer soube informar), sempre recebi orientações do governador e do presidente da Casa, que por acaso eram do mesmo partido. A orientação não era do partido, era do governo”. Essa fala explica, em certa medida, a confusão, ou melhor, a fusão, entre partido e base na percepção dos deputados que compõem a base aliada.

Como ressaltado anteriormente, no exercício do mandato a importância que os deputados de oposição atribuem a seus partidos é praticamente a mesma que atribuem durante o processo eleitoral. O deputado Marcelo Freixo assumiu uma fala aparentemente contraditória quando afirmou que o partido era importante para a construção de um programa de políticas e ações; mas, em paralelo, que estava no PSOL porque o partido o permitia seguir suas próprias convicções sem interferências.

Questionados sobre a hipótese de votar uma matéria contrária aos interesses das suas respectivas bases eleitorais, por orientação de seu partido, os únicos dois deputados que afirmaram que seguiriam a orientação do partido, e que sempre votariam partidariamente, foram o deputado presidente do PTB no Rio de Janeiro, Marcus Vinicius, e a deputada Cida Diogo (PT). Todos os demais disseram que “isso nunca aconteceu”; e que nestes casos o partido os “libera”; ou que seguem suas convicções sem qualquer prejuízo para suas relações partidárias; ou, ainda, que já presenciaram deputados que se ausentaram do plenário, nestes casos, para não terem que se posicionar.

### 3.2.7 Desequilíbrio partidário na Alerj.

Com relação ao desequilíbrio partidário em termos numéricos, fenômeno que a Alerj apresentou entre os anos de 2007-2012, os deputados, em geral, responderam pragmaticamente. Disseram que se tratava um simples “reflexo do resultado das urnas”, e que PMDB e, depois, PSD também dominavam as principais comissões e o jogo político dentro da Casa – ou seja, devido a isto se tornaram as siglas

preponderantes. No que se refere às comissões, esse fato era mitigado pela dinâmica que é adotada na Casa para indicação de membros para composição das mesmas. A deputada Cida Diogo, que nesta altura da entrevista se mostrava extremamente desconfortável, disse que não via sentido algum na pergunta<sup>71</sup>; que já havia sido deputada em outros mandatos e que sempre fora “assim”; e que, a partir daí, “se reservaria o direito” de não responder as perguntas. Os deputados Jânio Mendes, Chiquinho da Mangueira e Dionísio Lins, exatamente com a mesma fala, resumiram a questão do possível desequilíbrio partidário dizendo que: “*A grande divisão do parlamento está entre base e oposição*”.

Em síntese, a simples descrição deste cenário nos permite inferir que na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro a importância dos partidos políticos é pouca, quiçá nenhuma. Está inferência parece ir ao encontro da descrição feita no capítulo anterior, onde se demonstrou a extraordinária pulverização partidária. Num quadro onde a quantidade de parlamentares é significativamente reduzida, em comparação com a Câmara dos Deputados; um plenário no qual a **pulverização partidária é muito alta e os parlamentares estão geograficamente mais próximos às suas bases eleitorais fisicamente, parece plausível afirmar que os partidos não foram relevantes no jogo político e na atuação parlamentar fluminense**, no período compreendido por esta tese.

### 3.2.8 Relação Executivo-Legislativo

Quando questionado sobre as hipóteses de terem uma matéria em votação que o Executivo orientasse pela aprovação, mas que fosse contrária aos interesses de suas bases eleitorais, os deputados da base do governo disseram que não se lembravam de já haverem passado por esta situação. Mas que, se tal ocorresse, o Executivo liberaria o voto. E, ainda, que seguiriam suas convicções. A liberação por parte do Executivo é bastante factível, dado o tamanho da base, que é suficientemente

---

<sup>71</sup>Textualmente: “Como se equilibra a questão partidária na Alerj? Partidos com um ou dois membros são a grande maioria; por outro lado temos de 2007-2010 o PMDB com 17 membros e, na atual Legislatura, temos o PMDB com 11 membros e o PSD com 13 membros? Quais as consequências políticas e institucionais desse desequilíbrio partidário?”

grande para sustentar esse tipo de medida de proteção de seus membros diante de suas respectivas bases.

Os deputados de oposição, como seriam de esperar, afirmaram não viver esse conflito, pois votariam de acordo com suas convicções. No mesmo sentido foi à resposta dos deputados independentes, declarando que não seguem base eleitoral, partido ou governo e, sim, suas convicções. Essa afirmação leva à questão seguinte, que se referia a uma matéria que confrontasse os interesses do Executivo com os do partido. Mais uma vez os deputados de oposição não viam qualquer dilema: votariam com seus partidos. Em relação aos deputados da base, três eram do PMDB, e por isso a pergunta não faria sentido para eles. Já o deputado do PTB disse que votaria sempre com seu partido, mas que “isso nunca aconteceu”.

Quando questionados sobre uma possível subserviência do Legislativo ao Executivo, os quatro deputados da base do Governador deram quatro respostas diferentes. Um foi evasivo e respondeu que o Executivo “trabalha em prol da população”. Outro disse que “o Legislativo, *se bem trabalhado* (sic), pode tornar-se um Poder forte”. O terceiro afirmou que, devido à maioria governista “a relação se achava achatada (sic)”. O quarto deputado disse que via o Legislativo forte. Cabe citar a fala do deputado Dionísio Lins: “O Executivo só caminha se tiver o Legislativo”, o que, para ele, é a prova de que não há subserviência, mas “acordos”.

Quanto aos demais, oposição e independentes disseram que a relação era de “total subserviência”. Luiz Paulo Correa da Rocha sintetiza de forma explícita todos os comentários neste sentido: “O Legislativo está rendido ao Executivo. O Legislativo está morto e amordaçado”. A deputada Cida Diogo disse novamente que não via sentido algum na pergunta; que já havia sido deputada em outros mandatos e que a relação Executivo-Legislativo “sempre foi assim”. Ou seja, de acordo com a deputada sempre houve subserviência por parte do Legislativo ao Poder Executivo: “Essa relação é assim desde sempre (...) Faz parte do histórico do Legislativo no Estado”.

Em entrevista concedida a um canal de TV local (município de Petrópolis/RJ), o deputado Marcus Vinicius (PTB) afirmou que para conseguir benefícios para suas bases eleitorais junto ao Poder Executivo Estadual ele “ajustava”

seus pedidos de acordo com os programas e agendas do governador. Porque, de outro modo, seria muito mais difícil lograr algum benefício para suas bases. Foi perguntado aos deputados como eles viam essa prática, dentre eles o próprio deputado Marcus Vinicius. Ele ratificou sua resposta ao canal de TV, embora salientasse que se tratava de um posicionamento “constrangedor”. A deputada Cida Diogo negou-se a responder e acusou a pesquisa de estar “viciada”<sup>72</sup>.

Essa pergunta teve por objetivo verificar qual seria a percepção declarada de cada deputado diante de um comportamento parlamentar que vise eminentemente *porkbarrel* para suas bases.

*Todos* os deputados admitiram que essa prática existe, e que é a mais utilizada pela base do governo. O deputado Dionísio Lins explicou que cada parlamentar tem direito a influenciar no encaminhamento de um milhão de reais de emendas ao orçamento, e que o deputado Marcus Vinicius deveria estar se referindo a esse montante que o governo “dá (sic) aos parlamentares”. Exemplificou ainda dizendo que pediu uma escola técnica, a ser criada no bairro carioca de Madureira.

Como era de se esperar, deputados da oposição fizeram fortes críticas a esse tipo de atuação. Cabe ressaltar que esta prática não é uma possibilidade para a oposição e, assim não é possível mensurar em que medida eles a criticam por convicções ou pela falta de oportunidade de obtê-la.

Quanto a possíveis audiências com o governador, a maioria dos parlamentares, tanto da base quanto da oposição, afirmou que não pede audiências com o governador e que ele não costuma chamá-los para conversar sobre matérias que enviará para a Assembleia. Ademais, a maioria também não manifestou conhecimento de que ele tenha esse tipo de prática com outros parlamentares além do líder do governo, deputado André Correa, e do presidente da Casa, deputado Paulo Melo.

Portanto, sob este aspecto, a relação cotidiana entre os Poderes Executivo e Legislativo é mediada pelo líder do governo e pelo presidente da Casa. A grande maioria dos parlamentares, inclusive de oposição, ressaltou o fato de os

---

<sup>72</sup>O questionário foi o mesmo para todos os deputados. Todos, com exceção da deputada Cida Diogo (PT), responderam a todas as questões sem problemas. A título ilustrativo, o deputado Rafael Picciani deu uma entrevista de mais de duas horas, demonstrando-se à vontade para comentar todos os temas abordados e suas percepções sobre o parlamento fluminense.

secretários estaduais irem até o parlamento quando há necessidade de explicações sobre matérias de suas respectivas pastas.

Quando questionados sobre a tramitação das matérias oriundas do Executivo, os deputados, principalmente os de oposição, ressaltaram que as matérias oriundas do Executivo vêm sempre com regime de tramitação de urgência, o que os impede, ou dificulta muito, de analisarem a matéria e discutirem com a devida atenção.

Em síntese, observa-se que, quanto à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, de acordo com as percepções declaradas dos parlamentares, é razoável inferir que há um desequilíbrio de forças entre esses Poderes em favor do Executivo. E isso se dá por três fatores principais. O primeiro diz respeito à necessidade de muitos deputados dependerem politicamente das benesses do Executivo para atenderem as demandas de suas bases e, assim, se manterem com chances eleitorais. Cabe ressaltar que esse tipo de comportamento parlamentar é visto como uma das estratégias possíveis de manterem fiéis suas bases eleitorais. Isso significa que, de acordo com a percepção dos deputados da base do governo, essa prática não é julgada como certa ou errada: é simplesmente uma das práticas possíveis. Os únicos que fizeram julgamentos de valor sobre esse tipo de comportamento foram os deputados de oposição. O segundo fator de desequilíbrio a favor do Governo versa sobre a prerrogativa institucional do Executivo de requerer urgência para as matérias que envia ao Legislativo. Esse mecanismo neutraliza em grande parte a ação da oposição no sentido de analisar, discutir e propor modificações em suas matérias. Pode-se considerar como um terceiro fator de desequilíbrio a construção de uma base com dimensões tão grandes que prescinde de qualquer tipo de apoio da oposição ou de negociação com ela. Isso significa dizer que, na Alerj, a oposição só tem o espaço político que a maioria governista eventualmente permite que ela tenha, pois, esta é tão ínfima que não conta com nenhum poder de barganha.

Uma das principais descobertas da tese está centrada na forma como as regras institucionais são cumpridas, ou descumpridas pelos parlamentares no dia-a-dia da Assembleia, mais especificamente, pelo presidente da Casa, e as conseqüências deste descumprimento para o jogo político.

O presidente da Casa define monocraticamente a Ordem do Dia, de acordo com critérios outros que não a cronologia, conforme ordena Regimento Interno da Casa. Esta afirmação foi feita por *todos* os entrevistados, tanto da base do governo quanto da oposição e os independentes. Nas palavras do deputado Flávio Bolsonaro<sup>73</sup>:

*“Infelizmente, isso vira até uma moeda de troca [colocar um projeto em votação]. Quando se quer colocar um projeto em votação, tem que ir lá com o pires na mão e pedir pra ele [presidente] colocar, o que eu acho um absurdo. [Mesmo] Se você conseguir todas as assinaturas no requerimento de inclusão na Ordem do Dia de um projeto, ele [presidente] não coloca em votação. Ele está descumprindo o Regimento. Você recorre ao Judiciário e o Judiciário ignora. Diz que não pode interferir nos Poderes. Mas, olha, o que a lei está falando é que a única vez que o Judiciário pode interferir é quando há uma ilegalidade, e é o que esta acontecendo. Jogo complicado.”*

Desta forma, evidencia-se que o presidente da Casa se constitui no ator que, de acordo com as percepções declaradas dos parlamentares, influencia de maneira significativa no resultado das votações porque detém sozinho o poder de colocá-las em votação, obedecendo, primordialmente, a seus próprios interesses. O presidente ainda se utiliza deste mecanismo como moeda de troca junto aos parlamentares individualmente. Ademais, esses interesses muitas vezes podem se confundir, ou se fundir, com os interesses do Executivo.

### 3.2.9 Sobre as comissões.

Quanto à indicação para a composição das comissões permanentes novamente, o presidente é apontado pelos deputados como o ator que negocia com os parlamentares, individualmente, as indicações. Este procedimento vai de encontro ao do

---

<sup>73</sup>Em entrevista concedida a esta pesquisadora no mês de julho de 2013.

Regimento Interno, segundo o qual o líder do partido deve ser o ator responsável pela indicação dos membros dessas comissões. O trâmite se dá da seguinte forma: os deputados se oferecem para fazer parte das comissões que lhe interessam junto ao presidente. Após chegar num acordo, cada parlamentar procura seu líder, quando já não é o líder, e oficializa a indicação partidária daquele parlamentar para a comissão que já foi previamente negociada com o presidente.

Não é trivial o poder advindo da prerrogativa, mesmo que para alguém da observância do Regimento da Casa, de negociar cargos em comissões permanentes tanto quanto a presidência das mesmas. Os bônus políticos oriundos da participação e, principalmente, da ocupação do cargo de presidente de uma comissão permanente são reconhecidamente de suma importância para a carreira política dos parlamentares, em especial para os de oposição, que não contam com as supostas benesses do Executivo para suas bases eleitorais. Quando se tem em mente que, através das comissões, os deputados têm a possibilidade de convocar audiências públicas, estar permanentemente em contato com o segmento da sociedade ligado àquela comissão e, ainda, aumenta sua cota de nomeações, percebe-se a importância política de estar à frente de comissões permanentes na Assembleia. Toda essa gama de capital político que pode ser adquirido a partir da composição e da presidência das comissões torna a esse ator (o presidente da Casa), que tem o poder real de nomear os membros para as comporem, um *superator*.

Ainda no âmbito das comissões permanentes, não se pode deixar de mencionar o alto número de comissões existentes na Casa. Conforme descrito no capítulo anterior, esse número veio num crescente desde o início dos anos 2000. Até 2001 a Assembleia contava com 27 comissões permanentes e ao longo dos últimos anos esse número saltou para 36. Conforma cálculo apresentado anteriormente, cada deputado teria hoje, em média, 3,37 vagas em comissões. Ademais, levando-se em conta que dos 70 parlamentares apenas 57 podem ser membros de comissões, tem-se que 63% dos parlamentares aptos a comporem as comissões têm chances de serem contemplados com a presidência de uma comissão permanente. E isso só dependerá de sua capacidade de se articular junto ao Presidente da Casa.

Todos os parlamentares avaliam que a Alerj detém um número excessivo de comissões. O deputado Rafael Picciani (PMDB) era presidente da

Comissão de Constituição e Justiça, considerada a comissão mais importante da Casa, que tem um grande volume de trabalho. Picciani ainda fazia parte de outras seis comissões. Esse número torna-se ainda mais exagerado se pensarmos que a Alerj não tem condições físicas de suportar todas as comissões trabalhando efetivamente. Isso porque só existem duas salas disponíveis para as reuniões das comissões e, além disso, elas estão impedidas de se reunirem durante o horário da Ordem do Dia (16h30min até 18h30min).

Ademais, o presidente desrespeita sistematicamente o Regimento no que concerne a publicação de pedidos de informação, CPIs (mesmo que tenham atingido o número de assinaturas necessário), dentre outros requerimentos, principalmente os da oposição, dificultando a atuação parlamentar desta. Um exemplo extremo desta prática aconteceu com o pedido de informação sobre as viagens do governador feito pela deputada Clarissa Garotinho.

Interessante ressaltar que, em vários momentos das pesquisas realizadas antes das entrevistas com os deputados, ouvia-se que a Alerj era uma Casa *presidencialista*. Deputados e funcionários afirmavam que viviam num sistema *presidencialista*. Somente após algum tempo entrevistando e vivenciando o dia-a-dia da Assembleia foi possível entender a magnitude de esta percepção.

Ou seja, cada um a sua maneira percebe o poder político que a figura do presidente da Casa representa. Cada um, ao seu modo, cria estratégias de sobrevivência política baseado nesta percepção. Desta forma, pode-se afirmar que as prerrogativas antirregimentais usadas pela presidência da Casa é uma instituição, nos moldes que Berger (1987) nos apresenta, mais fortemente internalizadas pelos atores políticos na Alerj do que o próprio Regimento Interno da Casa. Determina mais o comportamento dos parlamentares a informalidade e o descumprimento do Regimento Interno que as instituições formais. Neste emaranhado de relações, que se pautam pelo descumprimento e desrespeito ao Regimento da Casa, associado à tentativa por parte dos parlamentares de se adaptarem a essa realidade com vistas à sobrevivência política, reside a complexidade da análise desta Casa e do comportamento de seus membros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por principais objetivos identificar os determinantes políticos e institucionais do comportamento legislativo no Estado do Rio de Janeiro e entender a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no estado, entre os anos 2007 e 2012. Para esse fim, foi analisado o comportamento legislativo dos deputados estaduais. A partir da literatura sobre comportamento parlamentar, empreendeu-se o esforço de verificar qual é modelo teórico mais adequado para explicar o comportamento parlamentar dos deputados no nível subnacional.

Partiu-se do pressuposto de que as variáveis explicativas dos modelos distributivista e partidário, aplicados nos estudos do comportamento parlamentar no nível nacional, dariam conta de explicar o comportamento parlamentar no nível subnacional. Entretanto, a premissa se deparou com a questão da diferença de dimensão existente entre a Câmara dos Deputados e as assembleias estaduais – mais especificamente, no caso desta tese, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Tal diferença mostrou-se determinante para a compreensão do comportamento dos deputados no nível subnacional.

A partir desta constatação, às hipóteses a serem testadas foi incluída a questão da dimensão como uma variável significativa para se entender o comportamento dos legisladores no nível estadual. Apesar de os modelos teóricos distributivista e partidário (os mesmos utilizados na literatura para explicar o comportamento no Legislativo Federal) serem aqui considerados para analisar pesquisas de legislativos subnacionais, entende-se que a questão do número de representantes numa assembleia legislativa é um aspecto fundamental da análise.

Sendo assim, alguns comportamentos encontrados na Alerj ficaram à margem dos dois modelos. Observou-se a necessidade de se aprofundar os estudos sobre comportamento parlamentar no nível subnacional com variáveis mais adequadas a essa realidade. Uma Assembleia composta por 70 deputados é diferente de outra composta por 513 parlamentares. Esta questão suscita vários corolários que sobre o comportamento dos parlamentares. O mais relevante versa sobre a questão do dilema da

ação coletiva. Matematicamente, poder-se-ia afirmar que 1 em 513 tem uma importância menor do que 1 em 70. Entretanto, nem todos os parlamentares, seja no nível que for, terão o mesmo poder político que seus pares. Esse poder dependerá da posição ocupada na estrutura formal e informal do Legislativo. Podemos supor também, que quanto menor for a casa legislativa, menos atores terão condições de concentrar poder político.

Como foi explicado no primeiro capítulo, os autores filiados ao modelo teórico distributivista argumentam que os parlamentares agirão no sentido de atender as demandas individualistas de suas bases eleitorais e esse comportamento prescinde os partidos políticos como atores no processo decisório. Para atender essas demandas eles agirão, principalmente, através das comissões permanentes, que se constituem em um *locus* privilegiado de poder, facilitando, ou permitindo, o atendimento dessas demandas. Ademais, no que concerne a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, por apregoarem que os partidos não importam, esses autores argumentam que as negociações são feitas entre o Chefe do Executivo e os parlamentares individualmente. Neste sentido o Chefe do Executivo ficaria “refém” dos parlamentares para conseguir aprovar dentro do Parlamento sua agenda de políticas públicas e por isso distribuiria *pork* aos parlamentares que o apoiassem. Mesmo assim haverá sempre instabilidade nas negociações porque elas serão feitas de maneira *ad hoc*.

Por outro lado, os autores filiados ao modelo teórico partidário argumentam que, apesar dos incentivos da arena eleitoral orientar a conduta parlamentar no sentido paroquialista e individualista, as regras do processo decisório as quais o parlamentar está submetido dentro da casa legislativa impedem que seu comportamento seja pautado por esses incentivos. Afirmam que os partidos políticos são atores centrais no processo decisório por serem detentores de prerrogativas institucionais que os fornece do poder político necessário para disciplinarem seus membros. Uma dessas prerrogativas é a indicação dos membros para as comissões permanentes que eles afirmam, tal como os autores distributivistas, serem um *locus* privilegiado de poder. Dado que o critério para a formação da mesa diretora e das comissões é partidário, afirmam que as políticas públicas terão por base o critério partidário. No que concerne a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, esse autores argumentam que as

negociações se darão via partido político o que, por um lado, deixa o Executivo mais seguro quanto aos acordos firmados e, por outro lado, dá aos parlamentares maior poder de negociação, pois através do partido superam o dilema da ação coletiva. Assim, as relações entre os Poderes seriam estáveis e sempre mediadas pelo partido político.

Diante desse quadro teórico o que dizer sobre a Alerj? Analisando de forma comparativa as proposições distributivistas e partidárias, e como elas encontram, ou não, ressonância dentro da Alerj, argumenta-se que os deputados agirão no sentido de atender as demandas de suas bases eleitorais. Cabe então a pergunta: as regras institucionais são moldadas de forma a neutralizar essa prática, assim como argumenta o modelo partidário? A observância do Regimento Interno da Casa diz que sim, pois as comissões permanentes não têm poder terminativo, o que seria uma condição para que os deputados pudessem atender as demandas de suas bases eleitorais. Esta configuração regimental nos remete a outra questão teórica: a concentração de poder. Se há concentração de poder, esse poder está concentrado nas mãos dos líderes partidários, conforme observa a perspectiva partidária? Argumenta-se nesta tese que os líderes partidários, na Alerj e no período analisado, 2007-2012, não tiveram o poder que se assemelhe ao previsto por essa perspectiva para a Câmara dos Deputados, não se constituindo (os líderes partidários) em interlocutores entre os dois Poderes ou em mandatários da agenda Legislativa.

Pode-se afirmar que os principais determinantes institucionais do comportamento parlamentar fluminense, no período analisado, foram as regras informais, sob as quais os deputados exercem seus mandatos. Por outro lado, a **acentuada pulverização partidária da Casa no período analisado se mostrou como o principal determinante político do comportamento dos deputados na Alerj.**

Devido à impossibilidade de obter uma série temporal maior das votações nominais dos deputados, será meritório dar prosseguimento os estudos a partir de um banco de dados mais abrangente no tempo, o que permitirá análises mais conclusivas sobre a necessidade, ou não, de uma adaptação dos modelos teóricos utilizados para compreender o comportamento parlamentar no nível nacional quando aplicados ao nível subnacional. Além disso, um estudo específico sobre as comissões na

Alerj ajudará a evidenciar de forma mais consistente as forma através das quais as dinâmicas relacionais acontecem nesse *locus* de poder.

Por fim, entende-se que as duas legislaturas analisadas nesta tese tiveram conjunturas muito similares, principalmente no que concerne à alta fragmentação partidária, com muitos partidos representados por um ou dois deputados. Cabe a indagação se em contextos onde não houver esse grau e tipo de fragmentação o resultado encontrado persistirá ou resultará modificado.

Se se argumenta que há concentração de poder dentro da Casa e que este poder não está nas mãos dos líderes dos partidos, cabe a indagação: quem concentra o poder político e institucional dentro da Assembleia Legislativa? Conforme, salientou-se ao longo da tese o ator que na Alerj concentra o poder político e institucional formal e *informal* é o Presidente da Casa. É o Presidente da Casa que negocia com o Executivo a votação das matérias mais controversas, ou seja, quando há a possibilidade de uma dissidência dentro da base de apoio ao Executivo; é ele que negocia com os parlamentares individualmente, na grande maioria dos casos, a nomeação para as comissões de interesse dos deputados. E, finalmente, é o Presidente da Casa que defini, monocraticamente, a agenda que irá a votação, fazendo com que os parlamentares que tenham projetos de seus interesses tramitando na Casa tenham que ir até ele para negociar a inclusão na Ordem do Dia. Como dito anteriormente, entende-se que a agregação de todos esses instrumentos torna do Presidente da Assembleia, um *super* Presidente. O Presidente da Casa distribui *pork* interna e dá ao Executivo a estabilidade necessária para implementar sua agenda de políticas públicas. Assim sendo, este mundo não é distributivista nem partidário, ele é *presidencialista*.

## **BIBLIOGRAFIA.**

ABRUCIO, F. L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. de C. *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998.

\_\_\_\_\_. et alii. O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, F (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AMES, B. Electoral rules, constituency pressures and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The journal of politics*, 57, nº 2: 324-343, 1995a.

\_\_\_\_\_. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro. FGV, 2003.

AMORIM NETO, O & SANTOS, F. *Conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil*. Dados, vol.44, nº2, 2001.

AMORIM NETO, O. *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina partidária no Brasil*. Dados, vol.43, nº 3: 479-519, 2000.

ANASTASIA, F. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ARROW, K. J. *Social choice and individual values*. Yale University Press, 1963.

BAQUERO, M . Novos padrões de comportamento eleitoral nas eleições municipais de 1996. In: BAQUERO, M. (org.). *A lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise*. Porto Alegre, Editora UFRGS/ La Salle, 1997.

BERGER, P. *Perspectivas sociológicas: uma visão humanística*. Petrópolis: Vozes, 1987.

BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. *The calculus of consent*. Ann Arbor, Michigan University Press, 1962.

CAIN, B. FERREJOHN, J. & FIORINA, M. *The personal vote. constituency service and electoral independence*. Cambridge, Harvard University Press, 1987.

CAREY, J. M. & SHUGART, M. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *RBCS*, vol. 13, nº 37, 1998.

CERVI, E. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 12, nº 32. Curitiba, 2009.

CHEIBUB, J. A. PRZEWORSKI, A. & SAIEGH, S. Governo de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados*, vol.45, nº 2: 187-218, 2002

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp, 1999.

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, F (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CASTRO, M. M. de. et alii. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, vol. 52, nº 4, 2009

FIGUEIREDO, A. Instituições e políticas no controle do Executivo. *Dados*, vol. 44, nº 4: 689-728, 2001.

\_\_\_\_\_.& LIMONG, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e políticas orçamentárias. *Dados*, vol. 45, nº2: 303-344, 2002.

\_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R. & SÁEZ, M. A (orgs). *A democracia brasileira: balanço e perspectiva para o século 21*. Belo Horizonte: Editora: UFMG, 2007.

FUKS, M. & FIALHO, F. M. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). *Opinião Pública*, vol. 15, nº1, 2009.

GROHMENN, L. G. M. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*. Nº 58, 2003.

KINZO, M. D. *Partidos e representação política: os deputados estaduais e seus vínculos partidários na legislatura 1987-1990*. São Paulo: Idesp, 1990.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura Norte-Americana recente. *BIB*, Rio de Janeiro, nº 37, 1994.

\_\_\_\_\_ Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, L & ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_ A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *CEBRAP*, vol.76, 2006.

LOWI, T. J. *Four systems of policy politics and choise*. *Public Administration Review*, vol. 32, pp 298-310, 1972

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos CEBRAP* vol. 29: 34-58, 1991.

\_\_\_\_\_ & TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, vol. 11, nº 2, 2005.

MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

McKELVEY, R. D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of economic theory*, nº. 19, pp: 472-482, 1976.

MELO, C. R. Individualismo e partidarismo em doze estado brasileiro. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 26 nº 75. São Paulo, 2011.

MIRANDA, G. L. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, nº 37, 2010.

MULLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos deputados: um estudo sobre os padrões de recrutamento para as comissões permanentes. *DADOS*, vol. 48, nº 1: 371-394, 2005.

\_\_\_\_\_. Representação política: neo-institucionalismo em perspectiva comparada. *RBCS*, vol. 24, nº 69, 2009.

MORAES, F. A dinâmica legislativa na Assembleia do estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, F (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990).

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*. Vol. 43, nº 3, 2000.

PEREIRA, A. R. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, F (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREIRA, C & MULLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *RBSC*, vol. 15, nº 43: 45-67, 2000.

\_\_\_\_\_. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, vol. 45, nº2: 265-301, 2002.

\_\_\_\_\_. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, vol. 46, nº 4: 735-771, 2003.

PEREIRA, C. & RENNÓ, L. O que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais para a Câmara dos Deputados. *Dados*, vol. 44, nº2: 323-362, 2001.

PERES, P. G. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. *RBCS*, vol. 23, nº 68, 2008.

PRZEWORSKI, A ET alii. *Democracy and development: political institutions and democratization*. Pennsylvania, The Pennsylvania University Press, 2000.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. 1998.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. *Regimento interno da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro*. 1998.

SAMUELS, D. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, vol. 40, nº3, 1997.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Vol 40, nº 3, PP. 465-491, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, vol.45, nº 2: 237-264, 2002.

\_\_\_\_\_. Governo de coalizão no sistema presidencial: o caso de Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, L & ANASTASIA, F. (orgs). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

SILVEIRA, A. O perfil do poder legislativo da capital e do estado do Mato Grosso (1983-2004). Revista de Sociologia e Política. Vol. 17. n ° 34. Curitiba, 2009.

## **ANEXOS.**

### **Anexo A – Lista de comissões permanentes da Câmara dos Deputados.**

Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional -  
CAINDR

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural -  
CAPADR

Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC

Comissão de Defesa do Consumidor - CDC

Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC

Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU

Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM

Comissão de Educação e Cultura - CEC

Comissão de Finanças e Tributação - CFT

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC

Comissão de Legislação Participativa - CLP

Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS

Comissão de Minas e Energia - CME

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN

Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO

Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF

Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP

Comissão de Turismo e Desporto - CTD

Comissão de Viação e Transportes - CVT

## **Anexo B – Questionário utilizado para entrevista com os deputados fluminenses.**

### **I – Dados Pessoais**

1.1 Nome

1.2 Profissão

1.3 Idade

### **II – Base**

2.1 Como o senhor definiria sua base eleitoral? Concentrada / Dispersa

2.2 Como o senhor se relaciona com a base?

2.3 Como o senhor percebe a pressão da base? Existe pressão?

2.4 Como o senhor percebe o eleitor em geral?

2.5 Como a percepção que o senhor tem do eleitorado interfere nas suas estratégias, no seu comportamento parlamentar?

2.6 Como o senhor entende a representação dos interesses públicos que é delegada com o mandato eletivo? Mais precisamente, no que consiste representar o povo no exercício do mandato no seu entendimento? Quais as ações mais importantes? Como defini-las?

### **III – Partido**

3.1 Qual seu partido?

3.2 O que é o partido político para o senhor? Qual sua importância para a democracia?

3.3 O que o senhor acha da possibilidade de cidadãos sem envolvimento partidário se candidatarem?

3.4 A quanto tempo é membro deste partido? Já foi membro de algum outro? Quando e por quanto tempo?

3.5 Qual a importância que o senhor atribui ao seu partido para seu sucesso eleitoral?

3.6 Qual a importância do partido para o efetivo exercício do seu mandato?

3.7 Quando uma matéria, que esta sendo votada, vai contra os interesses de sua base eleitoral, mas seu partido indica o voto para aprovação, Como o senhor se posiciona? Como o senhor vota? De acordo com os interesses do partido ou da sua base eleitoral?

3.8 Em sua opinião, dentro da Casa Legislativa, quem representa efetivamente os interesses do partido político?

3.9 Como se equilibra a questão partidária na Alerj? Partidos com 1 ou 2 membros são a grande maioria; por outro lado temos de 2007-2010 o PMDB com 17 membros e, na atual Legislatura, temos o PMDB com 11 membros e o PSD com 13 membros? Quais as consequências políticas e institucionais desse desequilíbrio partidário?

#### **IV – Executivo**

4.1 Quando uma matéria, que esta sendo votada, vai contra os interesses de sua base eleitoral, mas seu Executivo indica o voto para aprovação, Como o senhor se posiciona? Como o senhor vota? De acordo com os interesses do Executivo ou da sua base eleitoral?

4.2 Quando uma matéria, que esta sendo votada, vai contra os interesses de seu partido eleitoral, mas seu Executivo indica o voto para aprovação, Como o senhor se posiciona? Como senhor vota? De acordo com os interesses do Executivo ou de seu partido?

4.3 Certa vez Roberto Jefferson disse que o congresso Nacional estava acororado diante do Executivo. Como você percebe a relação entre os Poderes Executivo/ Legislativo no estado do Rio de Janeiro, nos últimos seis anos?

4.4 Em uma entrevista, para um canal de televisão de Petrópolis, o deputado Marcus Vinicius (PTB) disse que para conseguir políticas públicas para suas bases (na

entrevista ele se referia a Petrópolis, uma ambulância do Samu, mais precisamente), junto ao Executivo estadual, ele precisava ajustar seus pedidos de acordo com os programas/ agenda de políticas públicas do Governador. Pois, se não o fizesse seria muito mais difícil conseguir lograr algum benefício para suas bases. Como o senhor vê essa situação?

4.5 Quando é necessário o senhor consegue audiências com o Governador com facilidade?

4.6 O Governador tem por hábito lhe chamar ou a outros deputados para conversar sobre matérias de seu interesse que enviará ao Legislativo? O senhor tem conhecimento de outros membros não líderes (mas da base aliada) terem acesso ao Governador com facilidade?

4.7 Como se dá a relação Executivo/ Legislativo? Via partido ou através dos parlamentares individualmente?

4.8 Quem determina a agenda (Ordem do Dia) da Alerj?

4.9 O regime de tramitação das matérias oriundas do executivo atrapalham a pauta do Legislativo? Ou seja, os deputados e, o senhor especificamente, já sentiu que as matérias oriundas do executivo, com tramitação especial (ou urgência) atrasa os projetos oriundos do próprio Legislativo?

## **V – Regras Institucionais**

5.1 Qual o papel dos partidos políticos na composição das comissões permanentes? Existe auto-seleção ou indicação dos líderes? Se levarmos em conta a questão da proporcionalidade os partidos com apenas um membro não participariam das comissões nem seriam, obviamente, presidente de nenhuma comissão, mas na realidade isso não acontece? Como se dá esse acordo para que os pequenos partidos tenham presidência de comissões?

5.2 Quais são os bônus políticos oriundos do exercício da presidência de uma comissão permanente? Cargos? Possibilidade de convocar audiências públicas? Emitir pareceres sobre matérias oriundas do Executivo?

5.3 Como o senhor descreveria sua atuação na presidência de uma comissão permanente? Qual foi a comissão?

5.4 O que o senhor acha da quantidade de comissões permanentes na Alerj? Todas são necessárias?

5.5 Quanto a Mesa diretora, temos que o Presidente da Assembleia determina monocraticamente a Ordem do Dia. Ele ser do mesmo partido do Governador pode significar que o Governador indiretamente define a agenda a ser votada pelos parlamentares?

5.6 Como são tratadas, na sua opinião, as demandas dos partidos e membros de oposição ao Governo Cabral? Requerimentos, Pedidos de informação, etc...?

5.7 O Colégio de Líderes é uma instância informal na Alerj dado que não consta no Regimento. Como ele funciona na prática?

5.8 Qual a importância institucional de ser líder partidário na Alerj, mesmo que o partido só conte com um membros?

**Anexo C – Lista das comissões permanentes da Alerj por partido e por ano 2007 – 2012.**

**2007**

**DEM**

De Saúde

De Legislação Constitucional Complementar e Códigos

De Obras Públicas

De Segurança Alimentar

**PC do B**

De Ciência e Tecnologia

**PDT**

De Segurança Pública e Assuntos de Polícia

De Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência

De Defesa do Consumidor

De Trabalho Legislação Social e Seguridade Social

**PHS**

De Redação

De Transportes

**PMDB**

De Constituição e Justiça

De Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle

De Emendas Constitucionais e Vetos

De Esporte e Lazer

De Servidores Públicos

De Turismo

**PMN**

De Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários

**PP**

De Defesa Civil

Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro

**PPS**

De Educação

De Economia Indústria e Comércio

**PRB**

De Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e  
Procedência Nacional

**PSB**

Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira.

## **PSDB**

De Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais

De Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso

De Minas e Energia

De Saneamento Ambiental

## **PSL**

De Normas Internas e Proposições Externas

## **PT**

De Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional

De Defesa dos Direitos da Mulher

De Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

De Indicações Legislativas

## **PTB**

De Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral

## **PTC**

De Cultura

## **PV**

De Comissão de Defesa do Meio Ambiente

## **2008**

## **DEM**

De Saúde

De Legislação Constitucional Complementar e Códigos

De Segurança Alimentar

## **PCdoB**

De Ciência e Tecnologia

## **PDT**

De Segurança Pública e Assuntos de Polícia

De Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência

De Defesa do Consumidor

De Trabalho Legislação Social e Seguridade Social

## **PHS**

De Redação

De Transportes

## **PMDB**

De Constituição e Justiça

De Cultura

De Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle

De Emendas Constitucionais e Vetos

De Esporte e Lazer

De Servidores Públicos

De Turismo

## **PMN**

De Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários

## **PP**

De Defesa Civil

Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro

## **PPS**

De Educação

De Economia Indústria e Comércio

**PRB**

De Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e  
Procedência Nacional

**PSB**

Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira.

**PSC**

De Obras Públicas

**PSDB**

De Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos  
Estaduais

De Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso

De Minas e Energia

De Saneamento Ambiental

**PSL**

De Normas Internas e Proposições Externas

**PT**

De Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional

De Defesa dos Direitos da Mulher

De Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

De Indicações Legislativas

### **PTB**

De Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral

### **PV**

De Comissão de Defesa do Meio Ambiente

## **2009**

### **DEM**

De Saúde

De Legislação Constitucional Complementar e Códigos

De Turismo

### **PCdoB**

De Esporte e Lazer

### **PDT**

De Segurança Pública e Assuntos de Polícia

De Defesa do Consumidor

De Trabalho Legislação Social e Seguridade Social

### **PHS**

De Redação

De Transportes

### **PMDB**

De Constituição e Justiça

De Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle

De Emendas Constitucionais e Vetos

De Saneamento Ambiental

De Servidores Públicos

### **PMN**

De Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários

### **PP**

De Defesa Civil

Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro

**PPS**

De Educação

De Economia Indústria e Comércio

**PR**

De Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência

De Normas Internas e Proposições Externas

**PRB**

De Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e Procedência Nacional

**PSB**

Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira.

De Ciência e Tecnologia

**PSDB**

De Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais

De Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso

De Minas e Energia

De Segurança Alimentar

**PSL**

De Obras Públicas

**PSOL**

De Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

**PT**

De Cultura

De Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional

De Defesa dos Direitos da Mulher

De Indicações Legislativas

**PTB**

De Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral

**PV**

De Comissão de Defesa do Meio Ambiente

## **2010**

### **DEM**

De Turismo

### **PCdoB**

De Esporte e Lazer

### **PDT**

De Segurança Pública e Assuntos de Polícia

De Defesa do Consumidor

De Trabalho Legislação Social e Seguridade Social

### **PHS**

De Redação

### **PMDB**

De Constituição e Justiça

De Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle

De Comissão de Defesa do Meio Ambiente

De Legislação Constitucional Complementar e Códigos

De Saneamento Ambiental

De Servidores Públicos

**PMN**

De Emendas Constitucionais e Vetos

De Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários

**PP**

De Defesa Civil

**PPS**

De Educação

De Economia Indústria e Comércio

**PR**

De Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência

De Normas Internas e Proposições Externas

Para prevenir e combater a pirataria no Estado do Rio de Janeiro

**PRB**

De Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e  
Procedência Nacional

## **PSB**

Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira.

De Transportes

## **PSC**

De Segurança Alimentar

## **PSDB**

De Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais

De Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso

De Minas e Energia

## **PSL**

De Saúde

## **PSOL**

De Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

## **PT**

De Cultura

De Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional

De Ciência e Tecnologia

De Defesa dos Direitos da Mulher

De Indicações Legislativas

### **PTdoB**

De Obras Públicas

### **PTB**

De Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral

## **2011**

### **PDT**

De Saúde

De Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional

De Defesa do Consumidor

De Redação

De Trabalho Legislação Social e Seguridade Social

De Turismo

## **PMDB**

De Constituição e Justiça

De Emendas Constitucionais e Vetos

De Esporte e Lazer

De Normas Internas e Proposições Externas

De Obras Públicas

## **PMN**

De Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários

## **PP**

De Ciência e Tecnologia

## **PPS**

De Educação

## **PR**

De Defesa Civil

De Economia Indústria e Comércio

De Indicações Legislativas

Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro

## **PRB**

De Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral

## **PSB**

De Minas e Energia

De Transportes

## **PSC**

De Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle

De Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência

## **PSD**

Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira.

De Legislação Constitucional Complementar e Códigos

## **PSDB**

De Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais

De Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso

De Segurança Alimentar

## **PSL**

De Comissão de Defesa do Meio Ambiente

## **PSOL**

De Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

## **PT**

De Cultura

De Segurança Pública e Assuntos de Polícia

De Defesa dos Direitos da Mulher

## **PTB**

De Servidores Públicos

## **PV**

De Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e  
Procedência Nacional

De Saneamento Ambiental

**2012**

## **PDT**

De Saúde

De Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional

De Defesa do Consumidor

De Trabalho Legislação Social e Seguridade Social

## **PMDB**

De Constituição e Justiça

De Emendas Constitucionais e Vetos

De Esporte e Lazer

De Obras Públicas

## **PMN**

De Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários

## **PP**

De Ciência e Tecnologia

## **PPS**

De Educação

**PR**

De Defesa Civil

De Economia Indústria e Comércio

De Indicações Legislativas

Para Prevenir e Combater Pirataria no Estado do Rio de Janeiro

**PRB**

De Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral

**PSB**

De Minas e Energia

De Transportes

**PSC**

De Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle

De Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência

**PSD**

Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira.

De Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso

De Legislação Constitucional Complementar e Códigos

De Normas Internas e Proposições Externas

De Redação

De Turismo

### **PSDB**

De Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais

De Segurança Alimentar

### **PSL**

De Comissão de Defesa do Meio Ambiente

### **PSOL**

De Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

### **PT**

De Cultura

De Segurança Pública e Assuntos de Polícia

De Defesa dos Direitos da Mulher

**PTB**

De Servidores Públicos

**PV**

De Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e  
Procedência Nacional

De Saneamento Ambiental

