

**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciência Política**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

MÁRCIO CORRÊA DE MELLO

**O DESEMPENHO LEGISLATIVO EM NÚMEROS:**  
Um estudo sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal

Brasília  
2015

MÁRCIO CORRÊA DE MELLO

**O DESEMPENHO LEGISLATIVO EM NÚMEROS:**

Um estudo sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Ciência Política, no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Lúcio Remuzat Rennó.

Brasília

2015

Esta dissertação é dedicada à memória do meu avô Glauco José Tavares de Mello.

## AGRADECIMENTOS

Aos professores do IPOL/UnB, por contribuírem para minha formação e abrirem as portas ao universo da Ciência Política, especialmente ao meu orientador Lúcio Remuzat Rennó, pelo grande conhecimento e pela paciência durante o processo de orientação.

Aos meus colegas da Câmara Legislativa, pelo apoio e pela ajuda durante o período de mestrado, especialmente a Roberto Bello de Oliveira e às minhas tias pedagogas Dayse Santana e Maria dos Remédios. Agradeço, ainda, ao pessoal da Diretoria de Informações Legislativas - DIL, pelo apoio na coleta de dados, e à servidora Clarice Zanella, pela disponibilização de dados sobre Adins..

À minha família, pela paciência nas horas difíceis. Aos meus pais, aos meus filhos Lucas e Alice, e a Stela Arneitz. Em especial, a meu tio Luiz Cláudio Moretzsohn de Mello, em memória.

Aos meus colegas de especialização e mestrado, com os quais compartilhei momentos importantes.

## RESUMO

O presente trabalho consiste em uma tentativa de compreender o período recente que constitui a história da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, entre 1991 e 2013, especificamente no que tange a evolução institucional da CLDF (marco teórico, organização administrativa, burocracia, processo legislativo) e a relação desta trajetória particular com a produção legal da CLDF no mesmo período, ao destacar alguns aspectos da função legiferante como: eficiência, relações entre os poderes executivo e legislativo, qualidade, representatividade e institucionalização.

## TABELA DE SIGLAS

CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CAF	Comissão de Assuntos Fundiários
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDC	Comissão de Direito do Consumidor
CDDHCEDP	Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar
CDESCTMAT	Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo
CEOF	Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
CESC	Comissão de Educação, Saúde e Cultura
CFGTC	Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle
CS	Comissão de Segurança
PL	Proposição de Lei Ordinária
PLC	Proposição de Lei Complementar
DEM	Democratas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Brasileiro
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista Social
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPL	Partido da Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1 REFERENCIAL TEÓRICO: O NEO-INSTITUCIONALISMO E AS INSTITUIÇÕES LEGISLATIVAS.....</b>	<b>3</b>
1.1 Considerações iniciais .....	3
1.2 O processo de institucionalização e as organizações legislativas.....	4
1.3 Indicadores legislativos .....	9
1.4 Poder Legislativo no Brasil .....	14
1.5 Poder legislativo subnacional: a CLDF e as Assembleias Estaduais .....	16
<b>2 A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>20</b>
2.1 Considerações iniciais .....	20
2.2 Fundamentação legal.....	20
2.3 Organização administrativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal e recursos físicos disponíveis.....	24
2.4 A burocracia na CLDF.....	26
2.5 O processo legislativo na CLDF .....	28
2.6 A trajetória de institucionalização da CLDF .....	34
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>38</b>
3.1 Indicadores sociais e mensuração .....	39
3.2 Indicadores legislativos .....	40
3.3 Sistematização da coleta de dados .....	46
<b>4 RESULTADOS .....</b>	<b>51</b>
4.1 Eficiência .....	51
4.2 Relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo.....	59
4.3 Qualidade.....	68
4.4 Representatividade .....	76
4.5 Institucionalização .....	81
<b>5 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>93</b>

## INTRODUÇÃO

A Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF marca, em 2015, o primeiro ano de sua sétima legislatura. Iniciada em 1990, por meio de movimento de descentralização política promovido a partir da Constituição Federal de 1988, que concedeu autonomia política ao Distrito Federal. Neste mesmo ano, ocorreram as primeiras eleições para seleção dos 24 deputados distritais que iriam compor a primeira legislatura da CLDF a partir do ano seguinte, em 1991. Entre este ano e o ano corrente (2015), ocorreram seis legislaturas, mais de seis mil leis aprovadas, 168 parlamentares eleitos (nas sete legislaturas, incluindo-se a legislatura que se inicia em 2015), sendo, entre estes deputados, três deles cassados e outros dois abdicaram sua legislatura. Foram aprovadas, ainda, a Lei Orgânica do Distrito Federal (1993) e o Regimento Interno da CLDF, que regulam o processo legislativo da CLDF, com dez comissões permanentes instituídas neste mesmo período. Em 2010, deu-se a inauguração da sede própria da CLDF.

O presente trabalho consiste em uma tentativa de compreender este período recente que constitui a história da CLDF, especificamente no que tange a evolução institucional da CLDF (marco teórico, organização administrativa, burocracia, processo legislativo) e a relação desta trajetória particular com a produção legal<sup>1</sup> da CLDF no mesmo período, ao destacar alguns aspectos da função legiferante como: eficiência, relações entre os poderes executivo e legislativo, qualidade, representatividade e institucionalização. Esta é a questão de pesquisa a ser estudada neste trabalho.

Este trabalho está dividido em cinco partes. Na primeira parte, Capítulo 1, é descrita a revisão de literatura que auxilia na compreensão das questões relevantes desta dissertação: institucionalização e profissionalização legislativas, organização legislativa e indicadores legislativos.

No Capítulo 2, a CLDF é retratada em seus aspectos relevantes. O primeiro ponto avaliado é o marco teórico, em que se verificam as normas legais que contribuíram para definir e restringir o campo de atuação desta Casa de leis, tal como a Constituição Federal, Lei Orgânica e o Regimento Interno. O segundo assunto abordado refere-se à organização

---

<sup>1</sup> Cabe destacar o motivo pelo qual as outras duas funções essenciais do Poder Legislativo, *fiscalização* e *representação*, não estão contempladas neste trabalho. Além de estender bastante o seu escopo, a busca por informação destas duas funções implicaria em uma logística de difícil implementação, diferentemente das informações sobre a função legiferante, que são de acesso mais fácil.



administrativa da CLDF, descrevendo a estrutura administrativa colegiada desta Casa de leis, com as suas características positivas e limitações.

Outro aspecto discutido neste capítulo é a burocracia, que é uma dimensão positiva importante desta Casa, onde poderemos encontrar uma carreira já estruturada, com boa formação e bem remunerada, mas com alguns problemas na gestão de pessoas. Para finalizar o capítulo, há ainda duas sessões, uma descrevendo a dinâmica do processo legislativo e a última sessão, discutindo a institucionalização da CLDF, que fecham este capítulo. Os aspectos aqui discutidos poderão ser utilizados para contextualizar os resultados da produção legislativa da CLDF.

No Capítulo 3, os aspectos metodológicos do trabalho serão abordados, concentrando-se na discussão sobre indicadores. Inicialmente a questão dos indicadores é discutida de modo geral a partir dos trabalhos de Goretz (2008) e Jacman (2008).

Em um segundo momento, foram selecionados e definidos dezoito indicadores distribuídos nas cinco grandes dimensões mencionadas acima: *eficiência* (percentagem de leis aprovadas e tempo de tramitação), *relações entre os poderes executivo e legislativo* (tamanho da coalizão, percentagem de leis aprovadas pelo executivo, percentagem de leis orçamentárias apresentadas pelo Poder Executivo, percentagem de leis vetadas, percentagem de presidências controladas pela coalizão e tempo médio de tramitação das leis aprovadas por tipo de iniciativa), *qualidade* (percentagem de leis substantivas aprovadas, percentagem de leis revogadas, duração média das leis até a ocorrência de revogação, percentagem de leis que sofreram Adin, e duração média das leis até a ocorrência de Adin), *representatividade* (percentagem de leis aprovadas pela oposição, percentagem de presidências de comissões controladas pela oposição, e índice de concentração partidária) e *institucionalização* (rotatividade parlamentar por legislaturas e número médio de mandatos por legislatura).

No Capítulo 4, são apresentados e analisados os resultados destes dezoito indicadores definidos no capítulo anterior. A revisão de literatura discutida no Capítulo 1 será utilizada para contextualizar a análise destes indicadores, principalmente em face da dimensão sobre relações entre os poderes executivo e legislativo. Por fim, o trabalho é concluído no Capítulo 5, com a discussão final dos temas abordados neste estudo e com sugestões para estudos futuros.

# 1 REFERENCIAL TEÓRICO: O NEO-INSTITUCIONALISMO E AS INSTITUIÇÕES LEGISLATIVAS

## 1.1 Considerações iniciais

Este capítulo trata sobre a abordagem teórica que estuda a trajetória de institucionalização das organizações legislativas e sobre como monitorar, ao longo do tempo, o desempenho legislativo durante esse processo, a partir de indicadores. Seguindo este objetivo, o capítulo está estruturado em quatro partes. Na primeira parte, Seção 1.2, abordaremos sobre o Poder Legislativo, enfatizando mais especificamente o processo de institucionalização das organizações legislativas, a partir da discussão iniciada pelo artigo seminal de Polsby (1968) e complementada por diversos outros autores e artigos posteriores. Discutiremos nesta seção os conceitos de *institucionalização* e *efetividade*, e como estes conceitos se relacionam. A premissa nesta seção é que, à medida que o processo de institucionalização avança, as instituições vão tornando-se mais complexas, mais profissionalizadas e mais eficientes, desenvolvendo suas ações de forma cada vez mais efetiva, no sentido de alcançar os seus objetivos.

Em seguida, na seção 1.3, trataremos de indicadores utilizados para avaliar o desempenho legislativo. O estudo longitudinal destes indicadores tem por objetivo ilustrar em que medida se encontra o nível de institucionalização e o nível de efetividade da CLDF. Enfatizo aqui o termo “ilustrar” porque a CLDF é uma Casa legislativa bastante nova, criada em 1990, e tendo apenas seis legislaturas concluídas no período entre 1991 e 2014. Neste sentido, diferentemente de outras organizações, como o congresso norte-americano, ou mesmo o congresso brasileiro, este parlamento ainda tem muito tempo para evoluir e buscar o seu “espaço”. Nas seções 1.4 e 1.5, fazemos um breve histórico sobre o pensamento político brasileiro sobre o Poder Legislativo federal e estadual, respectivamente. O objetivo destas seções é avaliar, dentro da literatura nacional, debates e hipóteses que possam subsidiar e contextualizar a análise sobre a trajetória institucional da CLDF a partir dos indicadores propostos no Capítulo 2.

## 1.2 O processo de institucionalização e as organizações legislativas

As organizações legislativas assumem um papel central para garantir o bom funcionamento das democracias contemporâneas, na medida em que possuem a prerrogativa constitucional de deliberar e votar leis (políticas públicas) e, notadamente, o orçamento, representar a sociedade em toda a sua diversidade e fiscalizar o Poder Executivo.

Neste sentido, podemos estipular uma implicação direta da proposição acima: a qualidade do desempenho legislativo influencia diretamente o nível de democracia de um país ou região, para o melhor e para o pior. Em outras palavras, uma condição necessária para uma boa qualidade da Democracia é que as organizações legislativas, como as demais organizações políticas, estejam institucionalizadas. Desta constatação segue uma questão imediata: o que significa institucionalização para organizações legislativas?

Uma possível resposta para a questão acima pode ser encontrada no artigo de Polsby (1968) que avalia o nível de institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos entre 1789 e 1965. Este artigo acabou por se tornar seminal nos estudos legislativos em Ciência Política na medida em que, como primeiro artigo sobre o tema, passou a nortear a discussão sobre institucionalização legislativa a partir de sua publicação.

Polsby (1968) inicia o estudo definindo que uma organização legislativa é institucionalizada quando possuir três características: (i) a organização deve ser bem delimitada, na medida em que é bem diferenciada em relação ao ambiente em que está inserida, seus membros são conhecidos e facilmente identificáveis, o recrutamento de seus membros é difícil, e os líderes tendem a ser selecionados de dentro da organização; (ii) a organização, a medida que se institucionaliza, torna-se mais complexa, conforme adquire uma divisão de trabalho com papéis diferenciados e há expectativas compartilhadas a respeito do desempenho dos papéis; (iii) a organização utiliza ou tende a utilizar critérios universais e métodos automáticos ao invés de critérios particularistas e discricionários para conduzir seus assuntos internos e, notadamente, o processo legislativo. Regras e normas são seguidas assim como o sistema de mérito substitui o favoritismo e o nepotismo.

Em relação à primeira dimensão do nível de institucionalização, *estabelecimento de limites*, refere-se à diferenciação da organização em relação ao seu ambiente. Segundo Polsby (1968), à medida que uma instituição evolui rumo à institucionalização, o conjunto de membros desta organização estabiliza-se, a entrada de novos membros torna-se mais difícil e

a rotatividade diminui consideravelmente. Os membros como a liderança profissionalizam-se, a organização estabelece-se e os seus “limites exteriores” ficam mais rígidos.

Polsby (1968) propõe dois métodos para avaliar essa dimensão. Primeiramente, em relação ao conjunto de membros da Câmara de Deputados norte-americana, estabelece *dois* indicadores para medir a estabilização e a especialização dos parlamentares ao longo do tempo, mais especificamente entre 1879 e 1965: (i) a taxa de rotatividade entre legislaturas, que é a proporção de novos parlamentares eleitos ao longo das legislaturas e (ii) média de mandatos cumpridos de parlamentares por legislatura. Estes indicadores mostram a evolução da movimentação dos deputados ao longo das legislaturas. Conforme a rotatividade cai e a média de mandatos cumpridos vai aumentando de forma consistente, podemos observar a institucionalização do parlamento. Isso pode ser evidenciado de forma clara na Câmara dos Deputados norte-americana no período analisado. Polsby (1968) propõe, ainda, a análise das lideranças do congresso americano, avaliando, por exemplo, como são selecionados seu perfil, sua experiência prévia ou como as lideranças são remanejadas. O autor desenvolve esta análise para o caso norte-americano, mostrando que o aumento da antiguidade total dos deputados e o decréscimo da entrada de novos parlamentares têm o efeito de diferenciar a Câmara das demais organizações políticas, como também facilitar a proliferação de maneiras estáveis de fazer negociações no interior do parlamento.

Em relação à segunda dimensão do nível de institucionalização proposto por Polsby (1968), *crescimento da complexidade interna*, o autor propõe avaliá-la por três vias:

- (a) verificar o crescimento e a autonomia das comissões;
- (b) verificar o crescimento das agências vinculadas às lideranças partidárias; e
- (c) verificar a disponibilização de recursos e de auxílios aos parlamentares, como gabinete com espaço próprio e aparelhado com recursos de informática, pessoal de apoio, assessoramento nestes gabinetes e nas comissões, salários, etc.

A segunda dimensão definida acima, no que refere ao item (a), é difícil de ser medida ou avaliada. Não há como observar diretamente a evolução histórica das comissões verificando-se a questão de autonomia, na medida em que não há um relato oficial que discorra sobre as comissões nesta perspectiva ou algum estudo da literatura que debata sobre este assunto. Assim, Polsby (1968) propõe avaliar as comissões norte-americanas a partir de uma literatura que tangencie a partir de temas parcialmente correlatos. Outra maneira que poderia ser implementada de maneira a avaliar a questão por meio de variáveis e indicadores

indiretos, caso haja informação disponível, como, por exemplo, a análise comparada das proposições de parlamentares do governo e da oposição, observando-se os pareceres, tempo de tramitação, aprovação ou não, etc.

Em relação às agências vinculadas às lideranças partidárias, segundo item da dimensão, Polsby (1968) dispõe de mais informação na literatura e discorre sobre a questão das bancadas de líderes partidários e sua trajetória ao longo do tempo, estabelecendo um contraste entre as práticas recentes em relação a práticas anteriores.

Em relação ao terceiro item, disponibilização de recursos e auxílios aos parlamentares, Polsby (1968) avalia, por meio da Tabela 6 do artigo, o aumento da complexidade interna da Câmara a partir dos gastos efetuados entre 1872 e 1967. Embora não seja um indicador muito “forte” para explicar a complexidade interna, ele caminha na direção esperada conforme se verifica o aumento de gastos ao longo do período.

Por fim, Polsby (1968) discute a terceira dimensão do nível de institucionalização proposto, que se refere a verificar se a organização utiliza ou tende a utilizar critérios universais e métodos automáticos ao invés de critérios particularistas e discricionários para conduzir seus assuntos internos e, notadamente, o processo legislativo. Polsby (1968) se propõe a avaliar esta dimensão a partir de dois critérios: (i) o critério da antiguidade – dos membros das comissões – que determinaria a hierarquia; e (ii) a prática de se decidir eleições contestadas com base no mérito.

Polsby (1968) conclui o artigo confirmando o ganho de institucionalização da Câmara de Deputados norte-americana e atribui, por inferência, que a provável causa da institucionalização é devida à avaliação de Durkheim, segundo o qual o aumento na especialização da divisão de trabalho varia diretamente com aumento no volume e na densidade da sociedade. Ou seja, se a sociedade se torna mais complexa, suas demandas também se tornam mais complexas, e as organizações acabam por ter de responder a essas novas demandas, o que as tornam mais institucionalizadas.

Sobre as consequências desta institucionalização da Câmara dos Deputados norte-americana, podemos ressaltar uma de extrema importância, que é o fato desta institucionalização acabar por acarretar maior descentralização de poder, conforme a maior divisão e a diferenciação das comissões acabaram por criar nichos de especialização dentro das comissões, com os parlamentares se especializando em cada uma delas, e as comissões assumindo um papel de maior importância no processo decisório da Casa. O modelo de avaliação institucional do Poder Legislativo de Polsby (1968) tem alguns itens de difícil avaliação. De qualquer forma, o artigo de Polsby (1968) se tornou seminal, tendo em vista

que concebeu um primeiro modelo de institucionalização, servindo de marco para o desenvolvimento de diversos outros estudos legislativos.

Uma crítica que se faz ao conceito de Polsby (1968) refere-se ao fato de este autor considerar o processo de institucionalização como progressivo e não decrescente. Luz (2009), por exemplo, cita Huntington (1965) para elucidar que um processo de institucionalização como uma trajetória que pode incluir avanços, mas também recuos, dependendo da fase ou do período em que a organização esteja passando, em que a “decadência política” é sempre uma possibilidade.

A institucionalização de Polsby (1968) pode ser de difícil aplicação no caso da CLDF, na medida em que enfatiza em sua análise uma forte premissa que pode não ser adequada no caso distrital: *a questão do objetivo parlamentar em se reeleger e fazer “carreira” no parlamento*. Como veremos mais tarde, isso parece não ser aplicável na CLDF, tendo em vista que os deputados distritais parecem não estar interessados em fazer carreira na Casa distrital, mas utilizá-la como uma ponte, ou mesmo um primeiro estágio para voos maiores, isto é, para outros cargos considerados “mais importantes” como secretarias de governo, governo do Distrito Federal, ou cargos no Congresso Nacional como deputado federal ou mesmo senador.

Esta discussão encontra-se bem detalhada em Rennó, Pereira e Leoni (2013). Segundo estes autores, a atratividade da carreira política, seja a de deputado distrital, caso da CLDF, seja a de deputado federal na Câmara Federal, tal como avaliada neste artigo, é uma variável importante para avaliar o processo de institucionalização de uma organização. No caso particular de uma organização legislativa, os autores argumentam que os parlamentares trabalharão por fortalecer e profissionalizar o Poder Legislativo apenas se eles estiverem atraídos pela reeleição de forma continuada. Neste sentido, a escolha da carreira e a tentativa de reeleição estariam relacionadas à efetividade e à representatividade na área legislativa. A atratividade da carreira é um fator explicativo para avaliar a institucionalização de uma Casa legislativa. Os autores também avaliam que, no caso do Congresso Nacional, a motivação pela carreira parlamentar parece não existir, seja porque o processo decisório estaria concentrado na mão de poucos deputados – Colégio de Líderes e Mesa Diretora, seja pela interferência do Poder Executivo no processo legislativo por meio das medidas provisórias e da modificação da agenda legislativa pela estipulação do regime de urgência em proposições consideradas prioritárias.

Squire (1992), por exemplo, replica o modelo acima proposto para o caso da Assembleia da Califórnia. O autor justifica sua utilização pelo fato de que, embora algumas

críticas tenham surgido em relação à teoria acima<sup>2</sup>, uma inundação de recentes estudos sobre institucionalização do Poder Legislativo confirmariam a influência continuada de Polsby (1968). Além disso, a aplicação desta teoria em outras legislaturas serviria para verificar se o conceito de institucionalização proposto é generalizável. Squire (1992) também procurou avaliar em seu estudo a relação entre o nível de profissionalização legislativa e o nível de institucionalização definido por Polsby (1968). Para isso, definiu profissionalização legislativa como mudança nos atributos da instituição no sentido de torná-la mais efetiva.

A Assembleia da Califórnia teve um padrão de mudança bastante diferente em relação ao da Câmara dos Deputados norte-americana. Enquanto esta teve sua trajetória institucional rumo à institucionalização de forma gradativa e suave, a Assembleia da Califórnia teve um momento de ruptura institucional a partir da implementação de reformas ocorridas a partir de 1961. Estas reformas visaram a desenvolver o nível de profissionalização da Assembleia. Squire (1992) comenta que o padrão de institucionalização da Câmara dos Deputados estadunidense serviu de modelo para as assembleias estaduais norte-americanas e, neste sentido, as reformas propostas na Assembleia da Califórnia seguiram esta tendência geral de se buscar o desenvolvimento institucional baseado na Câmara.

As reformas obtiveram sucesso no sentido de propiciar a profissionalização legislativa esperada, segundo o autor. Os recursos de assessoramento aumentaram significativamente, assim como a remuneração. Houve a introdução de sessões ilimitadas. Benefícios como seguros de vida, planos odontológicos e de saúde foram implantados. Foram disponibilizados carros oficiais e suprimento de fundos para pagamento de combustível e manutenção.

Embora o nível de profissionalização legislativa esperado tenha sido alcançado, a Assembleia da Califórnia não se institucionalizou em todas as três dimensões propostas no modelo de Polsby (1968). Evidências obtidas no estudo sugerem que as duas primeiras dimensões foram alcançadas: a Assembleia passou a ter limites bem definidos e a complexidade interna aumentou substancialmente. Mas a terceira dimensão do modelo, definida pela presença de critérios universalistas e métodos automatizados baseados no sistema de antiguidade, não tem sido alcançada na Assembleia. Para Squire (1992), uma implicação que deriva dos resultados acima é o fato de os termos *profissionalização* e *institucionalização* não serem o mesmo conceito, mas conceitos correlacionados. Para contextualizar essa diferença, Squire (1992) cita que, durante a trajetória de

---

<sup>2</sup> Ver Cooper e Brady (1981), Sisson (1973) ou Hibbing (1988).

institucionalização desta Casa legislativa, não houve preocupação com a adoção de critérios universalistas. Como mencionado anteriormente, os procedimentos universalistas são um dos pilares do conceito de institucionalização de Polsby (1968). Isso talvez possa ter ocorrido devido ao fato de os parlamentares californianos não terem por objetivo permanecer, de forma duradoura, na carreira, mas galgar carreiras de ordem hierárquica superior. Assim, na Assembleia da Califórnia, o fato de a profissionalização dos deputados ter ocorrido parece estar vinculada ao objetivo de galgar carreiras “superiores”, não estando vinculada, porém, à institucionalização definida por Polsby (1968). Em outros termos, a *profissionalização* seria uma condição necessária, mas não suficiente para o processo de institucionalização. Squire (1992) também critica o uso do critério de antiguidade como uma dimensão do conceito de *institucionalização* em Polsby (1968), ao avaliar que este critério não foi necessário para a institucionalização da Assembleia da Califórnia.

Outra aplicação da teoria de Polsby (1968) pode ser encontrada em Gungor (2003), que procura aplicá-la ao parlamento europeu, que teve sua primeira legislatura iniciada em 1979. A motivação para o estudo do parlamento europeu, segundo o autor, está no fato de esta Casa ser um exemplo único de assembleia supranacional. Apesar da falta de dados sobre a instituição, considerando-se que a instituição é relativamente nova, com pouco mais de 30 anos, o autor conclui que o grau de mudança no parlamento europeu é consistente com o padrão de mudança esperado a partir da teoria de institucionalização de Polsby (1968), na medida em que a instituição europeia adquiriu maior autonomia e complexidade interna e com práticas universalistas.

### **1.3 Indicadores legislativos**

Os estudos legislativos são bem contemplados de indicadores na literatura brasileira, tendo em vista que a parcela de estudos empíricos é grande nesta área da Ciência Política. Uma primeira grande área em que há grande menção a indicadores é aquela que avalia a relação entre os poderes legislativo e executivo. Há muitos trabalhos publicados para avaliar como se dá a relação entre estes poderes, tentando comparar a relevância destes atores não somente na arena legislativa, como no sistema político como um todo. Um destes estudos que compara a relação entre os poderes legislativo e executivo e que cita indicadores pode ser encontrado em Simoni Junior e Moisés (2014). Este trabalho merece um destaque na medida em que os autores, além de proporem um novo indicador para medir a força do legislativo,



fazem um relato histórico sobre a literatura de indicadores utilizados na análise da relação entre os dois poderes.

O relato de Simoni Junior e Moisés (2014) inicia o artigo com a discussão de um primeiro indicador pioneiro proposto por Shugart e Carey (1992), que

[...] mensuraram os poderes do executivo com a intenção de mostrar que as alegadas deficiências do presidencialismo eram devidas a arranjos específicos desse regime, mais propriamente todos aqueles nos quais a força da Presidência é sobrevalorizada.

O índice de Shugart e Carey (1992) foi elaborado com base em duas dimensões: (i) poderes legislativos do presidente; e (ii) poderes não legislativos do presidente. Coletando alguns indicadores em cada uma das duas dimensões, em que cada item pode assumir um determinado número de pontos, o índice consiste na soma de pontos associada ao indicador. Posteriormente, surgiram algumas modificações do indicador como, por exemplo, em Metcalff (2000), incorporando a dimensão de revisão judicial, ou em Samuels e Shugart (2003), que resumiram o indicador original ao priorizar as dimensões de veto presidencial, de decreto e de poderes de agenda.

Na mesma linha dos índices acima, Junior e Moisés (2014) propõem um índice para medir a força (ou potência) do Poder Legislativo com base no congresso brasileiro e em outros oito países da América do Sul. O índice é baseado em variáveis institucionais selecionadas a partir das normas constitucionais e regimentos internos de cada um dos nove países presentes no estudo. O índice é dividido em duas dimensões: (i) processo legislativo, com *cinco* variáveis (veto total, veto parcial, decreto do poder Executivo, iniciativa exclusiva do Poder Executivo e Legislativo e Lei orçamentária). Cada variável é mensurada por um valor contínuo que pode variar entre zero (ausência total) e um (presença total); e (ii) fiscalização e controle, com *dez* variáveis (procedimentos para *impeachment* do presidente, julgamento de ministros, julgamento de outros cargos, prestação de contas do presidente, pedido de informação a ministros, pedido de informação a outros cargos, pedido de informação a servidor público, instituição de comissões de inquérito, interpelações e audiências públicas, o papel do legislativo na dissolução e nomeação de ministros, e, finalmente, o papel do legislativo na dissolução e nomeação de outros cargos). Também neste caso cada variável é mensurada por um valor contínuo que pode variar entre zero (ausência total) e um (presença total). O índice global é uma média das quinze variáveis que compõem

as dimensões acima. O Poder Legislativo brasileiro aparece em um patamar intermediário, na sexta colocação, com valor agregado igual a 0,47.

Em outro artigo similar, Henrich (2010) desenvolve um Índice de Potência Institucional Legislativo – IPIL, com base em quatorze indicadores com foco na atividade legislativa em que o congresso brasileiro obteve valor agregado igual a 0,58, fato este que pareceu colaborar com a hipótese de que o presidente brasileiro encontra-se entre os mais poderosos da América Latina no que se refere à capacidade de interferir no processo legislativo.

Estes indicadores têm certa limitação na medida em que são baseados exclusivamente em prerrogativas constitucionais dos poderes e, neste sentido, acabam por construir índices que medem o apenas *potencial* legiferante dos poderes Executivo ou Legislativo, isto é, as prerrogativas de um poder em construir uma lei. Deve-se observar que a realidade do processo legislativo pode variar bastante em relação ao contexto formal da norma constitucional. Pode ser que, dependendo da conjuntura política em um determinado período, o processo legislativo se realize de forma cooperativa, sem que cada poder precise usar formalmente suas prerrogativas.

Em relação à área de institucionalização legislativa e profissionalização, podemos citar o artigo pioneiro de Polsby (1968), já referenciado anteriormente neste capítulo, no qual este autor desenvolveu estudo do nível de institucionalização do congresso norte-americano a partir da medição e da análise de três variáveis-chave: diferenciação do ambiente externo, complexidade interna medida a partir da consolidação e evolução de diferentes comissões permanentes, e a presença de critérios universalistas dentro da Casa legislativa. Este autor, por meio deste artigo, abriu as portas para que novos trabalhos teóricos e empíricos fossem desenvolvidos sobre este tema. Podemos verificar em Volpe (2006), por exemplo, referências a diversos trabalhos posteriores a Polsby (1968) sobre modelos e indicadores de institucionalização e de profissionalização legislativa. Um deles é Squire (1992a)<sup>3</sup>. Neste trabalho, referenciado por Volpe (2006), é desenvolvido um índice de *profissionalismo* baseado em três variáveis: quantidade de sessões, remuneração (com benefícios incluídos) e recursos disponíveis. Cada uma delas pode variar em uma escala contínua entre zero e um. O índice agregado das três variáveis é uma média das três variáveis citadas acima e também varia entre zero e um. Posteriormente, Squire (2007) avalia o índice desenvolvido em 1992

---

<sup>3</sup> Ver quadro descritivo em Volpe (2006, pp. 41-43).

em função de dois fatores: confiabilidade e validade, e conclui pela robustez e adequação do índice proposto.

Ainda sobre indicadores de institucionalização legislativa, podemos citar o trabalho de Luz (2009). Neste trabalho, o autor constrói um modelo quantitativo para avaliar a CLDF. O indicador é baseado em seis dimensões (*interação, insulamento, aderência, complexidade, pluralismo e autonomia.*) e varia de zero (grau mínimo de institucionalização) a seis (grau de institucionalização máximo). O autor avaliou este indicador para o caso da CLDF entre 1991 e 2007. Cabe observar que este trabalho, embora seja um estudo de caso sobre a CLDF, pretendeu construir um índice generalizável e que pudesse ser estendido ou adaptado para as demais assembleias estaduais ou câmaras municipais. O seu conceito de institucionalização é construído de forma empírica, a partir da construção de um indicador baseado na média de seis variáveis que se ele propõe a medir com base em informações e dados coletados junto à Câmara Legislativa: *interação, insulamento, aderência, complexidade, pluralismo e autonomia.* Esse trabalho parece diferenciar-se dos outros trabalhos citados acima por sua tentativa de construir um modelo quantitativo de institucionalização baseado em indicadores. Além disso, este índice possui a qualidade de permitir que a avaliação do indicador entre um ano e outro possa ser aumentada ou reduzida, diferentemente do modelo de Polsby (1968), em que o indicador foi definido como monotônico, isto é, considerando que o processo de institucionalização seja sempre crescente, não podendo decair entre um ano e outro ou entre uma legislatura e outra. Esta premissa do indicador de Polsby (1968) parece ser bastante restritiva. O trabalho de Luz (2009) será abordado posteriormente no Capítulo 2, que trata da Câmara Legislativa.

Em relação à área de desempenho legislativo, há também alguns trabalhos relevantes. Em Tomio e Ricci (2012) se dá um estudo comparado sobre doze assembleias legislativas, entre 1999 e 2006, e dois indicadores são utilizados: *taxa de dominância* e *taxa de sucesso das propostas oriundas do Poder Executivo e do Poder Legislativo.* O primeiro indicador refere-se à proporção de propostas oriundas do Poder Executivo. O segundo indicador refere-se à porcentagem de proposições aprovadas de autoria do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Estes dois indicadores estarão presentes mais tarde neste trabalho, nos Capítulos 3 e 4. Já em Silva (2012), é analisado o desempenho legislativo da Assembleia de São Paulo na legislatura entre 2003 e 2006 e as taxas de sucesso de proposições oriundas do Poder Legislativo e do Poder Executivo são comparadas. A taxa de sucesso também ocorre no estudo de Nunes (2013), que faz uma análise comparada entre as assembleias estaduais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e em Yeung *et al* (2013), que consistiu em um estudo de

caso sobre o desempenho legislativo da Câmara Municipal de São Paulo. Ainda em Yeung *et al* (2013), outros indicadores são propostos e analisados. Podemos destacar outros dois indicadores: *índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados* e *índice de projetos aprovados abaixo da média da velocidade de tramitação*. O primeiro indicador é utilizado para avaliar a proporção de projetos “substantivos” aprovados, enquanto o segundo indicador pode ser utilizado para avaliar qual o percentual de projetos do Poder Executivo são aprovados abaixo do tempo médio de tramitação deste poder, evidenciando a influência do Poder Executivo no processo legislativo no que tange a projetos do seu interesse. Este trabalho possui indicadores semelhantes, que possuem o mesmo objetivo: porcentagem de leis substantivas aprovadas, tempo médio de tramitação e tempo médio de tramitação por tipo de iniciativa, que serão descritos e analisados nesta dissertação mais a frente, nos Capítulos 3 e 4.

Em outro trabalho, Cervi (2013) estuda a produção legislativa e a conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do estado do Paraná em sua décima quarta legislatura, entre 1999 e 2002. Este trabalho procurou estudar as relações entre a arena eleitoral e a arena política. Podemos citar indicadores relevantes como proporção de projetos por abrangência geográfica e proporção de projetos por abrangência social ou, ainda, quantidade de assentos por partido – as chamadas “bancadas partidárias”, e a proporção de parlamentares reeleitos. A questão eleitoral não foi foco deste trabalho, mas um dos indicadores avaliados refere-se indiretamente a partidos, que é o tamanho da coalizão (%), que avalia a porcentagem de parlamentares associados aos partidos que compõem o governo<sup>4</sup>.

Podemos citar ainda iniciativas de Organizações não Governamentais - ONGs, como o caso do Instituto Ágora, sediado em São Paulo. Esta ONG se propôs a monitorar nada menos que nove indicadores. Podemos destacar, por exemplo, os indicadores 2 e 3, que medem a proporção de projetos por tipo de iniciativa, e proporção de projetos de baixo impacto, que são semelhantes a indicadores discutidos acima. Cabe ressaltar a grande importância do monitoramento, por meio de indicadores, de ONGs para o desenvolvimento da transparência e o porquê não da cidadania e democracia no Brasil.

Finalmente, podemos citar a existência de indicadores que procuram avaliar aspectos financeiros e orçamentários de uma Casa legislativa em Clemente (2005). São analisados indicadores como orçamento executado por R\$1.000,00, despesas por deputado, ou ainda, despesas por habitante para seis assembleias legislativas (São Paulo, Bahia, Rio de

---

<sup>4</sup> Para mais informações, ver Capítulos 3 e 4.

Janeiro, Paraná, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e uma câmara municipal (São Paulo). Embora o tema destes indicadores não seja objeto de estudo deste trabalho, é importante do ponto de vista de transparência, que estes indicadores sejam avaliados e disponibilizados.

#### **1.4 Poder Legislativo no Brasil**

O Poder Legislativo brasileiro atual tem origens na Constituição de 1988, após o processo de redemocratização iniciado com o encerramento do período militar. A partir de então tem início na Ciência Política brasileira e internacional, por parte de pesquisadores “brasilianistas”, o esforço em avaliar e explicar a nova ordem constitucional brasileira. Nesse contexto, o Poder Legislativo nacional passou a figurar entre os grandes objetos de estudo da política brasileira. O grande foco destes estudos é o congresso brasileiro, notadamente a Câmara dos Deputados.

O primeiro grande trabalho realizado sobre o modelo político brasileiro atual é de Sergio Abranches (1988), que acaba por cunhar o sistema político brasileiro de *presidencialismo de coalizão*. A origem do termo se deve ao fato de o sistema político brasileiro, embora presidencialista, ter algumas características parlamentaristas agregadas. Esse “hibridismo” se expressa no seguinte sentido: Embora o Presidente da República seja eleito por maioria de votos, o seu partido, via de regra, não consegue obter maioria de assentos no Congresso. Uma possível consequência da falta de maioria do partido do governo é o risco de paralisia decisória do Congresso, com a possibilidade de projetos de interesse do governo deixarem de ser aprovados. Para evitar, ou minimizar, riscos de governabilidade, o Presidente e o seu partido negociam a formação de uma coalizão de partidos com a finalidade de obter a maioria de cadeiras no parlamento.

Pode-se dizer que há três grandes vertentes de modelos explicativos sobre o Poder Legislativo nacional. A primeira grande vertente de modelos privilegia a arena eleitoral e tem uma visão bem negativa do Poder Legislativo. Tem como principais representantes Barry Ames (2003), Mainwaring (2001), Santos (1999), bem como o próprio Abranches (1988). A principal característica deste grupo de modelos é a referência ao modelo norte-americano distributivista, segundo o qual a ideia central para explicar o comportamento legislativo é a conexão eleitoral<sup>5</sup>, isto é, pela qual o comportamento parlamentar seria condicionado pela

---

<sup>5</sup> Ver Mayhew (2004).

barganha entre troca de votos e benefícios localizados. Uma implicação desta característica para explicar a relação entre os poderes executivo e legislativo é a cessão de votos pelos parlamentares no sentido da aprovação de projetos de interesse do Poder Executivo (ou, por outro lado, pelo veto de leis indesejáveis ao governo) em troca da distribuição de emendas ao orçamento, pela indicação de cargos nos ministérios e/ou pela distribuição de convênios dos ministérios entre as prefeituras, especialmente aquelas de interesse eleitoral do parlamentar. Em outros termos, o Poder Legislativo pode ser visto como um grande mercado de votos, em que os parlamentares teriam um comportamento predominantemente individualista e pouco cooperativo. Além disso, neste contexto, podemos dizer que os partidos ou a ideologia teriam pouca relevância explicativa. Em grande medida, essa vertente coloca que o Poder Legislativo, bem como a relação entre o Poder Executivo e legislativo, não estariam funcionando de modo adequado, ou, por outros termos, estariam funcionando a um custo bastante elevado. Abranches (1988) já preconizava as limitações e problemas do presidencialismo de coalizão, na medida em que este seria fonte frequente de instabilidades políticas.

A segunda vertente de modelos explicativos tem uma visão bastante diferente do primeiro grupo acima. Podemos citar neste grande grupo Figueiredo e Limongi (1994, 1995, 1998, 1999, 2001), Ricci (2003); Amorim Neto (2000) e Pereira e Mueller (2000), entre outros artigos. Fundamentam suas explicações com base em variáveis endógenas, originadas dentro da arena legislativa. Desta forma, essa vertente possui uma visão mais positiva do Poder Legislativo. Para este grupo, o Poder Legislativo, como instituição, *importa*. Esta relevância pode ser explicada pela maneira como o processo legislativo tramita no congresso, ou seja, baseado no controle da agenda legislativa no Congresso pelo Colégio de Líderes. É neste instituto que é tomada a decisão de *quais proposições* deverão ser discutidas e quais não serão discutidas, e destas que serão discutidas, *onde* (Comissões) e *quando* de fato serão. Esse mecanismo não somente torna o Poder Legislativo relevante. Além disso, podemos observar como consequência imediata da concentração de poder no Colégio de Líderes é o *fortalecimento dos partidos* dentro do Senado e da Câmara dos Deputados<sup>6</sup>. Assim, a partir do arcabouço institucional descrito acima, seria possível no sistema político brasileiro atual montar uma coalizão de governo estável no parlamento e que garantiria governabilidade. Ou seja, estaríamos diante de um legislativo estável e que incentivaria a cooperação e a disciplina entre os parlamentares.

---

<sup>6</sup> Para mais detalhes, ver Pereira e Muller (2000).

Finalmente, temos a terceira vertente, que se situa entre as duas primeiras, na medida em que procura conciliar alguns elementos das duas primeiras vertentes<sup>7</sup>. Por um lado, consideram que, em grande medida, as decisões e as ações do Congresso podem ser explicadas pelas suas variáveis endógenas, ou em outras palavras, pela lógica do processo legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado, mas há outros momentos em que, dependendo da natureza da proposição e de possíveis interesses políticos (contrapondo grupos econômicos, partidos ou mesmo membros federativos) sobre ela, prevalece a lógica individualista e orientada eleitoralmente dos parlamentares. Nesses momentos, poderíamos observar negociações e barganhas de interesse eleitoral sendo discutidas, permitidas e até incentivadas nas instituições do Poder Legislativo. Neste contexto, o sistema político brasileiro estaria centrado em uma espécie de equilíbrio instável.

### **1.5 Poder legislativo subnacional: a CLDF e as Assembleias Estaduais**

Os estudos sobre o Poder Legislativo brasileiro estão bastante consolidados, conforme podemos observar na seção anterior, havendo uma vasta literatura consolidada sobre o Congresso Nacional, notadamente sobre a Câmara Federal. O mesmo não se observa quando o assunto versa sobre o Poder Legislativo subnacional, isto é, as Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais, conforme constatado em Tomio e Ricci (2012). Segundo estes autores, o mapeamento da literatura de Ciência Política que trata sobre o nível subnacional praticamente restringe-se basicamente à discussão de dois artigos: Fernando Abrúcio (1998), *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, e Fabiano dos Santos (2001), *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*, que, por serem únicos, constituem referência obrigatória para o estudo deste tema.

Abrúcio (1998) estabelece o modelo denominado de *ultrapresidencialismo estadual*, segundo o qual as Assembleias Legislativas seriam frágeis e subservientes ao poder Executivo estadual. Segundo o autor, o grande poder dos Governadores estaduais se daria por seis fatores: (i) prerrogativa legislativa sobre as atribuições financeiras, administrativas e políticas do Estado; (ii) o sistema eleitoral brasileiro, definido como proporcional de lista aberta com cláusula de barreira, acaba por criar distritos informais facilmente manipuláveis pelos governadores; (iii) ausência de estruturas políticas intermediárias entre o município e o

---

<sup>7</sup> Para uma referência aprofundada ver Pereira e Rennó (2001).

Estado; (iv) fragilidade institucional das Assembleias; (v) baixa visibilidade política da esfera estadual (o que acarretaria falta de transparência); (vi) capacidade do Governador de neutralizar a ação de órgãos que deveriam fiscalizá-lo, como os Tribunais de Contas Estaduais e os Ministérios Públicos Estaduais.

Tomio e Ricci (2012) analisam a dinâmica da produção legislativa de doze Assembleias Legislativas Estaduais (Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe) durante duas legislaturas (1999-2002 e 2003-2006). Os autores destacam que os parlamentos estaduais não podem ser considerados uma versão reduzida do Poder Legislativo federal, pois haveria uma agenda política e uma pauta decisória específica dos estados. Estes autores discordam da abordagem elaborada por Abrúcio (1998) de que as assembleias, dada a sua fragilidade e a força legislativa do Governador de Estado, funcionem como meros “apêndices” legislativos do Governo Estadual. Mais especificamente, os sistemas políticos subnacionais não somente se difeririam do sistema político federal, como se difeririam significativamente entre si. Enquanto nos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro não se verificou a preponderância legislativa dos governos estaduais, Sergipe seria um protótipo do modelo sugerido por Abrúcio (1998). Já Santa Catarina seguiria uma lógica dual entre situação e oposição.

Silva (2012) analisa o desempenho legislativo da Assembleia Legislativa de São Paulo - Alesp durante a legislatura de 2003 a 2006. Segundo este autor, dadas as restrições legais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 em conjunto com as restrições estabelecidas pela Constituição Estadual e o Regimento Interno, reduziriam em muito a importância desta Assembleia Estadual. Por outro lado, o autor contesta a afirmação de um deputado estadual de que a Alesp seria “apenas um cartório que homologa e carimba as decisões do Palácio dos Bandeirantes”, na medida em que os parlamentares teriam alguma parcela substantiva na produção legislativa desta Assembleia.

Cervi (2009) analisa as relações entre a produção legislativa e a conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Paraná. O autor tem como base o modelo elaborado por Mayhew (1974), denominado *modelo de duas arenas*, segundo o qual os parlamentares seriam movidos por interesses eleitorais, isto é, orientam suas ações no sentido de maximizar a probabilidade de reeleição. O termo *duas arenas* é utilizado no sentido de enfatizar a importância da primeira arena (eleitoral) sobre a segunda arena (legislativa). A atuação dos políticos no Poder Legislativo, segundo Mayhew (1974), seria uma consequência funcional da necessidade de se obter votos em eleições futuras.



Estudos empíricos realizados *em nível federal* refutam, de certa maneira, as ideias do modelo proposto por Mayhew (1974). É o caso do artigo de Pereira e Muller (2003), a partir do artigo *Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*. Neste artigo, os autores comprovam a força dos partidos e a disciplina dos parlamentares em relação às lideranças partidárias. Isso se deveria ao fato de a agenda legislativa no Congresso ser definida e controlada pelo Colégio de Líderes. Neste sentido, os parlamentares seriam incentivados a seguir a orientação das lideranças em relação aos projetos de interesse da coalizão, para não observarem que projetos do seu interesse sejam bloqueados na agenda da Casa de leis. No plano subnacional, há poucos estudos que testem a adequação empírica a um dos modelos ou ainda a algum modelo alternativo.

Um dos poucos estudos nesta área é o elaborado por Cervi (2009), que procurou avaliar, a partir da legislatura de 2003 a 2006, se a produção legislativa do deputado estadual está associada diretamente ao objetivo de maximizar sua chance de reeleição ou, por outro lado, o parlamentar seguiria de forma consistente as diretrizes do seu partido. Com base nos dados avaliados, o autor conclui que os parlamentares que apresentaram uma produção individual localizada geograficamente, com projetos de abrangência local ou regional, tenderiam a apresentar melhores chances de reeleição.

De maneira geral, os artigos pesquisados contribuem para sinalizar um perfil preliminar das assembleias legislativas. No entanto, deve-se ter em mente que há ainda uma forte lacuna na literatura de Ciência Política quanto a instituições políticas representativas na esfera subnacional. São poucos os estudos sobre instituições legislativas subnacionais. Mesmos os estudos realizados, como os divulgados neste trabalho, abordam apenas uma ou duas legislaturas. É necessário mais estudos para ser possível construir um raio-X das assembleias estaduais, de modo a explicar questões existenciais como o comportamento parlamentar, a produção legislativa e a relação entre os poderes legislativo e executivo.

Finalmente cabe mencionar ainda duas dissertações de mestrado sobre o Poder Legislativo subnacional, particularmente sobre a CLDF, que se constituem em duas grandes exceções da literatura sobre o Poder Legislativo que estudam o Poder Legislativo distrital, diferentemente do foco hegemônico que se refere ao Congresso Nacional. No primeiro trabalho, Ana Paula Volpe (2006), em sua dissertação de mestrado, analisa o processo de institucionalização da Câmara Legislativa. Neste estudo de caso, a autora cita alguns autores e conceitos sobre institucionalização legislativa, entre os quais destaco Polsby (1973), Sison (1973) e Hibbing (1988). Segundo Volpe (1973), Sison (1973) critica o conceito de institucionalização de Polsby (1968) e acaba por definir um conceito alternativo baseado na

autonomia interna e externa da organização, e na relação entre o Poder Legislativo e a sociedade. A autora acaba por adotar o conceito de institucionalização proposto por Hibbing (1988) em sua análise sobre a CLDF, considerado pela autora como:

[...] Institucionalização é o processo pelo qual a Casa adquire uma forma definida de realizar suas funções. Conclui que os corpos legislativos se institucionalizam de diversas formas e meios. A ideia geral é que as instituições mudam com o tempo e adquirem novas características. Espera-se que se torne mais complexa, autônoma, coerente, adaptável e universalista.

Esse conceito, ao possibilitar a institucionalização por “diversas formas e meios”, acaba por generalizar o conceito de Polsby (1968) que, de certo modo, concentrou-se na trajetória da Câmara dos Estados Unidos como “padrão ouro”. Volpe (2006) modifica brevemente o modelo de Hibbing (1988) ao incluir uma proposição de Huntiton (1965), segundo a qual “a institucionalização refere-se ao processo pela qual as organizações e seus procedimentos adquirem valor e estabilidade”.

Este capítulo servirá de base para subsidiar e para contextualizar a análise dos indicadores legislativos sobre a CLDF, no Capítulo 4. Desta forma, o resultado do processo de construção dos indicadores propostos no Capítulo 3 permitirá que a sua interpretação possa ser feita de modo a propiciar o diálogo com a literatura sobre o Poder Legislativo subnacional descrito nesta seção. No próximo capítulo, descreveremos a trajetória institucional da CLDF, sua organização administrativa, sua burocracia e como se realiza o processo legislativo nesta instituição.

## **2 A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

### **2.1 Considerações iniciais**

Este capítulo abordará sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, mais especificamente sobre seu marco legal, sua organização administrativa, sua burocracia, seu processo legislativo e seu nível de institucionalização. O objetivo é resgatar a trajetória desta Casa e seus aspectos institucionais, de modo a contextualizar o desempenho legislativo, que será medido pelos indicadores a serem propostos no Capítulo 3 e analisados no Capítulo 4. Assim, este capítulo está dividido em cinco partes. Na Seção 2.2 será descrito um breve histórico sobre a fundamentação legal da CLDF. Posteriormente, serão comentados aspectos da organização administrativa desta Casa legislativa, na Seção 2.3, e das carreiras que compõem o quadro funcional da CLDF, na Seção 2.4. Na Seção 2.5, será discutido o processo legislativo da CLDF, enfatizando tanto os atores envolvidos (parlamentares, partidos, Poder Executivo) quanto as arenas internas relevantes (mesa diretora, comissões, plenário). As informações contidas nestas seções servirão de base para a análise do nível de institucionalização da CLDF, que ocorrerá na Seção 2.6. Na medida do possível, este capítulo procurará dialogar com a literatura de Ciência Política descrita no capítulo anterior e posteriormente, no Capítulo 4, em que será analisada a produção legislativa da CLDF, servirá de base para contextualizarmos a evolução histórica da produção legislativa em conjunto com a literatura existente discutida no capítulo anterior, principalmente a parte sobre a institucionalização da CLDF, descrita na última seção.

### **2.2 Fundamentação legal**

Apesar de Brasília ter sido inaugurada em 21 de abril de 1960, durante 26 anos os habitantes do Distrito Federal não puderam ter sua representação política local na figura de um Poder Legislativo distrital. Entre a inauguração de Brasília e o regime militar instaurado em 1964, o Poder Legislativo do Distrito Federal era primeiramente exercido pelo prefeito de Brasília. Com o golpe militar de 31 de março de 1964, o Governador do Distrito Federal passou a ser indicado pelo Poder Executivo federal e o Poder Legislativo passou a ser prerrogativa de uma Comissão do Senado Federal, intitulada *Comissão do Distrito Federal*,

composta por sete senadores. As atribuições desta comissão consistiam, basicamente, em discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e administração de pessoal da administração do Distrito Federal.

A questão da autonomia política do Distrito Federal começa se a modificar com o processo de redemocratização do país, iniciado com a eleição indireta ocorrida em 1985 para Presidente da República, e eleição direta nos estados para governador, deputado federal e senador. O primeiro governador eleito diretamente do Distrito Federal e os primeiros deputados federais e senadores representantes do Distrito Federal foram eleitos em 1986, para, assim, participar da formação da vontade legislativa da União e contribuir para a elaboração da Constituição Federal, que seria promulgada em 1988.

Com a promulgação da nova constituição, um novo modelo político é instituído no Brasil e nas demais unidades da federação. Em relação ao Distrito Federal a fundamentação legal é definida na Constituição Federal de 1988 pelo art. 32 (Título II, Capítulo V, Seção I). Neste artigo, é definido que o Distrito Federal terá acumulado as competências legislativas que são reservadas aos Estados e Municípios e, além disso, passa a ser regido por lei orgânica a ser debatida e promulgada pela Câmara Legislativa, atendendo-se os princípios da Constituição Federal de 1988.

Em 1990 houve eleição para governador e para os primeiros deputados distritais, com início do funcionamento da Câmara Legislativa em 1990, em caráter preliminar, com o objetivo de adequar-se administrativamente para legislatura que começaria no ano seguinte. E desta forma a autonomia política tornou-se realidade em 1991, com a instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF e o início da primeira legislatura, entre 1991 e 1994, com 24 deputados distritais eleitos. Nesta primeira legislatura é aprovada a Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF, em 8 de junho de 1993, *que corresponde*, a partir de então, à *constituição distrital vigente*. Pela LODF, o Distrito Federal passou a acumular todas as competências de estado e de município (art. 14), bem como as disposições em comum e em concorrência com a União (art. 16 e art. 17) e a competência privativa do Distrito Federal (art. 15).

Em relação às atribuições legais da Câmara Legislativa do Distrito Federal, estas estão expressas no art. 58, Seção II, da Lei Orgânica:

[...] **Seção II**

**Das Atribuições da Câmara Legislativa:**

Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

I - matéria tributária, observado o disposto nos artigos 145, 147, 150, 152, 155, 156 e 162 da Constituição Federal;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos a qualquer título a ser contraídos pelo Distrito Federal;

III - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, fixação dos vencimentos ou aumento de sua remuneração;

IV - planos e programas locais de desenvolvimento econômico e social;

V - educação, saúde, previdência, habitação, cultura, ensino, desporto e segurança pública;

VI - autorização para alienação dos bens imóveis do Distrito Federal ou cessão de direitos reais a eles relativos, bem como recebimento, pelo Distrito Federal, de doações com encargo, não se considerando como tais a simples destinação específica do bem;

VII - criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta;

VIII - uso do solo rural, observado o disposto nos arts. 184 a 191 da Constituição Federal;

IX - planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas, observado o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal;

X - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Regiões Administrativas;

XI - concessão ou permissão para a exploração de serviços públicos, incluído o de transporte coletivo;

XII - o servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

XIII - criação, transformação, fusão e extinção de entidades públicas do Distrito Federal, bem como normas gerais sobre privatização das entidades de direito privado integrantes da administração indireta;

XIV - prestação de garantia, pelo Distrito Federal, em operação de crédito contratada por suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;

XV - aquisição, administração, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis do Distrito Federal;

XVI - transferência temporária da sede do Governo;

XVII - proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência;

XVIII - proteção à infância, juventude e idosos;

XIX - organização do sistema local de emprego, em consonância com o sistema nacional.

A LODF também define, em linhas gerais, o processo legislativo a partir dos art. 69 e art. 70, que serão detalhados posteriormente pelo Regimento Interno. Em relação à *iniciativa privativa* do Poder Executivo, conforme definido no art. 71, § 1º, compete privativamente ao governador a iniciativa de leis que tratem sobre: (i) a organização da administração direta e indireta do Distrito Federal no que tange, por exemplo, a criação,

provimento, aposentadoria, remuneração e extinção de cargo, funções e empregos públicos, e regime jurídico, estruturação de secretarias, órgãos, autarquias, fundações e empresas públicas, entre outros assuntos; (ii) leis orçamentárias; (iii) plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, preservação do conjunto urbanístico de Brasília e planos de desenvolvimento local, e (iv) afetação, desafetação, alienação, aforamento, comodato e cessão de bens imóveis.

Com a instituição do marco legal da CLDF definido pela Constituição Federal de 1988 e pela LODF, esta Casa passa a funcionar como o Poder Legislativo do Distrito Federal. Para efetivar e orientar o funcionamento da CLDF e o processo legislativo distrital, foi aprovado o Regimento Interno da CLDF a partir da Resolução nº 167/2000, posteriormente atualizada e consolidada pela Resolução nº 218/2005. Deve-se observar o fato de o regimento interno ser instituído apenas sete anos após a instituição da CLDF. Esse fato será discutido mais tarde, quando analisaremos o nível de institucionalização da CLDF na última seção deste capítulo.

Com o novo modelo político instituído pela Constituição Federal de 1988 e pela LODF, o novo sistema político distrital é inaugurado. De maneira geral, as prerrogativas legislativas da CLDF são limitadas pelas iniciativas do Poder Executivo, da mesma forma que as assembleias estaduais e câmaras municipais. Mas, de certa forma, esta limitação é menor que no caso municipal e estadual, na medida em que a CLDF acumula ambas as prerrogativas destes dois níveis da federação. A maior capacidade legislativa da CLDF lhe confere *potencialmente* uma maior relevância institucional. O fato de pertencer a uma unidade da federação economicamente forte do ponto de vista *per capita*, lhe conferindo uma fatia orçamentária relativamente grande em relação às demais unidades federativas, é outra vantagem competitiva. Para que este ganho institucional seja efetivo, é preciso que esta Casa legislativa consiga utilizar de modo eficiente os seus recursos humanos, financeiros e de infraestrutura de maneira satisfatória.

Por outro lado, o pouco tempo institucional é, porém, uma desvantagem em dois sentidos, seja do ponto de vista da pouca experiência institucional, seja pela imagem negativa pela qual é vista pela sociedade, na medida em que esta ainda não assimilou a necessidade ou a importância da representatividade local para a democracia. Outra particularidade do modelo institucional-legal da CLDF que deve ser observado é a questão do tamanho institucional da CLDF. Esta organização legislativa pertence ao grupo das Casas legislativas estaduais com o menor número de parlamentares, total de 24 deputados distritais, juntamente aos outros dez estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte,

Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. O pequeno porte de uma organização legislativa pode ser um empecilho à institucionalização conforme favorece a informalidade tanto no processo legislativo quanto na organização administrativa e no funcionamento interno do parlamento. Em outros termos, podemos dizer que, em instituições pequenas, o custo operacional de manter regras formais e universais é grande em relação às facilidades ofertadas pelo atalho da informalidade nas transações e nas negociações internas.

### **2.3 Organização administrativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal e recursos físicos disponíveis**

A CLDF está organizada em duas grandes estruturas: a estrutura legislativa e a estrutura administrativa. A estrutura legislativa é composta pela *Mesa Diretora*, que é o órgão central diretivo da instituição, por dez *comissões permanentes*, e pelo *Plenário*. Os vinte e quatro deputados são os principais atores nesta estrutura e se dividem de forma alternada em um destes três locais. A parte legislativa não será detalhada nesta seção, pois será discutida posteriormente na Seção 2.5.

A estrutura administrativa também é dirigida pela Mesa Diretora por meio de um órgão colegiado auxiliar denominado informalmente de “Mesinha” e composto por cinco secretários-executivos indicados por cada membro da Mesa Diretora. Cada unidade administrativa da CLDF é subordinada a um dos membros da Mesa Diretora. As unidades de apoio e suporte à atividade legislativa são subordinadas à Terceira Secretaria: a Diretoria Legislativa, a Comissão dos Anais, a Diretoria Legislativa, etc. As unidades ligadas à função de administração financeira e execução orçamentária compõem a Segunda Secretaria, estando subordinadas ao Deputado que estiver neste cargo, como a Divisão de Administração e Finanças, o setor de Contabilidade e o Setor de Execução Orçamentária, entre outros. Já a Primeira Secretaria engloba as unidades ligadas à função de Recursos Humanos. A Vice-presidência engloba a Coordenadoria de Modernização e Informática, a Fascal – órgão que gerencia o plano de saúde dos servidores da CLDF – e a Comissão Permanente de Elaboração Orçamentária. Finalmente, a Presidência engloba a Coordenadoria de Polícia Legislativa, o Cerimonial, o Comitê de Planejamento Estratégico da CLDF, a Coordenadoria de Editoração e Produção Gráfica, a Comissão Permanente de Licitação e o Setor de Comunicação.

Assim, poder-se-ia observar que a ideia central da organização administrativa da CLDF seria compartilhar a gestão entre os cinco componentes da Mesa e coordená-las dentro

do órgão colegiado. No entanto, há uma regra informal entre os parlamentares no sentido de dividir de forma equitativa todos os cargos de chefia e assessoramento entre todos os 24 parlamentares. Desta forma, pode ocorrer, por exemplo, que a chefia da coordenadoria de polícia legislativa seja alocada por um parlamentar de um partido X, embora esta unidade esteja vinculada à presidência da CLDF, que estaria ocupada por um deputado do partido Y. Essa acomodação acabou por fragmentar ainda mais a organização administrativa da CLDF, podendo dificultar ainda mais a gestão das diversas unidades da Casa, bem como a comunicação interna entre elas quando as chefias sejam indicadas por parlamentares de partidos de dentro e de fora da coalizão de governo respectivamente. Essa questão será retomada na Seção 2.6, sobre a institucionalização da CLDF.

Uma solução alternativa para o imbróglio administrativo da CLDF poderia ser implantada a partir de duas ações: primeiramente, a partir de uma redistribuição de cargos comissionados, na qual a parcela de cargos comissionados relativos à estrutura administrativa ficasse restrita a servidores efetivos, se desvinculando assim da estrutura política. Os deputados continuariam a ratear entre a parcela de cargos na estrutura legislativa e nos gabinetes conforme arranjo atual. Isso teria a vantagem de garantir autonomia e continuidade administrativa, permitindo uma gestão de longo prazo em que as ações propostas tivessem uma gestão de processos, sem que o poder de nomeação dos deputados fosse perdido. Segundo, estipular um conjunto detalhado de critérios técnicos, gerais e específicos, para ser selecionado a um dos cargos de chefia e assessoria nas unidades administrativas, avançando assim na questão do profissionalismo. Já há critérios na CLDF para ser selecionado em cargo de chefia ou assessoramento, mas são critérios bem gerais e insuficientes, como ter experiência de um ano na unidade ou possuir formação na área.

A grande limitação da alternativa acima é política, pelo fato de esta esbarrar na questão central da gestão da CLDF, que é o fato de a distribuição de cargos ser uma fonte de poder para os parlamentares. Atualmente, a gestão da estrutura administrativa acaba por ser rateada, a cada dois anos, por critérios políticos baseados em barganhas (clientelismo). Tentar sobrepor o critério técnico ao político, insulando a estrutura administrativa da Casa é forçar a perda de poder por parte dos atores políticos, o que não é realista. A consequência imediata desse impasse é uma limitação à institucionalização, ao favorecer a barganha política e a descontinuidade administrativa. Essa questão será rediscutida posteriormente na Seção 2.6.

Em relação à estrutura física, a CLDF está bem suprida. A atual sede é recente, datando de 2010, e a distribuição de espaço supre de maneira adequada às necessidades organizacionais, embora um estudo que proponha uma reestruturação administrativa possa



otimizar ainda mais o espaço físico da Casa, além de melhorar a rotina de processos administrativos que permeia internamente a CLDF. Os recursos tecnológicos e materiais também estão bem servidos. O parlamento conta com computadores suficientes, na proporção de um computador por servidor, e os gabinetes parlamentares estão bem equipados com recursos físicos e assessoria própria para viabilizar a atividade parlamentar.

#### **2.4 A burocracia na CLDF**

O quadro de servidores da CLDF é composto atualmente por 712<sup>8</sup> pessoas distribuídas em seis diferentes cargos: auxiliar legislativo e assistente legislativo, de nível fundamental incompleto e completo respectivamente, técnico legislativo, de nível médio, e consultor legislativo, consultor técnico-legislativo e procurador legislativo, de nível superior, conforme descrito na tabela abaixo. Esta quantidade pode ser considerada pequena se considerarmos que o total de servidores efetivos da Câmara dos Deputados é de 1834<sup>9</sup>, quantidade mais de duas vezes superior. Mesmo que a Câmara dos Deputados possa não ser uma unidade comparativa adequada, uma vez que a quantidade de atribuições legislativas desta Casa seja bastante superior ao da CLDF, ainda sim esta cifra pode ser considerada pequena em relação ao total de funcionários *não* efetivos trabalhando no parlamento distrital. São atualmente 955 servidores não efetivos trabalhando na CLDF (entre servidores requisitados de outros órgãos do Governo federal ou do Governo do Distrito Federal - GDF ou servidores de livre provimento), correspondendo a quase 60% do total de servidores da Casa.

Essa divisão de servidores por regime de trabalho (entre efetivos e não efetivos) é uma questão envolta por polêmica. Por um lado, os servidores de livre provimento ou requisitados são indicados pelos deputados eleitos e a sua presença na CLDF pode (ou poderia) ser justificada por uma validade de representação. Por outro lado, a quantidade dos servidores deste grupo presentes na CLDF pode ser considerada um fator de *não* institucionalização, por dois motivos. Primeiramente, na medida em que há uma grande rotatividade de servidores deste grupo e muitos destes servidores ocupam cargos em unidades administrativas desta Casa, isso representa um forte fator de descontinuidade administrativa a

---

<sup>8</sup> Dados referentes a 26 de agosto de 2014, coletados no Setor de Pagamento da Divisão de Recursos Humanos da CLDF.

<sup>9</sup> Dados coletados em 4 de setembro de 2014, disponível em <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/TabelaEstatisticaEfetivos.pdf>>.

cada mudança de mesa. Segundo, dependendo da quantidade e da lotação de servidores de livre provimento em unidades administrativas, pode significar burla ao concurso público, quando constatado que os servidores nestas condições estiverem alocados em vaga ociosa de servidores concursados. Uma possível consequência desta divisão de servidores em diferentes carreiras pode gerar competitividade entre estes grupos ao invés da cooperação esperada.

**Tabela 1.** Distribuição de servidores da CLDF segundo o cargo.

<b>CargoEfetivo</b>	<b>Escolaridade do Cargo</b>	<b>QTD</b>	<b>%</b>
AUXILIAR LEGISLATIVO	Nível fundamental incompleto	128	18,0%
ASSISTENTE LEGISLATIVO	Nível fundamental completo	167	23,5%
TECNICO LEGISLATIVO	Nível Médio	222	31,2%
CONSULTOR LEGISLATIVO	Nível superior	53	7,4%
CONSULTOR TECNICO LEGISLATIVO	Nível superior	130	18,3%
PROCURADOR LEGISLATIVO	Nível superior	12	1,7%
<b>Total</b>		712	100,0%

**Fonte:** CLDF. Dados obtidos em 26 de agosto de 2014.

Em relação aos seis cargos efetivos, a distribuição dos servidores está descrita na Tabela 1 acima. Podemos constatar que uma parcela considerável, mais de 40%, do total de servidores encontra-se em cargos de nível fundamental, o que pode ser considerado um anacronismo em relação à tendência dos últimos vinte ou trinta anos de se terceirizar funções de nível fundamental, notadamente na área de segurança e de serviços gerais. De qualquer forma, esse fato passou a ser mudado na CLDF a partir de 2012, com o início do processo de readaptação destes servidores, e a futura extinção dos cargos quando da aposentadoria destes servidores.

Por outro lado, constata-se a pequena proporção de servidores de cargos cuja escolaridade de nível superior é requerida para preenchimento de vaga (consultor técnico-legislativo, procurador legislativo e consultor legislativo), menos de 30% do total, aquém da necessidade institucional da CLDF. Essa lacuna acaba sendo preenchida por técnicos legislativos, muitos dos quais possuindo nível superior (escolaridade além da prerrogativa do cargo) e por servidores de livre provimento e requisitados, o que se caracteriza por desvio de função. Essa distorção reforça a rivalidade entre os servidores da CLDF, não somente entre servidores efetivos e não efetivos, mas também entre servidores de nível superior e os demais servidores na disputa de cargos de chefia e assessoria, que seria uma prerrogativa, a priori, de

servidores de nível superior. Segue abaixo a Tabela 2, com a distribuição de servidores de nível superior, independentemente da escolaridade requerida para preenchimento do cargo.

**Tabela 2.** Distribuição de servidores da CLDF com nível superior segundo o cargo.

<b>CargoEfetivo</b>	<b>Total de Servidores por Cargo</b>	<b>Qtd de Servidores com nível superior</b>	<b>%</b>
AUXILIAR LEGISLATIVO	128	33	25,8%
ASSISTENTE LEGISLATIVO	167	71	42,5%
TECNICO LEGISLATIVO	222	188	84,7%
CONSULTOR LEGISLATIVO	53	53	100,0%
CONSULTOR TECNICO LEGISLATIVO	130	130	100,0%
PROCURADOR LEGISLATIVO	12	12	100,0%
LIVRE PROVIMENTO	871	307	35,2%
REQUISITADOS	84	51	60,7%
<b>Total</b>	<b>1667</b>	<b>487</b>	<b>29,2%</b>

**Fonte:** CLDF. Dados obtidos em 26 de agosto de 2014.

Para minimizar, ou mesmo reverter, as distorções mencionadas acima, uma alternativa viável seria a realização de concurso público para aumento de servidores efetivos, com a consequente redução de servidores de livre provimento. O fortalecimento da burocracia é condição necessária, mas não suficiente, para a institucionalização da CLDF, pelo menos no que tange ao processo administrativo desta Casa. Por outro lado, é importante que o parlamentar possua em seu gabinete uma assessoria de sua confiança, tendo a prerrogativa de livre escolha.

## **2.5 O processo legislativo na CLDF**

A Mesa Diretora trata-se de um órgão colegiado composto por cinco deputados escolhidos por eleição a cada dois anos para os cargos de Presidente, Vice-Presidente, Primeiro Secretário, Segundo Secretário e Terceiro Secretário. Há ainda três deputados suplentes. Cabe à Mesa Diretora coordenar e gerir as atividades legislativas desta Casa. As atribuições da Mesa Diretora estão descritas nos art. 39 e art. 40 do Regimento Interno. Em relação ao processo legislativo, a importância da Mesa Diretora é fundamental, tendo esta várias prerrogativas, como por exemplo: convocar sessão legislativa extraordinária, iniciar o processo legislativo em matérias de sua competência, promulgar emendas à Lei Orgânica, propor a ordem do dia das sessões e aprovar a proposta orçamentária da CLDF.

Os cinco cargos da Mesa Diretora, particularmente o de Presidente, são bastante disputados. Em geral a composição deste órgão procura contemplar a proporcionalidade de partidos e blocos presentes. Mas, conforme podemos ver na Tabela 3 abaixo, todos os cargos de Presidente da CLDF, entre 1991 e 2014, são de partidos que compõem a coalizão de governo (Poder Executivo).

**Tabela 3.** Composição da Mesa Diretora entre 1991 e 2014.

Período	Presidente		Vice-Presidente		1º secretário		2º secretário		3º secretário	
1991 / 1992	Salviano Guimarães	PSDB	Tadeu Roriz	PRTB	Pedro Celso	PT	José Ornellas	PL	Benício Tavares	PTB
1993 / 1994	Benício Tavares	PTB	Rose Mary Miranda	PMDB	Lucia Carvalho	PT	Peniel Pacheco	PDT	Claudio Monteiro	PPS
1995/ 1996	geraldo magela	PT	José Edmar	PMDB	Manoel de Andrade	PMDB	Edimar Pirineus	PMDB	Peniel Pacheco	PSDB
1997/ 1998	Lúcia Carvalho	PT	Luiz Estevão	PMDB	José Edmar	PMDB	Benício Tavares	PTB	João de Deus	PDT
1999/2000	EDIMAR PIRENEUS	PMDB	Gim Argelo	PMDB	Wasny de Roure	PT	Daniel Marques	PMDB	Benício Tavares	PTB
2001/2002	Gim Argelo	PMDB	EDIMAR PIRENEUS	PMDB	Maria José Maninha	PT	Carlos Xavier	PSD	João de Deus	PDT
2003/2004	Benício Tavares	PTB	Gim Argelo	PMDB	Paulo Tadeu	PT	Eliana Pedrosa	PFL	Izaci Lucas	PFL
2005/2006	Fabio Barcelos	-	Chico Floresta	PT	Wilson Lima	PRONA	José Edmar	PMDB	Peniel Pacheco	PDT
2007/2008	Alirio Neto	PPS	Paulo Tadeu	PT	Wilson Lima	PRONA	Brunelli	PFL	Dr. Charles	PTB
2009/2010	Leonardo Prudente	PFL	Cabo Patricio	PT	Wilson Lima	PRONA	Raimundo Ribeiro	PSDB	Milton Barbosa	PSDB
2011/2012	Patricio	PT	Dr. Michel	PP	Raad Mansur	PPL	Aylton Gomes	PP	Joe Valle	PSB
2013/2014	Wasny de Roure	PT	Agaciel Maia	PTC	Eliana Pedrosa	PPS	Professor Israel	PV	Aylton Gomes	PP

Fonte: CLDF, elaborada pelo autor.

Isso é um forte indicador de que a independência entre os dois poderes de fato não existe. O controle da presidência da Casa acaba por viabilizar um grande controle, tanto da agenda legislativa quanto da gestão e do orçamento da Casa legislativa. O Presidente da CLDF tem as prerrogativas descritas no art. 42 do Regimento Interno, entre as quais podemos destacar: fixar, de acordo com a Mesa Diretora, a ordem do dia das sessões e anunciar a da sessão seguinte ao término dos trabalhos; submeter matéria à discussão e à votação; organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados; distribuir as proposições e os processos às comissões; determinar a retirada de proposição da ordem do dia; autorizar a retomada de tramitação; e arquivar proposição, entre outras atribuições.

Em relação às comissões, pode-se dizer que há dez comissões temáticas compostas por cinco deputados efetivos e dois deputados suplentes cada. As primeiras nove comissões são: Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, Comissão de Assuntos Sociais - CAS, Comissão de Defesa do Consumidor - CDC, Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar - CDDHCEDP, Comissão de Assuntos Fundiários - CAF, Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC, Comissão de Segurança - CS, e Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo - CDESCTMAT. Por fim, a décima comissão

permanente foi criada oficialmente em 4 de janeiro de 2013, pela Resolução nº 261/2013, que altera o Regimento Interno da CLDF em relação aos art. 58 e art. 69-C: a Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle, que se constitui em uma iniciativa de fortalecimento da transparência da CLDF. Esta comissão recém-criada será analisada com mais detalhes na Seção 2.6, pois se trata de uma das ações de transparência, que podem vir a conferir institucionalização a esta Casa, implementadas recentemente. Completam ainda a estrutura legislativa a Ouvidoria, a Corregedoria e os vinte e quatro gabinetes parlamentares.

Diferentemente do caso norte-americano<sup>10</sup>, em que o critério de antiguidade prevalece para efeito da composição das comissões, gerando *expertise* diferenciada, conforme a área de atuação do parlamentar em uma das comissões, no caso distrital prevalece o critério da proporcionalidade, conforme Lei Orçamentária Anual, art. 68, § 1º, segundo o qual a composição deve seguir a representação proporcional aos partidos e/ou blocos que compõem a Casa. Esse critério acaba por contemplar apenas demandas políticas e não observa questões técnicas. Isso pode ser observado na Tabela 4 abaixo.

---

<sup>10</sup> Ver Polsby (1968).

**Tabela 4.** Composição da CCJ para os cargos de Presidente e Vice-Presidente segundo partido e condição (partido do Governador, situação, oposição).

ano	Cargo	Membros Titulares	Partido	Condição
1991	Presidente	Peniel Pacheco	PSDB	Situação
	Vice-Presidente	Claudio Monteiro	PRP	Situação
1992	Presidente	Peniel Pacheco	PSDB	Situação
	Vice-Presidente	Claudio Monteiro	PRP	Situação
1993	Presidente	Manoel de Andrade	PMDB	Situação
	Vice-Presidente	Claudio Monteiro	PRP	Situação
1994	Presidente	Tadeu Roriz	PPB	Situação
	Vice-Presidente	Agnelo Queiroz	PCdoB	Oposição
1995	Presidente	Luis Estevão	PMDB	<b>Oposição</b>
	Vice-Presidente	João de Deus	PDT	Situação
1996	Presidente	João de Deus	PDT	Situação
	Vice-Presidente	Renato Rainha	PL	Oposição
1997	Presidente	Renato Rainha	PL	Situação
	Vice-Presidente	Geraldo Magela	PT	Situação
1998	Presidente	Wasny de Roude	PT	Situação
	Vice-Presidente	José Edmar	PMDB	Oposição
1999	Presidente	Anicéia Machado	PSDB	Situação
	Vice-Presidente	Renato Rainha	PL	Situação
2000	Presidente	Wilson Lima	PSD	Situação
	Vice-Presidente	Alírio Neto	PPS	Situação
2001	Presidente	José Rajão	PSDB	Situação
	Vice-Presidente	Lúcia Carvaslho	PT	Oposição
2002	Presidente	José Rajão	PSDB	Situação
	Vice-Presidente	Lúcia Carvaslho	PT	Oposição
2003	Presidente	Brunelli	PFL	Situação
	Vice-Presidente	Eurídes Brito	PMDB	Partido Governador
2004	Presidente	Pedro Passos	PMDB	Partido Governador
	Vice-Presidente	Wilson Lima	PSD	Situação
2005	Presidente	Brunelli	PFL	Situação
	Vice-Presidente	Chico Leite	PT	Oposição
2006	Presidente	Brunelli	PFL	Situação
	Vice-Presidente	Chico Leite	PT	Oposição
2007	Presidente	Eurídes Brito	PMDB	Situação
	Vice-Presidente	Chico Leite	PT	Oposição
2008	Presidente	Eurídes Brito	PMDB	Situação
	Vice-Presidente	Chico Leite	PT	Oposição
2009	Presidente	Rogério Ulisses	PSB	Situação
	Vice-Presidente	Raad Mansur	PFL	Situação
2010	Presidente	Raad Massouh*	PFL	Situação
	Vice-Presidente	Cristiano Araújo	PTB	Situação

2011	Presidente Vice-Presidente	Chico Leite Welligton Luiz	PT PMDB	Partido Governador Situação
2012	Presidente Vice-Presidente	Chico Leite Robério Negreiros	PT PMDB	Partido Governador Situação
2013	Presidente Vice-Presidente	Chico Leite Robério Negreiros	PT PMDB	Partido Governador Situação
2014	Presidente Vice-Presidente	Chico Leite Robério Negreiros	PT PMDB	Partido Governador Situação

**Fonte:** CLDF. Elaborada pelo autor.

Observe que, via de regra, os cargos de Presidente e Vice-presidente mudam a cada eleição, ano a ano. Além disso, para o cargo de Presidente da CCJ, é quase sempre escolhido um parlamentar que pertence à base de coalizão de governo. Apenas uma exceção ocorreu no ano de 1995, na gestão do governador Cristovam Buarque (PT), quando o presidente da CCJ escolhido foi da oposição (PMDB). De qualquer forma, o critério de antiguidade *não* é contemplado para efeito de seleção de Presidente ou Vice-presidente, tampouco para seleção dos membros que farão parte da comissão, seja por causa da utilização do critério de proporcionalidade que não garante a presença de um membro atual na legislatura seguinte, dependendo da proporcionalidade do partido ao qual o parlamentar é vinculado na eleição seguinte, seja pela grande rotatividade de deputados eleitos a cada legislatura. Isso não impede que, excepcionalmente, algum parlamentar se especialize em alguma área. Foi o caso, por exemplo, da parlamentar Érika Kokay (PT), que permaneceu como membro da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania por oito anos, entre 2003 e 2010, nos dois mandatos em que esteve como deputada distrital. Neste período, a deputada foi vice-presidente por dois mandatos e presidente por cinco mandatos. Atualmente exercendo o mandato de deputada federal, Érika Kokay se mantém na comissão de Direitos Humanos na Câmara Federal.

Além disso, algumas comissões são objeto de interesse de partidos e/ou de governos. A Comissão de Assuntos Fundiários foi objeto de forte interesse do PMDB durante a gestão Joaquim Roriz (PMDB), em seus dois mandatos, entre 2001 – quando foi criada, no terceiro ano da primeira gestão – e 2006 – quarto ano de sua segunda gestão, após a reeleição. Nestes seis anos todos, os presidentes desta comissão foram do partido do governador. Além disso, coincidências à parte, muitos projetos de lei sobre regulamentação fundiária foram discutidos e aprovados no período acima.

Outra comissão que foi objeto de forte interesse partidário foi a Comissão de Direito do Consumidor, criada também em 2001. Em quatorze anos de existência, a

Presidência desta comissão foi ocupada nada menos por 11 parlamentares do Partido dos Trabalhadores, correspondendo a 78,6% dos mandatos anuais. Um dos grandes temas discutidos nesta comissão foi a questão do “cartel dos combustíveis”, que também foi objeto de estudo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

As comissões são parte importante do processo legislativo, uma vez que recebem e avaliam as proposições de leis em função de sua juridicidade, sua disponibilidade orçamentária e seu mérito. As duas comissões mais demandadas são a CCJ e a CEOF, por avaliarem respectivamente a juridicidade e a questão orçamentária. Todas as proposições passam pela primeira e grande parte delas passa pela segunda comissão. As demais comissões, oito no total, se dividem quanto à avaliação de mérito, e por isso são menos demandadas que as demais, apenas quando o objeto de apreciação corresponder à área de especialização da comissão.

Mas a grande arena decisória da Câmara Legislativa do Distrito Federal se chama *Plenário*. Por ser uma Casa legislativa de pequeno porte, com vinte e quatro deputados distritais, e ter uma representação partidária extremamente fragmentada, com vários partidos representados ao longo das seis legislaturas de sua história, a CLDF prioriza o Plenário como fórum de decisões e, de certo modo, centralizando o poder neste fórum. Há inclusive uma máxima informal que é dita nos corredores: “O plenário é soberano!”. As questões polêmicas advindas das comissões são decididas no Plenário. Além disso, outra instância decisória existente, o Colégio de Líderes, acaba por funcionar como um mini-plenário, por causa da grande quantidade de partidos representados. Nesta sexta legislatura, por exemplo, podemos observar doze partidos representados na CLDF, o que confere uma média de dois deputados por partido. Segue abaixo, na Tabela 5, a evolução da quantidade de partidos representados nas seis legislaturas.



**Tabela 5.** Distribuição dos parlamentares segundo o partido, por legislatura.

1a legislatura		2a legislatura		3a legislatura		4a legislatura		5a legislatura		6a legislatura	
PARTIDOS	QTD	PARTIDOS	QTD	PARTIDOS	QTD	PARTIDOS	QTD	PARTIDOS	QTD	PARTIDOS	QTD
Pc do B	1	PL	1	PT	5	PT	6	PL	1	PDT	2
PL	1	PT	6	PMDB	6	DEM	1	PP	1	PEN	1
PMDB	5	PMDB	9	PFL	2	MDB	8	PR	1	PMDB	4
PPB	3	PDT	3	PPB	1	PDT	1	PT	4	PP	3
PPS	1	PPB	1	PPS	1	PFL	3	PMDB	3	PPS	1
PRB	1	PTB	2	PSB	1	PL	1	PDT	1	PR	1
PRP	1	PSDB	2	PSD	3	PPS	1	PFL	4	PRB	1
PSDB	4			PTB	3	PRONA	2	PMN	1	PRTB	1
PT	5			PSDB	2	Sem partido	1	PPS	1	PT	6
PTB	1							PRP	1	PTB	2
PTR	1							PSB	1	PTC	1
								PTB	2	PV	1
								PSDB	3		
<b>Total de Partidos</b>	11	7		9		9		13		12	
<b>Média assentos / partido</b>	2,18	3,43		2,67		2,67		1,85		2,00	

FONTES: CLDF, elaborada pelo autor.

Uma consequência da fragmentação partidária descrita acima, aliada à pequena quantidade de deputados, favorece fortemente o uso de regras informais nas deliberações legislativas e, nesse sentido, dificulta a institucionalização desta Casa legislativa, conforme discutiremos na seção a seguir. Isso se deve ao fato de as comissões e o Colégio de Líderes ficarem esvaziados politicamente. As discussões, via de regra, acabam sendo levadas e decididas no Plenário, que praticamente se reduz à grande instância decisória do Poder Legislativo.

## 2.6 A trajetória de institucionalização da CLDF

Como avaliar (e cobrar) a institucionalização de uma Casa legislativa iniciada há tão pouco tempo e em um período tão particular da nossa história como no processo de redemocratização brasileiro após vinte e um anos de regime militar? Como pudemos verificar ao longo deste capítulo, a curta experiência institucional vivida pela CLDF está cercada de vícios e especificidades da cultura política brasileira, como clientelismo, particularismo e patronagem, que acabaram por negativar a imagem da CLDF. Estas particularidades se tornam presentes na CLDF principalmente a partir do uso político das estruturas da Casa, dado pelo fatiamento e pela fragmentação das diversas chefias e assessorias das unidades administrativas da Casa, limitando ou mesmo impedindo o processo de institucionalização.

Há ainda a questão do controle político da CLDF por parte do Poder Executivo, que pôde ser constatada pela influência deste poder na indicação de deputados a cargos importantes, como Presidente da Mesa Diretora e Presidente da CCJ, como também pela formação de uma coalizão majoritária na Casa, que controla a gestão da Casa e o processo legislativo. O controle do Poder Legislativo pelo Poder Executivo será reavaliado no Capítulo 4, no sentido de verificar como este controle se manifesta na produção legislativa.

Além disso, podemos dizer que o pouco tempo institucional acabou por limitar ou mesmo impedir a legitimação da CLDF junto à sociedade, agravando ainda mais sua imagem já desgastada. A sociedade ainda não compreendeu ou aceitou o conceito de representatividade local que motivou a criação do Poder Legislativo distrital, ainda mais após o evento recente de corrupção ocorrido em 2010, denominado como “Mensalão do DEM”. Podemos citar eventos similares ocorridos no Congresso Nacional sem que a Câmara ou o Senado tenham perdido legitimidade. A longa história institucional destes órgãos contribuiu para legitimá-los junto à sociedade, ainda mais depois do fim do regime militar em 1985.

É preciso, no entanto, relativizar a questão da institucionalização da CLDF. Durante os pouco mais de vinte anos de existência, houve também alguns eventos no sentido de agregar institucionalidade a esta Casa de leis. Podemos observar o desenvolvimento de uma burocracia institucional dentro da CLDF. Falta ainda autonomia administrativa para que esta burocracia seja consolidada, mas é necessário ressaltar a burocracia ativa, bem qualificada e bem remunerada. Em relação à estrutura física e aos recursos materiais, a CLDF encontra-se bem servida, com sede nova e recursos suficientes para que o Poder Legislativo possa desempenhar o seu papel. Podemos citar ainda algumas ações de transparência que vêm sendo desenvolvidas como a disponibilização de informações na internet sobre vários assuntos de interesse da sociedade, tais como: divulgação das leis aprovadas, informações sobre verbas indenizatórias, licitações, contratos, gastos com pessoal, etc. Houve a regulamentação da Lei de Acesso à Informação em nível distrital. A criação da Comissão Permanente de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle trouxe um canal adicional junto à sociedade para desenvolver a questão da transparência e da fiscalização dentro desta Casa.

Neste sentido, é preciso avaliar a questão da institucionalização da CLDF com cuidado, sem cair em uma polarização rasa. Há elementos positivos e negativos a serem avaliados no processo de institucionalização da CLDF, e nesse sentido é importante ponderá-los todos de forma a ter um diagnóstico adequado sobre a CLDF. Podemos buscar vários modelos disponíveis na literatura de Ciência Política que discutem sobre institucionalização

legislativa, alguns dos quais foram discutidos no capítulo anterior. Um dos primeiros modelos que apareceram foi o de Polsby (1968), que discutiu o caso da câmara norte-americana. Este modelo não se adequa ao caso da CLDF. O autor parte da premissa de que o parlamentar deseja fortemente reeleger-se, fazer carreira legislativa e profissionalizar-se, e este processo de profissionalização contribuiria para a institucionalização. O parlamentar distrital não visa à reeleição, mas a eleição (“ascensão”) em outros cargos. A CLDF é vista como uma porta de entrada para o mundo político regional, quando, após certo tempo (uma, duas ou quem sabe três legislaturas) de “estágio” e visibilidade, acaba por tentar voos em carreiras consideradas de maior porte, como a de deputado federal, secretário distrital ou mesmo governador. Em outro estudo, Squire (1992) analisou o caso da Assembleia da Califórnia e constatou o fato acima, de que os parlamentares de lá buscavam cargos hierarquicamente “superiores”, sendo esta busca feita de maneira que os deputados não se preocupassem em desenvolver normas universalistas.

Volpe (2006) analisou a trajetória institucional da CLDF, em sua dissertação de mestrado. Em um primeiro momento, tentou estudar o processo de institucionalização desta Casa e constatou a grande dificuldade em avaliar esta questão devido à falta de informações disponíveis na CLDF que pudessem viabilizar a análise. Volpe (2006) considerou, no entanto, que a institucionalização sob a ótica norte-americana é inadequada para avaliar as particularidades do Poder Legislativo nacional e subnacional, por não considerar especificidades do sistema político brasileiro. Neste sentido, sugere que novos estudos que abordem o funcionamento interno do Poder Legislativo e a relação deste com o Poder Executivo sejam realizados para viabilizar e aprofundar o conhecimento sobre a institucionalização da CLDF e de outras Casas de leis.

Podemos destacar um estudo posterior, na dissertação de mestrado desenvolvida por Luz (2009), já comentada no Capítulo 1. Neste trabalho, o autor construiu um modelo quantitativo para avaliar a CLDF e as assembleias estaduais, baseando-se em seis dimensões (*interação, insulamento, aderência, complexidade, pluralismo e autonomia*). O grau de institucionalização proposto evoluiu de 1,0, em 1991, para 3,75, em 2007. Trata-se de um grau de institucionalização mediano, em torno de 62,5% do máximo. Embora o crescimento do indicador tenha sido expressivo no período, ele não evoluiu de forma homogênea. Entre 1991 e 2002, o indicador varia entre os valores 1,0 e 2,0. A partir de então, o indicador evoluiu de forma expressiva até o patamar de 3,75.

A CLDF atingiu grau baixo em uma dimensão: *insulamento burocrático*. Esta dimensão avalia o número de cargos via patronagem e por meio de concurso público. Este foi,

segundo Luz (2009), o “calcanhar de Aquiles” da avaliação institucional da CLDF, adquirindo, em 2007, um valor de 0,25 (em uma escala de zero a um). Isto se deve, segundo o autor, ao fato de que “a patronagem estabeleceu-se como estratégia eficiente para ampliar a rede de influencia dos deputados distritais”. Por outro lado, do ponto de vista positivo, a CLDF obteve, em 2007, grau máximo em duas dimensões: *interação* e *aderência*. Enquanto a dimensão *interação* mede a utilização de instrumentos efetivos de interação com a sociedade, a dimensão *aderência* verifica se o Poder Legislativo estaria sendo capaz de obrigar os seus membros a observar as regras vigentes. A CLDF obteve escore mediano (0,50) nas demais dimensões avaliadas: *complexidade* (verifica se o funcionamento das comissões permanentes permite a divisão e a especialização de trabalho), *pluralismo* (verifica o poder do Presidente da Mesa, Colégio de Líderes, e como é feita a distribuição de cadeiras nas comissões permanentes), e *autonomia* (avalia a influência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo por meio da reação ao veto, das Comissões Parlamentares de Inquérito e das licenças parlamentares).

Qualquer modelo proposto para avaliar uma realidade, por ser uma simplificação, acaba por priorizar algumas dimensões em relação a outras, que poderiam ser incluídas. Pode-se dizer que algumas variáveis deixaram de ser avaliadas no modelo de Luz (2009), como a questão dos cargos em comissão na dimensão *insulamento*. Esta variável é muito importante na lógica política de cooptação da burocracia por parte dos parlamentares, na medida em que serve como instrumento de barganha e de controle na gestão administrativa da CLDF. De qualquer forma, o autor contribui ao trazer à discussão uma nova metodologia para avaliar a institucionalização legislativa por meio de indicadores.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho é o estudo de caso. Esta técnica é recomendada quando o objetivo do trabalho é estudar com profundidade uma unidade individual, que pode ser uma pessoa, um grupo, um lugar (país ou região) ou uma instituição, como no caso desta dissertação. Segundo Rueschemeyer (2003), embora os estudos de caso sejam vistos de maneira negativa por alguns pesquisadores, estes podem trazer algumas contribuições teóricas importantes: além da rejeição de hipóteses e de proposições levantadas as quais o caso avaliado tenha evidenciado diferenças significativas, ou do aumento de credibilidade de proposições e hipóteses as quais o caso avaliado tenha confirmado, o estudo de caso pode contribuir para geração e verificação de novas hipóteses a partir da análise, por exemplo, de dados longitudinais da unidade avaliada no estudo de caso. Podemos citar o caso de Polsby (1968) que, como estudo de caso sobre a institucionalização do congresso estadunidense, serviu como modelo para vários estudos subsequentes sobre a trajetória institucional de outras organizações legislativas.

A pergunta central deste trabalho é avaliar a relação entre a evolução institucional e a produção legislativa da CLDF. Em virtude da pequena quantidade de estudos sobre o Poder Legislativo subnacional, o objetivo fundamental não é testar as diversas teorias sobre institucionalização legislativa, mas, sim, levantar aspectos e variáveis relevantes da institucionalização legislativa desta Casa de leis que vêm influenciando o processo legislativo e deste modo contribuir para literatura em Ciência Política que verse sobre este assunto.

Este trabalho pode então ser definido como um estudo de caso longitudinal sobre a CLDF com corte temporal entre a fundação da instituição, 1991, e o terceiro ano da sexta legislatura, 2013. O período de tempo compreendido no estudo é relativamente curto do ponto de vista institucional, mas possibilita a elaboração de um primeiro retrato preliminar que nos permita inferir possíveis tendências sobre a evolução institucional e o processo legislativo desta organização. O trabalho consiste basicamente em, baseando-se na literatura existente sobre institucionalização e sobre produção legislativa, construir e analisar alguns indicadores que possam dar um retrato fidedigno destes dois conceitos e da relação entre eles.

Este capítulo está dividido em três partes. A primeira parte consiste em uma breve discussão sobre os indicadores e o papel destes para descrever e avaliar determinado fenômeno. Essa discussão será baseada nos Capítulos 5 e 6 do livro *The Oxford Handbook of Political Methodology*, de Box-Steffensmeier, Brady e Collier (2008). A segunda parte

consiste na apresentação dos indicadores selecionados para avaliar a evolução institucional e a produção legislativa na CLDF. Nesta seção também discutiremos a importância, as finalidades e as limitações de cada indicador, de modo a nortear a análise destes indicadores, a ser realizada no próximo capítulo. Finalmente, na Seção 3.3, a coleta de dados sobre a CLDF será abordada de forma sistemática, de modo a descrever o processo de levantamento dos dados que compõem os indicadores, a fonte utilizada, a construção do banco de dados com os indicadores avaliados, bem como possíveis problemas e limitações encontrados durante este processo.

### **3.1 Indicadores sociais e mensuração**

Em Box-Steffensmeier, Brady e Collier (2008) são discutidos vários tópicos relevantes sobre metodologia científica em Ciência Política. Os Capítulos 5 e 6 desta obra tratam da questão de indicadores em Ciência Política, que nortearão as discussões neste trabalho. No Capítulo 5, escrito por Gary Goertz, é discutida a questão sobre a construção e a avaliação de indicadores. Segundo este autor, indicadores são medidas, geralmente quantitativas, utilizadas para traduzir um conceito abstrato em uma escala numérica, permitindo que o desempenho das unidades de observação (indivíduos, instituições ou regiões, por exemplo) possa ser comparado e avaliado. Nas ciências sociais aplicadas, entre as quais a Ciência Política, os indicadores podem ser utilizados para descrever de maneira sucinta aspectos da realidade social ou política de interesse.

A mensuração de indicadores sociais assume, no entanto, uma importância adicional em relação aos indicadores provenientes das ciências naturais ou físicas. Enquanto as variáveis físicas, como distância, tempo ou peso, podem ser observadas diretamente, assumindo valores de maneira direta e natural, isso não costuma ocorrer nas ciências sociais. Geralmente, as variáveis importantes em Ciência Política e nas demais ciências sociais, em geral, são ditas latentes, isto é, não podem ser mensuradas diretamente, como nas ciências naturais. As variáveis sociais são, majoritariamente, “construídas” a posteriori, tendo como base dois pontos chave: a definição prévia de um conceito elaborado de acordo com determinada teoria disponível na literatura e da forma como este conceito é traduzido em uma medida quantitativa que definirá o indicador. Neste sentido, é possível encontrar dois ou mesmo vários indicadores para medir uma determinada variável.

Outra etapa importante na construção do indicador consiste no processo de traduzir o conceito que embasa o indicador em termos quantitativos. Em outras palavras, é necessário construir uma escala, discreta ou contínua, que descreva os diferentes valores que possam ser assumidos pelo indicador e que possam ser interpretados de forma clara e consistente com o conceito. Nesta etapa, devem-se especificar os pontos mínimo e máximo da escala e a forma como a variável evolui entre estes valores (como, por exemplo, linearmente ou exponencialmente). A interpretação dos valores mínimo e máximo, bem como os valores intermediários desta escala, devem ser consistentes com o conceito a ser medido. Particularmente, pode-se dizer que o valor máximo da escala deve coincidir com o “tipo ideal” deste conceito, da mesma forma que o ponto mínimo deve coincidir com a “ausência” completa das características da categoria a ser medida. Outra interpretação desejável é interpretar o impacto ou o significado da variação positiva ou negativa de uma unidade nesta escala para a categoria estudada.

No Capítulo 6, Simon Jackman discute duas medidas-chave usadas para avaliar o sucesso de uma medição: *confiabilidade* e *validade*. Estas medidas foram desenvolvidas no contexto da Psicometria, área da Psicologia responsável pela elaboração, avaliação e construção de testes psicológicos, mas podem ser generalizadas em aplicações das ciências sociais quando se deseja adaptar indicadores e “construtos” sociais. Confiabilidade mede a “precisão” de uma determinada medida (“indicador” ou “estatística”). Em outras palavras, confiabilidade é inversamente proporcional à variância de um indicador. Quanto maior a variância, menor será a confiabilidade e vice-versa.

Quanto à validade, ainda segundo Simon Jackman, trata-se de uma medida que está associada à avaliação de viés. Mais especificamente, esta medida procura avaliar se um determinado estimador é viesado ou não. Em termos estatísticos, um estimador é dito não viesado quando, dada a distribuição de probabilidade deste estimador,  $E(\hat{\theta})=\theta$ . Assim, um estimador (ou “indicador”) é dito válido quando medir exatamente (e apenas) o conceito que queremos que ele meça.

### **3.2 Indicadores legislativos**

Os indicadores legislativos, da mesma forma que os demais indicadores sociais e políticos, são definidos e elaborados para estimar variáveis latentes, que não são diretamente

observáveis. Desta forma, a construção destes indicadores se dá a partir de conceitos e teorias na literatura acadêmica em Ciência Política.

Pode-se dizer que a literatura sobre o Poder Legislativo federal já se encontra bastante consolidada, na qual podemos encontrar vários estudos e artigos com indicadores avaliados sobre o Congresso Nacional, sobretudo sobre a Câmara dos Deputados. Em relação ao Senado Federal e às assembleias estaduais, dentro das quais podemos inserir a Câmara Legislativa, o volume de trabalhos envolvendo indicadores é bem menor. Neste sentido, o presente trabalho consiste em propor e em avaliar um conjunto de dezoito indicadores sobre a CLDF, muitos dos quais já presentes na literatura brasileira e internacional, conforme descrito na Tabela abaixo:

**Tabela 6.** Indicadores propostos.

OBS	Categoria	Indicador
1	<b>Eficiência</b>	% de Leis aprovadas
2		Tempo médio de tramitação
3	<b>Relações institucionais Executivo - Legislativo</b>	Tamanho da Coalisão (%)
4		% de leis aprovadas pelo executivo
5		% de Leis orçamentárias aprovadas pelo Poder executivo
6		% de Leis vetadas
7		% de Presidencias de Comissões - Coalisão
8		Tempo Médio de Tramitação das leis aprovadas por tipo de iniciativa
9	<b>Qualidade</b>	% de Leis substantivas aprovadas
10		% de Leis Revogadas
11		Duração média das leis até o revogamento
12		% de Adin
13		Duração média das leis até ocorrência das Adins
14	<b>Representatividade</b>	% de Leis aprovadas pela Oposição
15		% de Presidencias de Comissões - Oposição
16		Índice de Concentração Partidária
17	<b>Institucionalização</b>	Rotatividade de Parlamentares por Legislatura
18		Número Médio de Mandatos por Legislatura

Os dezoito indicadores estão agrupados em cinco grandes áreas, conforme o tema a que se vinculam. Todos serão calculados anualmente, entre 1991 e 2013. A primeira grande área é *eficiência*. O conceito de eficiência está associado à economicidade e será medido a partir de dois indicadores. O primeiro indicador, *percentagem de leis aprovadas*, é definido



como a razão percentual entre o total de leis sancionadas ou promulgadas e o total de projetos de leis apreciados. Já o segundo indicador, *tempo médio de tramitação*, refere-se ao tempo médio de tramitação dos projetos que se transformaram em leis. O tempo de tramitação de um projeto de lei é definido pelo tempo, *em meses*, definido pela diferença entre a data da leitura em Plenário e a data de sanção (ou promulgação) da lei. Estes dois indicadores são definidos como indicadores de eficiência na medida em que podem ser percebidos como a parcela efetiva de “trabalho legislativo”. No caso do primeiro indicador, um percentual de 70% de leis aprovadas pode ser interpretado como uma perda de 30% do trabalho despendido (ineficiência). Em relação ao segundo indicador, pode-se avaliar o quão longo ou o quão rápido se leva para que um projeto seja transformado em lei. Esses indicadores dão um primeiro retrato da produção legislativa da CLDF, mas deve-se ter cuidado com uma interpretação muito rigorosa destes indicadores, na medida em que se trata de um trabalho de apreciação de leis, com diferentes temas, com diferentes complexidades e com relevâncias políticas. Esses indicadores poderiam ser mais bem avaliados em perspectiva comparada, em conjunto com outras assembleias legislativas.

A segunda dimensão de indicadores avaliados refere-se às *relações entre os poderes Executivo e Legislativo*. Este tema possui uma grande quantidade de estudos na literatura em âmbito federal (Presidência da República e Congresso Nacional) e gerou grandes debates sobre o modelo político pós-1988. O grande objetivo destes estudos consistiu em avaliar a pertinência do Poder Legislativo diante de um Poder Executivo bastante fortalecido pela Constituição Federal de 1988, conforme descrito no Capítulo 1. O debate também ocorre em âmbito estadual, a partir do trabalho desenvolvido por Abrúcio (1998), sobre os *barões da federação*, e por Fabiano Santos (2001). Desta forma, os seis indicadores desta dimensão se propõem a analisar a influência do Poder Executivo no Poder Legislativo distrital, e qual a relevância deste no contexto político do Distrito Federal.

O segundo indicador, *percentagem de leis aprovadas pelo Executivo*, é bastante conhecido na literatura de Ciência Política como *taxa de sucesso* do Poder Executivo. É definido como a razão percentual entre projetos de leis de autoria do Executivo aprovados sobre o total de projetos de leis apreciados. Um percentual alto indica uma forte influência do Poder Executivo na arena legislativa. O terceiro indicador, *percentagem de leis orçamentárias aprovadas pelo Executivo*, é um indicador que deve ser lido em conjunto ao indicador anterior, com o propósito de “corrigi-lo”, retirando-se as leis de prerrogativa exclusiva do Poder Executivo que podem “inflacionar” a influência deste Poder na arena legislativa. Como leis orçamentárias, considerou-se não apenas as três leis ditas orçamentárias (Plano

Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), como as demais leis de finanças públicas que são indiretamente associadas a orçamento, como leis associadas à estimativa de receita, e operações de crédito. O quarto indicador, *percentagem de vetos*, é definido como a razão entre vetos do governador (que foram mantidos pelo Poder Legislativo) sobre total de leis aprovadas, fornece uma percepção sobre a utilização do poder do Executivo em vetar leis que não são do seu interesse político. Um valor muito alto deste indicador pode significar falta de diálogo na relação entre os dois poderes, enquanto um valor muito baixo deste indicador pode sugerir subserviência do Poder Legislativo em relação ao poder Executivo.

Os três indicadores desta dimensão, que foram citados acima, bem como o quinto indicador, que é descrito logo abaixo, estão de certa forma relacionados ao primeiro indicador, *tamanho da coalizão (%)*, que consiste na razão entre parlamentares que compõem a base do governo e o total de parlamentares. Quanto maior este indicador, maior será a capacidade do Poder Executivo em aprovar leis do seu interesse e vetar leis contrárias ao seu interesse. Da mesma forma, quanto maior for a coalizão de governo, maior será o controle deste nas Presidências das comissões permanentes, que é exatamente o quinto indicador, *percentagem de Presidências de comissões dentro da coalizão*.

O sexto indicador, *tempo médio de tramitação dos projetos que se transformaram em lei por iniciativa* (Poder Executivo, parlamentares da coalizão, deputados da oposição), é também um indicador que avalia as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, na medida em que mede a assimetria nesta relação entre os referidos Poderes pode se refletir nos deputados nos tempos de tramitação de projetos de autoria do próprio Poder Executivo, como na tramitação de deputados governistas ou de deputados oposicionistas. De maneira geral, estes indicadores retratam fortemente como o Poder Legislativo vem exercendo o seu papel e a sua autonomia em face de um Poder Executivo fortalecido.

O terceiro grande tema é o da *qualidade*. Esta dimensão procura avaliar de forma indireta a qualidade das leis produzidas a partir de cinco indicadores. O indicador *percentagem de leis substantivas aprovadas* avalia o conteúdo das leis aprovadas. As leis são classificadas entre *leis substantivas*, que possuem conteúdo, influenciando de algum modo a sociedade a partir da proposição, da alteração ou da exclusão de políticas públicas, da regulamentação do comércio, da tributação ou da mobilidade urbana, apenas para citar alguns exemplos, ou são classificadas em *leis simbólicas*, que não afetam a sociedade, como a inclusão de datas comemorativas, cidadão honorário ou mesmo leis que “autorizam” o

governo a fazer determinada ação<sup>11</sup>. Estas leis não mudam a realidade social do Distrito Federal, e, portanto, são consideradas apenas simbólicas. O segundo indicador, *percentagem de leis revogadas*, descreve a porcentagem de leis aprovadas em um determinado momento e revogadas posteriormente. O parâmetro de avaliação é o conjunto de leis aprovadas por ano. Se, por exemplo, cem leis foram aprovadas em 1997 e destas, trinta foram revogadas, o percentual de leis revogadas é de 30%. Esse é um indicador de qualidade no seguinte sentido: se uma lei é revogada é porque ou não foi efetiva (precisando ser substituída ou alterada por outra lei) ou foi revogada por questões políticas, deixando de ser efetiva para um determinado público-alvo. Desta forma, a revogação de uma lei reflete de alguma maneira perda de efetividade. O terceiro indicador, *duração média das leis até a revogação*, pode ser definido como a duração média das leis que sofreram revogação da lei, sendo calculado como o tempo, em anos, entre a *data de sanção* (ou promulgação) de uma lei e a *data de sua revogação*, deve ser interpretado em conjunto com o segundo indicador. Quanto menor o tempo de “duração” de uma lei (entre sua criação e sua revogação) pior é a sua “qualidade”.

O quarto e o quinto indicadores, *percentagem de Adins*<sup>12</sup> e *duração média das leis até ocorrência de Adins* são definidos de forma similar aos dois indicadores anteriores sobre revogação. O quarto indicador é medido como a porcentagem de proposições aprovadas no ano  $i$  em que sofreram Adin sobre o total de leis aprovadas no ano  $i$ . Assim, se no ano  $x$  foram aprovadas mil leis e destas, cem leis sofreram Adin, este indicador será a razão percentual entre estes dois valores, sendo igual a 10%. Repare que a Adin pode ocorrer no ano  $x$  ou em algum ano posterior (ano  $x+1$ ,  $x+2$ ,  $x+3$ , etc.). Isso dependerá do tempo de tramitação do processo de Adin no Supremo Tribunal Federal - STF. Eles medem a qualidade no processo legislativo de formação de uma lei. O quinto indicador mede justamente este tempo de tramitação e é definido como o tempo entre a data de sanção (ou promulgação) e a data do veredito no julgamento no STF. Se o processo legislativo ocorrer de forma tecnicamente perfeita ou satisfatória, com o controle de constitucionalidade sendo exercido adequadamente pela CCJ, não deveriam ocorrer Adins, ou pelo menos sua ocorrência deveria ser bem pequena. Uma proporção alta de Adins aponta para falhas no processo legislativo. Em relação ao quinto indicador, *tempo médio de aparecimento de uma Adin*, quanto menor for este

---

<sup>11</sup> Algumas leis são propostas por parlamentares em assuntos de prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, não tendo, portanto, eficácia alguma no sentido obrigá-lo a realizar determinada ação. Estas leis serviriam apenas para tentar “mostrar” ao eleitor que o parlamentar propôs determinado projeto, jogando a responsabilidade de realizar a ação ao Poder Executivo.

<sup>12</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade.

indicador, maior tenderá ser o problema jurídico que levou a lei a sofrer Adin, e mais grave tenderá a ser a falha do processo.

Esses cinco indicadores que compõem a dimensão *qualidade* podem fornecer um retrato bem adequado de como o processo legislativo está funcionando. Não é possível, no entanto, estipular valores ou limites ideais para estes indicadores. Para avançar neste sentido, seria importante programar um estudo aprofundado sobre o assunto junto à literatura, bem como realizar um estudo comparado junto a outras assembleias legislativas e outros parlamentos.

A quarta dimensão avaliada, *representatividade*, será definida neste trabalho como a capacidade de organização da oposição (que geralmente é minoritária nesta Casa, e é um grupo não hegemônico, diferentemente da coalizão de governo que possui maior capacidade de controlar a agenda legislativa) em negociar e aprovar projetos de lei e de ocupar papéis importantes dentro da CLDF, e é composta por três indicadores. O primeiro indicador, *percentagem de leis aprovadas pela oposição*, consiste em avaliar a capacidade da oposição da CLDF em negociar e aprovar leis, diante de um Poder Executivo forte e atuante.

O segundo indicador, *percentagem de Presidências de comissões por parlamentares de oposição*, mede a capacidade da oposição de obter primazia em espaços decisórios dentro da CLDF. No sistema político brasileiro pós-1988, é bastante comum associar a oposição à minoria do parlamento. Isso se deve ao fato de, no presidencialismo de coalizão, o Presidente da República ser fortemente estimulado a construir uma coalizão no congresso, para obter governabilidade. De forma similar, isso se replica nos estados entre o governador e as assembleias. No Distrito Federal, houve apenas uma exceção, no governo Cristovam Buarque (1995-1998), quando a coalizão construída era minoritária. Para efeitos de análise, vamos considerar estes dois indicadores como de representatividade devido à assimetria de poder entre a coalizão de governo obtida pelo governador, com seu forte poder de cooptação de deputados em uma Casa de leis pequena e a oposição. Neste sentido, a oposição funcionaria como uma “minoria”, mesmo no caso excepcional do governo Cristovam, que não conseguiu construir uma coalizão majoritária.

Por fim, o terceiro indicador desta dimensão, *índice de concentração partidária*, é definido como o número médio de assentos (parlamentares) por partidos. Quanto *maior* este número, *menor* será a quantidade de partidos com representação na CLDF. Neste caso, quanto maior for o indicador, maior será a concentração partidária em pouco partidos. Inversamente, quanto *menor* for esta relação, *mais* partidos estarão representados nesta Casa. Neste caso, a fragmentação partidária aumenta à medida que o indicador reduz. Assim este indicador

expressa, em alguma medida, a representação partidária na CLDF. Embora este indicador esteja dentro da dimensão *representação política*, ele também tem alguma relação com o nível de institucionalização legislativa, na medida em que, dependendo do nível de fragmentação partidária nesta Casa legislativa, o impacto negativo na dimensão *institucionalização* poderá ser observado. Além disso, este indicador também terá impacto nas relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que a quantidade de partidos com representantes na CLDF é um fator chave na formação da coalizão de governo que será construída pelo governador eleito. Este indicador pode variar entre 1 e 24.

Os dois últimos indicadores deste trabalho pertencem à última dimensão avaliada, *institucionalização*. O primeiro indicador desta categoria, *rotatividade de deputados por legislatura*, foi incluído a partir do artigo de Polsby (1968), que utilizou este indicador em sua análise sobre a institucionalização do congresso norte-americano. Por fim, o segundo indicador de institucionalização, refere-se ao número médio de mandatos por legislatura. Este indicador foi incluído a partir de uma referência da literatura<sup>13</sup>, segundo a qual quanto maior for a experiência dos parlamentares numa Casa legislativa, medida em função do número de mandatos, maior será a profissionalização desta Casa de leis, e conseqüentemente maior será o seu nível de institucionalização.

A partir destes dezoito indicadores selecionados, pretende-se fornecer um retrato fiel da produção legislativa da CLDF ao longo do período entre 1991 e 2013, bem como avaliar o impacto do nível de institucionalização da CLDF no processo legislativo e na produção legislativa desta Casa.

### **3.3 Sistematização da coleta de dados**

Os dezesseis indicadores definidos na seção acima foram calculados a partir de um sistema informatizado desenvolvido internamente na CLDF. Este sistema, denominado *Legis*, permite pesquisar todas as proposições apreciadas na Casa, sejam estas: projetos de decretos legislativos, resoluções, leis, leis complementares ou emendas à LODF, bem como a condição em que se encontram estas proposições no momento em que são consultadas: em tramitação, redação final, sancionado, promulgado, vetado, aprovado, indeferido, prejudicado, rejeitado, retirado, apensado, transformado ou arquivado. Para efeito deste trabalho, foram

---

<sup>13</sup> Ver Polsby (1968).

pesquisados apenas *projetos de leis* e *projetos de leis complementares*, que representam a maior parte das normas jurídicas produzidas na CLDF, e as seguintes categorias de proposições: sancionadas, promulgadas ou vetadas. Além disso, deve-se considerar como o total de proposições analisadas em versão final, subtraindo-se do total de proposições o total de proposições em tramitação e o total de proposições em redação final. Segundo o sistema *Legis*, o total de proposições legislativas referentes aos projetos de lei e projetos de lei complementares apreciados está descrito nas duas Tabelas abaixo:

**Tabela 7.** Projetos de Lei avaliados na CLDF entre 1991 e 2013.

Legislatura	ano	tramitando	Redação final	Sancionado	promulgado	vetado	Arquivado	Outros*	Total	% projetos de lei aprovados
1a legislatura	1991	1	0	141	20	33	12	97	<b>304</b>	53,14%
	1992	1	0	231	13	31	53	93	<b>422</b>	57,96%
	1993	2	0	235	30	15	126	101	<b>509</b>	52,27%
	1994	0	0	161	16	7	76	44	<b>304</b>	58,22%
<b>Total 1a legislatura</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>768</b>	<b>79</b>	<b>86</b>	<b>267</b>	<b>335</b>	<b>1.539</b>	<b>55,18%</b>	
2a legislatura	1995	3	0	247	269	39	207	299	<b>1.064</b>	48,63%
	1996	2	0	268	233	18	460	520	<b>1.501</b>	33,42%
	1997	4	0	198	41	12	416	256	<b>927</b>	25,89%
	1998	0	0	134	15	9	367	132	<b>657</b>	22,68%
<b>Total 2a legislatura</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>847</b>	<b>558</b>	<b>78</b>	<b>1.450</b>	<b>1.207</b>	<b>4.149</b>	<b>33,94%</b>	
3a legislatura	1999	6	1	190	35	55	471	233	<b>991</b>	22,87%
	2000	8	0	146	28	48	400	172	<b>802</b>	21,91%
	2001	10	0	175	41	44	341	312	<b>923</b>	23,66%
	2002	6	0	161	19	48	226	41	<b>501</b>	36,36%
<b>Total 3a legislatura</b>	<b>30</b>	<b>1</b>	<b>672</b>	<b>123</b>	<b>195</b>	<b>1.438</b>	<b>758</b>	<b>3.217</b>	<b>24,95%</b>	
4a legislatura	2003	20	1	243	75	47	365	262	<b>1.013</b>	32,06%
	2004	20	0	190	33	25	249	151	<b>668</b>	34,41%
	2005	12	0	176	22	22	279	90	<b>601</b>	33,62%
	2006	7	0	77	11	12	153	76	<b>336</b>	26,75%
<b>Total 4a legislatura</b>	<b>59</b>	<b>1</b>	<b>686</b>	<b>141</b>	<b>106</b>	<b>1.046</b>	<b>579</b>	<b>2.618</b>	<b>32,33%</b>	
5a legislatura	2007	171	0	139	19	22	115	201	<b>667</b>	31,85%
	2008	83	0	183	5	17	59	99	<b>446</b>	51,79%
	2009	62	1	140	8	8	105	76	<b>400</b>	43,92%
	2010	18	0	71	3	7	38	77	<b>214</b>	37,76%
<b>Total 5a legislatura</b>	<b>334</b>	<b>1</b>	<b>533</b>	<b>35</b>	<b>54</b>	<b>317</b>	<b>453</b>	<b>1.727</b>	<b>40,80%</b>	
6a legislatura	2011	205	2	293	15	65	4	112	<b>696</b>	62,99%
	2012	283	8	228	2	32	4	69	<b>626</b>	68,66%
	2013	238	0	147	0	4	7	45	<b>441</b>	72,41%
<b>Total Global</b>	<b>1.162</b>	<b>13</b>	<b>4.174</b>	<b>953</b>	<b>620</b>	<b>4.533</b>	<b>3.558</b>	<b>15.013</b>	<b>37,05%</b>	
<b>%</b>	<b>7,74%</b>	<b>0,09%</b>	<b>27,80%</b>	<b>6,35%</b>	<b>4,13%</b>	<b>30,19%</b>				

\*Outros: Aprovado, Indeferido, Prejudicado, Rejeitado, Apensado, Transformado

Fonte: Sistema Legis, 05/05/2014

**Tabela 8.** Projetos de Lei Complementar avaliados na CLDF entre 1991 e 2013.

Legislatura	ano	tramitando	Redação final	Sancionado	promulgado	vetado	Outros*	Total
1a legislatura	1.991	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	1.992	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	1.993	1	0	2	0	0	2	<b>7</b>
	1.994	1	0	3	0	0	2	<b>9</b>
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>16</b>
2a legislatura	1.995	0	0	6	0	1	5	<b>15</b>
	1.996	0	0	7	2	0	4	<b>14</b>
	1.997	1	0	39	76	5	57	<b>368</b>
	1.998	1	0	56	39	9	78	<b>396</b>
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>108</b>	<b>117</b>	<b>15</b>	<b>144</b>	<b>793</b>
3a legislatura	1.999	5	0	77	21	17	129	<b>473</b>
	2.000	5	0	67	21	18	91	<b>423</b>
	2.001	6	0	165	19	11	243	<b>640</b>
	2.002	7	0	45	37	17	20	<b>392</b>
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>23</b>	<b>0</b>	<b>354</b>	<b>98</b>	<b>63</b>	<b>483</b>	<b>1.928</b>
4a legislatura	2.003	0	0	11	1	3	26	<b>68</b>
	2.004	1	0	12	2	1	14	<b>39</b>
	2.005	1	0	17	1	0	9	<b>39</b>
	2.006	0	0	4	2	1	8	<b>23</b>
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>44</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>57</b>	<b>169</b>
5a legislatura	2.007	2	0	35	1	1	17	<b>59</b>
	2.008	1	0	31	1	2	10	<b>50</b>
	2.009	1	0	15	0	0	17	<b>34</b>
	2.010	5	0	7	0	0	7	<b>21</b>
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>9</b>	<b>0</b>	<b>88</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>51</b>	<b>164</b>
6a legislatura	2.011	8	0	14	0	0	5	<b>27</b>
	2.012	5	0	19	0	1	5	<b>30</b>
	2.013	9	1	13	0	0	2	<b>26</b>
<b>Total 6a legislatura</b>		<b>22</b>	<b>1</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>83</b>
<b>Total Global</b>		<b>60</b>	<b>1</b>	<b>645</b>	<b>223</b>	<b>87</b>	<b>751</b>	<b>3.153</b>
<b>%</b>		<b>1,90%</b>	<b>0,03%</b>	<b>20,46%</b>	<b>7,07%</b>	<b>2,76%</b>	<b>23,82%</b>	<b>100,00%</b>

\*Outros: Aprovado, Indeferido, Prejudicado, Rejeitado, Apensado, Transformado

Fonte: Sistema Legis, 05/05/2014

Neste trabalho, estudaremos os projetos de lei e os projetos de lei complementar que foram sancionados e promulgados. Assim, a análise se restringirá a 5.127 projetos de leis e 868 projetos de lei complementar que foram transformados em lei, totalizando 5.995 normas jurídicas produzidas entre 1991 e 2013. Considerando que o sistema *Legis* não estava completamente atualizado no período de seleção e de coleta das normas jurídicas a serem analisadas, houve uma perda de 49 leis ordinárias, menos de 1% do conjunto de leis ordinárias produzidas, conforme descrito na Tabela 9 abaixo. Em relação ao conjunto de leis complementares, não foi observada nenhuma perda.

**Tabela 9.** Perda de Projetos de Lei sancionados e promulgados segundo o ano.

ano	Projetos de lei aprovados	Projetos de lei coletados	perda (%)
1991	161	161	0,00%
1992	244	244	0,00%
1993	265	265	0,00%
1994	177	177	0,00%
1995	516	516	0,00%
1996	501	496	1,00%
1997	239	235	1,67%
1998	149	149	0,00%
1999	225	221	1,78%
2000	174	172	1,15%
2001	216	212	1,85%
2002	180	177	1,67%
2003	318	315	0,94%
2004	223	215	3,59%
2005	198	197	0,51%
2006	88	87	1,14%
2007	158	153	3,16%
2008	188	188	0,00%
2009	148	146	1,35%
2010	74	74	0,00%
2011	308	306	0,65%
2012	230	228	0,87%
2013	147	144	2,04%
<b>Total</b>	<b>5.127</b>	<b>5.078</b>	<b>0,96%</b>

Fonte: CLDF. Elaborada pelo autor.

O sistema *Legis* permitiu a coleta de várias informações sobre as normas jurídicas, tais como: data de leitura da proposição em Plenário, autor, partido do autor, ementa, situação (promulgado ou sancionado), data da promulgação ou sanção, revogação (sim ou não), data de revogação (quando couber), Ação Direta de Inconstitucionalidade (sim ou não), data da Ação Direta de Inconstitucionalidade (quando couber). Em função da ementa da lei aprovada, foi possível classificar o assunto ao qual a lei se remete. Para efeito deste estudo, classificamos os assuntos a que se remetem as leis apenas em três categorias: (i) *leis orçamentárias e de finanças públicas*; (ii) *leis sobre organização administrativa* (que envolvem criação, alteração e extinção de cargos, criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública, servidores públicos do Distrito



Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria), e (iii) outros assuntos. O objetivo desta ação foi avaliar a proporção de leis de prerrogativa privativa do Poder Executivo em relação ao total de leis de iniciativa do Poder Executivo, para viabilizar o cálculo do quarto indicador proposto: *percentual de leis aprovadas pelo Executivo desconsiderando leis de prerrogativa privativa do Poder Executivo*. Outra variável secundária, construída a partir de interpretação das ementas de lei coletadas, consistiu na classificação das leis em simbólica ou substantiva, para viabilizar o cálculo do oitavo indicador, *percentagem de leis substantivas aprovadas*. Os demais indicadores foram calculados a partir das variáveis primárias disponíveis no sistema *Legis*, de forma que os resultados serão apresentados no próximo capítulo.

## 4 RESULTADOS

O presente trabalho procurou aprender e trazer contribuições sobre o Poder Legislativo subnacional a partir do estudo de caso sobre a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Após levantamento de literatura realizado no Capítulo 1, e de uma análise sobre a trajetória institucional da CLDF, seu marco legal, sua estrutura administrativa e sua burocracia, descrita no Capítulo 2, realizamos um estudo exploratório desta Casa de leis a partir de dezoito indicadores, distribuídos em cinco dimensões, tal como descritos no capítulo anterior: *eficiência, relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, qualidade, representação e institucionalização*.

Em relação aos indicadores que envolvem a produção legislativa da CLDF, o presente estudo baseou-se em dois tipos de proposições legislativas: Projetos de Lei Ordinária e Projeto de Lei Complementar, *aprovados* (por sanção ou por promulgação). Estas proposições foram contempladas praticamente em toda sua totalidade, no período entre 1991 e 2013, englobando assim 5.946 leis de um total de 5.995 leis produzidas, considerando-se a perda de 49 leis ordinárias por inconsistência de dados junto ao sistema *Legis*. Considerando que a quantidade perdida correspondeu a menos de 1% do total, este trabalho assumirá que os casos analisados correspondem ao universo de leis produzidas pela CLDF. Os resultados seguem abaixo.

### 4.1 Eficiência

Para avaliar a dimensão *eficiência*, foram selecionados dois indicadores: *percentagem de leis aprovadas* e *tempo médio de tramitação*. Estes indicadores não pretendem esgotar toda quantidade de informação sobre a dimensão avaliada, mas podem fornecer uma boa impressão sobre os resultados da produção legislativa da CLDF e conseqüentemente sobre a eficiência no processo legislativo desta Casa. Em relação ao primeiro indicador, *percentagem de leis aprovadas*, seguem os resultados nas Tabelas 10 e 11 abaixo, referentes às proposições de lei e às proposições de lei complementares respectivamente.

**Tabela 10.** Evolução da produção de leis ordinárias por ano entre 1991 e 2013.

Legislatura	ano	Projetos de Lei (PL's)								% projetos de lei aprovados
		tramitando	Sancionado	promulgado	vetado	Rejeitado	Arquivados	Outros	Total	
1a legislatura	1991	1	141	20	33	40	12	57	<b>292</b>	53,14%
	1992	1	231	13	31	39	53	54	<b>369</b>	57,96%
	1993	2	235	30	15	29	126	72	<b>383</b>	52,27%
	1994	0	161	16	7	3	76	41	<b>228</b>	58,22%
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>4</b>	<b>768</b>	<b>79</b>	<b>86</b>	<b>111</b>	<b>267</b>	<b>224</b>	<b>1.272</b>	<b>55,18%</b>
2a legislatura	1995	3	247	269	39	33	207	266	<b>857</b>	48,63%
	1996	2	268	233	18	12	460	508	<b>1.041</b>	33,42%
	1997	4	198	41	12	3	416	253	<b>511</b>	25,89%
	1998	0	134	15	9	3	367	129	<b>290</b>	22,68%
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>9</b>	<b>847</b>	<b>558</b>	<b>78</b>	<b>51</b>	<b>1.450</b>	<b>1.156</b>	<b>2.699</b>	<b>33,94%</b>
3a legislatura	1999	6	190	35	55	23	471	211	<b>520</b>	22,87%
	2000	8	146	28	48	5	400	167	<b>402</b>	21,91%
	2001	10	175	41	44	18	341	294	<b>582</b>	23,66%
	2002	6	161	19	48	12	226	29	<b>275</b>	36,36%
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>30</b>	<b>672</b>	<b>123</b>	<b>195</b>	<b>58</b>	<b>1.438</b>	<b>701</b>	<b>1.779</b>	<b>24,95%</b>
4a legislatura	2003	20	243	75	47	49	365	214	<b>648</b>	32,06%
	2004	20	190	33	25	25	249	126	<b>419</b>	34,41%
	2005	12	176	22	22	21	279	69	<b>322</b>	33,62%
	2006	7	77	11	12	5	153	71	<b>183</b>	26,75%
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>59</b>	<b>686</b>	<b>141</b>	<b>106</b>	<b>100</b>	<b>1.046</b>	<b>480</b>	<b>1.572</b>	<b>32,33%</b>
5a legislatura	2007	171	139	19	22	26	115	175	<b>552</b>	31,85%
	2008	83	183	5	17	8	59	91	<b>387</b>	51,79%
	2009	62	140	8	8	4	105	73	<b>295</b>	43,92%
	2010	18	71	3	7	2	38	75	<b>176</b>	37,76%
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>334</b>	<b>533</b>	<b>35</b>	<b>54</b>	<b>40</b>	<b>317</b>	<b>414</b>	<b>1.410</b>	<b>40,80%</b>
6a legislatura	2011	205	293	15	65	7	4	107	<b>692</b>	62,99%
	2012	283	228	2	32	7	4	70	<b>622</b>	68,66%
	2013	238	147	0	4	2	7	43	<b>434</b>	72,41%
<b>Total Global</b>		<b>1.162</b>	<b>4.174</b>	<b>953</b>	<b>620</b>	<b>376</b>	<b>4.533</b>	<b>3.195</b>	<b>10.480</b>	37,05%
<b>%</b>		11,09%	39,83%	9,09%	5,92%	3,59%	43,25%	30,49%		

Fonte: CLDF, compilada pelo autor

Como podemos observar pela Tabela acima, dos 10.480 Projetos de Lei elaborados que iniciaram o processo legislativo, 6.123 (58,4%) chegaram ao Plenário para votação. Destes, 5.747 (93,85%) foram aprovados em Plenário, sendo 5.127 transformados em lei (sancionadas ou promulgadas) e 620 vetados pelo governador. Ressalta-se que 1.162 Projetos de Lei continuam em tramitação. Uma forma de avaliar a eficiência do processo legislativo seria observar que pouco mais de 40% Projetos de Lei perdem-se ao longo deste processo, entre a data de leitura em Plenário (nascimento da proposição e início do processo legislativo) e a votação em 2º turno. Poderíamos achar esse percentual de perda grande se estivéssemos avaliando algum setor da atividade econômica. Mas, no contexto legislativo, este valor deve ser comparado com as demais Casas legislativas estaduais para que possa ser efetivamente avaliado. Esta comparação, no entanto, foge ao escopo deste trabalho, sendo sua implementação sugerida para trabalhos futuros. Cabe ressaltar, no entanto, que praticamente todos os Projetos de Lei que chegam ao Plenário são aprovados: 93,85% dos Projetos de Lei e

95,5% dos Projetos de Lei Complementar, o que sugere implicar que, dos cerca de 40% de projetos que não chegaram ao Plenário, uma boa parte deles não tiveram o devido consenso para tal.

**Tabela 11.** Evolução da produção de Leis Complementares por ano entre 1991 e 2013.

Legislatura	ano	Projetos de Lei Complementar (PLC's)							Total	% projetos de lei aprovados
		tramitando	Sancionado	promulgado	vetado	Rejeitado	Arquivado	Outros*		
1a legislatura	1.991	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
	1.992	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
	1.993	1	2	0	0	0	2	2	7	28,6%
	1.994	1	3	0	0	0	3	2	9	33,3%
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>2</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>31,3%</b>
2a legislatura	1.995	0	6	0	1	2	3	3	15	40,0%
	1.996	0	7	2	0	0	1	4	14	64,3%
	1.997	1	39	76	5	10	190	47	368	31,3%
	1.998	1	56	39	9	6	213	72	396	24,0%
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>2</b>	<b>108</b>	<b>117</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>407</b>	<b>126</b>	<b>793</b>	<b>28,4%</b>
3a legislatura	1.999	5	77	21	17	9	224	120	473	20,7%
	2.000	5	67	21	18	5	221	86	423	20,8%
	2.001	6	165	19	11	2	196	241	640	28,8%
	2.002	7	45	37	17	0	266	20	392	20,9%
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>23</b>	<b>354</b>	<b>98</b>	<b>63</b>	<b>16</b>	<b>907</b>	<b>467</b>	<b>1.928</b>	<b>23,4%</b>
4a legislatura	2.003	0	11	1	3	3	27	23	68	17,6%
	2.004	1	12	2	1	2	9	12	39	35,9%
	2.005	1	17	1	0	2	11	7	39	46,2%
	2.006	0	4	2	1	0	8	8	23	26,1%
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>2</b>	<b>44</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>169</b>	<b>29,6%</b>
5a legislatura	2.007	2	35	1	1	2	3	15	59	61,0%
	2.008	1	31	1	2	0	5	10	50	64,0%
	2.009	1	15	0	0	0	1	17	34	44,1%
	2.010	5	7	0	0	0	2	7	21	33,3%
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>9</b>	<b>88</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>49</b>	<b>164</b>	<b>54,9%</b>
6a legislatura	2.011	8	14	0	0	2	0	3	27	51,9%
	2.012	5	19	0	1	0	0	5	30	63,3%
	2.013	9	13	0	0	0	1	3	26	50,0%
<b>Total 6a legislatura</b>		<b>22</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>83</b>	<b>55,4%</b>
<b>Total Global</b>		<b>60</b>	<b>645</b>	<b>223</b>	<b>87</b>	<b>45</b>	<b>1.386</b>	<b>707</b>	<b>3.153</b>	<b>27,5%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Em relação à Tabela 11, a elaboração e a discussão de Projetos de Leis Complementares é aproximadamente 70% menor que a de Projetos de Leis Ordinárias. Isso é de certa forma esperado, uma vez que este tipo de proposição é mais complexo que a anterior, pois é normalmente utilizada para normatização de outras leis. Dos 3.153 Projetos de Leis Complementares, apenas 27,5% são transformados em lei e 87 leis foram vetadas por governadores.

Outra observação deve ser feita em relação às proposições em tramitação. Tanto em relação aos Projetos de Lei quanto em relação aos Projetos de Leis Complementares nas Tabelas 10 e 11, podemos verificar que há ainda algumas proposições tramitando desde a

primeira legislatura, o que muito provavelmente se configura em erro de classificação do banco de dados. Mesmo que determinada proposição fosse reconduzida ao processo legislativo, esta seria renumerada, o que configura erro. Em relação ao segundo indicador, *tempo médio de tramitação*, podemos interpretar a eficiência do processo legislativo em função de sua duração. Seguem os resultados nas Tabelas 12 e 13 abaixo, referentes aos Projetos de Lei Ordinária e Complementares que foram aprovados, respectivamente.

Podemos ressaltar algumas características importantes em relação à evolução deste indicador. Inicialmente, podemos verificar que o tempo médio de tramitação global é em torno de 10,2 meses. Há ainda uma grande variabilidade nos tempos médios de tramitação entre um ano e outro, mesmo dentro de uma mesma legislatura. Para avaliar os valores que constam nas tabelas, seria necessário avaliá-los comparativamente a outras assembleias legislativas. Este trabalho apenas dispõe de valores referentes ao tempo de tramitação do Congresso Nacional, a partir de Figueiredo e Limongi (1996) e em Gobatto (2013). Ainda que a realidade das assembleias legislativas estaduais possa não corresponder à do Congresso Nacional, pode-se ter, a partir desta informação, uma primeira aproximação de como os valores da CLDF se comportam. Enquanto o tempo médio de tramitação de Projetos de Lei aprovados na Câmara Federal, entre 1988 e 2012, ficou em 1387,04 dias (aproximadamente 46 meses), o tempo médio de tramitação de Projetos de Lei aprovados no Senado Federal ficou em 1628,87 (aproximadamente 54 meses).

Outra observação relevante em relação à Tabela 11 refere-se ao fato de os dados acima parecerem sugerir certo padrão de variação, em que o volume de projetos avaliados e aprovados nos dois primeiros anos de uma legislatura tende a ter um tempo médio de tramitação maior que os dois anos finais. Isso pode ser devido ao fato de, nos dois primeiros anos da legislatura, o processo legislativo estar sendo aprendido pela parcela de novos parlamentares eleitos, aumentando a sua duração. Adicionalmente, o último ano de cada legislatura tende a ter um tempo médio de tramitação menor em relação aos três anos anteriores da legislatura. Isso pode ser devido ao fato de este ano ser eleitoral, o que pode implicar um menor volume de leis avaliadas e, portanto, um processo legislativo mais célere.

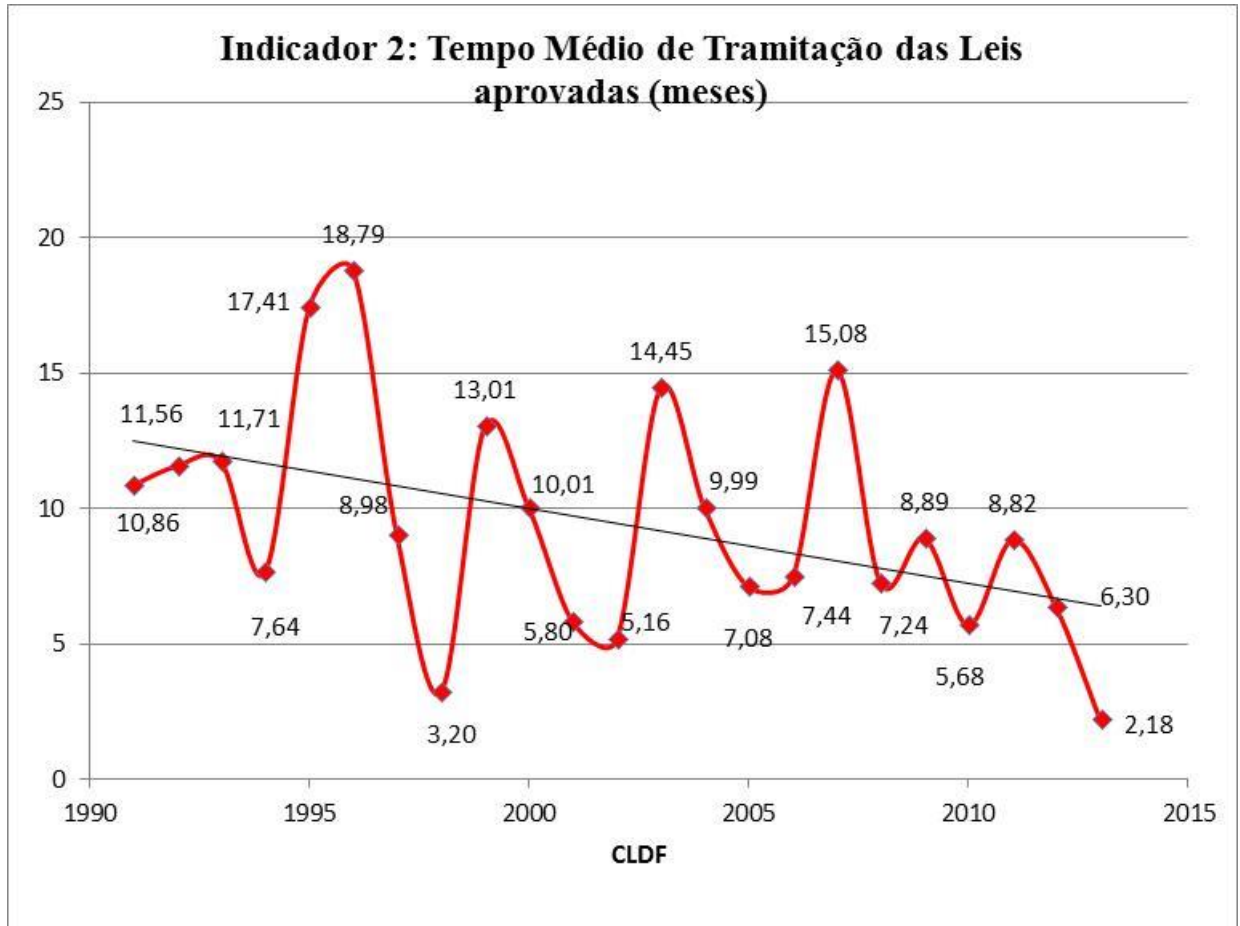
Por fim, deve-se ter certo cuidado com o valor observado em 2013, o menor valor observado da série histórica. Há ainda Projetos de Lei de 2013 que estão tramitando. Deste volume de Projetos de Lei em tramitação, muitos poderão ser aprovados após a conclusão deste trabalho. Como este indicador mede o tempo de tramitação das proposições aprovadas, este indicador provavelmente aumentará em médio prazo.

**Tabela 12.** Tempo médio de tramitação de Projetos de Lei aprovados.

<b>Legislatura</b>	<b>ano</b>	<b>Tempo Médio de Tramitação das Leis aprovadas (meses)</b>
1a legislatura	1991	10,86
	1992	11,56
	1993	11,71
	1994	7,64
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>10,65</b>
2a legislatura	1995	17,41
	1996	18,79
	1997	8,98
	1998	3,20
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>14,97</b>
3a legislatura	1999	13,01
	2000	10,01
	2001	5,80
	2002	5,16
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>8,62</b>
4a legislatura	2003	14,45
	2004	9,99
	2005	7,08
	2006	7,44
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>10,74</b>
5a legislatura	2007	15,08
	2008	7,24
	2009	8,89
	2010	5,68
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>9,59</b>
6a legislatura	2011	8,82
	2012	6,30
	2013	2,18
<b>Total 6a Legislatura</b>		<b>6,60</b>
<b>Média Global</b>		<b>10,88</b>
<b>Máximo</b>		<b>18,79</b>
<b>Mínimo</b>		<b>2,18</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor

**Gráfico 1.** Tempo médio de tramitação das leis aprovadas.



**Tabela 13.** Tempo médio de tramitação de Projeto de Leis Complementares.

<b>Legislatura</b>	<b>ano</b>	<b>Tempo Médio de Tramitação das Leis</b>
1a legislatura	1991	-
	1992	-
	1993	21,38
	1994	1,44
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>9,42</b>
2a legislatura	1995	6,86
	1996	5,49
	1997	7,82
	1998	8,51
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>7,99</b>
3a legislatura	1999	7,54
	2000	6,42
	2001	4,96
	2002	3,31
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>5,49</b>
4a legislatura	2003	6,35
	2004	4,88
	2005	5,29
	2006	2,37
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>5,08</b>
5a legislatura	2007	6,86
	2008	3,54
	2009	4,20
	2010	0,72
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>4,76</b>
6a legislatura	2011	3,20
	2012	3,40
	2013	3,59
<b>Total 6a Legislatura</b>		
<b>Média Global</b>		<b>3,46</b>
<b>Máximo</b>		<b>5,95</b>
<b>Mínimo</b>		<b>0,72</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor

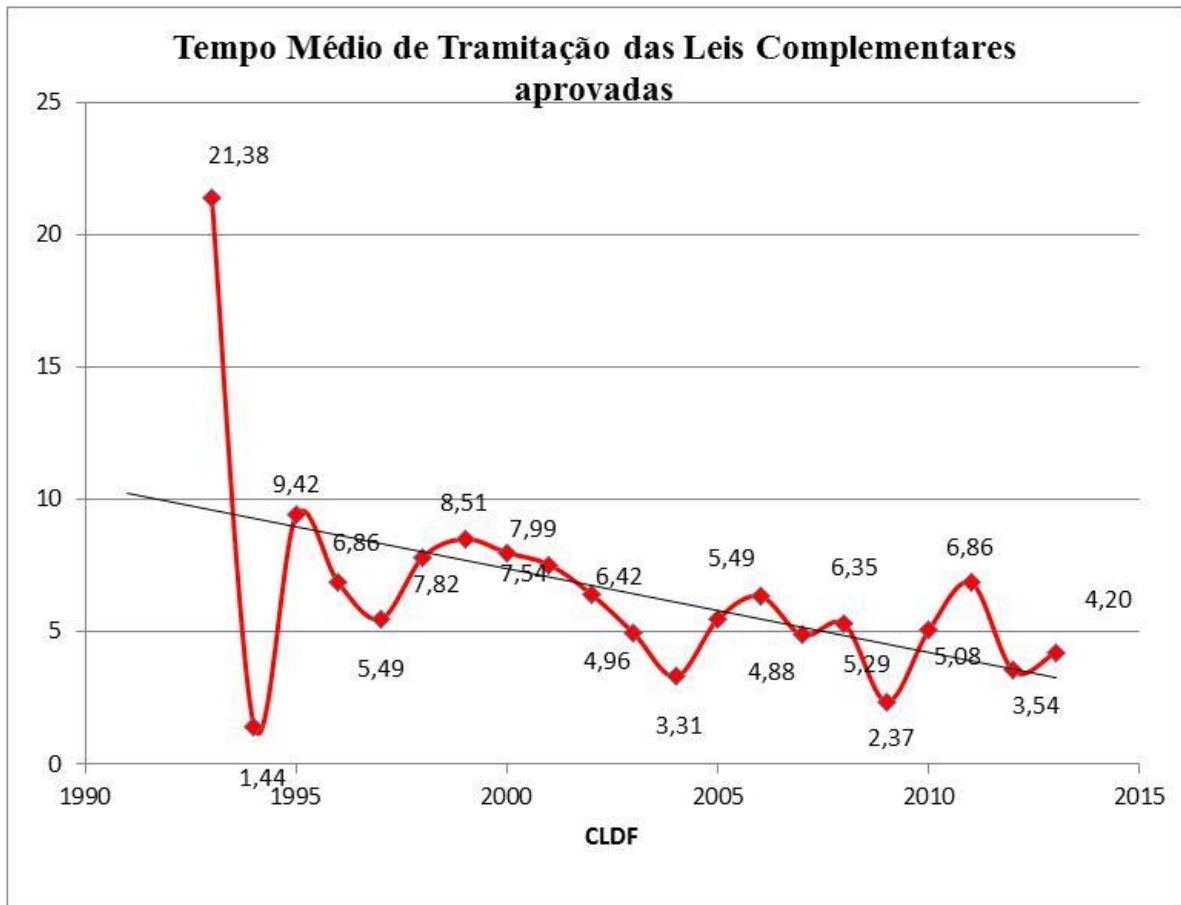
Em relação às leis complementares, é de certo modo surpreendente que o tempo médio de tramitação global seja bastante inferior que o das leis ordinárias, em torno de 3,46 meses. Era de se esperar que as leis complementares tivessem um maior tempo de tramitação por serem mais complexas, devendo assim ter um tempo maior de apreciação. Uma hipótese para esse caso pode estar no fato de os Projetos de Lei Complementar, por serem de natureza



mais complexa e envolvendo maioria qualificada para sua aprovação, somente entrarem em Plenário depois de assegurado o consenso. Uma segunda hipótese que pode motivar o menor tempo de tramitação pode ser a possibilidade de estes projetos serem apresentados em regime de urgência. Como esta informação não está presente no banco de dados pesquisado, não foi possível avaliar esta hipótese.

Em relação aos demais aspectos, o indicador evoluiu de maneira similar em relação às leis ordinárias, em que os dois primeiros anos de uma legislatura tendem a ter um tempo de tramitação médio anual maior que nos dois anos finais. Além disso, o último ano de cada legislatura tende a ter uma duração média menor, embora também devamos ter cuidado com o valor observado em 2013. Podemos observar que o tempo médio de tramitação em 1993 foi atípico, sendo muito superior aos demais. Isso se deve ao fato de observarmos apenas duas leis complementares neste ano. O fato de termos uma amostra muito pequena neste ano contribuiu certamente para que o tempo médio oscilasse bastante.

Por fim, podemos observar pelo gráfico que há uma leve tendência de redução do tempo médio anual de tramitação, mas esta tendência pode estar sendo afetada pelo valor atípico de 1993.

**Gráfico 2.** Tempo médio de tramitação das leis complementares aprovadas.

#### 4.2 Relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo

Conforme descrito no Capítulo 3, os cinco indicadores desta dimensão se propõem a analisar a influência do Poder Executivo no Poder Legislativo distrital, e qual a relevância deste no contexto político do Distrito Federal. Como colocado no capítulo anterior, trata-se de uma dimensão muito discutida na literatura e muito importante para avaliar a autonomia do Poder Legislativo. O primeiro indicador importante é apresentado na Tabela 14 abaixo: tamanho da coalizão. Em cinco das seis legislaturas ocorridas na história da CLDF, o Poder Executivo eleito conseguiu formar uma coalizão majoritária. Apenas no governo Cristovam, como já mencionado anteriormente, o Poder Executivo teve uma coalizão minoritária com nove em vinte e quatro deputados. Em geral as demais coalizões são amplamente majoritárias, variando entre 75% e 89,17%.

**Tabela 14.** Distribuição de assentos segundo orientação partidária (partido do governador, situação ou oposição)

Governos	Partido do Governador	% das cadeiras do partido do governador	% das Cadeiras dos partidos aliados	% das Cadeiras dos Partidos da Oposição
Roriz - I (1991-1994)	PTR	20,83%	54,17%	25,00%
Cristovam (1995-1998)	PT	25,00%	12,50%	62,50%
Roriz - II (1999-2002)	PMDB	25,00%	50,00%	25,00%
Roriz - III (2003-2006)	PMDB	33,33%	41,67%	25,00%
José Roberto Arruda, Paulo Otávio, Wilson Lima, Rogério Rosso * (2007-2010)	DEM	16,67%	62,50%	20,83%
Agnelo Queiroz (2011-2014)	PT	20,83%	66,67%	12,50%

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Os resultados dos segundo e terceiro indicadores desta dimensão, *percentagem de leis aprovadas pelo Executivo, e percentagem de leis orçamentárias aprovadas pelo Poder Executivo* estão descritos nas Tabelas 15 e 16 abaixo.

**Tabela 15.** Leis ordinárias aprovadas pelo Poder Executivo segundo o ano.

Legislatura	ano	PL's - Total	Total de Leis ordinárias aprovadas		PL's oriundas Poder Executivo		PL's originárias do Poder Executivo aprovadas	Taxa de sucesso	QTD - Leis Orçamentárias	% Leis Orçamentárias
			Qtd	%	Qtd	%				
1a legislatura	1991	304	161	82	26,97%	72	87,8%	21	29,2%	
	1992	422	244	138	32,70%	130	94,2%	38	29,2%	
	1993	509	265	186	36,54%	164	88,2%	46	28,0%	
	1994	304	177	140	46,05%	116	82,9%	14	12,1%	
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>1.539</b>	<b>847</b>	<b>546</b>	<b>35,48%</b>	<b>482</b>	<b>88,3%</b>	<b>119</b>	<b>24,7%</b>	
2a legislatura	1995	1064	516	87	8,18%	64	73,6%	24	37,5%	
	1996	1501	501	105	7,00%	84	80,0%	33	39,3%	
	1997	927	239	122	13,16%	99	81,1%	38	38,4%	
	1998	657	149	118	17,96%	99	83,9%	71	71,7%	
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>4.149</b>	<b>1.405</b>	<b>432</b>	<b>10,41%</b>	<b>346</b>	<b>80,1%</b>	<b>166</b>	<b>48,0%</b>	
3a legislatura	1999	991	225	124	12,51%	114	91,9%	46	40,4%	
	2000	802	174	111	13,84%	98	88,3%	42	42,9%	
	2001	923	216	158	17,12%	142	89,9%	34	23,9%	
	2002	501	180	131	26,15%	118	90,1%	31	26,3%	
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>3.217</b>	<b>795</b>	<b>524</b>	<b>16,29%</b>	<b>472</b>	<b>90,1%</b>	<b>153</b>	<b>32,4%</b>	
4a legislatura	2003	1013	318	127	12,54%	122	96,1%	40	32,8%	
	2004	668	223	122	18,26%	110	90,2%	31	28,2%	
	2005	601	198	156	25,96%	130	83,3%	35	26,9%	
	2006	336	88	119	35,42%	59	49,6%	28	47,5%	
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>2.618</b>	<b>827</b>	<b>524</b>	<b>20,02%</b>	<b>421</b>	<b>80,3%</b>	<b>134</b>	<b>31,8%</b>	
5a legislatura	2007	667	158	110	16,49%	71	64,5%	31	43,7%	
	2008	446	188	132	29,60%	109	82,6%	54	49,5%	
	2009	400	148	137	34,25%	93	67,9%	46	49,5%	
	2010	214	74	126	58,88%	55	43,7%	35	63,6%	
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>1.727</b>	<b>568</b>	<b>505</b>	<b>29,24%</b>	<b>328</b>	<b>65,0%</b>	<b>166</b>	<b>50,6%</b>	
6a legislatura	2011	696	308	135	19,40%	129	95,6%	78	60,5%	
	2012	626	230	140	22,36%	134	95,7%	67	50,0%	
	2013	441	147	152	34,47%	133	87,5%	49	36,8%	
<b>Total 6a legislatura*</b>		<b>1.763</b>	<b>685</b>	<b>427</b>	<b>24,22%</b>	<b>396</b>	<b>92,7%</b>	<b>49</b>	<b>12,4%</b>	
<b>Total Global</b>		<b>15.013</b>	<b>5.127</b>	<b>2.958</b>	<b>19,70%</b>	<b>2.445</b>	<b>82,7%</b>	<b>787</b>	<b>32,2%</b>	

Fonte: CLDF, compilada pelo autor

**Tabela 16.** Leis Complementares aprovadas pelo Poder Executivo segundo o ano.

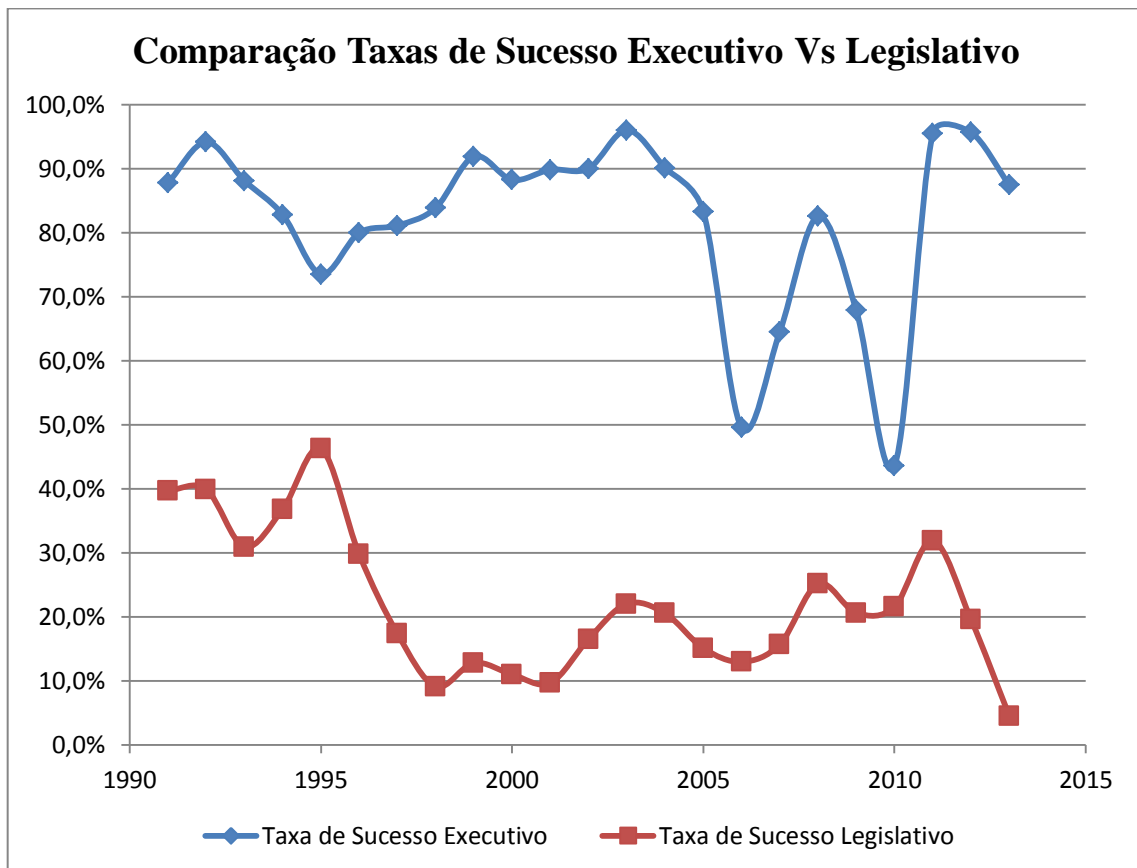
Legislatura	ano	PLc's - Total	Leis Complementares	PLC's oriundas Poder Executivo		PLC's originárias do Poder Executivo aprovados	Taxa de sucesso
				Qtd	%		
1a legislatura	1991	0	0	0	0,00%	0	0,0%
	1992	0	0	0	0,00%	0	0,0%
	1993	7	2	0	0,00%	0	0,0%
	1994	9	3	3	33,33%	2	66,7%
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>16</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>18,75%</b>	<b>2</b>	<b>66,7%</b>
2a legislatura	1995	15	6	7	46,67%	4	57,1%
	1996	14	9	7	50,00%	6	85,7%
	1997	368	115	16	4,35%	13	81,3%
	1998	396	95	17	4,29%	9	52,9%
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>793</b>	<b>225</b>	<b>47</b>	<b>5,93%</b>	<b>32</b>	<b>68,1%</b>
3a legislatura	1999	473	98	26	5,50%	20	76,9%
	2000	423	88	33	7,80%	29	87,9%
	2001	640	184	159	24,84%	132	83,0%
	2002	392	82	33	8,42%	26	78,8%
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>1.928</b>	<b>452</b>	<b>251</b>	<b>13,02%</b>	<b>207</b>	<b>82,5%</b>
4a legislatura	2003	68	12	12	17,65%	8	66,7%
	2004	39	14	15	38,46%	12	80,0%
	2005	39	18	24	61,54%	17	70,8%
	2006	23	6	20	86,96%	6	30,0%
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>169</b>	<b>50</b>	<b>71</b>	<b>42,01%</b>	<b>43</b>	<b>60,6%</b>
5a legislatura	2007	59	36	48	81,36%	34	70,8%
	2008	50	32	44	88,00%	32	72,7%
	2009	34	15	31	91,18%	15	48,4%
	2010	21	7	15	71,43%	7	46,7%
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>164</b>	<b>90</b>	<b>138</b>	<b>84,15%</b>	<b>88</b>	<b>63,8%</b>
6a legislatura	2011	27	14	15	55,56%	13	86,7%
	2012	30	19	24	80,00%	19	79,2%
	2013	26	13	17	65,38%	13	76,5%
<b>Total 6a legislatura*</b>		<b>83</b>	<b>46</b>	<b>56</b>	<b>67,47%</b>	<b>45</b>	<b>80,4%</b>
<b>Total Global</b>		<b>3.153</b>	<b>868</b>	<b>566</b>	<b>17,95%</b>	<b>417</b>	<b>73,7%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Diferentemente do contexto federal, o Poder Executivo *não* assume papel preponderante na produção de leis. Menos de 50% (em média) das leis ordinárias e complementares são de autoria do Poder Executivo. No que tange o desempenho legiferante, os dois poderes possuem produção legislativa similar. Em relação à percentagem de leis orçamentárias, estas correspondem à cerca de um terço das leis ordinárias de autoria do Poder Executivo. Se descontarmos esta parcela, podemos verificar ainda mais que o desempenho do Poder Legislativo é bastante significativo. Isso não significa que o Poder Executivo não tenha controle da agenda legislativa. Ao consideramos o percentual de leis aprovadas pelo Poder Executivo somado ao percentual de leis aprovadas por deputados da base governista, a percentagem de leis aprovadas por ambos chega a 81%. Parece haver uma “terceirização” da

produção legiferante do Poder Executivo para a base governista na CLDF. Em uma Casa legislativa pequena, com apenas 24 parlamentares, a autoria de Projetos de Lei parece importar, sendo um diferencial relevante na promoção do deputado. Além disso, a diferença de força a favor do Poder Executivo também pode ser observada na taxa de sucesso, isto é, na maior capacidade de aprovação de leis, como podemos observar no Gráfico abaixo:

**Gráfico 3.** Comparação de taxas de sucesso Executivo x Legislativo.



A taxa de sucesso bastante superior do Poder Executivo é nítida, mesmo no período entre 1995 e 1998, que corresponde ao Governo Cristovam Buarque, cuja coalizão de governo não era majoritária. Em apenas um único ano, a taxa de sucesso do Poder Legislativo foi superior à do Poder Executivo, em 2010. Neste ano, o governo do Distrito Federal foi ocupado por quatro diferentes governadores (José Roberto Arruda, Paulo Octávio, Wilson Lima e Rogério Rosso), em consequência do episódio conhecido na mídia como “Mensalão do DEM”, que significou um período de grave crise institucional no Poder Executivo.

Seguem os valores obtidos em relação ao terceiro indicador, *percentagem de vetos*, nas Tabelas 16 e 17 abaixo. Cerca de 10% das leis ordinárias e complementares foram vetadas ao longo dos anos pesquisados. Podemos verificar que o menor percentual médio de

vetos de leis ordinárias na segunda legislatura (Governo Cristovam Buarque) teve percentuais baixos em relação à média histórica de 10%, com média de 5,26%. Como este governo não tinha uma base majoritária, poderíamos esperar um percentual maior de vetos para possíveis leis contrárias ao interesse da situação.

Outra particularidade importante a ser destacada é que a maior parte das leis vetadas ao longo do tempo foi vetada na terceira legislatura, sendo 195 leis ordinárias (31,5%) e 63 leis complementares (72,4%), referente ao segundo mandato do Governo Roriz, apesar de este governador possuir coalizão majoritária nesta Casa. Seria interessante avaliar a causa desta ocorrência em trabalhos futuros, a partir do estudo das leis vetadas (avaliando conteúdo, autoria e partido, entre outras variáveis legislativas) em conjunto com o contexto político deste período, para avaliar como a gestão da coalizão foi conduzida neste período.

**Tabela 17.** Percentual de Leis Ordinárias vetadas pelo Poder Executivo segundo o ano.

Legislatura	ano	Total de leis Vetadas	Total de Leis produzidas	% de leis vetadas
1a legislatura	1991	33	<b>194</b>	17,01%
	1992	31	<b>275</b>	11,27%
	1993	15	<b>280</b>	5,36%
	1994	7	<b>184</b>	3,80%
<b>Total 1a</b>		<b>86</b>	<b>933</b>	<b>9,22%</b>
2a legislatura	1995	39	<b>555</b>	7,03%
	1996	18	<b>519</b>	3,47%
	1997	12	<b>251</b>	4,78%
	1998	9	<b>158</b>	5,70%
<b>Total 2a</b>		<b>78</b>	<b>1.483</b>	<b>5,26%</b>
3a legislatura	1999	55	<b>280</b>	19,64%
	2000	48	<b>222</b>	21,62%
	2001	44	<b>260</b>	16,92%
	2002	48	<b>228</b>	21,05%
<b>Total 3a</b>		<b>195</b>	<b>990</b>	<b>19,70%</b>
4a legislatura	2003	47	<b>365</b>	12,88%
	2004	25	<b>248</b>	10,08%
	2005	22	<b>220</b>	10,00%
	2006	12	<b>100</b>	12,00%
Total 4a legislatura		106	<b>933</b>	<b>11,36%</b>
5a legislatura	2007	22	<b>180</b>	12,22%
	2008	17	<b>205</b>	8,29%
	2009	8	<b>156</b>	5,13%
	2010	7	<b>81</b>	8,64%
Total 5a legislatura		54	<b>622</b>	<b>8,68%</b>
6a legislatura	2011	65	<b>373</b>	17,43%
	2012	32	<b>262</b>	12,21%
	2013	4	<b>151</b>	2,65%
<b>Total Global</b>		<b>620</b>	<b>5.747</b>	10,79%

Fonte: CLDF, compilada pelo autor

**Tabela 18.** Percentual de Leis Complementares vetadas pelo Poder Executivo segundo o ano.

<b>Legislatura</b>	<b>ano</b>	<b>Total de leis Complementares Vetadas</b>	<b>Total de Leis Complementares produzidas</b>	<b>% de leis Complementares vetadas</b>
1a legislatura	1991	0	<b>0</b>	0,00%
	1992	0	<b>0</b>	0,00%
	1993	0	<b>3</b>	0,00%
	1994	0	<b>4</b>	0,00%
<b>Total 1a</b>		<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0,00%</b>
2a legislatura	1995	1	<b>6</b>	16,67%
	1996	0	<b>9</b>	0,00%
	1997	5	<b>116</b>	4,31%
	1998	9	<b>96</b>	9,38%
<b>Total 2a</b>		<b>15</b>	<b>227</b>	<b>6,61%</b>
3a legislatura	1999	17	<b>103</b>	16,50%
	2000	18	<b>93</b>	19,35%
	2001	11	<b>190</b>	5,79%
	2002	17	<b>89</b>	19,10%
<b>Total 3a</b>		<b>63</b>	<b>475</b>	<b>13,26%</b>
4a legislatura	2003	3	<b>12</b>	25,00%
	2004	1	<b>15</b>	6,67%
	2005	0	<b>19</b>	0,00%
	2006	1	<b>6</b>	16,67%
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>5</b>	<b>52</b>	<b>9,62%</b>
5a legislatura	2007	1	<b>38</b>	2,63%
	2008	2	<b>33</b>	6,06%
	2009	0	<b>16</b>	0,00%
	2010	0	<b>12</b>	0,00%
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>3</b>	<b>99</b>	<b>3,03%</b>
6a legislatura	2011	0	<b>22</b>	0,00%
	2012	1	<b>24</b>	4,17%
	2013	0	<b>22</b>	0,00%
<b>Total 6a legislatura</b>		<b>1</b>	<b>68</b>	<b>1,47%</b>
<b>Total Global</b>		<b>87</b>	<b>944</b>	<b>9,22%</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

Segue o quinto indicador, *percentagem de Presidências de comissões permanentes sob controle da coalizão de governo*, na Tabela 19 abaixo. O controle de comissões é estratégico para que o governo, por meio de sua coalizão, consiga influenciar o processo legislativo, acelerando ou retardando a tramitação de Projetos de Lei conforme o

interesse. As duas comissões mais importantes são a CCJ e a CEOF, por serem responsáveis pela avaliação de constitucionalidade das proposições, caso da CCJ, e pelo aspecto orçamentário e de finanças públicas, caso da CEOF. Praticamente todas as proposições passam por estas duas comissões.

**Tabela 19.** Distribuição de assentos segundo orientação partidária (partido do governador, situação ou oposição)

Legislatura	ano	Quantidade de Presidências de Comissões			Total de Comissões	% de Presidências de Comissão - Situação	Governo - Poder Executivo
		Partido Governador	Situação	Oposição			
1ª	1991	0	3	0	3	100,0%	joaquim Roriz (PTR)
	1992	0	3	1	4	75,0%	
	1993	0	3	1	4	75,0%	
	1994	0	4	0	4	100,0%	
2ª	1995	0	1	3	4	25,0%	Cristovam Buarque (PT)
	1996	0	1	3	4	25,0%	
	1997	0	2	2	4	50,0%	
	1998	0	1	3	4	25,0%	
3ª	1999	1	1	2	4	50,0%	joaquim Roriz (PMDB)
	2000	0	3	1	4	75,0%	
	2001	1	3	3	7	57,1%	
	2002	2	4	3	9	66,7%	
4ª	2003	4	2	3	9	66,7%	joaquim Roriz (PMDB)
	2004	4	3	2	9	77,8%	
	2005	2	4	3	9	66,7%	
	2006	2	4	3	9	66,7%	
5ª	2007	0	8	1	9	88,9%	José Roberto Arruda (DEM), Paulo Otávio (DEM), Wilson Lima (PR), Rogério Rosso
	2008	0	6	3	9	66,7%	
	2009	0	7	2	9	77,8%	
	2010	0	7	2	9	77,8%	
6ª	2011	2	6	1	9	88,9%	Agnelo Queiroz (PT)
	2012	2	5	2	9	77,8%	
	2013	2	6	2	10	80,0%	
	2014	2	6	2	10	80,0%	

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

A força do Poder Executivo se manifesta também na Presidência das comissões permanentes como descrito na Tabela abaixo, obtendo ampla maioria, com percentual médio de mais de 70% das Presidências das comissões entre 1991 e 2014. Com exceção do período entre 1995 e 1998 (Governo Cristovam Buarque), como já era de esperar. Além disso, podemos verificar que as principais comissões desta Casa, CCJ e CEOF, possuem alto percentual de presidentes oriundos da coalizão (deputados distritais de partidos aliados ao governador): 95,8% (CCJ) e 91,7% (CEOF). Outra comissão que deve ser destacada é a CAF, que começou a funcionar a partir de 2001, e *sempre* teve presidentes ligados ao partido do governador ou partidos aliados a este. O assunto fundiário é uma questão de grande interesse



político e econômico regional, envolta por polêmicas no Distrito Federal, seja em função da questão da construção civil seja em função dos condomínios. Outras comissões, como a CDC e a CAS, tiveram uma forte parcela de Presidências associadas a parlamentares de partidos de oposição: 50% e 54,2%, respectivamente. De uma maneira geral, a influência do Poder Executivo nas comissões permanentes parece ocorrer em duas frentes: do ponto de vista quantitativo, abarcando a maior parte de presidências possível, e, do ponto de vista qualitativo, procurando manter o controle de comissões consideradas estratégicas. Cabe observar, por fim, que a influência do Poder Executivo na CLDF se dá por meio de sua coalizão, mais do que pelo partido do governador. Em um parlamento fragmentado e com poucos parlamentares, o número de assentos do partido do governador quase nunca é suficientemente grande para garantir (pelo critério de proporcionalidade) presença relevante, seja na Mesa Diretora, seja nas comissões.

Para finalizar a dimensão *relações institucionais entre Poder Executivo e Legislativo*, segue o sexto indicador, *tempo médio de tramitação das leis aprovadas por tipo de iniciativa*, que consiste em comparar o tempo médio de tramitação entre leis de autoria de deputados de oposição, deputados da situação e do Poder Executivo.

O tempo médio de tramitação entre os três diferentes tipo de autoria é bastante diferenciado. O tempo médio para leis oriundas do Poder Executivo são significativamente menores, seguido pelo tempo médio de tramitação de leis de autoria de deputados governistas, seguido pelo tempo médio de leis oriundas de deputados de oposição. Essa diferença talvez possa ser explicada pela *possível* apresentação de projetos do poder Executivo em regime de urgência e, com isso, passariam por um processo legislativo mais rápido. Além disso, o tempo médio de tramitação de leis ordinárias foi bem superior ao de leis complementares, que por serem geralmente mais complexas que as anteriores, na medida em que são leis que regulam ou complementam artigos constitucionais, deveriam ser mais discutidas e ter um tempo de tramitação maior.

**Tabela 20.** Tempo médio de tramitação por tipo de autoria.

Ano	Leis Ordinárias			Leis Complementares		
	Deputados Situação	Deputados Oposição	Poder Executivo	Deputados Situação	Deputados Oposição	Poder Executivo
1991	16,43	16,48	3,85	-	-	-
1992	19,08	29,68	4,01	-	-	-
1993	24,77	35,52	2,11	33,67	-	-
1994	18,73	28,94	1,72	2,90	-	0,72
1995	18,13	20,48	2,13	0,28	-	10,14
1996	19,23	23,95	1,58	0,57	8,03	5,46
1997	11,80	15,74	1,83	6,71	9,33	2,87
1998	7,03	8,07	1,26	6,98	10,28	5,20
1999	23,25	27,54	2,81	8,73	12,34	2,36
2000	20,32	24,13	1,41	8,50	10,21	2,09
2001	9,36	19,83	2,62	5,43	8,91	4,64
2002	10,04	18,80	1,76	3,84	7,24	1,40
2003	21,55	22,70	2,55	7,83	-	5,61
2004	14,63	20,63	3,42	7,87	-	4,38
2005	15,35	19,27	2,51	14,27	-	4,77
2006	13,01	14,44	4,51	-	-	2,37
2007	23,80	30,00	2,65	8,75	-	6,75
2008	13,17	24,15	2,10	-	-	3,54
2009	19,44	23,54	2,47	-	-	4,20
2010	9,21	26,24	2,01	-	-	0,72
2011	14,47	14,58	1,64	3,50	-	3,18
2012	12,10	14,87	1,92	-	-	3,40
2013	8,40	9,27	1,57	-	10,77	3,04
<b>Média Global</b>	<b>17,12</b>	<b>21,74</b>	<b>2,32</b>	<b>6,91</b>	<b>9,67</b>	<b>3,99</b>

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

Analisando o conjunto de indicadores acima, podemos concluir que há, sim, influência do Poder Executivo na arena legislativa, mas esta não é absoluta. O ultra presidencialismo estadual descrito por Abrúcio (1998) não parece se refletir no Distrito Federal, ao menos na intensidade apregoada. A assimetria de poder não é tão grande a ponto de tornar a CLDF uma mera “secretaria legislativa do GDF”. Há um espaço na arena legislativa ocupado pelo Poder Legislativo, seja na produção legislativa, seja no trabalho das comissões, seja ainda nas negociações entre os dois poderes. Deve-se observar, no entanto, que esse diálogo não se dá tanto por mecanismos institucionais tradicionais como no Congresso Nacional a partir do colégio de líderes e dos partidos. Como comentado acima, a CLDF é uma Casa legislativa pequena e fragmentada do ponto de vista partidário. Neste sentido, o diálogo entre os dois poderes tende a ocorrer preferencialmente pelo contato direto entre o governo e os parlamentares, dadas a pequena quantidade de parlamentares e a grande

quantidade de partidos. A partir do contato direto entre governador e parlamentares é formada a coalizão, que será um dos atores centrais na condução do processo legislativo.

Podemos dizer que o paradigma do *ultrapresidencialismo estadual* trazido por Abrúcio (1998) foi de certo modo superado. Em Santos (2001), *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*, um novo cenário é disponibilizado, com base em um estudo comparado de seis assembleias legislativas estaduais (Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul). Neste estudo, pôde-se verificar a existência de grande diversidade entre as assembleias, Silva (2012), em referência a Fabiano Santos (2001), comenta o caso da assembleia legislativa do Rio de Janeiro - Alerj, definindo-a como uma estrutura institucional bastante descentralizada, com ampla participação dos parlamentares no processo legislativo e menor poder de agendas das lideranças partidárias. Neste sentido, o caso da CLDF parece se aproximar muito do padrão da assembleia fluminense.

### 4.3 Qualidade

A dimensão *qualidade* tem por objetivo aferir a qualidade de uma das áreas fim de uma Casa legislativa, que é a produção legislativa. Essa área é avaliada por cinco indicadores. O primeiro deles, *percentagem de leis substantivas aprovadas*, consiste em avaliar a parcela de leis que possuam efetivamente um conteúdo explícito, excluindo leis de caráter simbólico, como as que fornecem título de cidadão honorário ou mudam nomes de rua. Este indicador será avaliado apenas para leis ordinárias, que são suscetíveis a este tipo de conteúdo. As leis complementares, além de necessitarem um quórum mais qualificado, são normalmente utilizadas para regulamentar (“complementar”) algum assunto ou aspecto da constituição. Embora não haja uma diferença formal na hierarquia entre uma lei ordinária e uma lei complementar, uma lei apenas simbólica não seria submetida a um quórum qualificado para ser aprovada. Os resultados deste indicador seguem abaixo na Tabela 21:

**Tabela 21.** Percentagem de leis substantivas segundo o ano.

<b>Legislatura</b>	<b>ano</b>	<b>% de leis substantivas</b>
1 <sup>a</sup> legislatura	1991	74,5%
	1992	76,2%
	1993	85,3%
	1994	75,1%
2 <sup>a</sup> legislatura	1995	83,5%
	1996	80,4%
	1997	82,0%
	1998	89,3%
3 <sup>a</sup> legislatura	1999	82,7%
	2000	90,2%
	2001	89,4%
	2002	87,8%
4 <sup>a</sup> legislatura	2003	84,3%
	2004	84,8%
	2005	90,9%
	2006	87,5%
5 <sup>a</sup> legislatura	2007	87,3%
	2008	83,5%
	2009	80,4%
	2010	85,1%
6 <sup>a</sup> legislatura	2011	78,6%
	2012	75,7%
	2013	91,2%

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

A percentagem de leis substantivas variou entre 74,5% (1991) e 91,2% (2013), com um valor médio anual em torno de 83% ao longo do período avaliado, o que implica uma média anual de 17% de leis simbólicas, ou cerca de 900 leis simbólicas no período de 23 anos (1991 a 2013), aproximadamente 70 leis simbólicas por ano ou pouco mais de cinco leis simbólicas por mês. Este indicador acima parece sugerir que a produção legal na CLDF possui qualidade satisfatória.

O segundo indicador, *percentagem de leis revogadas*, é um bom indicador de qualidade. Considerando que a revogação é o processo em que o conteúdo de determinada lei existente é substituída, parcialmente ou mesmo integralmente por outra mais recente. Assim, a lei mais antiga perde parcialmente ou totalmente sua validade. Assim, uma lei elaborada e aprovada com determinado padrão de qualidade considerado satisfatório e conteúdo

pertinente tende a não ser revogada ou pelo menos ter uma vida útil bastante elevada. Os resultados deste indicador seguem abaixo na Tabela 22. Cabe observar que o ano de referência é o da criação da lei. Assim, devemos observar que *14 leis ordinárias aprovadas em 1991 foram revogadas* (ainda em 1991 ou em anos posteriores) e 12 leis ordinárias aprovadas em 1994 também foram revogadas em 1994 ou em anos posteriores.

**Tabela 22.** Percentagem de Leis ordinárias revogadas e tempo médio para revogação das leis.

Legislatura	ano	Total de Leis Revogadas		Tempo Médio - Leis Revogadas (em anos)
		QTD	%	
1a legislatura	1991	14	8,70%	15,23
	1992	13	5,33%	11,34
	1993	11	4,15%	11,49
	1994	12	6,78%	8,55
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>50</b>	<b>5,90%</b>	<b>11,65</b>
2a legislatura	1995	27	5,23%	9,77
	1996	18	3,59%	8,93
	1997	14	5,86%	9,66
	1998	9	6,04%	5,20
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>68</b>	<b>4,84%</b>	<b>8,89</b>
3a legislatura	1999	12	5,33%	9,29
	2000	8	4,60%	6,66
	2001	16	7,41%	6,32
	2002	17	9,44%	5,80
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>53</b>	<b>6,67%</b>	<b>6,86</b>
4a legislatura	2003	18	5,66%	6,23
	2004	11	4,93%	6,04
	2005	8	4,04%	5,91
	2006	4	4,55%	5,89
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>41</b>	<b>4,96%</b>	<b>6,08</b>
5a legislatura	2007	9	5,70%	3,29
	2008	6	3,19%	2,07
	2009	6	4,05%	2,59
	2010	1	1,35%	1,40
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>22</b>	<b>3,87%</b>	<b>2,68</b>
6a legislatura	2011	5	1,62%	1,25
	2012	1	0,43%	0,43
	2013	0	0,00%	-
<b>Total 6a Legislatura</b>		<b>6</b>	<b>0,12%</b>	<b>1,11</b>
<b>Total Global</b>		<b>240</b>	<b>4,68%</b>	<b>7,82</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

**Tabela 23.** Percentagem de leis complementares revogadas segundo o ano.

Legislatura	ano	Total de Leis Complementares Revogadas		Duração Média de Leis até o Revogamento (em anos)
		QTD	%	
1a legislatura	1991	0	0,00%	-
	1992	0	0,00%	-
	1993	0	0,00%	-
	1994	0	0,00%	-
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>
2a legislatura	1995	2	33,33%	10,37
	1996	2	22,22%	8,84
	1997	3	2,61%	9,23
	1998	7	7,37%	5,70
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>14</b>	<b>6,22%</b>	<b>9,44</b>
3a legislatura	1999	6	7,79%	7,86
	2000	4	5,97%	8,54
	2001	10	6,06%	6,99
	2002	2	4,44%	7,20
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>22</b>	<b>4,87%</b>	<b>7,86</b>
4a legislatura	2003	2	18,18%	7,86
	2004	0	0,00%	-
	2005	0	0,00%	-
	2006	0	0,00%	-
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>2</b>	<b>4,00%</b>	<b>7,86</b>
5a legislatura	2007	0	0,00%	-
	2008	0	0,00%	-
	2009	0	0,00%	-
	2010	0	0,00%	-
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>
6a legislatura	2011	0	0,00%	-
	2012	0	0,00%	-
	2013	0	0,00%	-
<b>Total 6a legislatura*</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>
<b>Total Global</b>		<b>38</b>	<b>4,38%</b>	<b>7,56</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor

A porcentagem de leis vetadas é inferior a 5%, tanto no caso das leis ordinárias quanto no caso das leis complementares. Pode-se observar que as leis ordinárias tiveram

redução na quantidade de leis revogadas a partir da segunda legislatura, caindo de 68 para 22 na quinta legislatura e para 6 na sexta legislatura, embora esta ainda não esteja completa<sup>14</sup>. Não é possível afirmar com certeza se esta redução esteja de fato consumada. Isso porque, além do fato de a sexta legislatura ainda não estar completa, é possível que uma lei entre 2010 e 2013 seja revogada em algum momento futuro, aumentando o percentual deste indicador. O mesmo pode ser dito em relação às leis complementares na Tabela 23. Desde 2004, uma lei complementar não é revogada. Isto não impede que uma lei complementar seja revogada futuramente. De qualquer forma, uma porcentagem muito alta de leis revogadas tem impacto negativo na qualidade da produção legislativa.

Outro possível critério para avaliarmos a qualidade de uma lei se dá a partir do terceiro indicador avaliado, *duração média das leis até a revogação*. Como medir a qualidade a partir deste indicador? Este trabalho parte da premissa de que quanto maior a qualidade de uma lei, maior deveria ser a sua vida útil. Assim podemos supor, a partir desta premissa, que mesmo que uma lei com a devida qualidade tenha sido revogada por algum motivo, a sua vida útil deveria ser significativamente longa para que a sua qualidade possa ser atestada. Este indicador encontra-se disponível também nas Tabelas 22 e 23 acima, e revela-se bastante baixo em relação à média global das seis legislaturas: menos de seis anos para revogação das leis ordinárias e cerca de 7,5 anos para as leis complementares.

Por fim, seguem os dois últimos indicadores desta área, *percentagem de Adin e tempo médio para surgimento de Adin* nas Tabelas 23 e 24 abaixo. Cabe explicitar que as ocorrências de Adins estão vinculadas aos *anos das leis que a originaram*. Ou seja, como podemos ver na Tabela 24, *6 leis ordinárias criadas em 1991* sofreram Adin, o que pode ter ocorrido em 1991 ou em anos posteriores.

---

<sup>14</sup> Ver Tabela 22.

**Tabela 24.** Quantidade de leis revogadas por Adin e tempo médio para surgimento de Adin em leis ordinárias.

Legislatura	ano	Leis revogadas por ADIN		Duração Média até - ADIN (em anos)
		QTD	%	
1a legislatura	1991	6	3,73%	10,03
	1992	7	2,87%	13,98
	1993	10	3,77%	14,90
	1994	5	2,82%	9,71
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>28</b>	<b>3,31%</b>	<b>12,55</b>
2a legislatura	1995	60	11,63%	10,54
	1996	65	12,97%	9,53
	1997	22	9,21%	8,59
	1998	4	2,68%	4,26
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>151</b>	<b>10,75%</b>	<b>9,65</b>
3a legislatura	1999	16	7,11%	3,78
	2000	13	7,47%	4,85
	2001	20	9,26%	5,15
	2002	14	7,78%	3,48
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>63</b>	<b>7,92%</b>	<b>4,35</b>
4a legislatura	2003	38	11,95%	2,97
	2004	25	11,21%	2,46
	2005	21	10,61%	2,78
	2006	3	3,41%	4,80
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>87</b>	<b>10,52%</b>	<b>2,85</b>
5a legislatura	2007	6	3,80%	2,02
	2008	6	3,19%	3,67
	2009	3	2,03%	2,76
	2010	4	5,41%	1,38
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>19</b>	<b>3,35%</b>	<b>2,59</b>
6a legislatura	2011	9	2,92%	0,67
	2012	4	1,74%	0,84
	2013	1	0,68%	0,70
<b>Total 6a Legislatura</b>		<b>14</b>	<b>0,27%</b>	<b>0,72</b>
<b>Total Global</b>		<b>362</b>	<b>0</b>	<b>6,52</b>

Fonte: CLDF, compilada pelo autor



**Tabela 25.** Percentagem de leis revogadas por Adin e tempo médio para surgimento de Adin em leis complementares.

Legislatura	ano	Leis Complementares revogadas por ADIN		Duração Média Lei complementar até ocorrência de ADIN (anos)
		QTD	%	
1a legislatura	1991	0	0,00%	-
	1992	0	0,00%	-
	1993	0	0,00%	-
	1994	0	0,00%	-
<b>Total 1a legislatura</b>		<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>
2a legislatura	1995	1	16,67%	1,48
	1996	0	0,00%	-
	1997	41	35,65%	9,30
	1998	31	32,63%	7,89
<b>Total 2a legislatura</b>		<b>73</b>	<b>32,44%</b>	<b>8,60</b>
3a legislatura	1999	35	35,71%	6,37
	2000	29	32,95%	5,82
	2001	69	37,50%	5,05
	2002	42	51,22%	4,42
<b>Total 3a legislatura</b>		<b>175</b>	<b>38,72%</b>	<b>5,02</b>
4a legislatura	2003	2	16,67%	3,01
	2004	9	64,29%	1,08
	2005	2	11,11%	3,19
	2006	1	16,67%	3,44
<b>Total 4a legislatura</b>		<b>14</b>	<b>28,00%</b>	<b>2,82</b>
5a legislatura	2007	0	0,00%	-
	2008	5	15,63%	2,40
	2009	0	0,00%	-
	2010	0	0,00%	-
<b>Total 5a legislatura</b>		<b>5</b>	<b>5,56%</b>	<b>2,40</b>
6a legislatura	2011	0	0,00%	-
	2012	2	10,53%	0,70
	2013	1	7,69%	0,70
<b>Total 6a legislatura*</b>		<b>3</b>	<b>6,52%</b>	<b>0,70</b>
<b>Total Global</b>		<b>270</b>	<b>31,11%</b>	<b>6,09</b>

Fonte: CLDF, compilado pelo autor.

O percentual médio de Adins menor que 10% nas leis ordinárias pode ser considerado um bom indicativo de que o controle de constitucionalidade tem funcionado bem. Por outro lado, diferentemente das leis ordinárias, o percentual médio de Adins nas leis

complementares está bem elevado, superior a 30%. Este alto percentual de Adins está concentrado na terceira legislatura (segundo mandato do Governo Roriz), com 175 casos, correspondendo a quase 65% do total. A quantidade de Adins em leis complementares também é relevante nos dois últimos anos da segunda legislatura, cuja soma corresponde a 73 casos (27%). Desta forma, podemos verificar que 91,5% das Adins estão concentradas entre 1997 e 2002. Muitas destas leis complementares que sofreram Adin estão associadas a questões fundiárias. É o caso, por exemplo, da Lei Complementar nº 613/2002, cujo art. 1º é descrito como:

[...] Fica desafetada de sua destinação original a área pública de uso comum do povo, localizada na QE 4 entre a via de acesso à quadra e a Área Especial 1 da mesma, na Região Administrativa do Guará – RA X, medindo aproximadamente 4.000m<sup>2</sup>, segundo mapa anexo.

A questão do uso e da ocupação de áreas (rurais e urbanas) foi um tema recorrente no conteúdo de boa parte das leis complementares que sofreram Adin.

De maneira geral, a produção legislativa possui uma qualidade legislativa satisfatória, como podemos aferir boa parte dos indicadores acima. Este tema deve, no entanto, ser aprofundado em alguns pontos. Uma discussão que deve ser feita seria porque as Adins ocorrem se há controle de constitucionalidade prévio pela CCJ e há ainda controle de constitucionalidade no momento em que a lei é aprovada quando o governador pode exercer o poder de veto justificando existência de inconstitucionalidade no conteúdo da lei. Essa análise foge ao escopo deste trabalho, mas deve ser considerada em pesquisas futuras. O debate central aqui é o quanto fatores políticos se sobrepõem a fatores jurídicos ou técnicos. Ainda sobre este assunto, deveria ser discutida a questão da ênfase que é conferida a alguns assuntos em detrimento de outros. A questão fundiária, por exemplo, mereceu uma grande parcela da agenda legislativa por parte dos parlamentares, principalmente em parte da segunda legislatura e na terceira legislatura, quando mais de cem Projetos de Lei sobre este conteúdo foram aprovados neste período. Várias leis aprovadas sobre este tema sofreram a imputação de Adins. Outros assuntos, como mobilidade urbana ou meio ambiente, no entanto, não tiveram prioridade na agenda legislativa da CLDF.

#### 4.4 Representatividade

A quarta dimensão avaliada foi sobre a questão de *representatividade* na CLDF. O conceito político de representação é bastante amplo e pode ser analisado de diferentes formas. Neste trabalho será enfatizada a relação entre situação e oposição e em que medida a oposição possui espaço para exercer o seu papel. Para isso, foram propostos três indicadores a serem discutidos nesta seção. O primeiro deles refere-se à *percentagem de leis aprovadas pela oposição*. Este indicador pretende avaliar se, ainda que a coalizão de governo seja majoritária, a oposição possui espaço para propor e aprovar leis. Seguem os resultados na Tabela 26, descrita abaixo.

Foram aprovadas 950 leis ordinárias (18,5%) e 141 leis complementares (16,2%) aprovadas, de autoria da oposição, entre 1991 e 2013. Deste total de leis ordinárias aprovadas, 67,5% das leis ordinárias de autoria da oposição ocorreram entre 1995 e 1998, na segunda legislatura, cuja coalizão era minoritária. Em relação às leis complementares, 119 (ou 84%) das leis aprovadas ocorreram neste mesmo período. Boa parte das leis aprovadas por parlamentares opositores somente foi possível em uma legislatura minoritária. Se não considerarmos a segunda legislatura, o percentual médio de leis ordinárias de autoria da oposição cairia para 8,4%, enquanto o percentual médio de leis complementares de autoria da oposição cairia para 3,4%. Isso parece sugerir que o espaço da oposição em uma legislatura com coalizão majoritária seja pequeno. Em outras palavras, a coalizão majoritária parece deter o controle do plenário de modo que o espaço de manobras da oposição tem sido pequeno neste período, com a devida exceção da segunda legislatura. De qualquer forma, seria importante a aplicação de um estudo comparativo com outras assembleias para um maior entendimento sobre este fato.

**Tabela 26.** Percentagem de leis aprovadas pela oposição segundo o ano.

ano	Leis Ordinárias		Leis Complementares	
	Leis de Autoria de Deputados da Oposição	% de Lei - Oposição	Leis de Autoria de Deputados da Oposição	% de Lei - Oposição
1991	17	10,6%	0	0,0%
1992	17	7,0%	0	0,0%
1993	31	11,7%	0	0,0%
1994	6	3,4%	0	0,0%
1995	280	54,3%	0	0,0%
1996	268	53,5%	2	22,2%
1997	77	32,2%	68	59,1%
1998	17	11,4%	49	51,6%
1999	20	8,9%	4	4,1%
2000	21	12,1%	6	6,8%
2001	16	7,4%	5	2,7%
2002	12	6,7%	6	7,3%
2003	53	16,7%	0	0,0%
2004	30	13,5%	0	0,0%
2005	14	7,1%	0	0,0%
2006	8	9,1%	0	0,0%
2007	9	5,7%	0	0,0%
2008	9	4,8%	0	0,0%
2009	11	7,4%	0	0,0%
2010	5	6,8%	0	0,0%
2011	19	6,2%	0	0,0%
2012	9	3,9%	0	0,0%
2013	1	0,7%	1	7,1%
<b>Total</b>	<b>950</b>	<b>18,5%</b>	<b>141</b>	<b>16,2%</b>

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

O segundo indicador, *percentagem de Presidências de comissões controladas pela oposição*, é semelhante ao indicador avaliado na dimensão de *relações institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo*, em que estudamos o percentual de comissões controladas pelo Poder Executivo. As duas porcentagens são complementares uma a outra e, somadas, totalizam 100%. Mas, ainda que possa parecer repetitivo comentar este segundo indicador, a ideia aqui é analisar o espaço que é ocupado pela oposição, tanto em termos quantitativos quanto em termos das comissões que são assumidas.

**Tabela 27.** Percentagem de comissões permanentes controladas pela oposição.

Legislatura	ano	Quantidade de Presidências de Comissões			Total de Comissões	% de Presidências de Comissão - Oposição	Governo - Poder Executivo
		Partido Governador	Situação	Oposição			
1ª	1991	0	3	0	3	0,0%	joaquim Roriz (PTR)
	1992	0	3	1	4	25,0%	
	1993	0	3	1	4	25,0%	
	1994	0	4	0	4	0,0%	
2ª	1995	0	1	3	4	75,0%	Cristovam Buarque (PT)
	1996	0	1	3	4	75,0%	
	1997	0	2	2	4	50,0%	
	1998	0	1	3	4	75,0%	
3ª	1999	1	1	2	4	50,0%	joaquim Roriz (PMDB)
	2000	0	3	1	4	25,0%	
	2001	1	3	3	7	42,9%	
	2002	2	4	3	9	33,3%	
4ª	2003	4	2	3	9	33,3%	joaquim Roriz (PMDB)
	2004	4	3	2	9	22,2%	
	2005	2	4	3	9	33,3%	
	2006	2	4	3	9	33,3%	
5ª	2007	0	8	1	9	11,1%	José Roberto Arruda (DEM), Paulo Otávio (DEM), Wilson Lima (PR), Rogério Rosso (PMDB)
	2008	0	6	3	9	33,3%	
	2009	0	7	2	9	22,2%	
	2010	0	7	2	9	22,2%	
6ª	2011	2	6	1	9	11,1%	Agnelo Queiroz (PT)
	2012	2	5	2	9	22,2%	
	2013	2	6	2	10	20,0%	
	2014	2	6	2	10	20,0%	

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

Em relação à primeira legislatura, a oposição obteve 6 assentos (25%) e obteve 25% das comissões em 1992 e 1993, sem obter o controle de nenhuma comissão em 1991 e 1994, correspondendo a uma média de 12,5% das comissões na legislatura.. Na segunda legislatura, a oposição obteve 15 assentos (62,5%). A média das comissões controladas no período de quatro anos foi de 68,75%. Na terceira legislatura, a oposição teve 25% dos assentos e controle médio de 37,5% das comissões durante a legislatura. Na quarta legislatura, a oposição teve 25% dos assentos e controle médio de 30,6% das comissões durante a legislatura. Já na 5ª legislatura, a oposição teve 5 assentos(20,8%) e controle médio de 22,2% das comissões durante a legislatura. Por fim, na sexta legislatura, a oposição obteve 12,5% dos assentos e controle médio de 18,4% das comissões durante a legislatura. Do ponto de vista quantitativo, com exceção da primeira legislatura, a oposição obteve um percentual ligeiramente superior à sua proporção de assentos no parlamento.

Em relação às comissões controladas, podemos destacar a CAS, controlada por parlamentar opositor desde 2009, por 6 Presidências seguidas. Há ainda o caso da CDDHCEDP, em que a oposição assumiu a presidência em 13 oportunidades (54%). Em

relação à CCJ, comissão mais importante da Casa, a oposição só teve o seu controle por uma oportunidade em 24 anos, em 1995, com Luiz Estevão (PMDB) como Presidente. Já em relação à CEOF, foram 4 oportunidades em 24 anos. Cabe lembrar que o mandato de presidentes nas comissões é anual.

Finalmente, o terceiro indicador deste tema, *índice de concentração partidária*, medido pelo quociente entre total de partidos e total de assentos na Casa legislativa, segue na Tabela abaixo. Há uma versão alternativa do indicador, considerando-se o número efetivo de partidos ao invés do total de partidos. Os resultados encontram-se na Tabela 28, que segue abaixo.

**Tabela 28.** Índice de concentração partidária.

<b>1a legislatura 1991 - 1994</b>		<b>2a legislatura 1995 - 1998</b>		<b>3a legislatura 1999 - 2002</b>	
<b>PARTIDOS</b>	<b>QTD</b>	<b>ARTIDO</b>	<b>QTD</b>	<b>ARTIDO</b>	<b>QTD</b>
Pc doB	1	PL	1	PT	5
PL	1	PT	6	PMDB	6
PMDB	5	PMDB	9	PFL	2
PPB	3	PDT	3	PPB	1
PPS	1	PPB	1	PPS	1
PRB	1	PTB	2	PSB	1
PRP	1	PSDB	2	PSD	3
PSDB	4			PTB	3
PT	5			PSDB	2
PTB	1				
PTR	1				
Total de Partidos	11		7		9
Nº efetivo de Partidos <sup>1</sup>	7,0		4,2		6,4
Média assentos / Total de partidos	2,2		3,4		2,7
Média assentos / Nº efetivo de Partidos	3,42		5,67		3,75
<b>4a legislatura 2003 - 2006</b>		<b>5a legislatura 2007 - 2010</b>		<b>6a legislatura 2011 - 2014</b>	
<b>PARTIDOS</b>	<b>QTD</b>	<b>ARTIDO</b>	<b>QTD</b>	<b>ARTIDO</b>	<b>QTD</b>
PT	6	PL	1	PDT	2
DEM	1	PP	1	PEN	1
MDB	8	PR	1	PMDB	4
PDT	1	PT	4	PP	3
PFL	3	PMDB	3	PPS	1
PL	1	PDT	1	PR	1
PPS	1	PFL	4	PRB	1
PRONA	2	PMN	1	PRTB	1
Sem partido	1	PPS	1	PT	6
		PRP	1	PTB	2
		PSB	1	PTC	1
		PTB	2	PV	1
		PSDB	3		
Total de Partidos	9		13		12
Nº efetivo de Partidos <sup>1</sup>	4,9		9,3		7,6
Média assentos / Total de partidos	2,7		1,8		2,0
Média assentos / Nº efetivo de Partidos	4,92		2,58		3,17

1. A fórmula foi obtida em LAAKSO e TEEGAPER (1979)

Fonte: CLDF, compilado pelo autor

O indicador acima, razão entre número de assentos e número de partidos representados demonstra a enorme fragmentação partidária presente na CLDF desde o seu início em 1991. Para tentar amenizar o forte efeito da quantidade de partidos em uma Casa legislativa pequena, acrescentou-se uma versão alternativa do indicador, utilizando o número

efetivo de partidos, a partir da fórmula de Laakso e Teegapera (1979), ao invés do número total de partidos representados. A fragmentação partidária ainda se manteve, mas de forma menos acentuada do que evidenciado na outra fórmula.

Cabe observar que a sétima legislatura, iniciada em 2015, terá a maior quantidade de partidos representados da história, nada menos que 16 partidos, e uma média de 1,5 parlamentares por partido. Essa combinação de grande quantidade de partidos representados e tamanho institucional pequeno pode significar uma alta pluralidade, algo positivo do ponto de vista de representação, mas que, do ponto de vista da lógica de governabilidade e de institucionalização, pode ser bastante negativo. Do ponto de vista da governabilidade, cada governador eleito precisa formar uma coalizão majoritária com um grande número de partidos, que terá um alto custo de manutenção e tornará a gestão política muito mais complexa do ponto de vista operacional. Mas, apesar do fato de a fragmentação enfraquecer os partidos e tender a particularizar as relações entre o Poder Executivo e Poder Legislativo e as relações dentro do Poder Legislativo, isto não impediu que a CLDF tivesse tido um papel relevante na produção legislativa ao longo das legislaturas avaliadas.

#### **4.5 Institucionalização**

A última dimensão avaliada é o nível de institucionalização, composto por dois indicadores. O primeiro é definido como *rotatividade de parlamentares por legislatura* e foi sugerido a partir do trabalho de Polsby (1968), segundo o qual, em um órgão institucionalizado, os parlamentares são profissionalizados e tendem a fazer carreira legislativa, permanecendo no parlamento por várias legislaturas. Nesse panorama, a rotatividade de parlamentares entre legislaturas, medida como a razão entre parlamentares eleitos pela primeira vez e o total de parlamentares novos, deveria ser bastante baixa, aproximando-se de zero. Seguem abaixo os resultados deste indicador:



**Tabela 29.** Rotatividade de Deputados Distritais entre legislaturas.

	<b>Legislatura</b>	<b>Rotatividade (%)</b>
1 <sup>a</sup>	1991 - 1994	-
2 <sup>a</sup>	1995 - 1998	54,2%
3 <sup>a</sup>	1999 - 2002	54,2%
4 <sup>a</sup>	2003 - 2006	66,7%
5 <sup>a</sup>	2007 - 2010	62,50%
6 <sup>a</sup>	2011 - 2014	58,33%
7 <sup>a</sup>	2015 - 2018	50%

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

Como é possível notar, a rotatividade entre as legislaturas é bem acentuada, sem sugerir tendência de queda ou de estabilização. O maior valor observado ocorreu na quarta legislatura, não sendo observada em nenhuma das legislaturas rotatividade menor que 50%. A tendência é que esse indicador não deva se reverter, pelo menos a curto ou a médio prazo, na medida em que os deputados distritais não parecem considerar o cargo de deputado distrital como carreira política efetiva, mas como um primeiro estágio preliminar, ou ainda uma ponte para cargos considerados de maior relevância, como os de deputado federal, senador ou ainda governador.

Em relação a outras assembleias estaduais, podemos comparar os valores da CLDF com a de outras assembleias na Tabela abaixo. Os dados foram coletados na mídia pela internet<sup>15</sup>. Foram coletados dados de oito assembleias legislativas (Bahia, Pernambuco, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás), em que a rotatividade vaiou bastante, entre 32,5% (Santa Catarina) e 53,3% (Espírito Santo). A CLDF, junto às Assembleias do Espírito Santo e de Goiás, está em um patamar acima das demais, com rotatividade igual ou superior a 50%. Na banda inferior, Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina, com rotatividade em torno de 33%. Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul estão em um patamar intermediário, com rotatividade próxima a 45%.

<sup>15</sup> Os endereços eletrônicos para as fontes de pesquisa encontram-se no Anexo 1.

**Tabela 30.** Rotatividade das Assembleias Estaduais, na eleição de 2014.

<b>Assembleias Estaduais</b>	<b>Rotatividade</b>
Bahia	34,92%
Pernambuco	46,93%
Espírito Santo	53,33%
Minas Gerais	33,77%
Rio de Janeiro	44,29%
Rio Grande do Sul	45,54%
Santa Catarina	32,50%
Goiás	51,21%

Fonte: Internet - ver anexo 1.

Finalmente, o segundo indicador, definido como *número médio de mandatos por legislatura*, também foi proposto a partir do trabalho de Polsby (1968), na mesma lógica de argumentação do primeiro indicador: dada uma Casa legislativa que se institucionaliza, à medida que esta se profissionaliza, os parlamentares tenderiam a permanecer mais tempo na Casa de leis ao considerarem o cargo de deputado distrital como uma carreira atrativa. O parlamento, então, passaria a contar com parlamentares mais experientes e com maior conhecimento sobre o processo legislativo, ao mesmo tempo em que tenderiam a se fixar mais em uma comissão de interesse, tornando-se “especialistas” no tema associado à comissão.

**Tabela 31.** Número médio de mandatos.

<b>Período</b>	<b>Legislatura</b>	<b>Média de Mandatos Cumpridos</b>
1991 - 1994	1 <sup>a</sup>	1,00
1995 - 1998	2 <sup>a</sup>	1,46
1999 - 2002	3 <sup>a</sup>	1,67
2003 - 2006	4 <sup>a</sup>	1,67
2007 - 2010	5 <sup>a</sup>	1,71
2011 - 2014	6 <sup>a</sup>	1,67
2015 - 2018	7 <sup>a</sup>	1,83

Fonte: CLDF, compilada pelo autor.

Na CLDF, nas sete legislaturas avaliadas, a média de mandatos não conseguiu ainda superar o valor de dois mandatos, o que indica uma grande distância de um ideal de institucionalização. Considerando um mandato de quatro anos e uma carreira política entre

vinte, trinta ou mesmo quarenta anos, uma média de mandatos cumpridos superior a 5,0 já poderia ser considerada bastante satisfatória. De qualquer modo, a CLDF é uma instituição ainda recente, com apenas seis legislaturas concluídas. Cabe considerar que o estudo de Polsby (1968) envolveu mais de quarenta legislaturas e cem anos de análise.

## 5 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Câmara Legislativa do Distrito Federal é uma instituição bastante recente e está apenas iniciando a sua sétima legislatura. À parte a sua jovialidade, ou devido a ela, a CLDF tem um amplo histórico de críticas e de avaliações negativas, seja na mídia local, seja entre os cidadãos. Neste sentido, o presente trabalho procurou fornecer uma luz sobre esta instituição, procurando implementar um estudo de caso longitudinal sobre esta Casa legislativa, com intuito de trazer informações e dados relevantes para que esta Casa seja avaliada senão de modo isento, mas pelo menos com mais transparência e clareza.

Após a revisão de literatura descrita no Capítulo 1, pudemos analisar, no Capítulo 2, um retrato da CLDF, passando pelo marco legal, pela organização administrativa, pela burocracia, pelo processo legislativo e pela trajetória de institucionalização. No que tange à organização administrativa, pudemos avaliar que o modelo implantado na CLDF, baseado em um colegiado composto por cinco membros (Presidência, Vice-presidência e três Secretarias), em que os cargos de direção, supervisão e assessoria, tanto na parte administrativa quanto na parte legislativa, são rateados pelos 24 parlamentares, acabou por se tornar extremamente fragmentado. Uma possível solução alternativa para o imbróglio administrativo da CLDF poderia ser implantada a partir de uma redistribuição de cargos comissionados, na qual a parcela de cargos comissionados relativos à estrutura administrativa ficasse restrita a servidores efetivos, se desvinculando assim da estrutura política. Isso implicaria em maior autonomia na Casa, favorecendo que ações de médio e longo prazo pudessem ser pensadas. Em relação aos recursos materiais e tecnológicos, a CLDF tem sido bem suprida.

Em relação à burocracia, podemos destacar que a CLDF possui um corpo técnico com alta capacitação e bem remunerado. Há, no entanto, uma grande proporção de servidores de livre provimento (mais de 50%) que não possuem concurso público, que aparentemente estão ocupando vagas destinadas a concurso público, baixa proporção de servidores concursados com formação requerida de nível superior (menos de 30%) e grandes parcelas de servidores de formação requerida de nível fundamental (mais de 40%).

Outros dois problemas a serem enfrentado pela gestão de recursos humanos são a rivalidade e a divisão entre as diferentes categorias que compõem a carreira da CLDF e destes em relação aos servidores de livre provimento e a alta rotatividade entre servidores de livre provimento.

Em relação ao processo legislativo, podemos destacar a influência do Poder Executivo por meio de sua coalizão, na composição das comissões e da Mesa Diretora, bem como na agenda legislativa. Por fim, o nível de institucionalização da CLDF ainda não está satisfatório em vários aspectos, mas a instituição ainda é muito recente e o processo de institucionalização passa por um longo processo. Deve-se destacar, no entanto, a limitação existente em um fator necessário para institucionalização desta Casa, segundo Polsby (1968): a profissionalização dos membros da CLDF. É preciso tentar resolver a falta de atratividade do cargo de deputado distrital. O deputado distrital não visa prioritariamente à reeleição, mas à eleição (“ascensão”) em outros cargos. A CLDF é vista como entrada para o mundo político regional, quando, após certo tempo de “estágio” e visibilidade, acaba por tentar voos em carreiras consideradas de maior porte, como a de deputado federal, secretário distrital ou mesmo governador.

Em relação às cinco dimensões avaliadas sobre a produção legiferante na CLDF (*eficiência, relações entre executivo e legislativo, qualidade, representatividade e institucionalização*), podemos considerar várias questões a partir da análise realizada no Capítulo 4. Em relação à primeira dimensão, *eficiência*, pode-se destacar que, ainda sem referências a outras assembleias estaduais, o tempo médio de tramitação de leis ordinárias e complementares parece ter valores relativamente baixos, em comparação aos valores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Em relação à segunda dimensão, *relações entre executivo e legislativo*, os dados sugerem que há uma influência significativa do Poder Executivo por meio de sua coalizão, principalmente no que se refere ao controle da Mesa Diretora e das comissões permanentes. Deve-se destacar, no entanto, que apesar desta influência, o Poder Legislativo distrital tem sido bastante atuante na produção legal, sendo responsável por cerca de 80% da produção de leis ordinárias e aproximadamente 82% das proposições de lei complementares, 40% das leis ordinárias aprovadas e 52% das leis complementares aprovadas. O Poder Legislativo importa. Cabe sugerir a implantação de estudos futuros que procurem implementar análises comparativas entre as assembleias. Segundo Fabiano Santos (2001), há grande diversidade no Poder Legislativo subnacional e a análise comparativa seria bastante útil na identificação dos diferentes padrões de desempenho das assembleias legislativas.

A qualidade das leis produzidas parece ser satisfatória, a partir dos indicadores avaliados: alto percentual de leis substantivas aprovadas, relativamente baixo percentual de leis (ordinárias e complementares) revogadas e baixo percentual de leis ordinárias que sofreram Adin. O destaque negativo fica com o alto percentual de leis complementares que

sofreram Adin, superior a 30%. Mais de 90% destas leis que sofreram Adin está concentrada majoritariamente entre 1997 e 2002 (segunda metade da segunda legislatura e da terceira legislatura), com mais de 90% dos casos.

O nível satisfatório de qualidade observado acima pode ser creditado talvez à boa capacitação técnica da assessoria parlamentar (consultores legislativos e consultores técnico-legislativos), bem como a infraestrutura adequada (recursos físicos e tecnológicos).

Em relação à dimensão *representatividade*, é possível dizer que, do ponto de vista quantitativo, os percentuais de alocação de parlamentares da oposição e da coalizão na mesa diretora e das comissões permanentes têm sido respeitados. Obviamente, cargos de maior importância como a Presidência da Mesa Diretora e a Presidência das comissões mais importantes, como a CCJ e CEOF, têm sido controlados majoritariamente por parlamentares da coalizão.

Finalmente, a dimensão *institucionalização* mostrou que, pelo critério de Polsby (1968), a CLDF ainda está longe do nível satisfatório. O baixo número médio de mandatos e a alta rotatividade reforçam este fato. A baixa atratividade do cargo de deputado distrital possivelmente está associada a esta ocorrência. Embora este cargo possua muitos benefícios como, por exemplo, boa remuneração, plano de saúde e verba indenizatória, os parlamentares os usam como um trampolim para saltos a cargos considerados maiores como deputado federal ou mesmo governador.

O presente trabalho procurou contribuir para o maior conhecimento sobre o Poder Legislativo subnacional, a partir de amplo estudo descritivo sobre a CLDF, tanto em seu aspecto organizacional, como em sua gestão, em sua burocracia, e em seu marco legal, quanto aspectos da produção legislativa nas cinco dimensões pesquisadas, entre 1991 e 2013, evidenciando tanto aspectos positivos quanto lacunas a serem melhoradas. É preciso, no entanto avançar. Questões sobre a CLDF poderiam ser aprofundadas em estudos posteriores, como uma análise sobre a segunda legislatura (1995-1998), que explore as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo em uma legislatura minoritária. A questão da alta ocorrência dos vetos e das Adins no segundo mandato do Governo Roriz (PMDB), ocorrido entre 1999 e 2002, vale a pena ser explorada. Finalmente, estudos comparativos envolvendo a CLDF e outras assembleias estaduais poderiam ser desenvolvidos com objetivo de explorar o espectro do Poder Legislativo estadual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.
- ABRUCIO, F. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AMES, B. 2003. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, pp. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 58-74, 2012.
- BARBOSA, D. As bases institucionais da produção legislativa do DF: a relação Executivo e Legislativo. 2001. Dissertação (Graduação em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.
- BARRETO, L. **O voto para deputado distrital**: como o candidato escolhe o seu eleitor. Brasília. 2007. 124 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- BOX-STEFFENSMEIER, J. M., BRADY, H. E., COLLIER, D. (Org.), **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford University Press: Oxford, 2008.
- CAMINO, I. M. O. 2013. Legislative institutionalization: historical origins and analytical framework. **Estudios Políticos**, Medelin, v. 42, 2013.
- CARAMANI, D. Introduction to comparative politics. *In*: CARAMANI, D. **Comparative Politics**, 2. ed. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- CASTRO, M. M.; ANASTÁSIA, F.; NUNES, F. 2009. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, pp. 961-1001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n4/v52n4a05.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- CERVI, E. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, pp. 159-185, fev. 2009.
- CLEMENTE, R. A utilização dos indicadores para a avaliação de uma Casa legislativa: análise do projeto 'Parlamento transparente'. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 10, n. 46, pp. 15-37, 2005.

COOPER, J.; BRADY, D. W. Toward a Diachronic Analysis of Congress. **American Political Science Review**, n. 75, pp. 988-1006, 1981.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso Pós-Constituinte. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 38, pp. 3-38, 1994.

\_\_\_\_\_. Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, pp. 497-526, 1995.

\_\_\_\_\_. Processo legislativo e produção legal no Congresso Nacional. **Cadernos de Pesquisa**, Cebrap, São Paulo, n. 5, 1996.

\_\_\_\_\_. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *In*: FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2. ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

\_\_\_\_\_. Poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados. *In*: \_\_\_\_\_. FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2. ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

\_\_\_\_\_. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

\_\_\_\_\_. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 737-776, 2005.

FRANCO, J. **Como elaborar trabalhos acadêmicos nos padrões da ABNT aplicando recursos de informática**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

GOBATTO, G. **Executivo e Legislativo: poderes harmônicos e independentes? Uma análise do poder de agenda**. 2013. 84 f. Dissertação (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2013.

GRAÇA, L. F. G. Produção legislativa e vetos no Estado do Rio de Janeiro (2003-2010). **VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Gramado, 2012.

GUNGOR, G. **Legislative institutionalization and the European Parliament**. Department of Political Science, Florida International University, 2003.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HENRICH, N. Instituições e processo legislativo no Brasil: o índice de potencia institucional legislativa aplicado ao caso brasileiro. **II Seminário Nacional de Sociologia Política**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.



HIBBING, J. R. Legislative institutionalization with illustrations from The British House of Commons. **American Journal of Political Science**, n. 32, pp. 681-712, 1988.

HUNTINGTON, S. P. Political development and political decay. **World Politics**, v. 17, n.3, pp. 386-430, 1965.

JUNIOR, S. S.; MOISÉS, J. A. 2014. Proposta de um índice para medir a força do Legislativo. **IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Brasília, 2014.

LAAKSO, M.; TEEGAPER, R. Effective number of parties: a measure with applications to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n.1, 1979.

LEMOS, L. B. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, pp. 561-630, 2001.

LUZ, R. **A institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 2009. 191 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MACKINNON, M. B., FEOLI, L. Representation and effectiveness in Latin American democracies. **Congress, Judiciary and Civil Society**, New York, Roulledge, 2013.

MAINWARING, S. P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira., Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. 2. ed. New Heaven and London, Yale University Press: London, 2004.

METCALFF, L.K. Measuring presidential power. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 5, 2000.

[NUNES, F.](http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000300008) 2013. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. **Revista Sociologia Política**, v. 21, n. 47, pp. 91-112. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000300008>>. Acesso em: 21 dez. 2014.

PALANZA, V.; SCARTASEINI, C.; TOMMASI, M. On the institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond. **Inter-American Development Bank**, 2012.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, pp. 734-771, 2003.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, pp. 133-172, 2001.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? a evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008.

POLSBY, N. The institutionalization of U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, n. 1, pp. 144-168, 1968.

RENNÓ, L. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?. **Reforma Política no Brasil**, Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

RENNÓ, L. P. C.; LEONI, E. Effectiveness and representation: effects on federal deputies career choice and reelection. *In*: MACKINNON; FEOLI (Org.). Representation and effectiveness in Latin American democracies. **Congress, Judiciary and Civil Society**, New York, Routedge, 2013.

RICCI, P.. 2003, O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, pp. 699-734, 2003.

RUESCHEMEYER, D. 2003. Can one or a few cases yield theoretical gains? *In*: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Ed.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**, New York: Cambridge University Press: New York, 2003. pp. 305–336.

SAMUELS, D.; SHUGART, M. Presidentialism, elections and representation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 1, 2003.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, pp. 465-492, 1997.

\_\_\_\_\_. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, pp. 111-138, 1999.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SHUGART, M., CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, F. L. M. 2012. Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes? Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (2003-2006). **II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política**, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/04-3\\_Fabio\\_Lacerda.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/04-3_Fabio_Lacerda.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 21, pp. 19-50, 2013.

SISON, R. Comparative legislative institutionalism: a theoretical exploration. *In*: **Legislatures in comparative perspective**. New York: Basic Books, 1973.

SQUIRE, P. 1992-a. Legislative professionalization and membership diversity in state legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. XVII, n. 1, fev. 1992a.

\_\_\_\_\_. The theory of legislative institutionalization and the California Assembly. **The Journal of Politics**, v. 54, n. 4, nov. 1992b.

\_\_\_\_\_. Measuring state legislative professionalism: the Squire Index revisited. **State Politics and Policy Quarterly**, v. 7, n. 2, pp. 211-227, 2007.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia Política**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 21, n. 41, pp. 193-217, 2012.

VOLPE, A. P. S. 2006. **A construção do legislativo: o caso da CLDF**. 2006. 209 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

YEUNG, L.; DANTAS, H., LAZZARINI, S. Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo. **Inspere Working Paper**, n. 306, 2013.

**ANEXO**

1. Assembleia Legislativa de Santa Catarina: 32,5%  
<<http://brasilnoticia.com.br/eleicoes-2014/assembleia-legislativa-de-santa-catarina-tem-baixa-rotatividade-de-deputados/36668>>.
2. Assembleia Legislativa de de Minas Gerais: 33,77%  
<<http://eleicoes.almg.gov.br/2014/perfil.html>>.
3. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro: 44,29%  
<<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2014/noticia/2014/10/veja-quem-sao-os-70-deputados-estaduais-eleit-os-no-rio-de-janeiro.html>>.
4. Assembleia Legislativa do Espírito Santo: 53,33%  
<<http://www.al.es.gov.br/portal/frnShowContent.aspx?i=26777>>.
5. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul: 45,54%  
<<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/manuela-e-a-deputada-estadual-mais-votada-veja-os-eleit-os-119060.html>>.
6. Assembleia Legislativa de Pernambuco: 46,93%  
<<http://g1.globo.com/pernambuco/eleicoes/2014/noticia/2014/10/confira-composicao-da-assembleia-legislativa-de-pernambuco.html>>.
7. Assembleia Legislativa da Bahia: 34,92%  
<<http://g1.globo.com/bahia/eleicoes/2014/noticia/2014/10/confira-composicao-da-assembleia-legislativa-da-bahia.html>>.
8. Assembleia Legislativa de Goiás: 51,21%  
<<http://g1.globo.com/goias/eleicoes/2014/noticia/2014/10/confira-composicao-da-assembleia-legislativa-de-goias.html>>.