

RODRIGO BARBOSA DA LUZ

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CÂMARA LEGISLATIVA  
DO DISTRITO FEDERAL

Volume único

Brasília

2009

RODRIGO BARBOSA DA LUZ

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CÂMARA LEGISLATIVA  
DO DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Ciência Política

Orientador: Prof. Paulo do Pin Calmon

Brasília  
Instituto de Ciência Política da UnB  
2009

## Ficha Catalográfica

L979i Luz, Rodrigo Barbosa da.

A Institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal / Rodrigo Barbosa da Luz. – Brasília: [s.n.], 2009.  
191 f.: il.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2009.

Orientador: Paulo du Pin Calmon

1. Institucionalização 2. Estudos legislativos 3. Câmara Legislativa do Distrito Federal

CDU 32

RODRIGO BARBOSA DA LUZ

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CÂMARA LEGISLATIVA  
DO DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado do Instituto de Ciência Política  
da Universidade de Brasília, como requisito  
parcial à obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Paulo du Pin Calmon (orientador)

---

Prof. Dr. David Fleischer

---

Prof. Dr. Frederico Campos Guanais de Aguiar

---

Prof. Dr. Carlos Marcos Batista (suplente)

Brasília  
2009

À memória de José Clotário da Luz

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Letícia, por ter-me feito crer que não há limite para aquele que confia em si.

Aos meus filhos Frederico e Mariana, e à minha esposa Mírian, por terem aceito esta dissertação como uma hóspede que conosco conviveria por dois anos.

Aos meus amigos: Leonardo, Luiz Gustavo, Magno, Flávio, Rochaël, Luiz Fernando e Jacob. Vocês amenizaram o meu estresse.

Aos servidores: Ângela Beatriz Cezimbra, Angélica Alves da Cunha, Espedita Rodrigues Melo, Manuel Justino Lopes Júnior, Maria Mônica e Silva, Marisa de Souza e Silva Nascimento e Ricardo Sanches São Pedro, do Arquivo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, pela forma cordial e atenciosa com que me acolheram durante as visitas semanais para coleta de dados. Sem a vossa colaboração este trabalho não teria sido possível.

Ao professor Calmon, por ter-me aceito como orientando.

Aos colegas de trabalho: Américo, Morale, Jean e Petrônio. A vossa cordialidade permitiu ao moderador enfrentar jornadas tão distintas com serenidade.

Aos diletos membros da Confraria do Armazém: Fábio Sobral, José Humberto, Liana, Liliane, Marcelo Andrade, Marco Motta, Newman e Robson. Faltei a diversos encontros, mas mesmo assim o meu nome não foi esquecido.

Aos professores do Instituto de Ciência Política da UnB, em especial àqueles presentes em diversos colóquios, regados a muito café, onde tive o privilégio de participar: David Fleischer, Lúcia Avelar, Marilde Menezes, Ricardo Caldas, Vamireh Chacon, Brussi, Rebecca Abers e Carlos Marcos Batista.

## RESUMO

O estudo da institucionalização legislativa não é novidade. A partir da década de 1960 o tema assume relevância na Ciência Política. Todavia, as pesquisas direcionam-se, ora para legislativos nacionais, ora para legislativos com características específicas, não havendo um modelo capaz de abarcar todo e qualquer parlamento. Dessa forma, esta dissertação buscou elaborar um modelo capaz de medir o grau de institucionalização de um legislativo estadual/distrital brasileiro ao longo da sua existência. Para tal, foram definidas seis variáveis: I) instrumentos de interação com a sociedade civil; II) insulamento burocrático; III) aderência às regras constituídas; IV) complexidade interna; V) pluralismo e; VI) autonomia. O modelo foi aplicado na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Os resultados permitiram concluir que a CLDF partiu de um baixo grau de institucionalização atingindo, em 2007, um médio grau de institucionalização.

Palavras-chave: institucionalização; Estudos legislativos, Brasil; Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, Brasil; Ciência Política, Brasil.

## ABSTRACT

The study of the legislative institutionalization is not novelty. From the decade of 1960, the subject assumes relevance in Political Science. However, the research is directed, sometimes for national legislatures, sometimes for legislatures with specific characteristics, not having a model capable to include all parliaments. Indeed, this dissertation had designed a model to measure the degree of institutionalization of any Brazilian state legislature throughout its existence. For such, six variables had been defined: I) instruments of interaction with the civil society; II) bureaucratic isolation; III) tack to the consisting rules; IV) internal complexity; V) pluralism and; VI) autonomy. The model was applied in the Legislative Chamber of the Federal District - CLDF. The results had allowed to conclude that the CLDF began with a low degree of institutionalization, reaching, in 2007, an average degree of institutionalization.

Keywords: institutionalization; Brazilian legislative studies; Legislative Chamber, Federal District; Political Science, Brazil.

## LISTA DE GRÁFICOS

1	CLDF – Posse de servidores concursados, por ano	97
2	CLDF – Evolução do quadro de pessoal	97
3	CLDF – Leis com suspensão de eficácia ou declaração de inconstitucionalidade	102
4	CLDF - Leis com suspensão de eficácia/declaração de inconstitucionalidade (%)	104
5	CLDF – Sessões Ordinárias e Extraordinárias	114
6	CLDF - Projetos de Lei que tiveram vetos totais mantidos (%)	127
7	CLDF – Evolução do Grau de Institucionalização	131

## LISTA DE QUADROS

1	Componentes para mensurar democratização e institucionalização	11
2	Tratamento dado ao Distrito Federal pelas Constituições	47
3	Autores, seus componentes e adequação aos parlamentos estaduais/distrital brasileiros	63
4	Descrição das variáveis	76
5	Siglas adotadas nos nomes das notas taquigráficas	80
6	Exemplos de nomes de notas taquigráficas	80
7	Sistematização da Coleta de Dados	86
8	CLDF – Participação da Sociedade Civil – Proposituras de iniciativa popular	88
9	CLDF – Amostra de audiências públicas, por Comissão	90
10	CLDF – Amostra de seminários – 2005 a 2007	91
11	CLDF - Comissão Geral – 2004 a 2007	91
12	CLDF – CEOF – Audiências públicas para debater o PLO 2005	92
13	CLDF – Projetos de Lei promulgados em menos de 24 horas – 1991 a 2007	105
14	CLDF – Criação e Extinção de Comissões Permanentes – 1991 a 2007	109
15	CLDF – Reuniões das Comissões Permanentes – 2007	110
16	CLDF – Alteração de atribuições do Presidente da Mesa Diretora	117
17	CLDF – Das Lideranças e dos Blocos Parlamentares	118
18	CLDF – Referências ao Colégio de Líderes	120
19	CLDF – Comissões Parlamentares de Inquérito 1991 a 2007	128
20	CLDF – Componentes congregados – 1991 a 2007	130
21	CLDF – Audiências Públicas – 2000 a 2002	154
22	CLDF – Audiências Públicas – 2003	155
23	CLDF – Audiências Públicas – 2004	156
24	CLDF – Audiências Públicas – 2005 (1º semestre)	157
25	CLDF – Audiências Públicas – 2005 (2º semestre)	158
26	CLDF – Audiências Públicas – 2006 (1º semestre)	159
27	CLDF – Audiências Públicas – 2006 (2º semestre)	160
28	CLDF – Audiências Públicas – 2007 (1º semestre)	161
29	CLDF – Audiências Públicas – 2007 (2º semestre)	162
30	CLDF - Comissão Geral – 1999 a 2004	163
31	CLDF - Comissão Geral – 2005 a 2007	164
32	CLDF – Seminários – 1998 a 2000	165
33	CLDF – Seminários – 2001 a 2003	166
34	CLDF – Seminários – 2004	167
35	CLDF – Seminários – 2005	168
36	CLDF – Seminários – 2006 a 2007	169
37	CLDF – Participação dos partidos nas comissões permanentes – 1ª Legislatura	170
38	CLDF – Participação dos partidos nas comissões permanentes – 2ª Legislatura	170
39	CLDF – Participação dos partidos nas comissões permanentes – 3ª Legislatura	171
40	CLDF – Participação dos partidos nas Comissões Permanentes – 4ª Legislatura	172
41	CLDF – Participação dos partidos nas Comissões Permanentes – 2007	173
42	CLDF – CCJ – Comissão de Constituição e Justiça	174

43	CLDF – CEOF – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças	175
44	CLDF – CAS – Comissão de Assuntos Sociais	176
45	CLDF – CDDHC – Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	177
46	CLDF – CEDP – Comissão de Ética e Decoro Parlamentar	178
47	CLDF – CDC – Comissão de Defesa do Consumidor	178
48	CLDF – CESS – Comissão de Educação, Saúde e Segurança	179
49	CLDF – Novas atribuições da CCJ	180
50	CLDF – Novas atribuições da CEOF	181
51	CLDF – Novas atribuições da CAS	182
52	CLDF – CAF – Comissão de Assuntos Fundiários	183
53	CLDF – CDDHCEDP – Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar	184
54	CLDF – CES – Comissão de Educação e Saúde	185
55	CLDF – CS – Comissão de Segurança	185
56	CLDF – CDESCTMA – Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente	186
57	CLDF – CDESCTMAT – Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo	186
58	CLDF – Comissões Parlamentares de Inquérito – Requerimentos não aprovados	187
59	Regras para a construção dos índices de interação, insulamento e aderência	189
60	Regras para a construção dos índices de complexidade, pluralismo e autonomia	190

## LISTA DE TABELAS

1	Institucionalização de três Legislativos subnacionais mexicanos	13
2	Capitais, respectivos assentos legislativos e populações	50
3	Comparação entre as populações das RAs e de alguns municípios mineiros	55
4	Número de vereadores, caso cada RA fosse um município	56
5	Distribuição dos assentos parlamentares na CLDF, 1990 – 2006, por partido	59
6	Taxas de renovação de algumas Assembléias Legislativas	64
7	Orçamento estadual/distrital, legislativo e por parlamentar - 2007	66
8	Resultado da eleição para deputado distrital – 2006	69
9	Resultado das eleições para deputado estadual/distrital – 2006	70
10	Notas taquigráficas cedidas pelo Arquivo da CLDF	79
11	Instrumentos de interação com a sociedade civil	93
12	Insulamento burocrático	100
13	Aderência às regras constituídas	107
14	Complexidade	115
15	CLDF – Distribuição dos partidos nas Comissões Permanentes – 1992	121
16	CLDF – Situação para composição das Comissões – 2004	122
17	Pluralismo	124
18	Comparação de vetos totais mantidos contra projetos de lei	126
19	Autonomia	129
20	CLDF – Grau de Institucionalização – 1991 a 2007	131

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn	Ação direta de inconstitucionalidade
ALERJ	Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro
CAF	Comissão de Assuntos Fundiários
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CDDHC	Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania
CDDHCEDP	Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar
CDESCTMA	Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
CDESCTMAT	Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo
CDF	Comissão do Distrito Federal
CEOF	Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
CEDP	Comissão de Ética e Decoro Parlamentar
CES	Comissão de Educação e Saúde
CESS	Comissão de Educação, Saúde e Segurança
CF	Constituição Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
COSEG	Comissão de Segurança
CS	Comissão de Segurança
DF	Distrito Federal
DODF	Diário Oficial do Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PELO	Projeto de Emenda à Lei Orgânica
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLO	Projeto de Lei Orçamentária
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTR	Partido Trabalhista Renovador
RA	Região Administrativa
RI	Regimento Interno
RIALERJ	Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro
RICLDF	Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	REVISÃO DA LITERATURA	6
2.1	Democratização e institucionalização como processos	7
2.1.1	Democratização	7
2.1.2	Institucionalização	10
2.1.2.1	O caso mexicano	12
2.1.2.2	O caso inglês	15
2.1.2.3	O caso californiano	17
2.1.3	Aderência às regras constituídas	18
2.2	Instituições representativas no Brasil	20
2.2.1	Palácio do Planalto <i>versus</i> Congresso Nacional	20
2.2.2	Governadores <i>versus</i> Assembléias Estaduais	22
2.3	Clientelismo	25
2.3.1	Relações verticais e trocas assimétricas	26
2.3.2	Clientelismo como fenômeno político	28
2.3.3	Brasil e o Clientelismo	30
2.3.4	Patronagem e institucionalização	32
2.4	Processos de retornos crescentes e o momento propício para a mudança	35
2.5	Vínculo entre representantes e representados	38
3	TRAJETÓRIA POLÍTICA DO DISTRITO FEDERAL	42
3.1	Histórico constitucional	43
3.2	Brasília e Distrito Federal	47
3.3	Câmara Distrital	48
3.4	Questões sobre representação política	50
3.5	Partidos políticos no cenário distrital	58
4	UM MODELO PARA OS LEGISLATIVOS ESTADUAIS/DISTRITAL BRASILEIROS	61
5	METODOLOGIA	77
5.1	Sistematização da coleta de dados	78
6	RESULTADOS	87
6.1	Instrumentos de interação com a sociedade civil	87
6.2	Insulamento burocrático	93
6.3	Aderência às regras constituídas	100
6.4	Complexidade	108
6.5	Pluralismo	115
6.6	Autonomia	124
6.7	Grau de institucionalização	130
7	CONCLUSÃO	132
8	REFERÊNCIAS	145
	APÊNDICES	154
	ANEXO	191

## 1 INTRODUÇÃO

Dentre as diversas inovações, lavradas na Constituição de 1988, está a autonomia política do Distrito Federal. Tal novidade trouxe como consequência a criação da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. Em 1990 dar-se-ia a eleição para a escolha dos vinte e quatro parlamentares que comporiam a 1ª Legislatura da CLDF. No ano seguinte, 1991, teria início o seu funcionamento.

Através da análise dos dezessete anos de funcionamento do parlamento distrital, este trabalho busca responder a seguinte questão: qual o grau de institucionalização da CLDF? Sabe-se que esta questão já foi colocada para diversos casos mundo afora, há literatura farta sobre o tema. Mas o que se percebe é que nem sempre os componentes utilizados, para definir a institucionalização de um dado parlamento, podem ser automaticamente aproveitados para todo e qualquer caso. É preciso atentar para o tipo de Casa sob análise, basta lembrar as profundas diferenças entre Câmaras Municipais e Assembleias Estaduais. É preciso, da mesma forma, considerar as características políticas do caso em estudo no momento em que se constrói os componentes de pesquisa, evitando-se, assim, a utilização de variáveis sem poder de explicação.

Desta forma, o foco direciona-se para as características que marcam um parlamento brasileiro subnacional, notoriamente: distanciamento entre representantes e eleitorado; patronagem; pressão pela constante geração de leis; limitação do espaço para debate e discussão dos projetos; presença de diversos partidos em uma mesma legislatura; forte influência do Poder Executivo sobre o Legislativo.

São propostos, a partir dessas características, seis componentes para o estudo da institucionalização da CLDF, a saber: I) instrumentos de interação com a sociedade civil, onde busca-se identificar se a Casa realiza eventos para provocar a participação dos cidadãos, aproximando-os do legislativo; II) insulamento burocrático, componente diretamente

conectado ao corpo funcional da Casa; III) aderência às regras constituídas, verificado pelo comportamento dos parlamentares frente ao estabelecido no Regimento Interno; IV) complexidade, isto é, em que medida os trabalhos estão divididos e estruturados no interior do parlamento; V) pluralismo, traduzido na possibilidade de voz às minorias e; VI) autonomia, onde a relação Executivo *versus* Legislativo é tratada.

A mensuração é feita ano a ano, utilizando-se os seguintes valores: nulo, baixo, médio ou alto; para cada um dos componentes. É importante ressaltar que cada variável possui indicadores. Instrumentos de interação com a sociedade civil desdobra-se em: audiências públicas, seminários e comissões gerais; insulamento burocrático é verificado através da ponderação entre cargos efetivos e pessoal comissionado ou de livre provimento; aderência às regras constituídas vê-se pelas leis que sofreram suspensão de eficácia, mas também leva-se em consideração os projetos que tramitaram ferindo-se os prazos estabelecidos pelo Regimento Interno.

A variável complexidade é a que recebe o maior número de indicadores: distribuição de temas entre as Comissões Permanentes, quantitativo de reuniões e alocação de servidores, estrutura física, padronização de rotinas e número de Sessões Extraordinárias. Já o componente Pluralismo é visto através das atribuições do Presidente da Casa, da força do Colégio de Líderes, da distribuição de cadeiras no interior das Comissões Permanentes, bem como de suas competências. O último componente, mas não menos importante: autonomia, é averiguado pelos vetos mantidos, pela relação entre CPIs concluídas e não aprovadas e pela migração de deputados do Parlamento para cargos no Poder Executivo.

Sendo o objetivo da dissertação definir o grau de institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal, espera-se que através dos seis componentes selecionados seja possível alcançar tal objetivo.

Não há variável direcionada para as características pessoais dos parlamentares. Não se verifica a escolaridade, profissão, idade ou trajetória política dos deputados distritais. Os motivos para deixar de fora da análise o perfil parlamentar são dois: I) por ser uma Casa local, os incentivos para permanecer neste espaço são limitados, a tendência é a busca por cargos no Executivo ou no Congresso Nacional; II) aqueles que optam por continuar na CLDF enfrentam forte concorrência na busca por votos.

Esses dois motivos combinados resultam em altas taxas de renovação no parlamento distrital, prova disto é o fato de que na sua 5ª Legislatura, somente um dos 24 assentos ainda continua ocupado pelo mesmo deputado. E as altas taxas de renovação trazem consigo a diversidade de perfis, logo, incluir um componente voltado para as características pessoais dos deputados em nada contribuiria para definir o grau de institucionalização da CLDF.

A descentralização política proporcionada pela Carta Cidadã permitiu a autonomia política do Distrito Federal bem como a possibilidade da criação de novos estados e municípios. Analisar o processo de institucionalização legislativa, consequência dessa ampliação das instâncias representativas, é investigar a trajetória da própria democracia. Dessa maneira, os resultados desta dissertação, espera-se, serão de valia para uma futura comparação com a institucionalização de legislativos em unidades federadas recentemente criadas, como, por exemplo, o estado do Tocantins.

O próximo capítulo – Revisão da Literatura – está dividido em cinco seções: I) Democratização e institucionalização como processos; II) Instituições representativas no Brasil; III) Clientelismo; IV) Processos de retornos crescentes e o momento propício para a mudança; V) Vínculo entre representantes e representados. Este capítulo examina não somente os alicerces teóricos de algumas análises sobre democratização e institucionalização enquanto processos, mas também apresenta diversos estudos de caso e seus respectivos componentes. Ainda no mesmo capítulo são apresentados trabalhos que discutem as

características da política brasileira pós-1988. Espaço também é reservado para os conceitos de clientelismo, *path dependence*, *accountability* e *responsiveness*.

No capítulo 3 – Trajetória política do Distrito Federal – estão as especificidades que marcam o espaço político distrital. Trata-se de um quadrilátero no centro do território nacional com características *sui generes*: regido por lei orgânica sem ser município; gerenciado por um governador sem ser estado. O número de assentos do seu legislativo foi definido pelo critério adotado para os estados, porém, aos seus membros cabe legislar sobre temas municipais e estaduais.

O capítulo 4 – Um modelo para os legislativos estaduais/distrital brasileiros – apresenta, de forma detalhada, todos os componentes dos trabalhos vistos na Revisão da Literatura. Faz a análise da adequação destes componentes para a confecção de um modelo capaz de identificar o grau de institucionalização de um legislativo estadual/distrital brasileiro. Finalmente, sugere a inserção de novos indicadores, de tal forma que seja possível alcançar um modelo que espelhe melhor as características da dinâmica política brasileira.

A metodologia é apresentada no capítulo 5. Para cada uma das variáveis propostas mostra-se, de forma clara, detalhada e sistemática, quais fontes foram utilizadas para a coleta dos dados sobre os respectivos indicadores. A preocupação constante é permitir a qualquer pesquisador replicar a pesquisa. Conforme será visto, o Arquivo da CLDF foi o local onde a grande maioria dos dados foi coletado.

Os resultados da pesquisa estão disponíveis no capítulo 6. Os dados para cada componente são apresentados, culminando na elaboração do grau de institucionalização do parlamento distrital. A 1ª Legislatura superou as dificuldades impostas aos pioneiros, conseguindo encerrar seu último quartel em posição de vantagem em relação à abertura da legislatura. A 2ª Legislatura avançou muito pouco quando comparada à sua antecessora. Já a 3ª Legislatura amargou um retrocesso que empurrou a CLDF de volta para seus mais baixos

resultados. A partir de 2003 – primeiro quartel da 4ª Legislatura – a Casa passa a atuar apresentando índices significativos de avanço institucional. O único componente que atravessa todo esse período sem a elevação do seu índice é o insulamento burocrático.

A maior dificuldade que a Casa enfrenta – o insulamento burocrático – é prova de que o clientelismo, enquanto fenômeno político, coloca-se como alternativa atraente para aqueles responsáveis pelas mudanças institucionais em Legislativos brasileiros. A patronagem, uma das muitas facetas do clientelismo, por mais que seja criticada, não parece sofrer qualquer tipo de abalo.

Os componentes escolhidos mostraram-se capazes de estabelecer o grau de institucionalização da CLDF. Resta testá-los em outros legislativos, buscando validá-los, ou não, de forma definitiva. A própria região Centro-Oeste, espaço onde se encontra o Distrito Federal, proporciona oportunidade para futuros estudos, posto contar com Assembléias com idades próximas à da CLDF, como é o caso das Assembléias do Mato Grosso do Sul e do Tocantins.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Com este capítulo o que se pretende expor são conceitos que balizarão o restante da dissertação. As variáveis que mais tarde serão selecionadas, todas elas partem de pressupostos estabelecidos aqui. A seqüência das seções visa, única e exclusivamente, facilitar o encadeamento da argumentação.

A próxima seção congrega trabalhos que enxergam a democratização e a institucionalização como processos. O que deve ser registrado é que não se pode esperar da democratização e da institucionalização, justamente por serem processos, um crescimento linear. Reveses fazem parte de processos.

A segunda seção volta-se para o Brasil. Com ela será possível fixar uma característica produzida, ou pelo menos não solucionada, pela Constituição de 1988: a força que o Poder Executivo exerce sobre o Poder Legislativo. Vê-se não somente a relação de forças na esfera federal, mas inclusive o que se dá nos estados membros da federação.

O conceito que será visto na terceira seção é o clientelismo. Sua importância exige que se estabeleça com precisão tal conceito enquanto fenômeno político. Por estar entranhado em todos os níveis da política brasileira, o clientelismo passou a ser apontado de forma genérica por quem direciona críticas aos políticos. Mas realmente o que é clientelismo?

Em seguida há uma seção que expõe o conceito de *path dependence*. Mesmo em se tratando de conceito que suscita acirrados debates, é importante levá-lo em consideração. Importante porque é uma oportunidade inclusive de testá-lo, já que neste trabalho analisa-se justamente uma trajetória institucional.

Por fim, mas não menos importante, discute-se o vínculo entre representantes e representados, através dos conceitos de *accountability* e *responsiveness*. O objetivo é deixar claro que um legislativo estará mais institucionalizado na medida em que for capaz de desenvolver instrumentos de interação com a sociedade civil.

## 2.1 Democratização e institucionalização como processos

Processo nada mais é do que uma ação continuada. Entendendo-se democratização e institucionalização enquanto processos, é o mesmo que considerá-las ações continuadas. Desta forma, escapa-se da armadilha do crescimento unilinear. Uma análise que busque sucessivos estágios de desenvolvimento perde poder explicativo quando se depara com retrocessos. Nesta dissertação a ênfase é em democratização e institucionalização como processos, desta forma, declíneos ou retrocessos encaixam-se com naturalidade na análise.

### 2.1.1 Democratização

Quatro são as principais abordagens utilizadas, quando se busca definir se um dado regime pode ou não ser qualificado como uma democracia: I) abordagem constitucional; II) substantiva; III) procedural ou; IV) orientada por processos (TILLY, 2007, p. 7). A primeira concentra-se no conjunto de leis que regulam a atividade política de um determinado regime. A segunda abordagem verifica as condições políticas e de vida dos cidadãos; já a procedural preocupa-se fundamentalmente com a questão eleitoral; enquanto a orientada por processos determina um conjunto de processos que deve estar em contínuo funcionamento para que haja democracia.

Tilly (2007) tem por objetivo identificar os principais processos que causam democratização ou a sua reversão. Fica evidente, portanto, que das quatro abordagens citadas acima, a escolhida por ele é a orientada por processos. Antes, porém, da escolha dos processos que devem ser considerados, o autor lembra que: “*Democracy will then turn out to be a certain class of relations between states and citizens, and democratization and de-democratization will consist of changes in those sorts of relations*” (Ibidem, p. 12). Tal classe

de relações é então chamada de interação pública<sup>1</sup>, tem-se, a partir da sua argumentação, o seguinte esquema<sup>2</sup>:

Estado ← interação pública → cidadãos

Mas como Tilly resolve a questão de classificar o quão democrático é um determinado regime? Para ele, julgar o grau de democracia é avaliar a extensão na qual o Estado se comporta de acordo com as demandas dos cidadãos. Entram aqui quatro julgamentos (componentes): amplitude, igualamento, proteção e comprometimento:

- Amplitude → em que extensão o Estado atende as demandas dos cidadãos;
- Igualamento → o quão igualmente, diferentes grupos de cidadãos experimentam a tradução das suas demandas em comportamento estatal;
- Proteção → em que extensão a expressão das demandas recebe a proteção estatal;
- Comprometimento → em quanto o processo de tradução de demanda gera uma obrigação mútua.

Nesse sentido, um regime será democrático na proporção em que as relações entre Estado e cidadãos sejam caracterizadas por: amplitude, igualamento, proteção e comprometimento. Somando a localização média dessas quatro dimensões em uma única variável tem-se, então, o grau de democracia.

A definição de processo como ação continuada, vista anteriormente, vai de encontro à afirmação de que “*democratization and de-democratization occur continuously, with no guarantee of an end point in either direction.*” (*Ibidem*, p. 24). Ao estabelecer, em um dado momento na linha do tempo, que certo Estado encontra-se com determinado grau de democratização, nada impede que no momento  $t + k$  haja um retrocesso no grau de democratização. Pressupor um crescimento unilinear é por demais artificial.

<sup>1</sup> Traduzido do inglês *public politics*, deve-se atentar para a diferença em relação à *public policy*.

<sup>2</sup> O esquema não consta no trabalho de Tilly, opta-se por utilizá-lo apenas para facilitar o entendimento da sua argumentação (Cf. TILLY, *op. cit.*, pp. 12-14).

Os exemplos dados por Tilly (2007) são diversos. A França de 1793 era mais democrática do que a de 1814 ou 1852 (*Ibidem*, p. 35); a África do Sul de 1948 era mais democrática do que a de 1970, porém menos democratizada do que a de 2006 (*Ibidem*, p. 109); a Rússia encontrou seu maior grau de democratização em 1995, depois recuando, fazendo com que em 2006 ela estivesse em situação próxima à de 1985 (*Ibidem*, p. 136).

Repare que neste tipo de análise o conceito de consolidação não se encaixa. Enquanto Linz e Stepan (1999, p. 224) afirmam que “o Brasil é um caso de democracia não-consolidada”, uma abordagem orientada por processo simplesmente enquadraria o mesmo Brasil em dado ponto na escala de democratização, sem nada poder afirmar sobre o tempo  $t + k$ . Talvez em  $t + k$  o Brasil estivesse mais democratizado, ou talvez em  $t + k$  o Brasil enfrente um retrocesso em relação à situação no tempo  $t$ . Enfim, o conceito de consolidação acaba por enrijecer a análise<sup>3</sup>, ele torna estático o dinamismo estabelecido pela noção de ação continuada.

Ainda sobre a questão da consolidação, vale mencionar um segundo aspecto: ela parece exigir um momento fantástico, um último gatilho, como demonstra o seguinte trecho: “é provável que no mesmo dia em que forem superadas as últimas limitações *de jure* à capacidade de formulação de políticas das instituições democraticamente sancionadas, a transição [...] e a consolidação da democracia no Chile ocorram de forma simultânea.” (*Ibidem*, p. 253).

Em suma, a análise da democratização como um processo contempla retrocessos. Isso não quer dizer, porém, que um Estado com alto grau de democratização tenha a mesma possibilidade de passar por um revés que aquele Estado com baixo grau de democratização. O que a abordagem por processo deixa em evidência sim, é o caráter dinâmico da

---

<sup>3</sup> Linz e Stepan (1999) tentam um desvencilhamento do caráter estático da consolidação, afirmando: “quando dizemos que um regime é uma democracia consolidada, não afastamos a possibilidade de que, em algum tempo futuro, ele possa vir a entrar em colapso.” (*Ibidem*, p. 24).

democratização, não havendo um ponto onde, a partir dali, a democracia seria garantida por inércia, mesmo em se tratando de um Estado com alto grau de democratização.

### 2.1.2 Institucionalização

Voltando-se agora para a institucionalização, deve-se resgatar, antes de mais nada, os estudos sobre o desenvolvimento e sua ênfase na modernização. Huntington (1965) estabelece uma primeira definição para institucionalização como um processo pelo qual organizações adquirem valor e estabilidade<sup>4</sup>.

Percebe-se um ponto de interseção entre Tilly (2007) e Huntington (1965). O primeiro trata democratização como processo, enquanto o último o faz em relação à institucionalização. Dessa forma, pode-se dizer que tanto a democracia, quanto a institucionalização, em se tratando de processos, podem sofrer avanços e recuos no tempo, sem um caráter retilíneo obrigatório, seja em termos de progresso, seja em termos de decadência.

Também é possível perceber que ambos selecionam determinados componentes com os quais será viável realizar a mensuração dos seus processos, conforme pode ser visto pelo Quadro 1. São componentes que trazem consigo dificuldades no que diz respeito à mensuração. Huntington (1965) resolve o problema desdobrando-os. Por exemplo, adaptabilidade passa a ser tratado através de quatro desdobramentos: “*Adaptability can be measured by chronological age, leadership successions, generational changes, and functional changes.*” (Ibidem, p. 404).

---

### Quadro 1

---

<sup>4</sup> Cf. Anexo A, citação 1.

Componentes para mensurar democratização e institucionalização				
Autor/Análise	Componente I	Componente II	Comp. III	Comp. IV
Huntington/Institucionalização	Adaptabilidade	Autonomia	Coerência	Complexidade
Tilly/Democratização	Amplitude	Comprometimento	Igualamento	Proteção

Fonte: Huntington, 1965; Tilly, 2007.

Em sequência ao trabalho de Huntington (1965), Polsby (1968, p.144) afirmaria: “[...] *for a political system to be viable [...] it must be institutionalized [...] organizations must be created and sustained that are specialized to political activity*”. Neste trabalho sobre a *U. S. House of Representatives*, o qual tornaria-se referência para quem estuda a institucionalização legislativa, seria acrescido, à definição acima, as três características principais de uma organização institucionalizada: fronteiras bem definidas, complexidade interna e tomada de decisão universalista e normatizada<sup>5</sup>. Quanto mais presentes tais características, mais institucionalizada poderia-se considerar uma dada organização. As medidas analisadas, para a primeira característica, seriam: o número de legislaturas em que cada parlamentar atuou; o número de anos atuando na Casa antes de se tornar *Speaker* e o número de anos transcorridos entre o último dia de serviço na Casa e o falecimento do *Speaker*. Para a complexidade interna: evolução das comissões em autonomia e importância; evolução de instâncias especializadas de liderança partidária e evolução da estrutura de apoio para o processo legislativo. A última característica teria por medidas: ordenamento das comissões pelo critério de idade e contestação do resultado das eleições.

Ao escolher a *U. S. House of Representatives* como caso, Polsby (1968) apresenta a institucionalização como um processo progressivo, um movimento ascendente rumo à perfeição, sem retrocessos. Huntington (1965) e Tilly (2007) porém, como visto acima, consideram avanços e recuos. Para o primeiro, a institucionalização pode sofrer avanços, porém, pode também retroceder. Pode-se falar em desenvolvimento político, mas sem

<sup>5</sup> No original: *From particularistic and discretionary to universalistic and automated decision making (Ibidem, p. 160)*. A opção pela tradução do termo *automated* por normatizada mostra-se, nesse contexto, permissível.

esquecer que a decadência política é sempre uma possibilidade. O mesmo raciocínio foi adotado por Tilly (2007), onde um Estado pode caminhar para mais democracia ou para menos democracia, não havendo uma trajetória definitiva em qualquer direção.

Parte das pesquisas na área de estudos legislativos apoiam-se justamente nos pontos ressaltados acima (BEER, 2001; HIBBING, 1988; SOLT, 2004; SQUIRE, 1992). As variações estão nos indicadores utilizados na análise da institucionalização legislativa, posto ser necessário uma adequação à realidade da dinâmica política na qual está o foco do trabalho, uma vez que: “[...] *regions have particular dynamics and political processes that are specific to those regions. Social science generalizations [...] must be attentive to these regional specificities.*” (MAINWARING e PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 200). É o que será visto a seguir, através dos casos: mexicano, inglês e californiano.

#### 2.1.2.1 O caso mexicano

Não se pode estudar democratização e representação política, no México, sem considerar a influência negativa que o PRI – Partido Revolucionário Institucional – exerceu nesses processos. É o que faz Beer (2001) quando elenca a competição eleitoral como fonte de mudança institucional. Partindo da questão: “*Are legislative institutions changing in response to growing electoral competition and challenges to the long-ruling Institutional Revolutionary Party (PRI)?*” (*Ibidem*, p. 421), a autora mostra que a mudança de um sistema unipartidário para outro multipartidário, com um conseqüente aumento da competição eleitoral, influencia positivamente a atuação dos legislativos.

Dialogando com a Teoria da Modernização, Beer (2001) contesta a afirmação de que com o desenvolvimento econômico do país, seus respectivos legislativos tornam-se mais institucionalizados. Na realidade, o desempenho legislativo, pelo menos no México, não estaria diretamente correlacionado com desenvolvimento econômico (*Ibidem*, p. 424). Sendo

assim, sua argumentação coloca ênfase na competição eleitoral como provocadora da institucionalização legislativa. Quatro hipóteses norteiam a pesquisa: I) maior competição eleitoral traduz-se em maior autonomia do Legislativo, frente ao Executivo; II) maior competição eleitoral traduz-se em maior incentivo para que os parlamentares busquem mais recursos para o Legislativo; III) maior competição eleitoral produz descentralização no interior do Legislativo, trazendo mais direitos aos partidos minoritários; IV) maior competição eleitoral produz níveis mais elevados de atividade legislativa (*Ibidem*, p. 425).

Beer (2001) seleciona para a análise três estados estruturalmente semelhantes – em termos de renda *per capita* e localização física – os resultados foram os seguintes:

Tabela 1  
Institucionalização de três Legislativos subnacionais mexicanos

	Guanajuato	San Luis Potosí	Hidalgo
<b><i>Electoral Competitiveness</i></b>	<b><i>High</i></b>	<b><i>Medium</i></b>	<b><i>Low</i></b>
<i>Mean Margin of Victory</i>	13,82	15,03	39,81
<b><i>Autonomy</i></b>	<b><i>High</i></b>	<b><i>Medium</i></b>	<b><i>Low</i></b>
<i>Constitutional Powers of Congress</i>	<i>High</i>	<i>High</i>	<i>Low</i>
<i>Number of Gubernatorial Vetoes</i>	2	0	0
<i>Congressional Staff for Budget Oversight</i>	155	56	56
<i>Congressional Auditors</i>	98	42	40
<i>Strength of Congressional Oversight</i>	<i>High</i>	<i>Medium</i>	<i>Low</i>
<b><i>Resources</i></b>	<b><i>High</i></b>	<b><i>Medium</i></b>	<b><i>Low</i></b>
<i>Mean Internal Legislative Budgets, 1995-1997</i>	6,263,000	2,995,000	2,231,000
<i>Total Staff, 1998</i>	344	177	137
<i>Legislative Aids</i>	37	11	5
<i>Congressional Facilities</i>	<i>Medium</i>	<i>Medium</i>	<i>Low</i>
<i>Committee Strength</i>	<i>High</i>	<i>Medium</i>	<i>Low</i>
<b><i>Minority Party Rights</i></b>	<b><i>High</i></b>	<b><i>Medium</i></b>	<b><i>Low</i></b>
<i>Leadership Structure</i>	<i>Internal Regime</i>	<i>Grand Committee</i>	<i>Coordinator</i>
<i>Multiparty Control of Committees</i>	<i>High</i>	<i>Medium</i>	<i>Low</i>
<b><i>Activity</i></b>	<b><i>High</i></b>	<b><i>Medium</i></b>	<b><i>Low</i></b>
<i>Length of Debates (pages)</i>	1525	903	N/A
<i>Number of Initiatives per Year</i>	16	10,25	3,6
<i>Average Number of Radio/Television Interviews per Year</i>	25	19	12

Fonte: Beer, 2001, p. 429

Como se pode apreender, os dados confirmariam as quatro hipóteses como válidas, onde há maior competitividade eleitoral, há maior autonomia, recursos, direitos dos partidos minoritários e atividade legislativa.

Solt (2004) contesta o estudo acima, sua tese é a de que o pluralismo no interior do Legislativo é quem fornece, ao invés da competição eleitoral, a melhor explicação para a institucionalização do Legislativo (*ibidem*, p. 155). Onde pluralismo nada mais é do que o número efetivo de partidos representados na legislatura. Dessa forma, os estados vistos acima: *Guanajuato*, *San Luis Potosí* e *Hidalgo*, teriam os seguintes valores para o número de partidos representados: 3,03; 2,42 e 2,04, respectivamente (*ibidem*, p. 159). E esses números sugerem uma maior vantagem em termos de pluralismo para *Guanajuato*, justamente o estado apontado por Beer (2001) como o de maior institucionalização legislativa.

Entretanto, a metodologia utilizada por Solt (2004), para comprovar a sua tese, acrescenta um quarto caso onde houve aumento no pluralismo e na institucionalização, porém com redução na competição eleitoral. Ele apresenta o estado de *Michoacán* como caso ideal, onde em 1998 havia o índice de competição eleitoral igual a 3,15, caindo para 2,88 em 2001, porém, no mesmo período, o índice de partidos efetivos representados no Legislativo cresceu de 2,29 para 2,64. E esse aumento de pluralismo resultou em: “*greater institutionalization. Improvements in decentralized decision-making, autonomy, resources, and activity were easily observable...*” (*ibidem*).

A falha na argumentação de Beer (2001) estaria, segundo Solt (2004, p. 164), em não considerar o papel fundamental desempenhado pela lei eleitoral no que diz respeito ao cálculo que transforma votos em cadeiras, possibilitando um maior pluralismo no interior do Legislativo.

As duas análises, mencionadas acima, permitem concluir que não há um único e definitivo conjunto de indicadores ou componentes que possa ser aplicado a qualquer

legislativo. Os sistemas eleitoral e partidário precisam ser considerados e mesmo assim, para um único caso, alterações podem ser aplicadas. O exemplo do México é esclarecedor.

#### 2.1.2.2 O caso inglês

Hibbing (1988) realiza seu estudo com dois objetivos em mente: em primeiro lugar, apresentar dados sobre o desenvolvimento da *British House of Commons*, utilizando-se dos mesmos indicadores apontados por Polsby (1968) e, em segundo lugar, discutir o conceito de institucionalização e sua aplicabilidade enquanto modelo (HIBBING, 1988, p. 684).

Seus indicadores são: I) fronteiras bem definidas, ou autonomia; II) crescimento da complexidade interna e; III) desenvolvimento de regras universalistas. Quanto ao primeiro indicador, Hibbing (1988) realiza desmembramentos, verificando: percentual de renovação do parlamento<sup>6</sup>, assentos não contestados, percentual de novos membros que previamente contestaram assentos, dados sobre os *Speakers*, tempo de parlamento antes de se tornar *Speaker*, intervalo entre o fim da atuação como *Speaker* e a morte e, por fim, a ocupação de cargos no Executivo por membros do parlamento. Os resultados permitem ao autor afirmar que: “*the House of Commons has clearly developed in a manner that is roughly consistent with the notions of institutionalization as they have come to be understood in the literature.*” (*Ibidem*, p. 696).

O segundo indicador, crescimento da complexidade interna, desdobra-se em: I) sistema de Comissões; II) organização partidária no interior da Casa e; III) recursos disponíveis para o funcionamento do parlamento. Sobre as Comissões, o autor confirma a ampliação do número de Comissões nos últimos 150 anos, porém, questiona a associação entre tal realidade e uma possível evolução da complexidade interna da *House of Commons* (*Ibidem*, p. 699). A conclusão sobre a organização partidária no interior do parlamento também levanta dúvidas: “*while party organizations in the House of Commons have become*

---

<sup>6</sup> O período tem início em 1734 e término em 1983.

*more developed and more elaborate [...], there may not been an accompanying, unadulterated movement toward more distinct parliamentary parties.” (Ibidem, p. 701).* O último dedobrimento, recursos disponíveis, é analisado deixando transparecer um certo ceticismo, assim como ocorre nos demais. A dúvida que fica é se realmente uma maior disponibilidade orçamentária seria uma medida apropriada da complexidade interna (*Ibidem, p. 703*).

O indicador derradeiro, qual seja, o desenvolvimento de regras universalistas, é visto através da análise do *Question Time*<sup>7</sup>. A escolha dessa atividade não segue uma norma, o próprio Hibbing (1988) deixa isso claro, uma vez que “*the establishment of practically any behavioral norm could be employed for such purposes*” (*Ibidem, p. 703*). Apresentados os dados, os mesmos apontam para a institucionalização. Com o passar do tempo, uma prática arbitrária transformou-se em um procedimento universalista.

A segunda parte do *paper* discute o próprio conceito de institucionalização e sua aplicabilidade enquanto modelo, confrontando-o com a aplicação da teoria organizacional ao estudo da mudança legislativa. O que parece incomodar Hibbing (1988) é justamente o resultado do trabalho de Polsby (1968), resultado já exposto nas páginas acima. Um esquema progressivo, um movimento ascendente rumo à perfeição: “*some uniform, monotonic, and homogenizing process.*” (Hibbing, 1988, p. 707). Mas aplicar a teoria organizacional como alternativa talvez não seja a solução, uma vez que ela não abarca suficientemente o caráter de representação típico dos legislativos (*Ibidem, p. 709*).

A solução é considerar a relação entre mudanças no legislativo e o ambiente do qual faz parte este legislativo: “*makes it reasonable and essencial that we pose and attempt to answer questions regarding the nature of the relationship between legislative change and the environment within which the legislature is evolving.*” (*Ibidem, p. 709*).

---

<sup>7</sup> *Question Time* é a atividade parlamentar que consiste em arguir ministros de Estado.

### 2.1.2.3 O caso californiano

Squire (1992) parte da assunção de que a institucionalização do legislativo está diretamente vinculado aos objetivos de carreira do parlamentar (*Ibidem*, p. 1026). Dessa forma, *seniority*, um componente fundamental na análise de Polsby (1968), não tem função quando o que está em análise é um legislativo subnacional. Não tem função porque quem está em um legislativo estadual está no meio da hierarquia política (*Ibidem*, p. 1032) e ainda pretende alcançar postos de maior visibilidade. “*Assembly members enter office with a short-term perspective, intending to serve only until an opportunity to move up arrives.*” (*Ibidem*, p. 1033). Contrariamente, aqueles que se encontram em um legislativo federal, cujo *status* é muito maior, têm estímulos para buscar a reeleição e permanecer no mesmo posto.

A ênfase passa a ser a profissionalização, medida por três componentes: I) nível de remuneração dos parlamentares; II) *staff* e; III) demandas por tempo de serviço. Dessa forma, “*Legislatures deemed professional are those which meet in unlimited sessions, pay their members well and provide superior staff resources and facilities.*” (*Ibidem*, p. 1028). O autor afirma que profissionalização e institucionalização são conceitos diferentes, porém, é alta a possibilidade de que ambas ocorram simultaneamente, porque um avanço em termos de institucionalização está intimamente relacionado aos resultados proporcionados pela profissionalização.

Squire (1992) também testa os componentes de Polsby (1968): I) fronteiras bem definidas; II) complexidade interna e; III) tomada de decisão universalista e normatizada. Em relação ao estabelecimento de fronteiras é interessante salientar a questão da competição eleitoral. A dificuldade em conseguir um assento no legislativo, posto haver uma acirrada disputa nas urnas, contribuiria para que aqueles que conseguem uma vaga vejam-se como legisladores e não como: empresários, advogados, professores (SQUIRE, 1992, p. 1035). Já em relação à renovação dos assentos e ao número de anos em que o deputado permanece no

parlamento, os resultados colocam a Assembléia californiana como menos institucionalizada do que a *U. S. House of Representatives*.

Ao utilizar esses dois parâmetros, a intenção do autor é justamente mostrar que as variáveis escolhidas para análise devem estar ajustadas ao tipo de legislativo que está sob investigação. O constante diálogo com o trabalho de Polsby (1968) tem essa função, levando Squire a concluir que a descentralização tem mais poder explicativo do que *seniority*: “*substituting decentralization of power for a seniority system as a manifestation of universalistic standards and automatic methods allows the process of institutionalization to be generalized to a wider range of legislatures.*” (SQUIRE, 1992, p. 1048).

### 2.1.3 Aderência às regras constituídas

Foi visto acima, quando da explanação sobre democratização, que Tilly (2007) elenca a abordagem constitucional entre aquelas utilizadas para qualificar regimes como democráticos. Partindo-se da análise do texto da Constituição de um dado Estado chegaria-se a conclusão de quão democrático seria esse Estado. Segundo Tilly (2007), tal enfoque induz ao erro, cabendo ao investigador evitar a armadilha de uma abordagem que considere exclusivamente as regras, sem contemplar possíveis desvios, porque “[...] *large discrepancies between announced principles and daily practices often make constitutions misleading.*” (*Ibidem*, p. 7).

Levitsky e Murillo (2008) tratam essa questão da ruptura do elo entre regras formais e comportamento político com foco na institucionalização. Segundo os autores, muita atenção tem sido dada ao desenho institucional, na maioria das vezes considerando-se que a aderência às regras constituídas é dada como certa. Porém, isso não refletiria o que realmente se dá em boa parte das democracias mundo afora. Na realidade, “*instead of taking root and generating shared behavioral expectations, formal rules are widely contested, routinely violated [...]*”

(*ibidem*, p. 116). Dado o problema, caberia ao pesquisador atentar não só para o desenho institucional, mas também para a força institucional.

O conceito de força institucional seria bidimensional, onde à estabilidade soma-se a obrigatoriedade<sup>8</sup>. Obrigatoriedade no sentido de realmente cumprir na prática a regra estabelecida no papel: “*Enforcement is the degree to which parchment rules are complied with in practice.*” (*ibidem*, p. 117). Dessa forma, quanto maior a aderência às regras constituídas, maior a força institucional.

Levitsky e Murillo (2008) buscam, então, a explicação para a existência de instituições com fraca capacidade de obrigar a aderência às regras constituídas. Uma primeira explicação apontaria para uma intencionalidade: “[...] *one impetus for the emergence of weakly enforced institutions is a divergence between political actors’ real and publicly stated goals.*” (*ibidem*, p. 120). Mas a força institucional pode também estar debilitada devido à ausência de instrumentos de monitoração e sanção, ou ainda pela existência de assimetria de poder ou até mesmo pela presença de níveis variados de consentimento.

Mas quais seriam as implicações da não aderência às regras constituídas? A principal seria a incerteza e seu conseqüente impacto na cooperação<sup>9</sup>.

Dessa forma, faz-se necessário considerar a questão da aderência às regras constituídas quando se busca definir o grau de institucionalização de um corpo legislativo. Não basta analisar as regras disponíveis, é preciso verificar em que medida tais regras são seguidas e orientam a ação dos atores que participam do jogo.

## 2.2 Instituições representativas no Brasil

Como visto acima, as características de cada sistema político devem nortear seus respectivos estudos. Quando a atenção volta-se para o caso brasileiro não poderia ser

---

<sup>8</sup> No original: *enforcement*.

<sup>9</sup> Cf. Anexo A, citação 2.

diferente. Próximo da virada do milênio, estudos buscavam apresentar os primeiros reflexos do texto constitucional promulgado em 1988, o foco estava nas peculiaridades das instituições políticas nacionais: multipartidarismo, listas proporcionais abertas, poder de agenda do Executivo, presidencialismo de coalizão.

### 2.2.1 Palácio do Planalto *versus* Congresso Nacional

Um desses estudos partiu da comparação das prerrogativas constitucionais – Cartas de 1946 e 1998 - disponíveis ao Executivo, frente ao Legislativo, para mostrar “que as regras que regulam o conflito e a cooperação políticos, e não apenas as preferências e interesses dos atores, também definem o resultado da interação Executivo-Legislativo.” (SANTOS, 1997). Partindo do pressuposto de que a formação/manutenção de uma coalização acontece através da patronagem e do poder de agenda, em um ambiente onde ideologia é atributo raro, Santos verifica que apesar de o sistema eleitoral dos dois períodos ser o mesmo, a Carta de 1988 potencializou o poder de agenda do Executivo, permitindo maior sucesso ao Presidente, em comparação ao que ocorrera no período anterior ao regime burocrático-autoritário.

Já o trabalho de Figueiredo e Limongi (1998) demonstra que as regras inseridas na Carta de 1988 aumentaram a capacidade legislativa do Poder Executivo federal. Os autores mostram que na disputa entre o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional, o primeiro é aquele que consegue impor sua agenda. O Congresso não encontra o caminho para modificar tal realidade, ele não é capaz de adotar uma agenda própria. Uma segunda conclusão levantada pelos autores diz respeito ao comportamento parlamentar. A disciplina partidária durante as votações seria o padrão da Casa, contrariamente ao que se divulga na imprensa, de que cada deputado vota como quer e bem entende, e que as negociações aconteceriam de forma individual. Não; cada bancada votaria segundo a determinação de sua liderança<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> As mesmas conclusões podem ser encontradas em trabalho posterior, cf. Figueiredo e Limongi (2001).

Outras vertentes surgiriam para acomodar os dados que eram levantados no transcorrer dos anos sob a Carta Cidadã. Ao fim do século XX, o debate configurava-se, segundo Palermo (2000), ao redor de quatro enfoques: I) dispersão do poder decisório e problemas de governabilidade; II) concentração do poder decisório e ingovernabilidade; III) concentração do poder decisório e governabilidade, e; IV) dispersão do poder decisório e governabilidade. Naquele ponto já era possível ao autor afirmar que a governabilidade afirmara-se. A questão que ainda se colocava dizia respeito à variável que estabelecia o grau de concentração do poder decisório, conforme as normas estabelecidas.

Retomando o embate entre a corrente que enxerga indisciplina e fragmentação no Congresso – como consequência do sistema eleitoral – e a corrente que define o ambiente congressional como um ambiente regido pela centralização decisória – como consequência do poder de agenda do Executivo e das regras do próprio parlamento – surgiria uma terceira corrente. Esta argumenta que “o sistema político brasileiro não deve ser caracterizado nem como um sistema puramente descentralizado [...], nem como um sistema puramente centralizado [...], o sistema político brasileiro condensa essas duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais.” (MUELLER e PEREIRA, 2003, p. 737). Portanto, a conclusão dessa terceira corrente aponta para a existência de um sistema em equilíbrio, onde cada parlamentar age de forma diferente, de acordo com a situação. Dentro do Congresso atua como membro fiel de seu partido, seguindo seu líder. Uma vez de volta ao seu reduto eleitoral, age com características individualistas, buscando ampliar sua base, ou pelo menos mantê-la, através de políticas clientelistas.

Essa menção ao reduto eleitoral oferece oportunidade para um olhar em outra direção. Até este ponto o foco esteve no Congresso. O que dizer sobre as instituições representativas Brasil afora?

### 2.2.2 Governadores *versus* Assembléias Estaduais

Aproximadamente ao aniversário de dez anos da Carta Cidadã, era lançada uma obra que tornaria-se referência, para quem quer que se aventurasse na análise da política subnacional. *Os Barões da Federação* partiria das origens do federalismo brasileiro para apresentar como resultado o ultrapresidencialismo estadual, onde: “o Executivo detinha um forte domínio do processo de governo e controlava os órgãos que deveriam fiscalizá-lo. Além disso, no Executivo, o poder era extremamente concentrado nas mãos do governador.” (ABRUCIO, 2002, p. 109). Neste contexto, a relação entre Executivo e Legislativo dá-se através de um pacto homologatório (*Ibidem*, p. 113), cabendo ao Legislativo tão somente aprovar a agenda da Governadoria. O equilíbrio entre os Poderes seria uma ficção, funcionando o Legislativo como um órgão subordinado ao Executivo. A principal razão dessa realidade estaria no controle, por parte do Executivo, dos recursos fundamentais à sobrevivência política dos parlamentares, em particular, os cargos públicos indispensáveis à patronagem.

Componente importante da análise está na fragilidade dos partidos políticos. O exemplo do estado de São Paulo, onde “o governo foi montado de acordo com a posição meramente individual dos parlamentares e não mediante negociações partidárias.” (*Ibidem*, p. 150), mostra haver diferenças de procedimentos entre a política que acontece na Praça dos Três Poderes daquela que está mais próxima do eleitor<sup>11</sup>.

Obra também de destaque é a organizada por Santos (2001). Seis estados são considerados: Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará e Rio de Janeiro, além de um sétimo capítulo dedicado a demonstrar as diferenças das regras constitucionais e procedimentais das unidades federadas.

---

<sup>11</sup> A fragilidade dos partidos políticos potencializa o clientelismo como estratégia política viável, conforme será visto na próxima seção.

O capítulo voltado para a Assembléia Legislativa de Minas Gerais difere dos demais porque concentra sua análise nas inovações institucionais ocorridas na Alemg<sup>12</sup>, divididas em três etapas: 1) concepção, de 1970 a 1985; 2) organização da estratégia de ação, de 1986 a 1990, e; 3) execução, a partir de 1991 (SANTOS, 2001, p. 27-28). O trabalho mostra que tais inovações afetaram positivamente os graus de *responsiveness* e *accountability*, porém “práticas fisiológicas e clientelistas [...] não foram completamente debeladas e que a também histórica submissão do Legislativo estadual ao Poder Executivo ainda não foi superada.” (*Ibidem*, p. 25). Quanto à produção legislativa, a Alemg assemelharia-se à Assembléia fluminense, ou seja, do total de leis aprovadas no período, as de autoria parlamentar superaria os 80%.

Sobre o Rio Grande do Sul, duas questões buscavam ser respondidas: 1) se haveria preponderância legislativa de um dos poderes, e; 2) qual a origem dessa preponderância (SANTOS, 2001, p. 160). A resposta para a primeira pergunta apontara para o Executivo<sup>13</sup>. Quanto à origem, apesar de detectado a preponderância do Executivo, uma resposta definitiva ficaria pendente. Pendente porque, para o período analisado, a origem talvez pudesse ser atribuída à sólida bancada governista existente no Legislativo. Porém, o pesquisador lembrara que pesquisa anterior também havia mostrado a preponderância legislativa por parte do Executivo, mesmo não contando com uma bancada em número suficiente para justificar tal capacidade. Dessa forma, seria necessário uma investigação mais abrangente para uma conclusão sobre tal questão.

O capítulo dedicado à Alerj<sup>14</sup> concluiu haver, assim como na Alemg, uma maior capacidade legislativa, por parte dos parlamentares, frente ao Executivo. Santos (2001) também considerara o orçamento fiscal, verificando a diferença entre a despesa proposta e a aprovada; expusera o regime de tramitação – urgência, com prioridade, especial e ordinária –;

---

<sup>12</sup> Alemg – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

<sup>13</sup> Cabe salientar que o período estudado limitara-se aos anos 1995 a 1998.

<sup>14</sup> Alerj – Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

além de levantar o número de vetos parciais e totais mantidos e derrubados, durante a legislatura em análise. Todos esses componentes colaborariam para mostrar a autonomia da Alerj.

Os demais estados contemplados: Ceará, São Paulo e Espírito Santo, possuiriam Legislativos submissos à vontade das respectivas Governadorias. Cabe aqui, entretanto, realizar uma ressalva sobre o capítulo que trata o Espírito Santo. O mesmo encerra-se com ceticismo, e isso se dá porque os componentes considerados são aqueles utilizados por Polsby (1968), como pode ser percebido pelo parágrafo de fechamento:

Dado que o desenvolvimento de um Legislativo altamente institucionalizado parece exigir o alongamento das carreiras em seu interior e, especialmente, que os cargos de liderança sejam ocupados por políticos experientes e identificados com a instituição, a contínua saída de seus membros para ocupar postos em outras instâncias do sistema político representa um sério entrave a esse processo de institucionalização. (SANTOS, 2001, p. 107).

Esta conclusão reforça a tese de Squire (1992), a variável tempo de Casa, assim como *seniority*, adequa-se a legislativos onde há incentivos para buscar a reeleição e permanecer na Casa. As Câmaras Municipais e as Assembléias Legislativas não oferecem tais incentivos, tendo por contrapartida altos índices de renovação. A título de exemplo tem-se a CLDF. Na sua 5ª Legislatura, a Casa conta com somente um deputado distrital que ali se encontra por mais de treze anos<sup>15</sup>. A verdade é que os parlamentos subnacionais são degraus no longo percurso da vida política. Para essas Casas, a variável *tempo de Casa* não se mostra adequada quando o objetivo é definir o grau de institucionalização legislativa.

Na busca por componentes adequados ao panorama político brasileiro, não se pode esquecer do fenômeno político conhecido por clientelismo e da patronagem, uma das suas diversas facetas. Dada a sua importância, ao clientelismo dedica-se a próxima seção.

### 2.3 Clientelismo

---

<sup>15</sup> <http://www.cl.df.gov.br/portal/parlamentares>

Basta uma rápida folheada nos jornais para encontrar referências ao clientelismo. Seja quando se escreve sobre o presidente Chavez: “É verdade que o presidente tem índices de apoio ao redor de 60%, especialmente entre os setores populares. E isso tem muito a ver com o clientelismo [...]” (MIRANDA, 2007, p. 18); seja quando se reclama sobre destinação de recursos: “O mesmo comitê que veta uma pesquisa responde em caso de recurso do professor, privilegiando alguns poucos amigos numa espécie de clientelismo dentro da universidade.” (CUNHA, 2008, p. 28); seja quando se está em campanha: “As práticas adotadas aqui repetiam situações de clientelismo, queremos mais democracia.” (CARVALHO, 2008, p. 27).

Em cada um dos exemplos acima, o clientelismo aparece como um procedimento nefasto, algo deplorável. Seria ele um vício a ser extirpado? Um mal característico dos regimes sul-americanos? Uma prática que se traduz em menos democracia?

Na realidade, o fenômeno político conhecido como clientelismo, não é amoral ou imoral, muito menos um vício; ele é uma estratégia. Tampouco trata-se de uma doença tropical; está disponível onde o representante é escolhido pelos votos dos representados, seja nas Américas ou nos Países Nórdicos. Por fim, não faz sentido dizer que clientelismo signifique menos democracia, uma vez que a sua utilização, ou a sua negação, em nada interfere nas regras estabelecidas em uma dada democracia.

### 2.3.1 Relações verticais e trocas assimétricas

A relação estabelecida via clientelismo merece uma digressão. Na Roma Antiga está a origem do seu nome. *Patronus* e *cliens* eram, respectivamente, o ápice e a base desta relação vertical. O primeiro com condições tais que possibilitavam a ele exercer o papel de protetor; o segundo, de alguma maneira dependente, geralmente por ser estrangeiro ou recém-liberto,

encontrava no *patronus* a possibilidade de estabelecer um vínculo onde suas carências seriam, pelo menos, amenizadas. O que importa salientar é que tanto para o *cliens*, como para o *patronus*, a relação estabelecida trazia vantagens. O *cliens* oferecia: lealdade, prestação de serviços e muitas vezes até dinheiro; em contrapartida, ao *patronus* cabia, simplesmente, protegê-lo. Por se tratar de uma relação interpessoal, uma visita à sociologia acrescenta luz a tal compromisso.

Clássicos<sup>16</sup> da Sociologia trataram, de uma forma ou de outra, as relações interpessoais e sua significação institucional (EISENSTADT e RONIGER, 1984, p. 19), mas se alguém se dispõe a entender o clientelismo, Weber faz-se essencial. Na sua análise dos tipos de dominação está o fundamento conceitual para o perfeito entendimento das raízes da relação clientelista. Dessa forma:

Denominamos uma dominação tradicional quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (“existentes desde sempre”). Determina-se o senhor (ou os vários senhores) em virtude de regras tradicionais. A ele se obedece em virtude da dignidade pessoal que lhe atribui a tradição. A associação denominada é, no caso mais simples, em primeiro lugar uma associação de piedade caracterizada por princípios comuns de educação. O dominador não é um “superior” mas senhor pessoal [...] decisiva é a fidelidade pessoal de servidor. (WEBER, 1990, p. 148).

A dominação tradicional, assim como descrita por Weber, traz a essência do clientelismo romano. Os clientes ainda seriam apontados em outras sociedades tradicionais: “tanto na China quanto no Egito, a clientela do rei foi a fonte do funcionalismo patrimonial.” (*Ibidem*, p. 149). O clientelismo fundamenta-se e legitima-se – nas suas origens – através da dominação tradicional. Esse ponto precisa estar bem claro porque só assim é possível compreender que não havia em tal compromisso nenhum vício ou desvio. Era uma relação perfeitamente enquadrada e naturalmente aceita e legitimada.

Vale salientar que o clientelismo envolve uma troca. Este aspecto do clientelismo – a troca – é cara à Antropologia. É na antropologia onde o estudo das trocas fincou raízes (LÉVI-STRAUSS, 2003; MALINOWSKI, 1976; MAUSS, 2003). São trocas que se

---

<sup>16</sup> Durkheim, Weber e Marx.

configuram generalizadas ou diretas. Estas últimas, muitas vezes também chamadas de específicas ou restritas, são trocas envolvendo, única e exclusivamente, dois sujeitos. Tem-se como exemplo o ato da compra. De um lado o vendedor, do outro o comprador. O primeiro recebe dinheiro, o segundo leva uma mercadoria. Um segundo exemplo seria a relação que se estabelece entre empregador e empregado. Este último fornecendo mão-de-obra, enquanto o primeiro, em troca, remunera-o, de acordo com um contrato previamente estabelecido.

Uma troca generalizada, por sua vez, ocorre quando mais de dois atores estão envolvidos. Diferentemente da troca restrita, a generalizada não tem caráter compulsório, está estabelecida por regras de reciprocidade. Fulano auxilia beltrano e, talvez no futuro, seja recompensado não por beltrano, mas por sicrano. Percebe-se a formação de uma cadeia ou rede de interesses na troca generalizada. Uma estrutura de trocas em rede, configurando algo como uma corrente onde cada elo é um ator que de alguma forma está vinculado aos demais participantes. A partir da sua configuração é possível analisar problemas como: cooperação, redes clientelistas, *free-rider*, entre outras situações dos chamados dilemas sociais.

A importância da fundamentação e diferenciação dos tipos de troca, para a pesquisa sobre clientelismo, justifica-se porque nesta diferenciação reside as principais características da relação que se estabelece entre *patronus* e *cliens*<sup>17</sup>.

Neste espaço procurou-se mostrar a importância da Sociologia e da Antropologia para uma mais acurada percepção da relação que se estabelece através de uma troca assimétrica, relação que doravante será considerada como fenômeno político.

### 2.3.2 Clientelismo como fenômeno político

Quando o clientelismo passa a ser considerado como fenômeno político, a primeira ressalva a se fazer diz respeito à noção de que ele seria típico de culturas específicas, dessa forma, seria mais facilmente aceito em Estados de origem latina, enquanto com menores

---

<sup>17</sup> Cf. Anexo A, citação 3.

chances de ocorrer em culturas anglo-saxônicas, por exemplo. Tal abordagem culturalista não se sustenta. Tampouco a associação do clientelismo com Estados ditos subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento. Uma abordagem desenvolvimentista falha da mesma forma que a culturalista. Vale lembrar que: “[...] *it is a relationship ruled by the pure economic goal of benefit-maximization. This economic approach resolves the contradiction inherent in the culturalist and developmentalist approaches* [...]” (PIATTONI, 2001, p. 11).

Na realidade, clientelismo é uma possibilidade em qualquer cultura, em qualquer nível de desenvolvimento. Ele se apresenta possível onde quer que o voto conte como instrumento de seleção do corpo político. Ou seja, é possível haver clientelismo em qualquer regime democrático, esteja ele na África, Ásia, Europa ou nas Américas. Onde entende-se o clientelismo como sendo:

[...] um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam freqüentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico (NUNES, 2003, p. 40-41).

É fundamental salientar que o clientelismo, enquanto fenômeno político, é multifacetado. Através dele qualquer decisão pública torna-se moeda de troca: o fornecimento de informação privilegiada, um alvará de construção, uma certidão de nascimento, uma revisão de aposentadoria, a isenção de um determinado imposto (PIATTONI, 2001, p. 6). Outra faceta do clientelismo é a patronagem, onde o *patronus* aloca seus protegidos em cargos remunerados pelo erário. Mas vai-se além, na tentativa de alcançar não só um, mas um grupo de eleitores, o parlamentar escreve projetos de lei favorecendo toda uma categoria – professores, enfermeiros, policiais militares – atuando com características que se dissimulam como impessoais. Dessa forma, por ser uma relação baseada em troca e por buscar maximizar

benefícios, o clientelismo pode ser melhor analisado considerando-se não só relações pessoais, mas também relações em grupo.

Nesse processo é possível verificar os traços característicos da troca clientelista: a) acesso restrito aos centros de poder; b) controle sobre recursos – materiais e simbólicos – desiguais; c) relação de troca com forte hierarquia vertical, não formal, particular e difusa; d) sistema decisório concentrado através do monopólio de representação; e) demandas fragmentadas; f) lealdade, confiança, amizade e reciprocidade norteando a troca; g) o fluxo de utilidades que se processa na troca, envolvendo uma relação de pagamento de longo prazo (BAHIA, 2003, p. 185).

Vale salientar a questão da hierarquia vertical. O clientelismo está disponível como estratégia de captação de votos e apoio, porém, sendo uma de suas características a hierarquia vertical, mostrar-se-á mais provável sua ocorrência em regimes onde a estrutura partidária foi construída de cima para baixo, e não onde a formação dos partidos políticos ocorreu de forma horizontal, associativa, ou com forte carga ideológica. Um segundo elemento também se sobressai: a flexibilização das estruturas públicas, de tal forma que seja possível promover interesses particularistas, em detrimento do universalismo de procedimentos.

### 2.3.3 Brasil e o Clientelismo

Obra por diversas vezes citada (BARROS, 2001; BONELLI, 2001; CARVALHO, 1997; NICOLAU, 2007), quando se discute clientelismo no Brasil, é *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. O trabalho é revelador, contudo, escapa-lhe o ponto crucial para uma completa análise do clientelismo enquanto fenômeno político. Graham (1997) deixa de fora a principal característica da formação política do Estado brasileiro: o patrimonialismo. Ele menciona Faoro, mas para criticar sua argumentação sobre o estamento burocrático (*Ibidem*, p. 21), tal crítica não é exclusividade de Graham, o estamento é o calcanhar de Aquiles de *Os Donos do Poder*, diversos são aqueles que discordam de um possível congelamento das instituições políticas e sociais brasileiras, atribuído por Faoro ao estamento (CARVALHO, 1996; FERNANDES, 1975; REIS, 1982; SOUZA, 2000; URICOECHEA, 1978). Já o patrimonialismo é quase uma unanimidade.

O que importa salientar é que o patrimonialismo vincula-se à dominação tradicional weberiana. Por ser dominação tradicional, está intimamente conectado com a definição de clientelismo vista acima. O patrimonialismo impõe-se de cima para baixo, sufocando qualquer possibilidade de uma interação entre Estado e cidadão: “[...] nenhuma onda vitalizadora flui entre o governo e as populações: a ordem se traduz na obediência passiva ou no silêncio.” (FAORO, 2000, v. I, p. 186). O Estado esparrama-se, deixando pouco, ou nenhum espaço para o desenvolvimento da sociedade civil. Com o patrimonialismo, até o mercado está refém: “Todas as atividades econômicas contêm, no âmago, a virtualidade pública.” (*Ibidem*, vol. II, p. 41).

Todavia, para que o clientelismo seja escolhido como estratégia política, uma primeira experiência com o patrimonialismo não se faz obrigatória, tampouco ter tido tal experiência faz com que o clientelismo seja a única opção. Na realidade, um passado com traços patrimoniais cria um solo fértil para posteriores práticas clientelistas, mas não de forma

definitiva. Dessa maneira, não se pretende afirmar que o Brasil não tem como escapar da patronagem, posto seu passado patrimonialista. Sem embargo, seria por demais superficial e simplificador. É preciso investigar os demais traços característicos da política brasileira, só assim torna-se possível determinar se o clientelismo é ou não estratégia que renderá frutos ao homem que vive da política.

Não há como negar que o Estado brasileiro sempre foi o grande empregador nacional. Diferentemente de outros países, onde a iniciativa privada oferece colocações em abundância, no Brasil, o emprego público eterniza-se como porto seguro. Uma vez superado o patrimonialismo, dada a modernização do Estado, e quando o tema do dia passa a ser a abolição da escravidão, a necessidade em se escorar nos braços estatais continuava a ser patente, como mostra o fracasso quando da tentativa de se interromper o contrabando de escravos: “Dependendo da patronagem das elites para sua nomeação, os funcionários eram, com frequência, os primeiros a ignorar as irregularidades.” (COSTA, 2008, p. 27). Mesmo um engenheiro do mais alto nível, como André Rebouças, encontrava-se refém da patronagem: “De volta ao Brasil conseguiu algumas comissões do governo. Na realidade, estas foram conseguidas graças a conexões políticas [...] Rebouças não tardou a perceber que tudo era fruto da patronagem política.” (*Ibidem*, p. 99).

A patronagem nos anos da República Velha foi detalhadamente colocada por Carone (1969), ao esmiuçar todos os cargos ocupados pelas famílias Acioli e Neiva; a primeira no Ceará, a segunda na Paraíba. Patronagem batizada como empreguismo e que mais tarde seria rebatizada por Leal (1997) como filhotismo. E que hoje vai muito além do mero nepotismo.

Há ainda a questão partidária. Criados à margem da participação popular, introduzidos do alto, a interação entre partidos e sociedade sempre foi marcada pelo personalismo e pela hierarquização. O que se vê hoje é “um sistema partidário que é, por um lado, altamente

fragmentado e, por outro, pouco nítido no que tange às opções oferecidas ao eleitor no processo eleitoral.” (KINZO, 2001, p. 10). Realidade conveniente ao clientelismo.

Até mesmo o regime pós-1964 foi incapaz de superar a patronagem, apesar da sua marca ser o insulamento burocrático<sup>18</sup> (NUNES, 2003). Era intenção dos militares blindar o Estado contra a atuação da política tradicional, aquela que caracterizara o período que se encerrava. Mas a solução adotada surtiu efeito contrário: “*Not only did state-propelled economic modernization not undermine the power base of the tradicional political elite [...] but it laid a structural foundation on which tradicional politics could be revitalized.*” (HAGOPIAN, 1996, p. 75).

Ao fim do regime burocrático-autoritário, na euforia da Carta Cidadã, o que se viu foi a sobrevivência das elites que sempre figuraram no comando da política brasileira. Novas frentes se abrem, novos atores surgem, mas o clientelismo permanece como estratégia política altamente eficiente.

Uma vez registrada a forte influência que o clientelismo exerce na política brasileira, resta conectá-lo à discussão sobre institucionalização. Entretanto, dados os limites desta dissertação, restringir-se-á o fenômeno político a somente uma das suas diversas facetas: a patronagem. Retomando a definição colocada anteriormente, entenda-se patronagem como a alocação, por parte do *patronus* – o político –, dos seus protegidos em cargos remunerados pelo erário. Uma vez realizada a redução, na seção que se segue enquadra-se a patronagem com a discussão sobre institucionalização.

### 2.3.4 Patronagem e institucionalização

Bons salários e estabilidade atraem milhares de candidatos a cada concurso público realizado no Brasil. A disputa por um cargo é acirrada, chegando, em alguns casos, a mais de

---

<sup>18</sup> A ênfase no insulamento burocrático levou O’Donnell a classificar o regime pós-1964 de burocrático-autoritário (cf. HAGOPIAN, 1996, p. 1, nota 2).

mil candidatos para uma única vaga<sup>19</sup>. Os mais bem preparados entram, a maioria fica de fora. Por sua vez, o setor privado não oferece espaço para todos aqueles que em sua porta batem. O resultado é uma permanente disponibilidade de mão-de-obra para uso via patronagem. E a patronagem viabiliza-se porque permite ao parlamentar manter um extenso grupo de fiéis apoiadores a custo zero, uma vez que o custo recai sobre o erário. Quanto mais cargos sob o seu controle, maior a sua rede de influência.

A Constituição de 1988 colocou o concurso público como único caminho para a investidura em cargo ou emprego público<sup>20</sup>, entretanto, os políticos buscaram a criação e alteração de regras, viabilizando burlar tal restrição. O caminho encontrado por eles foi o estímulo à criação de cargos comissionados ou de livre provimento, cargos pagos pelos cofres públicos, porém sem a exigência de concorrência aberta a todo e qualquer cidadão. Cargos ocupados, na sua maioria, via patronagem<sup>21</sup>, onde as vantagens são privadas e o custo disperso por todos os contribuintes.

Um legislativo possui, dessa forma, dois tipos de servidores. Aqueles que passaram pelo crivo do concurso público e aqueles que foram ali instalados via patronagem. O primeiro grupo não deve favor a ninguém, está no legislativo por mérito. O segundo grupo está atrelado ao parlamentar que o indicou, sujeito ao que Trounstone (2007) chama de patronagem coerciva: *“patronage becomes a strong strategy [...] when the coalition uses the benefit coercively; threatening recipients with losing their jobs [...]”* (Ibidem, p. 9). E mais fiel o ocupante do cargo comissionado será quanto mais importância dê ao cargo que ocupa. *“The loyalty generated by such uncertainty over maintaining one’s job is likely to be even more dramatic when the employee has few options for work in the private sector.”* (Ibidem, p. 10).

---

<sup>19</sup> Concurso público para o Senado Federal, realizado em 2008. Cargo de policial legislativo: 1.196,5 candidatos por vaga; cargo de técnico legislativo – administração: 1.043,7 candidatos por vaga. Disponível em: <<http://concurso.fgv.br/senado08/>>. Acesso em: 10 Mar. 2009.

<sup>20</sup> Constituição Federal, Título III, Capítulo VII, Seção I, Art. 37.

<sup>21</sup> É evidente que alguns cargos comissionados ou de livre provimento são preenchidos por critérios técnicos, caso contrário, o próprio parlamentar enfrentaria dificuldades para exercer as suas funções, dada a incapacidade dos seus assessores diretos.

Três características daquele que ocupa um cargo via patronagem estão diretamente conectadas à discussão sobre institucionalização. São elas: fidelidade pessoal, inexistência de aferição da capacidade técnica<sup>22</sup> do servidor e instabilidade funcional.

A fidelidade pessoal faz com que o comissionado vincule-se ao parlamentar e não ao parlamento. Entre seguir as normas estabelecidas pela instituição e um pedido do seu padrinho, o comissionado, por lealdade, atenderá ao segundo. Percebe-se a influência negativa exercida pela fidelidade no que diz respeito à institucionalização. Influência diretamente proporcional ao número de apadrinhados no interior do parlamento.

A inexistência de aferição da capacidade técnica daqueles que assumem cargos via patronagem também influi na institucionalização. Como esperar complexidade de uma instituição que conta com um *staff* sem especialização? A inserção de apadrinhados na instituição provoca um aumento dos gastos com pessoal sem a garantia de uma equivalente melhoria nos trabalhos da Casa.

A instabilidade funcional afeta negativamente a institucionalização porque a cada posse de um comissionado é preciso alocar recursos e tempo para que o mesmo ambiente-se no que diz respeito às rotinas e procedimentos da instituição. Mas a sua permanência depende não da instituição e sim do parlamentar, uma vez ambientado, nada impede que o servidor seja substituído. O constante rodízio de apadrinhados prejudica a eficiência e a eficácia dos trabalhos legislativos.

Enfim, uma vez fixado o conceito de clientelismo enquanto fenômeno político e mais especificamente a patronagem, uma de suas muitas facetas, procurou-se mostrar a sua disseminação no meio político brasileiro e sua influência no processo de institucionalização legislativa. A seguir é apresentado o conceito de *path dependency*. Como dito anteriormente,

---

<sup>22</sup> Como dito anteriormente, é possível que a escolha de comissionados e ocupantes de cargos de livre provimento ocorra por critérios técnicos, mesmo assim, a escolha acontece no interior de uma rede de contatos, onde o critério personalista sobrepõe-se ao universalista. Este tipo de seleção exclui de imediato aquele que possui capacidade técnica mas que não faz parte dessa rede de contatos.

mesmo controverso, é importante levá-lo em consideração. Importante porque é uma oportunidade de testá-lo, já que neste trabalho analisa-se justamente uma trajetória institucional.

#### 2.4 Processos de retornos crescentes e o momento propício para a mudança

Muitas críticas têm sido feitas ao conceito de *path dependence* (HALL e TAYLOR, 1996; ALLEY, 2001). Isso se dá, fundamentalmente, porque o conceito é tomado de forma ampla, referindo-se à revelância causal de passos anteriores em uma seqüência temporal, o que colocaria em primazia processos históricos. Pierson (2000) mostra que o conceito deve ser visto de forma mais precisa, onde as etapas precedentes em uma direção particular induzem movimentos futuros na mesma direção. Desta forma, o conceito de *path dependence* invoca processos de retornos crescentes<sup>23</sup> (*Ibidem*, p. 252), o que não pode ser confundido com processos históricos. Na realidade, processos de retornos crescentes colocam em evidência a informação e o aprendizado<sup>24</sup>.

Quatro aspectos da política tornariam apropriado uma análise através de processos de retornos crescentes: I) o papel central da ação coletiva; II) a alta densidade das instituições políticas; III) as possibilidades do uso da autoridade política para aumentar assimetrias de poder e; IV) suas intrínsecas complexidade e opacidade (*Ibidem*, p. 257).

O papel central da ação coletiva conecta-se com processos de retornos crescentes porque onde há a lógica da ação coletiva, as conseqüências das ações de um ator em específico são altamente dependentes das ações dos demais atores. O que um ganhará através de determinado procedimento depende, primariamente, não do que esse ator faz, mas principalmente do que é feito pelos demais participantes do jogo. Informação e aprendizado assumem relevância, em um ambiente assim descrito.

---

<sup>23</sup> *Increasing returns.*

<sup>24</sup> Cf. Anexo A, citação 4.

Dizer que as instituições políticas possuem alta densidade nada mais é do que afirmar que o ambiente político é um ambiente social de complexa interdependência, permeado por um número sem fim de restrições. Essa realidade faz com que qualquer mudança das regras produza: “*learning effects, coordination effects, and adaptive expectations*”. (*Ibidem*, p. 259). Sendo assim, uma mudança institucional tende a acontecer quando se torna possível perceber os ganhos que ela acarretará. Percebe-se o caráter cognitivo<sup>25</sup> envolvido no processo.

Quanto à autoridade política e as assimetrias de poder, o que se deve perceber é que quando se estabelece que determinados atores possuirão mais autoridade do que outros – presidentes de comissões, presidentes de Mesas Diretoras – esses atores tenderão a usar tal disparidade para reforçar suas posições. Em um contexto como esse, mudanças institucionais podem ampliar disparidades ao invés de reduzi-las, mais uma vez, informação e aprendizado entram em cena, influenciando na tomada de decisão sobre possíveis alternativas às regras previamente estabelecidas.

Pierson (2000, p. 260) afirma que: “*The complexity of the goals of politics as well as the loose and diffuse links between actions and outcomes render politics inherently ambiguous.*”. O ambiente político, diferentemente do econômico, seria permeado por ambiguidades, tornando-o complexo e opaco. Se já seria difícil medir o desempenho de um sistema político, mais difícil ainda seria definir quais elementos do sistema interferem negativamente no seu desempenho. Estas características: complexidade e opacidade, levariam os atores que interagem neste ambiente a sofrer forte influência na forma com que acrescentam informação aos seus mapas ou modelos mentais<sup>26</sup>.

As quatro características vistas acima permitiriam crer que a política, freqüentemente, é regida pela dinâmica dos retornos crescentes. Um passo em uma determinada trajetória

---

<sup>25</sup> A importância da cognição em fenômenos de *path dependence* motivou um *paper* em defesa do institucionalismo cognitivo (cf. MANTZAVINOS; NORTH e SHARIQ, 2004).

<sup>26</sup> “*A mental model can best be understood as the final prediction that the mind makes or expectation that it has regarding the environment before getting feedback from it. Depending on whether the expectation formed is validated by the environmental feedback, the mental model can be revised, refined, or rejected altogether.*” (MANTZAVINOS; NORTH e SHARIQ, 2004, p. 76).

fortalece a percepção de que a própria trajetória estabelece-se como melhor alternativa. Trata-se de um processo que se auto-reforça<sup>27</sup>. Desta maneira, quanto mais longe se vai em uma dada trajetória, menores seriam as chances de uma mudança para um caminho há muito descartado.

Mudanças institucionais, no mundo político, enfrentam ainda dois problemas: I) ao político, o imediato tem peso maior do que algo que se encontra em um ponto distante no futuro e; II) quem deve realizar as mudanças são justamente aqueles que estão sendo beneficiados pelas regras vigentes. Dito de outra forma, é pouco provável o apoio político para reformas cujos resultados estão para além das próximas eleições; da mesma forma, é improvável um apoio político para estabelecer novas regras que talvez tragam para a arena parlamentar adversários que estavam fora do jogo.

Até este ponto pode parecer que o conceito de *path dependence* aponte para um imobilismo, porém: “*path dependent analyses need not imply that a particular alternative is permanently locked in following the move onto a self-reinforcing path.*” (*Ibidem*, p. 265). Pierson (2000) aponta para a importância do *timing*. Novas circunstâncias podem interromper uma trajetória, produzindo mudanças institucionais em outra direção. Através da informação e do aprendizado, os atores adquirem a sensibilidade necessária para identificar o momento propício onde uma mudança que implique assumir uma nova trajetória seja a melhor estratégia.

Marengo (2006)<sup>28</sup> considera adequado o recorte feito por Pierson (2000). Ele, então, volta-se para a questão temporal, buscando responder se realmente o fator tempo tem importância na mudança institucional, mais especificamente, nas reformas eleitorais. Marengo (2006) verifica que realmente o maior número de mudanças – 51,8 % delas – ocorrera em até quinze anos da existência do modelo anterior, caindo drasticamente – 17,6% dos casos

---

<sup>27</sup> *Self-reinforcing or positive feedback processes*. (PIERSON, 2000, p. 251).

<sup>28</sup> Cf. Anexo A, citação 5.

analisados – entre 16 e 30 anos; mas, surpreendentemente, voltando a crescer – 29,4% dos sistemas eleitorais – quando já se passavam mais de 30 anos do *status quo* prévio (*Ibidem*, p. 65). Levando-o a concluir pela necessidade de incorporar a complexidade presente na situação em estudo<sup>29</sup>.

A conclusão acima vai de encontro ao que Pierson (2000) afirmou sobre a importância do *timing*. A identificação das contingências, colocada por Marengo (2006), exige, justamente, a sensibilidade para perceber o momento propício para a mudança.

A próxima e última seção, deste capítulo, mostra que o parlamento exerce papel fundamental na promoção do vínculo entre representantes e representados.

## 2.5 Vínculo entre representantes e representados

A possibilidade de uma democracia direta, onde as questões públicas seriam resolvidas em assembleias compostas por todos os membros da comunidade, há muito tornou-se inviável. Hoje, quando se fala em democracia, na realidade está-se a falar de democracia eleitoral ou representativa. Assim, duas figuras passam a existir: representante e representado. Em tal contexto, a representação política assume papel central, onde a questão que se coloca é o do controle daquele que se faz representado sobre a atuação daquele que recebeu o privilégio de representar. Arnold (1990, p. 265) pergunta: “*To what extent are citizens able to control their government in a representative system?*” e em seguida afirma: “*This is – or should be – one of the central questions in political science [...]*”.

O controle deveria ser uma questão central porque a democracia representativa traz consigo três problemas fundamentais: 1) as decisões políticas ficam a cargo de uma minoria; 2) a grande maioria dos representados passará a vida sem uma única experiência como representante, e; 3) não há obrigação que transforme a vontade do representante na vontade do representado. (MIGUEL, 2005, pp. 26-27).

---

<sup>29</sup> Cf. Anexo A, citação 6.

O controle da representação se daria, basicamente, no momento da eleição. Da mesma forma que uma eleição pode ser vista como um momento para a escolha daquela proposta que o eleitor julga ser a melhor, a eleição também pode ser vista como uma prestação de contas (MANIN; PRZEWORSKI e STOKES, 2006, pp. 105-106) onde o voto do eleitor fixa-se como uma resposta para a atuação do seu representante. Esse segundo ponto de vista está associado ao conceito de *accountability*<sup>30</sup> como a comunicação feita pelo representante aos eleitores do que ele fará caso eleito e também da disponibilidade de informações sobre as ações do parlamentar no exercício do seu mandato<sup>31</sup>.

A definição acima considera dois espaços: o eleitoral e o parlamentar. Atente-se, primeiramente, para a eleição. Seria esse momento de prestação de contas suficiente para garantir ao eleitor separar o joio do trigo? Não para Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 125), “a prestação de contas não é suficiente para induzir a representação quando os eleitores têm informações incompletas.”, e ainda: “As eleições são inerentemente um instrumento nada acurado de controle: os eleitores têm apenas uma decisão para fazer no que diz respeito a um pacote inteiro de políticas governamentais.” (*Ibidem*, p. 132).

Não sendo a eleição suficiente para garantir a *accountability*, o foco dirige-se para o espaço parlamentar. Momento em que surge um segundo conceito: *responsiveness*, referente ao quão responsivo o representante será em relação às demandas de seu eleitorado. Dessa forma, o vínculo entre representante e representado deve estender-se para além do cenário eleitoral, ele precisa permear todo o tempo em que o político encontra-se empossado. Sem embargo, para haver *accountability* e *responsiveness* é preciso um arranjo institucional que aproxime o cidadão do parlamento.

---

<sup>30</sup> O interesse aqui está no vínculo entre representante e representado, limitando-se à *accountability* vertical. Dessa forma, o conceito de *accountability* horizontal, relacionado ao controle que acontece entre Judiciário, Executivo e Legislativo, não é visto.

<sup>31</sup> Cf. Anexo A, citação 7.

O espaço parlamentar está situado entre duas eleições, permitindo desmembrar a definição de Carey (2003, p. 191) em três etapas<sup>32</sup>:

- Eleição I – *representatives communicate to voters what they will do if elected*;
- Espaço parlamentar – *information about actions once in office is available to constituents, that representatives are responsive to the preferences and demands of constituents*;
- Eleição II – *they [os representantes] are punished for lack of responsiveness*.

É na eleição II onde se recompensa ou pune aqueles que foram escolhidos através da eleição I. Entre as duas eleições encontra-se um período crucial. É no espaço parlamentar onde o representado será capaz de ampliar sua capacidade de avaliação, e isso se dá por diversos caminhos: “*citizens’ control is necessarily a multistep process in which influence may be exerted over legislators’ individual decisions, over the setting of the agenda, and over policy outcomes*”<sup>33</sup>.” (Arnold, 1990, p. 267).

A oportunidade de interagir no interior do espaço parlamentar faz com que o eleitor chegue à próxima eleição com mais informação, ou seja, a *accountability* aumenta. Da mesma forma, essa interação tende a pressionar<sup>34</sup> o representante a atuar de forma mais responsiva, ou seja, a *responsiveness* aumenta.

A discussão que aqui se estabelece tem conexão com o trabalho de Tsebelis (1998). O autor cria um tipo ideal de instituição: a eficiente. Instituições eficientes são aquelas que “melhoram (com respeito ao *status quo*) a condição de todos (ou quase todos) os indivíduos ou grupos numa sociedade.” (*Ibidem*, p. 107). Surge, nesse contexto, menção a arranjos institucionais que facilitem a comunicação e o monitoramento (*Ibidem*, p. 111). E é

<sup>32</sup> Conclusão semelhante é apresentada por Anastasia (2001, p. 38), porém, ao invés de etapas, a pesquisadora trabalha com a noção de jogos em múltiplas arenas.

<sup>33</sup> A afirmação está direcionada para um sistema com partidos fracos (cf. ARNOLD, 1990, p. 267).

<sup>34</sup> Deve ficar claro que pressão não se confunde com obrigação. *Responsiveness* e *accountability* permitem situar o mandato parlamentar em algum ponto na linha onde os extremos são: o mandato livre e o mandato imperativo (cf. MIGUEL, 2005, p. 28).

justamente aqui que a conexão se estabelece. A promoção de meios que aproximem o cidadão do parlamento facilita a comunicação entre o representante e o representado, da mesma forma que facilita o monitoramento, por parte do segundo, da atuação do primeiro.

Percebe-se que o parlamento exerce papel fundamental na promoção do vínculo entre representantes e representados. Conforme observado por Anastasia (2001, p. 39), é preciso “institucionalizar procedimentos que vinculem *principals* e agentes na arena parlamentar [...] para, combinadamente com as eleições, ampliar os graus de *responsiveness* e de *accountability* da ordem democrática.”.

### 3 TRAJETÓRIA POLÍTICA DO DISTRITO FEDERAL

Nas próximas páginas serão expostas as vicissitudes que acabaram por gerar um Legislativo único no Brasil. A Constituição de 1988 concedera ao Distrito Federal uma autonomia política nunca antes alcançada. A Carta resgatara o privilégio de eleger democraticamente o titular do Poder Executivo do DF, privilégio anteriormente só previsto pela Carta de 1934. Voltara-se a contar com um Poder Legislativo escolhido pelo voto direto e com representação no Congresso Nacional. Por fim, e fato inédito, o Distrito Federal recebera a competência para se auto-organizar. Mas essa nova realidade traria consigo armadilhas, em especial, a questão do vínculo entre representantes e representados.

O novo parlamento fora batizada como Câmara Legislativa do Distrito Federal. Não é uma Assembléia Estadual, tampouco uma Câmara Municipal. Ela abarca ambas. Assume os deveres de uma Assembléia, mas também assume os deveres de uma Câmara Municipal. Essa ambigüidade reforça a necessidade da promoção, por parte da CLDF, de mecanismos que aumentem os graus de *accountability* e *responsiveness*, tema exposto na *Revisão da Literatura*, quando da discussão sobre o vínculo entre representantes e representados, onde afirmou-se a necessidade de estender tal vínculo para além do cenário eleitoral, promovendo-o também no espaço parlamentar.

Some-se à ambigüidade da CLDF duas outras características, que não são exclusividade da política distrital, mas que também reforçam a necessidade de estabelecer o espaço parlamentar como meio para vincular representantes e representados: I) o multipartidarismo exacerbado, e; II) o baixo grau de identificação partidária. Duas características que serão confirmadas pelos dados que aqui serão relacionados.

A pulverização de siglas partidárias em um espaço que admite somente 24 assentos exige do parlamento instrumentos para que todas essas forças tenham voz, ainda mais quando

observa-se que a cada legislatura é possível encontrar partido representado por somente um único parlamentar.

Verificar-se-á, adiante, que a criação de inúmeras Regiões Administrativas provocou a multiplicação dos cargos públicos disponíveis para uso via patronagem, recurso a ser utilizado pelo Executivo para barganhas junto ao Legislativo, interferindo no grau de autonomia do parlamento.

Primeiramente, vê-se o histórico constitucional do Distrito Federal; em seguida há uma seção que discute a confusão que se dá ao redor dos termos *Brasília* e *Distrito Federal*. A partir da terceira seção o foco direciona-se para o problema da representação política.

### 3.1 Histórico constitucional

A autonomia política do Distrito Federal viveu sempre sob duas perspectivas. De um lado havia a argumentação de que se o DF contasse com tal autonomia, um chefe do Executivo local, que quisesse opor-se radicalmente ao Presidente da República, poderia tornar inviável a presença da União nos limites distritais. Afinal, a criação do Distrito Federal foi justamente motivada para proteger a União, estabelecendo-a fisicamente em um espaço territorial neutro, de outra forma seria ela, necessariamente, refém de um Estado-membro. Também colaborava, com aqueles que recusavam essa independência política, o fato de que não faria sentido tal independência sem uma respectiva independência econômica. Tirado o apoio da União, o Distrito Federal não seria capaz de bancar suas contas sozinho.

Já os autonomistas, estes argumentavam que os responsáveis pela administração distrital não tinham conhecimento das necessidades locais, nem comprometimento com a população do Distrito Federal. Ainda mais; mostravam que os cidadãos que compartilhavam espaço com a União eram cidadãos como os demais da nação, e que deveriam ter os mesmos

direitos, dentre eles, o de escolher seus representantes políticos. Tal divisão de perspectivas sempre existiu na história do Distrito Federal.

A mais duradoura das Cartas brasileiras, a de 1824, quando reconhecia o direito do cidadão de intervir nos negócios da sua Província, excluía tal direito àqueles situados na Capital do Império, como registrado no seu Artigo 72: “Este direito será exercitado pelas Câmaras dos Distritos, e pelos Conselhos que, com o título de Conselho Geral da Província, se devem estabelecer em cada Província onde não estiver colocada a Capital do Império.” (NOGUEIRA, 2001, p. 89).

Com a institucionalização do Governo Provisório, o primeiro decreto republicano traria, no seu Art. 10, os seguintes dizeres: “O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República, e a cidade do Rio de Janeiro constituída, também provisoriamente, sede do poder federal” (BALEEIRO, 2001, p. 64). O nome *Município Neutro* é sugestivo, a intenção era realmente preservar a União da interferência de qualquer um dos estados que compunham a Federação que ali nascia. Pouco tempo adiante, a mais concisa das constituições republicanas do Brasil iria mencionar, pela primeira vez, o nome *Distrito Federal*, reza seu Art. 2º: “Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte” (*Ibidem*, p. 81). À novidade do termo *Distrito Federal* associou-se a sua autonomia parcial, através da Lei Ordinária 85/1892<sup>35</sup>. Esta estabelecia a organização municipal do DF. Além de afirmar o caráter municipal do Distrito Federal, a lei atribuía autonomia política ao município. O Poder Executivo do DF seria exercido por um prefeito escolhido pelo Presidente da República – Artigo 18 – e o Poder Legislativo seria atribuição de

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=54126>>. Acesso em: 11.out.2008.

uma Câmara Municipal eleita democraticamente, composta por vereadores com mandato fixo, conforme estabelecido pelo Capítulo III, da respectiva lei.

A redação da Constituição de 1934 dilatou a autonomia política conquistada através da Lei 85/1892. O Parágrafo Único, do artigo 4º, das Disposições Transitórias, tornava a escolha do prefeito uma atribuição do corpo eleitoral do município (POLETTI, 2001, p. 181). O sufrágio direto era agora responsável pela escolha, não só dos membros da Câmara Municipal, mas também do prefeito. Mas tal avanço duraria pouco.

A Carta de 37 recuou de forma extrema no que diz respeito à autonomia política do Distrito Federal. O Art. 7º colocava-o sob a administração da União; o Art. 30 dava ao Presidente da República o direito de escolher o seu prefeito; enquanto o Art. 53 atribuía ao Conselho Federal a tarefa de legislar para o DF. Pior ainda, a Carta, ao tratar da Câmara dos Deputados, nos Artigos 46 a 49, informava que ela seria composta por um número de deputados proporcional à população de cada estado, ou seja, não há referência ao Distrito Federal (PORTO, 2001). Em resumo: aqueles que residiam no Distrito Federal estavam completamente destituídos de representação.

Com o fim da ditadura Vargas e o retorno à democracia, pressupunha-se que seriam retomados os direitos políticos do Distrito Federal. Isto aconteceu, todavia não na sua totalidade, como pode ser apreendido pelo texto do Art. 26, da Carta de 1946: “O Distrito Federal será administrado por prefeito, de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas.” (BALEIRO e SOBRINHO, 2001, p. 70). Optou-se pela escolha democrática dos membros da Câmara, enquanto que para prefeito tal escolha não pertenceria ao corpo de eleitores, mas sim ao Presidente da República.

A nova ordem constitucional, imposta pelos militares, modificaria mais uma vez a situação política do Distrito Federal. A Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969, trocava o cargo de prefeito do Distrito Federal

pelo de governador. O Capítulo IV – Do Distrito Federal e dos Territórios – contém somente o artigo 17, e lá está, no Parágrafo 2º: “O Governador do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República.” (CAVALCANTI, BRITO e BALEEIRO, 2001, p. 102). Parece pouco, mas trata-se de uma alteração de porte. Esta nova nomenclatura abriria as portas para que o Distrito Federal, mais adiante, acabasse acumulando características de estado e município. Mas o mais importante a ser lembrado é que o arranjo imposto pela Carta de 67 cassou, na sua totalidade, os direitos políticos daqueles que residissem no interior do quadrilátero que também abrigava a União. O Distrito Federal não tinha representação no Congresso e havia perdido o seu legislativo, era competência privativa do Senado legislar sobre ele. O prefeito – agora governador – dependente ao extremo, posto poder ser exonerado a qualquer tempo, bastando para tal a vontade do Presidente da República, era, na verdade, um ator subordinado ao governo federal. Restava ao cidadão do Distrito Federal assistir ao desenrolar dos acontecimentos, com poucos meios de neles interferir.

Em maio de 1985, pela Emenda Constitucional nº 25, o Distrito Federal recuperara, através da nova redação dos Artigos 39 e 41, o direito de ser representado no Congresso Nacional (PORTO, 1999, p. 147-148). Pouco mais de três anos depois, em outubro de 1988, seria promulgada a Carta que daria ao Distrito Federal uma autonomia política nunca vista durante toda a sua história. Os Artigos 18 e 32, da Carta de 1988, devolveriam e ampliariam a autonomia política do DF, sendo a ele concedido, inclusive, o poder de auto-organização (TÁCITO, 2005). O Quadro 2, a seguir, esboça um resumo.

Quadro 2  
Tratamento dado ao Distrito Federal pelas Constituições

Carta	PEED	PLED	RCN	AUTO
1824	-	-	Sim	-
1891	-	Sim	Sim	-
1934	Sim	Sim	Sim	-
1937	-	-	-	-
1946	-	Sim	Sim	-
1967	-	-	-	-
1988	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Coleção Constituições Brasileiras; Gonçalves, 1999

PEED – Poder Executivo eleito democraticamente

PLED – Poder Legislativo eleito democraticamente

RCN – representação no Congresso Nacional

AUTO – competência para auto-organização

### 3.2 Brasília e Distrito Federal

Brasília e Distrito Federal são sinônimos? Esta dúvida é freqüente e polêmica, mas tem sua solução. O Distrito Federal divide-se em Regiões Administrativas – RAs – cada uma com número e nome. Hoje o DF conta com vinte e nove Regiões Administrativas, pela ordem numérica: Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará, Cruzeiro, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Lago Sul, Riacho Fundo, Lago Norte, Candangolândia, Águas Claras, Riacho Fundo II, Sudoeste/Octogonal, Varjão, Park Way, SCIA – Estrutural, Sobradinho II, Jardim Botânico, Itapuã e SIA (DISTRITO FEDERAL, 2006, p. 22-29).

Não existem municípios<sup>36</sup>, cidades ou prefeituras no Distrito Federal, apenas Regiões Administrativas. Existe sim o termo cidade-satélite, mas trata-se unicamente de uma expressão que indica a dependência em relação a um centro de maior importância. Tanto é verdade que quem nasce em Taguatinga é brasiliense e não taguatinguense, o mesmo acontece para quem nascer em qualquer ponto do Distrito Federal; será ele mais um brasiliense. Já é

<sup>36</sup> O IBGE trata o Distrito Federal como um município – município Brasília – mas tal fato deve-se, meramente, a uma conveniência técnica, uma vez que grande parte das estatísticas do Instituto baseiam-se no critério da municipalidade.

possível notar, então, uma aproximação entre Distrito Federal e Brasília. Mais ainda, qualquer carro emplacado no Distrito Federal será identificado como *Brasília – DF*. A própria Carta Cidadã, no seu Art. 18, Parágrafo 1º, afirma: “Brasília é a Capital Federal”. (TÁCITO, 2005, p. 79). Todas essas evidências levam a uma aproximação extrema entre Distrito Federal e Brasília, permitindo tomar um pelo outro, de tal forma que acabam por se tornar sinônimos.

O que sempre provocou confusão foi o fato de ter-se atribuído à uma Região Administrativa – RA I – o nome de Brasília. Tal iniciativa acabou por criar duas Brasília, uma que corresponde ao Distrito Federal, e uma que equivale a uma pequena fração dele.

Cada Região Administrativa conta com um administrador e diversos cargos na sua estrutura. A escolha do administrador é feita pelo Governador, o que abre mais um canal de patronagem quando da negociação do chefe do Executivo na formação da base aliada no Legislativo. É importante esta ressalva porque tal característica reduz a autonomia do Poder Legislativo frente à Governadoria, uma vez que o cargo de Administrador Regional é de grande interesse para qualquer parlamentar, posto disponibilizar um conjunto de cargos para uso via patronagem<sup>37</sup>. Não é difícil encontrar deputados distritais que se licenciam do parlamento para assumirem uma Região Administrativa, como será visto no próximo capítulo.

### 3.3 Câmara Distrital

É também fundamental lembrar que o novo desenho institucional fez com que o Distrito Federal acumulasse, constitucionalmente, as competências legislativas reservadas tanto aos municípios, quanto aos estados da federação. Talvez aquela emenda de 1969, ao chamar o chefe da administração local de governador, seja a responsável por esse feito, talvez não, mas cabe discutir com mais vagar tal realidade.

O Distrito Federal – ou Brasília – não é um estado, mas possui governador; também não é um município, mas seu legislativo é uma câmara, e não uma assembléia. Estados

---

<sup>37</sup> Abrucio (2002) desenvolve o mesmo raciocínio quando defende a tese do ultrapresidencialismo estadual.

organizam-se e regem-se através das respectivas Constituições; o Distrito Federal, da mesma forma que os municípios, ao invés de uma Constituição conta com uma Lei Orgânica. Apesar de não ser um estado, tampouco um município, acumula as competências legislativas reservadas aos estados e municípios. Dessa acumulação surge um legislativo único, a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A CLDF, se comparada às assembleias estaduais, está no grupo das Casas com o menor número de deputados – 24 – juntamente com: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Vale lembrar os três estados que contam com as maiores bancadas estaduais: Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo com, respectivamente: 70, 77 e 94 deputados.

Mas, e em relação aos municípios? Brasília, como visto acima, acumula as atribuições legislativas estadual e municipal, dessa forma, um paralelo com alguns municípios faz sentido.

O Distrito Federal conta com 2.455.903 habitantes (IBGE, 2007). Tome-se, a título de comparação, a capital de Minas Gerais. Belo Horizonte possui 2.412.937 indivíduos no seu território (*Ibidem*). Populações praticamente idênticas, a diferença limita-se a 1,78%. A CLDF – única Casa legislativa para o Distrito Federal – possui 24 parlamentares. Já a Câmara Municipal de Belo Horizonte tem, em suas cadeiras, 41 vereadores. Deve-se lembrar que, diferentemente do DF, Belo Horizonte conta ainda com uma Assembleia Legislativa, esta com 77 deputados estaduais. Atente-se agora para as capitais cujas Assembleias Legislativas têm 24 assentos, conforme apresentado abaixo.

Tabela 2  
Capitais, respectivos assentos legislativos e populações

Município – Estado	Câmara Municipal	Assembléia Legislativa	População Municipal	População Estadual
Palmas – TO	12	24	178.386	1.248.158
Boa Vista – RR	14	24	249.853	394.192
Rio Branco – AC	15	24	290.639	653.620
Macapá – AP	16	24	344.153	585.073
Porto Velho – RO	16	24	369.345	1.454.237
Aracaju – SE	19	24	520.303	1.938.970
Cuiabá – MT	20	24	526.831	2.854.456
Campo Grande – MS	21	24	724.524	2.265.021
Natal – RN	21	24	774.230	3.014.228
Manaus – AM	38	24	1.646.602	3.167.668
Distrito Federal		24	2.455.903	

Fonte: Resolução TSE 21.702/2004; IBGE (2007).

Quais conclusões podem ser tiradas da tabela acima? A que interessa neste trabalho diz respeito ao aspecto da representação política e o vínculo entre representantes e representados. É o que será visto a seguir.

### 3.4 Questões sobre representação política

Uma das questões fundamentais, ao desenhar-se um sistema eleitoral, é a representação política. Esta se divide em quatro formas: representação geográfica, ideológica, político-partidária ou descritiva (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2006, p. 11). A representação geográfica implica em que o parlamento contenha representantes de todas as regiões sob sua influência; a representação ideológica nada mais é do que a presença, no parlamento, de representantes das diversas ideologias presentes na sociedade; a terceira forma, político-partidária, garante que a nenhum partido será negado participar dos pleitos eleitorais e que os partidos se façam representar proporcionalmente aos votos obtidos; a quarta e última representação, a descritiva, é a garantia de que o legislativo será um espelho da sociedade, contendo diversidade nos seus assentos de: idade, gênero, crença e situação econômica.

A autonomia política do Distrito Federal não trouxe implicações negativas em relação às representações: ideológica, político-partidária e descritiva. Pelo menos não apresentou qualquer deficiência que não possa ser também identificada em: Câmaras Municipais, Assembléias Legislativas e no próprio Congresso Nacional. A grande diferença está na representação geográfica. Ao receber a autonomia política, o Distrito Federal ganhou um parlamento que acumula as atribuições de uma Casa municipal e as atribuições de uma Casa estadual, porém, e de forma esdrúxula, o número de assentos da CLDF foi definido como se ela fora um estado, de forma mais clara: ao invés de contar com mais de quarenta parlamentares, ela conta com somente 24. É importante, neste ponto, uma atenção maior ao município.

Quando se estuda a questão municipal (ANDRADE, 2007, p. 243-256; MOHN, 2006, p. 199-209), é recorrente mencionar Tocqueville, pela ênfase e valorização que este faz das comunas americanas, as *townships*; afirma ele: “Na comuna, como em tudo o mais, o povo é a fonte dos poderes sociais, mas em nenhuma outra parte ele exerce seu poder de maneira mais imediata.” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 72). A *township* permite ao cidadão participar da vida política da sua comunidade, dada a sua escala. Os americanos contam também com o condado – *county* – estrutura maior que a comuna, porém, ainda um espaço onde o cidadão pode, pelo menos, identificar quem o representa.

Já no Brasil, é no município onde há oportunidade para um contato mais próximo entre representante e representado. É no município que o cidadão comum pode facilmente identificar quem o representa, aquele a quem recorrer para reivindicar suas demandas. Isto em tese, posto dois problemas: (1) um município pode ter mais habitantes do que um estado e; (2) o sistema eleitoral coloca o município como sendo equivalente a um distrito eleitoral, independentemente da dimensão física ou do tamanho da população.

O primeiro problema diversifica sobremaneira a realidade municipal. Quando se fala em município, pode ser que se esteja falando de uma comuna tocquevilleana, como Anhanguera, em Goiás, com 966 habitantes, Serra da Saudade, em Minas Gerais, com 863 habitantes, ou ainda Borá, em São Paulo, com 804 moradores. Pode-se falar no município mineiro de Sabinópolis, cuja população é quase vinte vezes maior<sup>38</sup>, mas onde ainda é possível respirar ares comunais. Tome-se, agora, os seguintes municípios: Rio de Janeiro e São Paulo, o primeiro com seis milhões de habitantes, o segundo com quase onze milhões. Cada um deles possui população em quantidade superior a qualquer dos estados listados pela Tabela 2. Só o município de São Paulo supera a soma dos moradores de: Tocantins, Roraima, Acre, Amapá, Rondônia, Sergipe e Mato Grosso.

O segundo problema – tornar o município, independentemente do seu tamanho, um único distrito eleitoral – afeta diretamente a questão do vínculo entre representantes e representados. Em Sabinópolis ainda é possível conhecer pessoalmente cada um dos membros do legislativo. Mas os graus de *accountability* e *responsiveness* começam a se esvaír à proporção que o município passa a contar com dezenas de milhares, ou centenas de milhares de habitantes, até ser improvável, inclusive, lembrar em quem se votou.

Brasília participa dos dois problemas acima: conta com uma população superior a dois milhões de habitantes e é um único distrito eleitoral. Mas deve-se ter em mente que o Distrito Federal é um ente federativo exclusivo. A afirmação de que “independentemente da complexidade sócio-econômica, extensão geográfica, quantidade e densidade populacional, há somente uma forma de governo local no Brasil” (TOMIO, 2005, p. 129), é equivocada. Na realidade, existem duas formas excludentes de governo local no Brasil: a municipal e a distrital. E essa realidade faz com que Brasília enfrente um problema que só a ela diz respeito.

---

<sup>38</sup> Sabinópolis soma 15.889 habitantes. Todas as populações apresentadas nesta seção têm por fonte o IBGE (2007).

O parlamentar, no Distrito Federal, deve fazer-se vereador e ao mesmo tempo vestir o manto de deputado estadual. Vinte e quatro parlamentares sofrendo de dupla personalidade. Ao mesmo tempo que deles exige-se conhecimento sobre problemas típicos de um estado, exige-se também discutir e decidir sobre questões municipais. Tome-se, a título de exemplo, o IPTU. Trata-se de imposto municipal, diferentemente do ICMS e do IPVA, estes de caráter estadual. O IPTU, portanto, é votado nas Casas municipais. Retomando a primeira comparação deste trabalho, aquela entre Brasília e Belo Horizonte, pode-se perceber a diferença: os brasilienses contam com 24 parlamentares para bater o martelo em relação ao IPTU; os belo-horizontinos são privilegiados, lá, 41 vereadores analisarão as alíquotas do tributo.

A ambigüidade do parlamento distrital reduziu as chances de que todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal pudessem ser representadas de forma adequada. É claro que a ampliação do número de assentos não é garantia para tal, mas em termos estatísticos amplia essa possibilidade. Em Belo Horizonte, a Câmara pode possuir 41 membros que venham todos da mesma rua ou do mesmo bairro, mas isso é estatisticamente improvável. Trata-se de uma questão simples, quanto maior o número de cadeiras, maiores as chances de ampliação das regiões representadas. O que ocorre hoje é evidente. Quando a CLDF transmuda-se em Câmara municipal – como no caso da análise, discussão e votação do IPTU – a população do Distrito Federal, de súbito, passa a estar sub-representada.

O Artigo 32, da Constituição Cidadã, veda a divisão do Distrito Federal em municípios (TÁCITO, 2005, p. 89). Mas nada impede que se possa verificar a plausibilidade dessa divisão, no que diz respeito à representação política. Neste sentido, a consideração será feita em relação, única e exclusivamente à população, não levando-se em consideração outros aspectos, como autonomia econômica.

Os municípios paulistas de: Americana, Araras, Batatais e Indaiatuba são menores em população do que, respectivamente: RA Brasília, Gama, Brazlândia e Planaltina. Guarapari, no Espírito Santo, é menor do que a RA Santa Maria. Em Minas: Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Pirapora, Cristalina, Ouro Preto, Sabará, Araxá, Três Marias, São Lourenço e Santa Bárbara, perdem, em ordem, para: Taguatinga, Sobradinho, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Samambaia, São Sebastião, Lago Sul, Riacho Fundo e Lago Norte. As RAs: Candangolândia e Recanto das Emas são maiores do que Agudo e Bagé, municípios gaúchos. Por fim, Guará e Ceilândia, superaram, em Santa Catarina, Brusque e Blumenau.

A tabela abaixo apresenta as Regiões Administrativas e suas respectivas populações. As duas colunas restantes mostram os dados de alguns municípios mineiros. Buscou-se aqueles municípios que se assemelham em população com as RAs listadas, dessa forma, mostra-se evidente a aproximação em termos de população, porém um profundo afastamento quando se observa a ausência de autonomia que se dá em uma Região Administrativa.

O município mineiro de Bicas, a título de exemplo, possui 22 habitantes a menos do que a Região Administrativa de Candangolândia (IBGE, 2007). Porém, o primeiro tem um Legislativo dedicado aos seus cidadãos, enquanto a segunda não; questões triviais, como o simples cercamento de áreas verdes, precisam ser remetidos à CLDF, onde concorrerão com projetos de muito maior impacto como o orçamento bilionário do DF.

Tabela 3  
 Comparação entre as populações das RAs e de alguns municípios mineiros

Região Administrativa	População	Município em MG	População
I – Brasília	198.906	Ibirité	148.535
II – Gama	112.019	Passos	102.765
III – Taguatinga	223.452	Sete Lagoas	217.506
IV – Brazlândia	48.958	João Pinheiro	43.229
V – Sobradinho	61.290	Pedro Leopoldo	56.518
VI – Planaltina	141.097	Barbacena	122.377
VII – Paranoá	39.630	Capelinha	33.061
VIII - Núcleo Bandeirante	22.688	Vazante	19.300
IX – Ceilândia	332.455	Uberaba	287.760
X – Guará	126.757	Muriaé	95.548
XI – Cruzeiro	40.934	Caeté	39.039
XII – Samambaia	147.907	Teófilo Otoni	126.895
XIII - Santa Maria	89.721	Araxá	87.764
XIV - São Sebastião	69.469	Formiga	64.585
XV – Recanto das Emas	102.271	Caratinga	81.731
XVI – Lago Sul	24.406	Caxambu	21.009
XVII – Riacho Fundo	26.093	S. J. Nepomuceno	25.011
XVIII – Lago Norte	23.000	Abaeté	22.474
XIX – Candangolândia	13.660	Bicas	13.638
XX – Águas Claras	43.623	São Lourenço	40.441
XXI – Riacho Fundo II	17.386	Cássia	17.067
XXII – Sudoeste/Octogonal	46.829	Bocaiúva	44.657
XXIII – Varjão	5.945	Campo Azul	3.828
XXIV – Park Way	19.252	Divino	19.245
XXV – SCIA/Estrutural	14.497	Carneirinho	8.859
XXVI – Sobradinho II	71.805	Três Corações	71.737
XXVIII – Itapoã	46.252	Lagoa Santa	44.922

(1) Para RAs: XXVII e XXIX não constam dados.  
 Fonte: Distrito Federal (2006, p. 32) ; IBGE (2007).

Baseado em decisão do STF<sup>39</sup>, que reduziu o número de vereadores do município de Mira Estrela para nove, o TSE estendeu o cálculo para todo o país<sup>40</sup>. A resolução vem acompanhada de uma tabela onde constam todas as situações possíveis. Em municípios de até 47.619 habitantes, o número de vereadores é fixado em nove. Os números crescem até atingirem a última ocorrência: 55 vereadores para municípios com mais de 6.547.612 habitantes. Anexando os números definidos pelo TSE à tabela anterior, tem-se:

Tabela 4  
Número de vereadores, caso cada RA fosse um município

Região Administrativa	Vereadores	Nº de habitantes exigido
Paranoá	09	Até 47.619
Núcleo Bandeirante		
Cruzeiro		
Lago Sul		
Riacho Fundo		
Lago Norte		
Candangolândia		
Águas Claras		
Riacho Fundo II		
Sudoeste/Octogonal		
Varjão		
Park Way		
SCIA/Estrutural		
Itapoã		
Brazlândia	10	De 47.620 até 95.238
Sobradinho		
Santa Maria		
São Sebastião		
Sobradinho II		
Gama	11	De 95.239 até 142.857
Planaltina		
Guará		
Recanto das Emas		
Samambaia	12	De 142.858 até 190.476
Brasília	13	De 190.477 até 238.095
Taguatinga		
---	14	De 238.096 até 285.714
Ceilândia	15	De 285.715 até 333.333

Fonte: Distrito Federal (2006, p. 32) ; IBGE (2007); Resolução TSE 21.702/04

<sup>39</sup> Recurso Extraordinário STF 197.917, nº de protocolo: 1995/38869, data de entrada: 13/11/1995.

<sup>40</sup> Resolução TSE 21.702/2004.

O número de assentos parlamentares flutuaria – caso cada RA fosse transformada em município – entre nove e quinze. Já o Distrito Federal continuaria com 24 distritais na CLDF.

Outra possibilidade seria manter um único legislativo para o Distrito Federal, porém, ao calcular o número de deputados distritais, esse cálculo não aconteceria pelo critério utilizado para Assembléias Legislativas, mas sim pelo critério adotado para Câmaras Municipais. O que elevaria o número de cadeiras para 41, o mesmo de Belo Horizonte. Com um número dilatado de membros, talvez fosse possível à CLDF criar mecanismos que permitissem uma divisão tal do processo legislativo que separasse o corpo parlamentar entre aqueles especializados em questões tipicamente municipais e aqueles voltados para assuntos característicos de uma Assembléia Estadual.

A realidade comprova que a autonomia política conquistada pelo Distrito Federal trouxe consigo uma armadilha. Atribuições municipais e estaduais congregaram-se sob um único teto. Ao definir o número de cadeiras do parlamento brasileiro, a Constituição de 1988 fixou-as de acordo com o critério adotado para os estados; solução polêmica. A Câmara Legislativa do Distrito Federal conta com 24 deputados distritais, quando poderia contar com 41. À Brasília foi vedada a possibilidade de dividir-se em municípios, apesar das suas Regiões Administrativas contarem com populações superiores às de inúmeros municípios brasileiros. Mais um empecilho à plena vinculação entre representantes e representados.

O conceito de representação política é um “conceito multidimensional [...] conceito sintético de um fenômeno político que é certamente complexo nos seus elementos constitutivos, mas que é ao mesmo tempo unitário em suas finalidades e na sua lógica causal.” (COTTA, 2000, p. 1106). É evidente que a abordagem realizada nesta seção não foi, e nem pretendeu sê-lo, completa. O objetivo único foi mostrar as especificidades do Distrito Federal e do seu Poder Legislativo.

Duas alternativas foram apresentadas. A primeira sugeriu a possibilidade de transformar as Regiões Administrativas em municípios. A segunda apontou para o número de cadeiras da Câmara Distrital, propondo ampliá-lo pelo critério utilizado para as Câmaras Municipais. Seriam alternativas absurdas? Evidentemente que não. Na realidade, são opções que aproximariam o Distrito Federal da realidade de um estado, ou de um município, eliminando, assim o caráter extravagante do seu parlamento. É evidente que qualquer uma das alternativas posicionam-se à longa distância, uma vez lembrado o custo envolvido quando se trata de emendar a Carta Cidadã.

O que fica claro é a dificuldade enfrentada pelo eleitor. Ele deve escolher seu representante de que forma? Votar no Administrador Regional que levou asfalto para a sua rua e que agora quer ser deputado? Ou reeleger aquele parlamentar que apoiou projetos voltados para a melhoria da rede de saúde pública do DF? Apoiar o político que se parece com um vereador ou reeleger aquele que age como se fosse um deputado estadual? São dúvidas que afetam diretamente os graus de *accountability* e *responsiveness*, e que reforçam a necessidade de tornar o interior do parlamento em palco para uma maior aproximação entre eleitorado e eleitos.

### 3.5 Partidos políticos no cenário distrital

A CLDF é marcada pela pulverização partidária. A princípio não deveria sê-lo, afinal, Brasília foi projetada para abrigar o funcionalismo público federal, o que, pelo menos em tese, deveria homogeneizar o eleitorado. Mas a trajetória política adotada alteraria, em definitivo, as características social e política do Distrito Federal.

Pela tabela abaixo é possível apreender a dinâmica que se estabelece no parlamento distrital. A cada nova legislatura, pelo menos dez partidos são empossados.

Tabela 5  
Distribuição dos assentos parlamentares na CLDF, 1990 – 2006, por partido

Governador	1990	1994	1998	2002	2006
	Roriz PTR	Cristovam PT	Roriz PMDB	Roriz PMDB	Arruda DEM
PTR	4	-	-	-	-
PMN	-	-	-	-	1
PP	-	7	-	-	1
PMDB	-	1	5	5	3
PDS/PPR	1	-	-	-	-
PPB	-	-	1	2	-
PFL/DEM	1	1	2	2	4
PSD	-	-	1	3	-
PTB	-	1	2	1	2
PDC/PSDC	1	-	-	-	-
PRN/PTC	-	1	-	-	-
PST	1	-	-	-	-
PL/PR	2	1	2	2	2
PSL	1	-	-	-	1
PSDB	1	2	2	1	2
PRP	1	-	-	-	1
PSC	1	-	1	-	-
PC do B	1	-	-	1	-
PDT	3	2	1	-	1
PSB	-	-	1	1	1
PCB/PPS	1	1	1	1	1
PT	5	7	5	5	4
Total	24	24	24	24	24

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Em 1988, o Distrito Federal contava com oito Regiões Administrativas: Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá e Núcleo Bandeirante. No ano seguinte, através da Lei nº 49, de 25 de outubro de 1989<sup>41</sup>, o Executivo aumentaria em 50% as Regiões Administrativas do Distrito Federal.

A ampliação do número de Regiões Administrativas não é somente consequência do inchaço populacional, também é uma estratégia para multiplicar os cargos públicos para uso via patronagem. Portanto, ao criar uma nova área para abrigar aqueles que chegam de todas as partes do país, à procura de melhores condições de vida, o governador ganha em duas frentes:

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://sileg.sga.df.gov.br>>. Acesso em: 19.set.2008.

I) cria uma massa de eleitores fiéis e; II) cria uma nova estrutura de cargos para preenchimento via patronagem.

Uma vez estabelecido um eleitorado extremamente heterogêneo, naturalmente o parlamento será um espelho desse eleitorado. A CLDF, na sua 1ª Legislatura, já tinha que lidar com 14 partidos para 24 assentos. A 2ª Legislatura teria início com 10 partidos; a 3ª com 12; a 4ª com 11 e finalmente a atual – 5ª Legislatura – com 13 agremiações. Esse multipartidarismo exacerbado faz com que diversas siglas contem com um único representante no parlamento brasileiro, como pode ser observado pela tabela acima. O atual PPS, antigo PCB, é um caso típico. Ele está presente na CLDF desde a sua fundação, mas sempre com um único assento em cada legislatura.

Some-se a tal cenário o baixo grau de identificação partidária. O resultado é um cenário nebuloso que provoca o distanciamento entre eleitor e parlamentar, reduzindo os graus de *accountability* e *responsiveness*. Como visto na Revisão da Literatura, um cenário como este exige do parlamento mecanismos para estabelecer o vínculo entre representantes e representados. Dessa forma, buscar-se-á identificar a existência no parlamento de instrumentos de interação com a sociedade civil.

Entretanto, a exposição feita nas páginas acima também tem relação com duas outras questões: *Pluralismo* e *Autonomia*. A existência de um número tão diversificado de siglas partidárias, muitas delas com somente um assento, exige do Legislativo a produção de normas para permitir que todas as forças encontrem espaço para atuarem, promovendo o *Pluralismo* no interior do Legislativo. Da mesma forma, a menção à utilização dos cargos nas Administrações Regionais para patronagem, fato que em muito seduz aqueles que exercem mandatos, fazendo com que alguns se licenciem do parlamento para atuarem no Executivo, reduz a *Autonomia* do parlamento frente ao Executivo.

#### 4 UM MODELO PARA OS LEGISLATIVOS ESTADUAIS/DISTRITAL BRASILEIROS

Um modelo nada mais é do que uma simplificação de um processo de extrema complexidade, afinal: “*Our brains are too small to understand the vast complexities of the universe in a single general model. Thus, we must begin with the presumption that we can bite off a piece of the world at a time [...]*” (MCCUBBINS e THIES, 1996, p. 11). Portanto, não há pretensão de estabelecer um modelo que abarque todo e qualquer legislativo mundo afora. O modelo que aqui será elaborado é voltado para a dinâmica política brasileira, cujos traços característicos são: baixos graus de *accountability* e *responsiveness*; patronagem; ultrapresidencialismo; multipartidarismo exacerbado.

Tampouco pretende-se chegar a um modelo que consiga medir o grau de institucionalização de todo e qualquer legislativo brasileiro, as esferas municipal e federal não serão contempladas. As câmaras municipais não serão incluídas porque convivem com problemas básicos, como: dependência quase que absoluta do Executivo, chegando ao ponto de muitas delas utilizarem o próprio CNPJ da prefeitura; baixa escolaridade dos legisladores e dos servidores; número insuficiente de servidores; ausência de informatização<sup>42</sup>. Problemas já superados pelas Assembléias Legislativas e pela Câmara Distrital. Quanto ao Congresso Nacional – o mais alto patamar na estrutura legislativa nacional – o modelo não o leva em consideração posto se tratar de uma esfera guiada por uma dinâmica específica<sup>43</sup>.

Percebe-se que o modelo pretende contemplar não só as Assembléias Estaduais, mas também a Câmara Legislativa do Distrito Federal. A abrangência justifica-se, apesar do caráter híbrido do parlamento brasiliense<sup>44</sup>, uma vez que o desenho institucional da CLDF, fixado pela Constituição de 1988, aproximou-a muito mais das Assembléias Estaduais do que das Câmaras Municipais.

---

<sup>42</sup> Cf. [www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/censo/relatorios](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/censo/relatorios)

<sup>43</sup> Como o comportamento de um político é movido pelos objetivos de carreira, a atuação em um legislativo estadual difere da atuação no Congresso Nacional, conforme visto no capítulo anterior (cf. SQUIRE, 1992).

<sup>44</sup> O mencionado caráter híbrido da CLDF será tratado em detalhe adiante, no capítulo *Trajatória Política do Distrito Federal*.

Sendo assim, o que se busca é a confecção de um modelo capaz de estabelecer o grau de institucionalização de um legislativo estadual/distrital brasileiro, no transcorrer da sua existência, onde a mensuração será feita ano a ano, utilizando-se os seguintes valores: nulo, baixo, médio ou alto; para cada uma das variáveis e indicadores.

Os estudos legislativos voltados para o Brasil em muito contribuem para um melhor entendimento da dinâmica política que se estabelece no país. Contudo, a maior ênfase se dá em relação ao Congresso Nacional, por diferentes incentivos. Quando é feito o levantamento dos trabalhos com foco em legislativos estaduais ou municipais, o volume é reduzido e tem caráter pontual, geralmente analisando uma única legislatura ou um tema específico, como a produção de leis ou a relação Executivo *versus* Legislativo.

Portanto, a produção de um modelo, que contemple as características da dinâmica política de um legislativo subnacional, acrescenta luz ao debate, abrindo a oportunidade de aplicá-lo e testá-lo nos diversos legislativos estaduais Brasil afora.

Através da discussão estabelecida no capítulo anterior, percebe-se haver diferentes modelos para a análise da institucionalização legislativa. Os modelos diferem quando países diferentes são considerados, mas diferem também quando um mesmo Estado, porém em instâncias diferentes – federal, estadual ou municipal – está sob análise. Há ainda divergência entre estudos de caso que contemplem uma mesma realidade, como visto para o caso mexicano.

O Quadro 3, a seguir, apresenta os autores vistos no capítulo *Revisão da Literatura*, juntamente com seus respectivos componentes. Um olhar atento na direção de cada um deles se faz necessário, busca-se verificar a adequação de cada componente do quadro no estabelecimento do grau de institucionalização de um legislativo subnacional brasileiro.

## Quadro 3

Autores<sup>1</sup>, seus componentes e adequação aos parlamentos estaduais/distrital brasileiros

Autor/Componente/Desdobramento	Adequação
Polsby (1968)	
Fronteiras definidas	Não
% de parlamentares de 1º mandato;	
Nº de mandatos por parlamentar;	
Tempo de Casa antes de se tornar <i>Speaker</i> ;	
Nº de anos entre deixar de ser <i>Speaker</i> e o falecimento.	
Complexidade interna	Sim
Tomada de decisão universalista e normatizada	Sim
Violação da <i>seniority</i> para a composição das Comissões;	Não
Eleições contestadas na Casa.	Não
Squire (1992)	
Profissionalização	
Nível de remuneração dos parlamentares;	Não
<i>Staff</i> com meios para assessorar o deputado;	Sim
Demandas por tempo de serviço.	Não
Institucionalização	
Vetos governamentais*.	Sim
Beer (2001)	
Competição eleitoral	
Média da margem de vitória.	Não
Autonomia	
Poderes constitucionais do Legislativo;	Não
Número de vetos governamentais;	Sim
Capacidade fiscalizadora do Legislativo.	Sim
Recursos	
Média do orçamento legislativo;	Não
Número de servidores;	Sim
Estrutura de apoio;	Sim
Meios e instrumentos;	Sim
Força das Comissões.	Sim
Direitos dos partidos minoritários	
Estrutura de liderança;	Sim
Controle multipartidário das Comissões.	Sim
Atividade	
Tamanho dos debates em nº de páginas;	Não
Número de projetos por ano;	Não
Média anual de entrevistas na mídia.	Não
Solt (2004)	
Pluralismo	
Número efetivo de partidos na legislatura**.	Não

<sup>1</sup> Hibbing (1988) não consta no quadro posto utilizar-se dos mesmos componentes de Polsby (1968).

\* Os outros desdobramentos não foram listados porque repetem os utilizados por Polsby (1968).

\*\* O componente *Pluralismo* é uma proposta para substituir *Competição eleitoral*, utilizado por Beer (2001).

Fonte: Polsby (1968); Squire (1992); Beer (2001) e Solt (2004).

*Fronteiras definidas*: essa variável enfatiza a permanência do parlamentar no interior da Casa. Veja-se seus quatro desdobramentos: I) percentual de parlamentares de 1º mandato; II) número de mandatos por parlamentar; III) tempo de Casa antes de se tornar o *Speaker* e; IV) número de anos entre deixar de ser *Speaker* e o falecimento. Dessa forma, quanto menor for a taxa de renovação parlamentar, mais institucionalizado estaria o parlamento, onde o mais alto grau de institucionalização seria atribuído ao legislativo que simplesmente mantivesse seus membros até a morte de cada um deles. A inadequação da variável poderia ser defendida pela argumentação de que um legislativo que não sofre rodízio vai contra o próprio conceito de democracia. Mas aqui opta-se por adotar a linha de raciocínio utilizada por Squire (1992), exposta no capítulo *Revisão da Literatura*.

Squire (1992) lembra que um legislativo subnacional é um degrau na longa jornada de um político. Quem pisa neste degrau busca aqueles que estão mais adiante, ou seja, busca cargos de destaque no Executivo, ou uma posição no Legislativo federal. Apesar da análise do autor estar direcionada para o caso estadunidense, a mesma lógica aplica-se ao Brasil. Observe-se a tabela abaixo:

Tabela 6

Taxas de renovação* de algumas Assembléias Legislativas	1986	1990	1994
Rio de Janeiro	74	73	63
São Paulo	62	60	63
Rio Grande do Sul	68	69	53
Pernambuco	56	67	51
Minas Gerais	65	64	45
<b>Brasil (média)</b>	<b>63</b>	<b>69</b>	<b>60</b>

\* Em percentual.

Fonte: Anastasia (2001, p. 77)

Os números apontam para taxas de renovação sempre acima de 50%, à exceção de um único caso. O rodízio na ocupação dos assentos parlamentares é a regra, a permanência na Casa a exceção. Neste contexto, a variável *Fronteiras definidas* provocaria um viés de baixa

no grau de institucionalização de um legislativo subnacional brasileiro, anulando seu caráter analítico. Sendo assim, a variável mostra-se inadequada.

**Complexidade interna:** trata-se de um componente respaldado pelos demais trabalhos analisados, contendo desdobramentos que já se consolidaram como indicadores da institucionalização legislativa. A evolução das comissões em autonomia e importância é o seu primeiro desdobramento. Aqui deve-se atentar para o alerta de Polsby (1968, p. 153): “*The temptation is great to measure internal differentiation by simply counting the number of standing committees in each Congress.*” Tal armadilha é evitada voltando-se a análise para o interior das Comissões Permanentes, verificando a coerência na distribuição dos temas entre cada uma delas.

O segundo desdobramento – evolução de instâncias especializadas de liderança partidária – será considerado, porém não como indicador de complexidade interna, mas sim como indicador de pluralismo, uma vez que em cada parlamento brasileiro a presença de diversos partidos é extremamente comum. Tal realidade faz com que alguns partidos contêm com somente um assento na Casa<sup>45</sup>. Sendo assim, a questão não só da liderança, mas principalmente da presença de um Colégio de Líderes, faz-se necessário.

O terceiro e último desdobramento – evolução dos recursos para o gerenciamento da Casa<sup>46</sup> – será considerado com foco nas Comissões Permanentes. A preocupação com os recursos financeiros do legislativo, na sua íntegra, não se aplica, uma vez que a regra é a existência de orçamentos bastante confortáveis para as Assembleias Estaduais/Câmara Distrital<sup>47</sup>. É notória a capacidade dos legislativos estaduais brasileiros na conquista de fatia considerável do montante a ser consumido anualmente pelos Poderes constituídos, conforme demonstra a tabela a seguir.

---

<sup>45</sup> Cf. Tabela 4, p. 52.

<sup>46</sup> “*the general increase in the provision of various emoluments and auxiliary aids to members in the form of office space, salaries, allowances, staff aid, and committee staffs.*” (Polsby, 1968, p. 153).

<sup>47</sup> Enquadra-se aqui a CLDF, apesar de não ser uma Assembleia Estadual, seu orçamento aproxima-se muito mais delas do que da média das Câmaras Municipais (cf. <[www.transparencia.org.br/docs/orca-legislativo.pdf](http://www.transparencia.org.br/docs/orca-legislativo.pdf)>).

Tabela 7  
Orçamento estadual/distrital, legislativo e por parlamentar - 2007

UF	Orçamento estadual/distrital <sup>1</sup>	Orçamento legislativo <sup>2</sup>	Deputados	Orçamento por deputado <sup>3</sup>
DF	9,3	236,3	24	9,8
MG	35,3	496,9	77	6,4
RJ	36,7	445,4	70	6,4
RN	5,6	151,8	24	6,3
SC	9,5	243,8	40	6,1
MS	5,4	146,3	24	6,1
RS	20,7	310,7	55	5,6
MT	5,6	132,1	24	5,5
SE	3,9	130,0	24	5,4
GO	10,3	198,4	41	4,8
SP	84,9	436,6	94	4,6
RO	3,0	105,6	24	4,4
AM	6,1	104,0	24	4,3
PR	18,8	229,6	54	4,2
AL	4,5	108,0	27	4,0
PI	2,9	113,6	30	3,8
CE	9,6	163,4	46	3,5
PE	13,0	167,3	49	3,4
ES	10,0	98,8	30	3,3
AC	2,0	77,0	24	3,2
BA	17,6	194,6	63	3,1
PA	7,6	125,8	41	3,1
AP	1,6	67,8	24	2,8
MA	5,4	115,7	42	2,7
RR	1,1	58,6	24	2,4
PB	4,7	87,4	36	2,4
TO	3,7	48,2	24	2,0
Média	12,6	177,5	39	4,4

<sup>1</sup> Valores expressos em bilhões de reais.

<sup>2</sup> Valores expressos em milhões de reais.

<sup>3</sup> Valores expressos em milhões de reais.

Fonte: <<http://www.transparencia.org.br/docs/orca-legislativo.pdf>>

**Tomada de decisão universalista e normatizada:** este é o último componente de Polsby (1968), analisado através da violação do critério da antiguidade para a composição das Comissões e também pelas eleições contestadas na Casa. Nenhum dos dois desdobramentos aplica-se à proposta que aqui se estabelece, porém, a tomada de decisão universalista e normatizada pode ser verificada por outros caminhos.

O ambiente político levado em consideração por Polsby (1968) é tipicamente bipartidário<sup>48</sup>. Contudo, a realidade política brasileira aponta para um multipartidarismo onde é freqüente a presença de mais de dez partidos em uma legislatura estadual/distrital. Muitas das vezes observa-se a presença, em uma legislatura, de partido representado por um único parlamentar. Dessa forma, deve-se verificar, primeiramente, se há normatização para o preenchimento das vagas das Comissões Permanentes. Se houver, deve-se verificar, finalmente, se o critério adotado é capaz de acomodar todos os partidos pelas Comissões, de tal maneira que aos partidos minoritários seja garantida participação.

Mas por que verificar se as decisões são universalistas e normatizadas? Porque o outro lado da moeda – tomada de decisão particularista ou sem critério – gera privilégio e segregação. Sendo assim, este componente será considerado sob o manto do pluralismo, através da verificação de como se dá a alocação dos partidos nas Comissões Permanentes.

**Profissionalização:** Squire (1992) divide este componente em: I) nível de remuneração dos parlamentares; II) *staff* e; III) demandas por tempo de serviço. O primeiro desdobramento não se mostra adequado. Os legislativos estaduais/distrital sempre contaram com diversas estratégias para prover seus parlamentares com recursos financeiros elevados, quando comparados com a média salarial brasileira. A tradicional compulsão por manter os salários parlamentares nos mais elevados patamares fez com que um limite constitucional fosse imposto. O Artigo 27, da Constituição Federal reza, no seu parágrafo 2º: “O subsídio dos deputados estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa<sup>49</sup>, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais [...]”. (TÁCITO, 2005, p. 85).

---

<sup>48</sup> O sistema partidário estadunidense não é bipartidário, porém, a dinâmica política naquele país sempre desenvolveu-se de forma binária: federalistas *versus* antifederalistas, norte *versus* sul, democratas *versus* republicanos.

<sup>49</sup> O Art. 32, § 3º, da Carta de 1988, faz com que a CLDF obedeça o mesmo limite (cf. TÁCITO, 2005, p. 89).

Já a questão do *staff* é adequada e de fundamental importância quando se busca definir o grau de institucionalização dos legislativos brasileiros. A larga utilização da patronagem como estratégia política, vista na *Revisão da Literatura*, exige do pesquisador especial atenção ao embate que se estabelece entre servidores de carreira e apadrinhados. A solução adotada foi criar um componente específico para abarcar a questão, denominado *Insulamento Burocrático*. O *staff* também será tratado no componente *Complexidade*, através da verificação da alocação de servidores para atuarem nas Comissões Permanentes.

Quanto ao último desdobramento, a saber: demandas por tempo de serviço. Squire (1992, p. 1028) afirma que “*Legislatures deemed professional are those which meet in unlimited sessions [...]*”. A sua preocupação se coloca posto o passado<sup>50</sup> da Casa californiana: “*The time demands legislative service placed on individuals were strictly limited. Odd-year sessions could be no longer than 120 days. Even-year meetings were held to 30 days and could only consider budget matters.*” (*ibidem*, p. 1029). Entretanto, quando se volta o olhar para os legislativos estaduais/distrital brasileiros, tal problema não se apresenta. Apesar das diversas críticas direcionadas pela imprensa, principalmente em relação aos recessos parlamentares, a verdade é que as Assembléias e a CLDF cumprem agenda semanal que extrapola o horário comercial.

***Institucionalização***: o trabalho de Squire (1992) contrapõe profissionalização à institucionalização. Em institucionalização constam todos os desdobramentos sugeridos por Polsby (1968), havendo por novidade os vetos governamentais. Os vetos não recebem atenção somente de Squire (1992), o Quadro 3 mostra que Beer (2001) também leva-os em consideração, porém sob o manto da *Autonomia*, proposta que esta dissertação acata, uma vez que o ultrapresidencialismo estabelece-se como marca da dinâmica política brasileira. Assim, os vetos serão considerados no componente *Autonomia*.

---

<sup>50</sup> A exposição diz respeito à década de 1950.

*Competição eleitoral:* Beer (2001) traz a competição eleitoral para seu modelo dada a principal característica da política mexicana: a supremacia histórica do PRI – Partido Revolucionário Institucional. O PRI governou o México por 71 anos até perder a eleição presidencial em 2000<sup>51</sup>. Portanto, qualquer tentativa de medir a institucionalização legislativa no México necessariamente incluirá a questão da competição eleitoral. Dada essa realidade, a associação feita por Beer (2001) coloca a institucionalização como positivamente influenciada pelo aumento da competição eleitoral.

Uma primeira restrição ao componente diz respeito ao seu caráter temporal. A competição eleitoral é medida a cada eleição e não a cada ano legislativo. Mas a proposta deste trabalho é avaliar a institucionalização anualmente, e não a cada eleição. Sem embargo, vai-se além.

No Brasil pós-1988 o que se dá é o surgimento das mais variadas siglas na busca por assentos no legislativo, como pode ser visto pela Tabela 8, a seguir:

Tabela 8  
Resultado da eleição para deputado  
distrital – 2006

Partido ou Coligação	Cadeiras
PDT	1
PP/PSC	1
PRP/PTC	1
PRTB/PSB/PV/PC do B	1
PSL	1
PAN/PSDB	2
PL/PPS	2
PMN/PRONA	2
PTB/PHS	2
PMDB/PT do B	3
PFL/PTN	4
PT/PRB	4
<b>Total</b>	<b>24</b>

Fonte: TRE-DF

<sup>51</sup> Cf. [www.worldpoliticsreview.com](http://www.worldpoliticsreview.com)

À proliferação de partidos soma-se a acirrada disputa por uma vaga no legislativo. Nenhuma disputa acontece com menos de dez candidatos por vaga, disputa que em algumas situações chega a mais de cem candidatos para um único assento, conforme apresenta a Tabela 9.

Tabela 9  
Resultado das eleições para  
deputado estadual/distrital – 2006

UF	Candidatos	Vagas	C/V
RN	261	24	10,87
RS	798	55	14,50
PI	467	30	15,56
PE	766	49	15,63
BA	1025	63	16,27
SC	684	40	17,10
CE	794	46	17,26
PR	1017	54	18,83
ES	566	30	18,86
PB	835	36	23,19
MG	1821	77	23,64
AC	594	24	24,75
AL	703	27	26,03
MS	633	24	26,37
AM	849	24	35,37
TO	882	24	36,75
PA	1527	41	37,24
AP	899	24	37,45
SP	4231	94	45,01
RO	1167	24	48,62
RJ	3516	70	50,22
RR	1483	24	61,79
DF	1587	24	66,12
SE	1690	24	70,41
MT	1835	24	76,45
MA	3626	42	86,33
GO	4517	41	110,17

Fonte: TSE

Neste contexto, a variável *Competição Eleitoral* provocaria um viés de alta no grau de institucionalização de um legislativo subnacional brasileiro, sendo assim, a variável mostra-se inadequada.

*Autonomia*: o primeiro desdobramento deste componente aponta para os poderes constitucionais do Legislativo. Como no Brasil não existem diferenças significativas nos poderes constitucionais dos legislativos estaduais/distrital, tal desdobramento pode ser considerado como uma constante.

Quanto ao número de vetos impostos pelo Executivo, como visto acima, quando da menção aos componentes propostos por Squire (1992), eles serão considerados. O veto é recurso disponível ao chefe do Executivo, tratando-se de poder reativo capaz de barrar um longo processo que visava culminar na sanção de um projeto, transformando-o em lei. O caminho que uma proposição percorre é extenso, sinuoso e incerto. Uma vez aprovado no legislativo, precisa ainda deixar o parlamento e viajar até o Poder Executivo, onde supostamente seria sacramentado. Mas nem sempre isso ocorre, devido ao veto. Ele pode ser parcial, um tipo de filtro que retira da peça em análise alguns itens julgados pelo Executivo como inadequados, ou pior, pode assumir sua forma mais radical, o veto total, onde o projeto, na sua íntegra, é recusado por quem deveria sancioná-lo.

Cabe ao Poder Legislativo, uma vez imposto o veto, rejeitá-lo ou mantê-lo. A rejeição aponta para a autonomia do parlamento, já a manutenção do veto demonstra a influência que o Poder Executivo exerce sobre o parlamento<sup>52</sup>.

O terceiro e último desdobramento verifica a capacidade fiscalizadora do Legislativo. O desdobramento mostra-se adequado e será examinado nesta dissertação. O exame acontecerá através da comparação entre o número de Comissões Parlamentares de Inquérito concluídas e aquelas não aprovadas.

Por fim, o novo modelo aqui proposto apresenta um terceiro indicador de autonomia: o levantamento de deputados que aceitaram o convite da Governadoria para atuarem como

<sup>52</sup> Cabe ressaltar que Beer (2001) não considera a resposta ao veto. No seu modelo a simples existência de veto é sinônimo de autonomia. A autora argumenta: “*A veto demonstrates a loss of control by the executive over the work of the legislature*”. (*ibidem*, p. 430). Contudo, não foi apurado por este trabalho se cabe aos legislativos mexicanos a análise do veto. Acredita-se que não, pela lógica utilizada por Beer (2001) é provável que não caiba recurso por parte do Legislativo ao veto imposto pelo Executivo.

Secretários de Estado. O modelo considera que quanto maior for o número de parlamentares licenciados para ocuparem cargos no Executivo, menor será a autonomia do Legislativo. Isso se dá porque um parlamentar só é agraciado com uma Secretaria de Estado se comprovar ser fiel – não só ele, mas também seu suplente – ao governador e não a quem o elegeu.

**Recursos:** a escolha deste componente também mostra-se adequada. A única ressalva é feita em relação ao desdobramento *Média do orçamento legislativo*. Como já foi visto anteriormente, as Assembléias Legislativas e a Câmara Distrital não enfrentam problemas orçamentários<sup>53</sup>. Os valores disponíveis mostram-se mais do que suficientes para a execução do processo legislativo.

Deve-se ressaltar, entretanto, que o modelo aqui proposto não terá um componente chamado *Recursos*. O número de servidores será considerado no componente *Insulamento Burocrático*. A estrutura de apoio, os meios e instrumentos, bem como a força das Comissões, todos esses desdobramentos estarão presentes no componente *Complexidade*.

**Direitos dos partidos minoritários:** Beer (2001) também chama este mesmo componente como processos descentralizados de tomada de decisão, onde: “ *The level of decentralization of internal power is measured by the structure of internal leadership and multiparty representation on committees.*” (*ibidem*, p. 432). Nesta dissertação, porém, opta-se por verificar tal questão através do componente *Pluralismo*. Isso se dá porque não só os direitos dos partidos minoritários serão considerados, a proposta é ir além, verificando também as atribuições do Presidente da Mesa Diretora, e as competências das Comissões Permanentes.

**Atividade:** o primeiro desdobramento deste componente é a extensão dos debates. A medição é feita pelo número de páginas publicadas no *Diario de Los Debates* (BEER, 2001, p. 433). Entretanto, para o Brasil, como seria possível medir a extensão dos debates? Quais

---

<sup>53</sup> Pode acontecer o mal uso dos recursos, alocação ineficiente ou fraudulenta, mas tal análise foge ao escopo deste trabalho.

momentos seriam considerados para a medição? Somente as sessões ordinárias seriam consideradas? Ou deveriam ser somados: seminários, comissões gerais, audiências públicas, sessões extraordinárias, CPIs? Vale salientar também, que nem sempre o debate produz resultados. Dessa forma, a extensão dos debates coloca-se como inadequado.

O número de projetos apresentados por ano é o segundo desdobramento. Trata-se de medida que carregaria consigo um viés de alta, caso utilizada em Assembléias Legislativas ou na Câmara Distrital. Isso se dá porque a imprensa sempre utilizou tal associação – número de projetos como sinalizador do nível de atividade – o que acabou por provocar uma mudança de comportamento dos deputados. O parlamentar usa a estratégia de quebrar uma mesma proposta em várias, elevando assim o número final de projetos apresentados durante a legislatura. Vale um exemplo. Em 2001, uma deputada distrital apresentou 182 projetos com a seguinte ementa: “Permite o cercamento das áreas verdes adjacentes e construção de portaria no Condomínio [...] localizado na Região Administrativa [...]”<sup>54</sup>. Onde a única diferença entre um projeto e os demais era o endereço contemplado. Um único projeto listando todos os endereços seria o correto, mas a multiplicação posiciona o parlamentar como mais ativo.

A média anual de entrevistas também apresenta-se como medida que nada acrescenta à análise. Todas as Assembléias Estaduais e a Câmara Legislativa têm inserções diárias na mídia. Já é comum, inclusive, a existência de canais próprios de divulgação das respectivas atividades, desde sítios eletrônicos até a sofisticação de uma emissora de televisão.

**Pluralismo:** Solt (2004) associa o número efetivo de partidos na legislatura com pluralismo. Porém, pelas características da política brasileira, com destaque neste ponto para o multipartidarismo exacerbado, o pluralismo deve ser medido não pelo número efetivo de partidos, mas sim pela forma com que o Poder Legislativo lida com essa realidade.

---

<sup>54</sup> Projetos de Lei: 2.440 a 2.611, 2.630 a 2.638 e 2.640, todos do ano de 2001. Disponível em: [www.cldf.gov.br/portal/processo-legislativo-1/proposicoes/](http://www.cldf.gov.br/portal/processo-legislativo-1/proposicoes/)

As Assembléias e a CLDF agregam diversas siglas, isto não é consequência da institucionalização, é consequência do sistema eleitoral. Sendo assim, cabe ao Legislativo permitir voz à todas as forças presentes sob o seu teto. Ao invés, portanto, do número efetivo de partidos, deve-se verificar, por exemplo, se existe recurso como o Colégio de Líderes e se há oportunidade para que todos os partidos se façam representados em Comissões.

Uma vez exposta a adequação ou inadequação dos componentes utilizados pelos trabalhos apresentados na *Revisão da Literatura*, torna-se viável apresentar as variáveis que participarão do modelo aqui proposto. É o que se faz através do Quadro 4. A primeira coluna apresenta as seis variáveis que serão utilizadas. Em seguida consta uma coluna com os indicadores de cada uma das variáveis e outra com suas respectivas descrições. A última coluna: *Conexão*, faz uma vinculação entre cada variável e a *Revisão da Literatura*. Tem-se então:

**Interação:** variável motivada pela discussão vista na Revisão da Literatura sobre vínculo entre representantes e representados. Dados os baixos graus de *accountability* e *responsiveness*, cabe ao Legislativo criar canais que aproximem a sociedade do Parlamento. A verificação acontecerá através da contagem de: audiências públicas, seminários e comissões gerais.

**Insulamento:** variável motivada pela discussão sobre patronagem e sobre *staff*. Squire (1992) mostra a importância do *staff* no componente Profissionalização. Beer (2001) o faz através do componente Recursos. A análise se dará contrapondo servidores concursados àqueles empossados via patronagem.

**Aderência:** variável motivada pela discussão sobre força institucional (LEVITSKY e MURILLO, 2008). O Poder Legislativo terá mais força institucional à medida que for capaz de garantir o cumprimento das regras e normas estabelecidas. A verificação será feita através do levantamento de leis que sofreram suspensão de eficácia ou foram tidas como

inconstitucionais. Um segundo indicador é a transformação de projetos em lei em tempo inferior ao estabelecido pelo Regimento Interno.

**Complexidade:** tem foco direcionado para as Comissões Permanentes. Todos os estudos mencionados anteriormente, de uma forma ou de outra, reforçam a importância das Comissões no processo legislativo. É preciso levantar se há um equilíbrio na distribuição de temas entre elas; se as mesmas se reúnem com frequência; se o espaço físico é adequado; se existe corpo funcional dedicado às Comissões; se há uma padronização que iguale os procedimentos adotados por todas elas e se Sessões Extraordinárias estão substituindo o debate que deveria acontecer no interior das Comissões.

**Pluralismo:** não deve ser confundido com a proposta de Solt (2004), na realidade, esta variável vincula-se ao componente *Direito dos partidos minoritários*, proposto por Beer (2001). Atenção será dada ao Presidente da Mesa Diretora, no sentido de verificar se há concentração exagerada de poderes nas suas mãos. O Colégio de Líderes é o segundo indicador. Ele existe? Se sim, ele é atuante? Como dito anteriormente, também deve-se voltar para a distribuição dos partidos pelas Comissões e, por fim, deve-se conferir como estão distribuídas as competências pelas Comissões.

**Autonomia:** Esta última variável lida com a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Está diretamente vinculado à análise sobre o ultrapresidencialismo estadual, conforme apresentado na *Revisão da Literatura*. São vistos: vetos totais impostos pela Governadoria e mantidos pelo parlamento; CPIs aprovadas e que geraram relatório final, além daquelas que não foram aprovadas em Plenário e; a migração de parlamentares para o Executivo durante os seus respectivos mandatos.

Quadro 4 – Descrição das variáveis

Variável	Indicadores	Descrição	Conexão
Interação	Audiências Públicas Seminários Comissões Gerais	Verifica a utilização de instrumentos efetivos de interação com a sociedade civil.	Seção 2.5 Vínculo entre representantes e representados
Insulamento	Servidores Efetivos Pessoal comissionado e de livre provimento	Verifica o número de cargos preenchidos via patronagem e por meio de concurso público.	Seção 2.1.2 Institucionalização Seção 2.3 Clientelismo
Aderência	Suspensão de eficácia / ADIns Tramitação ferindo os prazos estabelecidos	Verifica se o legislativo está sendo capaz de obrigar seus membros a observar as normas vigentes.	Seção 2.1.3 Aderência às regras constituídas
Complexidade	Distribuição de temas entre as Comissões Nº de reuniões por Comissão Alocação de servidores nas Comissões Estrutura física disponível Padronização das rotinas Sessões extraordinárias	Verifica se o funcionamento das Comissões Permanentes permite a divisão e a especialização do trabalho legislativo. Verifica também a utilização de Sessões Extraordinárias em prejuízo dos debates que deveriam se dar no interior das Comissões Permanentes.	Seção 2.1.2 Institucionalização
Pluralismo	Atribuições do Presidente da Mesa Colégio de Líderes Distribuição de cadeiras nas Comissões Competências das Comissões	Verifica o poder do Presidente da Mesa, a atuação do Colégio de Líderes, como é feita a distribuição de cadeiras nas Comissões e suas respectivas competências.	Seção 2.1.2 Institucionalização Seção 2.1.2.1 O caso mexicano
Autonomia	Vetos mantidos CPIs concluídas versus não aprovadas Migração para o Executivo	Verifica a influência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, através da reação ao veto, criação de CPIs e licenças parlamentares.	Seção 2.2.2 Governadores <i>versus</i> Assembleias Estaduais

Fonte: Compilação do autor.

## 5 METODOLOGIA

“Não há ciência propriamente dita sem método científico” (SARTORI, 1981, p. 175). Tal afirmação é válida para a Física e a Matemática, da mesma forma que o é para a Sociologia e a Ciência Política. Os métodos variam, eles podem ser: estatísticos, modelos formais, estudos de caso, sendo ainda possível usar mais de um deles em um mesmo estudo (GEORGE e BENNETT, 2004, p. 3). A escolha do método depende primariamente da especificação do problema e do objetivo da pesquisa. Sendo o objetivo desta dissertação estabelecer o grau de institucionalização de um legislativo no transcorrer da sua existência, o método que se apresenta mais adequado é o estudo de caso.

O estudo de caso contemplará a Câmara Legislativa do Distrito Federal, com corte temporal englobando todos os anos compreendidos desde a sua fundação até o primeiro ano da 5ª Legislatura, ou seja: de 1991 a 2007, inclusive.

Com este estudo busca-se verificar a adequação do modelo proposto no capítulo anterior. Cada uma das seis variáveis pode assumir valores entre 0 e 1, inclusive. O grau de institucionalização, para cada ano estudado, será o somatório dos valores de cada uma das seis variáveis do respectivo ano. Assim, o grau de institucionalização pode variar entre zero e seis. Zero seria uma situação extrema, onde o caos reinaria. Da mesma forma, um resultado igual ao valor 6 também se coloca como uma situação extrema, espelhando uma perfeição pouco provável na prática.

Os casos vistos na Revisão da Literatura não adotam modelo semelhante, limitando-se a considerar o Legislativo em foco como institucionalizado ou não. Já para o Brasil, não há estudo que tenha sido direcionado para medir o grau de institucionalização legislativa. A expectativa é que os resultados apontem para um grau de institucionalização em 2007 superior ao encontrado para os primeiros anos da CLDF, com possíveis retrocessos durante o percurso.

Enfim, com este estudo dá-se um primeiro passo em uma longa jornada. Todas as Assembléias Estaduais firmam-se como áreas promissoras para pesquisas futuras, a começar por aquelas tão jovens quanto a Casa distrital, como as Assembléias Legislativas do Amapá e de Roraima, ou ainda a Assembléia Legislativa de Tocantins, com somente uma legislatura a mais do que a CLDF. Essas Casas colocam-se como instâncias adequadas para a aplicação do modelo. Os resultados ali apurados podem contribuir para o aperfeiçoamento do modelo, antes que o mesmo seja aplicado aos demais legislativos estaduais, Brasil afora.

### 5.1 Sistematização da coleta de dados

Primeiramente, atenção especial deve ser dada ao Regimento Interno. Ele é peça chave para quem pretende levantar a trajetória institucional de um Legislativo, uma vez que: “[...] *a good deal of political activity involves the careful examination of what the rules allow* [...]” (MCCUBBINS e THIES, 1996, p. 17).

Em junho de 1991 era instituído o primeiro Regimento Interno da CLDF, sendo o mesmo substancialmente alterado por diversas resoluções, no decorrer dos anos. O atual Regimento é resultado da Resolução nº 167, de 2000. O acesso ao RICLDF atual pode ser feito pela Internet, através do sítio eletrônica da Câmara<sup>55</sup>, quanto à primeira versão, dá-se um problema. A Biblioteca da Câmara Distrital só conta com uma cópia daquele Regimento, o que torna o seu empréstimo proibitivo. O problema foi resolvido pela existência e possibilidade de empréstimo de exemplares arquivados na Biblioteca do Senado Federal.

O levantamento dos indicadores da variável **Interação**: audiências públicas, seminários e comissões gerais, foi realizado através das notas taquigráficas e das edições intituladas *Atividades Legislativas*, de responsabilidade da Presidência e da Terceira Secretaria da CLDF.

---

<sup>55</sup> [www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)

A Câmara Distrital, através do seu Arquivo, disponibilizou notas taquigráficas referentes aos anos de 1998 a 2007, em arquivos eletrônicos do tipo *Microsoft Word*. A Tabela 10 apresenta o número e tamanho total, por ano, dos arquivos fornecidos.

Tabela 10  
Notas taquigráficas cedidas pelo Arquivo da CLDF

Ano	Documentos	Tamanho em MB*
1998	361	18,3
1999	475	32,1
2000	501	28,9
2001	614	35,9
2002	487	23,0
2003	634	47,6
2004	485	33,4
2005	551	48,9
2006	359	23,6
2007	481	36,1

\* *Megabyte*.

Fonte: CLDF

O nome de cada nota taquigráfica segue a seguinte lei de formação: o primeiro caractere identifica o evento que gerou a nota, conforme consta no Quadro 5, abaixo; os dois caracteres seguintes identificam o mês – 01 para janeiro, 02 para fevereiro e assim sucessivamente – os caracteres 3 e 4 identificam o dia do mês e os dois últimos o ano, conforme os exemplos do Quadro 6.

Quadro 5  
Siglas adotadas nos nomes das notas taquigráficas

Letra	Evento
A	Reunião da CAS
C	Reunião da CDC
D	Reunião da CES
E	Sessão Extraordinária
F	Reunião da CEOF
G	Reunião da CS
H	Reunião da CDDHCEDP
I	Reunião de CPI
J	Reunião da CCJ
M	Audiência pública ou seminário
O	Sessão Ordinária ou Comissão Geral
P	Sessão Preparatória
S	Sessão Solene
T	Reunião da CDESCTMA
U	Reunião da CAF
Y	Comissão Especial

Fonte: CLDF

Quadro 6  
Exemplos de nomes de notas taquigráficas

Nota taquigráfica	Evento	Data
A041501	Reunião da CAS	15.abr.2001
E061902	Sessão Extraordinária	19.jun.2002
I082103	Reunião de CPI	21.ago.2003
O111104	Sessão Ordinária	11.out.2004

Fonte: CLDF

Como não foram disponibilizadas as notas taquigráficas anteriores a 1998, não foi possível fazer o levantamento de: audiências públicas, seminários e comissões gerais dos anos de 1991 a 1997. A partir de 1998 o levantamento foi feito através das notas taquigráficas cedidas e também através da publicação *Atividades Legislativas*.

A partir de 2005, a CLDF passou a produzir um informativo que em muito facilitou o levantamento de dados. Trata-se do *Atividades Legislativas*. Sua primeira versão congregava todos os feitos da Casa durante o primeiro semestre de 2005. A partir de agosto de 2005, o

informativo passa a ser impresso semanalmente. Por conter seções específicas sobre: Comissões Permanentes, Comissões Temporárias, Audiências Públicas, Comissões Gerais, ADIns, Seminários e outros eventos, sua leitura agilizou o processo de coleta de dados referentes aos anos 2005 e subsequentes. A própria iniciativa da Presidência, juntamente com a Terceira Secretaria, em produzir tal informativo, já aponta para um maior grau de institucionalização da Casa.

O levantamento dos indicadores da variável **Insulamento**: servidores efetivos *versus* ocupantes de cargos de livre provimento e requisitados, foi feito a partir de dois documentos, ambos em meio eletrônico, fornecidos pelo Arquivo da CLDF. O primeiro documento contém uma tabela com três colunas: I) ano; II) número de servidores efetivos e; III) número de cargos de livre provimento, somado com o número de requisitados. O segundo arquivo possui seis planilhas: Aux. Leg.; Assist. Leg.; Tec. Leg.; C. T. Leg. e; C. Leg., o que corresponde a: Auxiliar; Assistente; Técnico; Consultor Técnico e; Consultor legislativos. Cada planilha apresenta as seguintes colunas: ordem de nomeação; nome; lotação atual; nº do ato da nomeação; data da nomeação; data da posse; data de exercício; nº do processo; data da exoneração; matrícula e; observação.

Com essa massa de dados em mãos foi possível produzir um gráfico com o total de servidores concursados, empossados anualmente. Da mesma forma, foi possível apresentar um comparativo entre o número de vagas preenchidas via concurso público e o número de vagas preenchidas via patronagem.

Mas a análise não se limita a apresentar tais dados. Informações de suma importância foram coletadas nas Resoluções do Senado Federal que tratavam da CLDF<sup>56</sup>, através do acesso à uma entrevista<sup>57</sup> histórica com o primeiro Presidente da Casa e ainda através de

---

<sup>56</sup> Resoluções do Senado Federal: nº 157/1988, 48 e 49/1990.

<sup>57</sup> Guimarães, 1998.

Resoluções da própria CLDF<sup>58</sup>. Vale lembrar também dos Atos<sup>59</sup> da Mesa Diretora, documentos de leitura obrigatória quando se busca compreender como se deu a evolução do quadro administrativo da CLDF.

Por fim, deve-se mencionar a nota taquigráfica M092603, nela constam os resultados de uma auditoria operacional realizada no processo legislativo. O debate ali armazenado deixa em evidência as dificuldades e carências do parlamento em relação ao corpo funcional.

A variável **Aderência** tem por indicadores: suspensão de eficácia/ADIns e tramitação ferindo os prazos estabelecidos. O primeiro indicador nada mais é do que a relação de leis distritais – ordinárias e complementares – declaradas inconstitucionais, bem como as leis distritais com suspensão de eficácia. A relação consta em Melo (2007). Para apurar a que percentual corresponde o indicador, em relação ao montante de leis produzidas pela CLDF, foi preciso acessar o sistema Legis, da Câmara Distrital, para a obtenção dos totais por ano. A pesquisa foi feita no Arquivo da CLDF.

Quanto ao segundo indicador – tramitação ferindo os prazos estabelecidos – é preciso, em primeiro lugar, definir qual seria o prazo mínimo necessário para transformar um projeto em lei. A definição só pode ser feita através da análise da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF –, mais especificamente, através do Art. 69 e do Art. 76. O segundo instrumento que regula a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do DF é a Lei Complementar nº 13/1996. Por fim, ainda é preciso observar o texto dos artigos 163 e 165 do RICLDF.

Uma vez apurado o prazo mínimo necessário para que um projeto transforme-se em lei, cabe levantar aquelas leis que foram sancionadas ou promulgadas em tempo mais curto do que o mínimo apurado. O cálculo do trâmite é feito subtraindo-se a data da leitura do projeto

---

<sup>58</sup> Resoluções CLDF: nº 1, 13, 21, 34 e 36, todas de 1991.

<sup>59</sup> Sobre o quadro de servidores, são os seguintes os Atos de interesse: nº 2, 8, 36, 46, 61, 64 e 1.158, todos de 1992, nº 398, 1.370, 1.372 e 2.318, todos de 1993.

em Plenário, da data da lei, exemplo: PL 1514/2004, data da leitura 22/09/2004, produziu a Lei nº 3.515, de 27/12/2004, então o trâmite foi concluído em 96 dias<sup>60</sup>.

Através do sistema Legis, da CLDF, é possível montar uma planilha eletrônica com todos os projetos sancionados/promulgados e suas respectivas datas de leitura e data da sanção/promulgação. Não há necessidade de digitação, bastando somente a utilização dos recursos de edição – selecionar, copiar e colar – para transferir os dados do Legis para uma planilha. Uma vez em planilha, basta criar a coluna com o cálculo dos dias de trâmite.

A variável **Complexidade** é a que possui o maior número de indicadores, totalizando 6: I) distribuição de temas entre as Comissões; II) número de reuniões por Comissão; III) alocação de servidores nas Comissões; IV) estrutura física disponível; V) padronização das rotinas e; VI) sessões extraordinárias.

A distribuição de temas entre as Comissões Permanentes é verificada através da análise dos dois Regimentos Internos: aquele primeiro de 1991 e o vigente, estabelecido pela Resolução nº 167, de 2000.

O número de reuniões por Comissão Permanente é levantado através das notas taquigráficas cedidas pelo Arquivo da CLDF. Havendo qualquer tipo de dúvida é possível solucioná-la por meio de verificação no Diário da Câmara Legislativa.

O já mencionado alerta feito por Polsby (1968, p. 153), qual seja: “*The temptation is great to measure internal differentiation by simply counting the number of standing committees in each Congress.*”, também aplica-se à questão do *staff*. A alocação de servidores nas Comissões Permanentes não deve ser verificada simplesmente pela contagem do número de pessoas lotadas em cada uma delas. O fundamental é entender como se dá a dinâmica da alocação. Sendo assim, todo e qualquer documento que traga luz à questão deve ser

---

<sup>60</sup> A planilha Microsoft Excel possui a função DIAS360, que retorna o número de dias entre duas datas com base em um ano de 360 dias – 12 meses de 30 dias –, já a planilha OpenOffice Calc possui a mesma função e ainda a função DIAS, que calcula o número de dias entre duas datas. Na realidade, qualquer uma das duas funções pode ser utilizada, uma vez que o interesse reside em projetos que transformaram-se em lei em menos de 5 dias.

considerado. Matérias em jornal, entrevista<sup>61</sup> e notas taquigráficas traduzem melhor a realidade do que o trivial somatório de supostos cargos ocupados.

A estrutura física disponível para o adequado trabalho das Comissões segue a sistemática utilizada para o indicador anterior: resgate das informações existentes nas notas taquigráficas e entrevista. O mesmo se deu para a questão da padronização das rotinas. Por fim, o número de Sessões foi apurado através do Diário da Câmara Legislativa.

A variável **Pluralismo** é apurada pelos seguintes indicadores: I) atribuições do Presidente da Mesa Diretora; II) existência e importância do Colégio de Líderes; III) como se dá a distribuição de cadeiras nas Comissões Permanentes e; IV) nível de dispersão de competências pelas diversas Comissões Permanentes.

A relação das atribuições do Presidente da Mesa Diretora é estabelecida no Regimento Interno. Dessa forma, compara-se o RICLDF de 1991 com o de 2000, buscando identificar se com o passar do tempo a Câmara dispersou atribuições pelos membros da Mesa ou se, contrariamente, vez com que seu Presidente concentrasse mais poder do que quando da fundação da Casa.

A existência do Colégio de Líderes também é estabelecida via Regimento Interno. Entretanto, uma vez verificado a sua existência, é preciso analisar em que medida o Colégio se estabelece como espaço para articulação, debate e deliberação. Esta verificação se dá através de pesquisa nas milhares de notas taquigráficas cedidas pelo Arquivo da CLDF, buscando-se menção ao termo Colégio de Líderes.

A regra que define a distribuição dos assentos nas diversas Comissões Permanentes está no Regimento Interno. Além do acesso ao RICLDF, é preciso verificar junto ao Diário da

---

<sup>61</sup> Elaborou-se um questionário, cujas perguntas constam no final desta dissertação, no Apêndice E. O questionário foi enviado, via correio eletrônico e a título de sondagem, para um único servidor da Casa. Esse servidor foi apontado pelo pessoal do Arquivo da CLDF como sendo aquele que preencheria os seguintes requisitos: concursado e há mais de dez anos com atuação diretamente relacionada às Comissões Permanentes. As respostas foram de tal forma esclarecedoras que não houve necessidade de aplicação do questionário para além desse servidor.

Câmara Legislativa se a composição das Comissões está de acordo com o estabelecido no Regimento.

As competências atribuídas a cada Comissão estão registradas no Regimento Interno. Dessa forma, tais dados são levantados pela leitura dos artigos voltados para a definição das incumbências de cada uma das Comissões Permanentes. Busca-se não só o número de competências definido para cada uma delas, mas também identificar quantas Comissões são voltadas para a organização do trabalho legislativo e quantas estão dedicadas exclusivamente à defesa de direitos difusos.

Por fim, a variável **Autonomia** contempla três indicadores: I) vetos totais mantidos; II) CPIs e; III) migração de parlamentares para atuarem no Executivo durante o transcurso dos seus respectivos mandatos.

Os vetos totais podem ser identificados através do Legis – Sistema de Informações Legislativas –, disponível no Arquivo da CLDF. Basta fornecer os parâmetros de pesquisa: tipo de proposição igual a Projeto de Lei e situação igual a vetado.

As Comissões Parlamentares de Inquérito estão disponíveis na Internet, através do seguinte caminho: página inicial<sup>62</sup> → Processo Legislativo → Comissões → Temporárias → CPI. Ao clicar na pasta de qualquer uma das CPIs encerradas chega-se aos dados de interesse. Quanto aos requerimentos solicitando a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito que não foram aprovados, estes devem ser resgatados no sistema Legis-CLDF.

A migração de parlamentares para atuarem no Executivo acontece por Ato da Mesa Diretora, concedendo licença para tal. Os Atos são publicados no Diário da Câmara Legislativa, porém, eles não versam somente sobre licenças, sendo assim, a forma mais prática de colher Atos específicos sobre licenças concedidas à parlamentares para assumirem postos no Executivo é através da Intranet da CLDF. O acesso à Intranet é feita pelos servidores do Arquivo ou Biblioteca da Câmara.

---

<sup>62</sup> [www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)

O quadro que se segue congrega a sistematização da coleta de dados, conforme o exposto neste capítulo.

Quadro 7  
Sistematização da Coleta de Dados

Variável	Limites	Coleta dos dados
Interação	Os dados anteriores a 1998 estão inacessíveis	Notas taquigráficas Informativo <i>Atividades Legislativas</i>
Insulamento	Os dados encontram-se dispersos	Atos da Mesa Diretora Resoluções do Senado Federal Resoluções da CLDF Entrevista Notas taquigráficas Documentos eletrônicos fornecidos pelo Arquivo da CLDF
Aderência	Ações Diretas de Inconstitucionalidade tramitando serão desconsideradas	Lei Orgânica do DF RICLDF Melo (2007) Sistema Legis/CLDF Lei Complementar nº 13/1996
Complexidade	Não há.	RICLDF de 1991 e de 2000 Resoluções Notas taquigráficas Matéria em jornal Entrevista Diário da Câmara Legislativa
Pluralismo	Não há.	Regimento Interno Notas taquigráficas Diário da Câmara Legislativa
Autonomia	Não há.	Sistema Legis/CLDF Página da CLDF na Web Atos da Mesa Diretora

Fonte: Compilação do autor.

## 6 RESULTADOS

Nas páginas que se seguem, os dados coletados são transformados em informações que reunidas permitem definir o grau de institucionalização do Legislativo distrital, o que acontecerá na sétima seção do capítulo. Antes dela, porém, estão as seções que apresentam os resultados obtidos para cada uma das seis variáveis do modelo.

### 6.1 Instrumentos de interação com a sociedade civil

Tanto o primeiro Regimento Interno, aquele de 1991, quanto o RICLDF vigente, ambos dedicam um título para a participação da sociedade civil: Título VII e Título VIII, respectivamente. Tal participação se dá por três caminhos: 1) iniciativa popular de lei; 2) petições, reclamações, representações; 3) audiência pública.

O RICLDF de 2000 ampliou e facilitou a propositura de iniciativa popular. Antes, pelo Art. 192 do RICLDF de 1991, era necessária a subscrição de um e meio por cento do eleitorado. O Art. 236, do RICLDF de 2000, reduziu a subscrição para um por cento do eleitorado, facilitando o procedimento. Além disso, o mesmo artigo ampliou a capacidade da iniciativa popular, permitindo proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, onde antes só era possível projeto de lei. Outra novidade introduzida em 2000 foi em relação à tramitação. Projetos de iniciativa popular passaram a gozar do privilégio do regime de urgência, conforme estabelecido pelo Parágrafo 2º, do mesmo Art. 236, do RICLDF de 2000. O Quadro 8 resume as alterações.

Quadro 8  
CLDF – Participação da Sociedade Civil – Proposituras de iniciativa popular

	RICLDF de 1991	RICLDF de 2000
Subscrição	1,5% do eleitorado, com mínimo de 3 zonas eleitorais e pelo menos 0,5% por zona eleitoral	1% do eleitorado, com mínimo de 3 zonas eleitorais e pelo menos 0,3% por zona eleitoral
PL	SIM	SIM
PELO	NÃO	SIM
Tramitação	Mesma dos demais projetos	Regime de urgência

Fonte: DISTRITO FEDERAL, 1991; DISTRITO FEDERAL, 2007

Mas quando se investiga o número de proposituras de iniciativa popular, somente um projeto<sup>63</sup> é encontrado entre os milhares já redigidos. Qual seria o motivo de tamanha impopularidade? A resposta aponta para a exigência de dados identificadores do título eleitoral de cada um dos assinantes. Imagine-se a tentativa de reunir assinaturas para um projeto que viabilize uma passarela em determinada avenida. Ao solicitar a adesão a tal pleito, dos transeuntes que diariamente se arriscam atravessando-a, é possível que haja 100% de acolhimento. Porém, quando for pedido o número do título de eleitor, quantos serão capazes de informá-lo? Trata-se de documento de uso extremamente esporádico, tornando inviável qualquer coleta de assinaturas cuja condição esteja associada à tal documento. Em contrapartida, mostra-se muito mais fácil bater à porta de um deputado propondo-o abraçar a causa.

Os dois artigos<sup>64</sup> que tratam: petições, reclamações, representações e outras formas de participação não sofreram alterações significativas, a única mudança acrescenta as ONGs na lista de entidades civis que poderão oferecer pareceres técnicos, exposições e propostas às comissões. Tal ampliação faz sentido, dada a crescente participação e influência das organizações não-governamentais na esfera pública. Mas aqui ainda se trata de participação

<sup>63</sup> PL 1.522/1996, cf. sistema Legis/CLDF.

<sup>64</sup> Artigos 193 e 194, do RI de 1991. Artigos 237 e 238, do RI de 2000.

cujo início deu-se fora do Legislativo. Quando se fala em interação com a sociedade civil, o que se procura é a forma escolhida pelo Legislativo para aproximar-se dos seus representados. Não só a forma, mas também em que medida a mesma foi utilizada no transcorrer dos anos.

A terceira e última forma de participação da sociedade civil – audiência pública – é justamente a estratégia encontrada pelos parlamentares para uma aproximação com a sociedade. Trata-se de um chamamento para que a população interaja com seus representantes. Para que o Poder Legislativo possa ser responsivo<sup>65</sup> às demandas dos cidadãos e também para que possa haver o controle e avaliação<sup>66</sup> da atuação dos parlamentares por parte dos seus representados (ARNOLD, 1990; DAHL, 1989; KREHBIEL, 1992), é preciso criar canais de comunicação entre a sociedade e seus representantes, sendo a audiência pública um canal fundamental.

Os regimentos são semelhantes no que diz respeito à audiência pública, a única inovação que traz o RI de 2000 está no Art. 242. Reza seu texto: “As disposições deste capítulo aplicam-se, no que couber, à audiência pública da população interessada, no caso de desafetação de bens públicos.” (DISTRITO FEDERAL, 2007). Vale salientar que a audiência pública sempre esteve associada às comissões, como estabelecido através dos Arts. 239 e 240, do RI de 2000. Sua importância é destacada pela deputada distrital Arlete Sampaio, durante discurso em uma audiência pública realizada pela Comissão de Defesa do Consumidor:

A audiência pública é um mecanismo que as comissões temáticas da Câmara Legislativa possuem para debater determinados projetos com os vários segmentos da sociedade. É a forma que temos para, antes de aprovar esses projetos, ouvir a sociedade e discutir questões que podem, inclusive, fazer com que eles venham a ser aperfeiçoados. Assim, promovemos o processo de elaboração de um projeto de lei de forma mais participativa e coletiva. Quando assumimos a Câmara Legislativa no ano passado, verificamos que havia uma profusão de projetos de lei. Diante desse quadro, perguntávamos qual deveria ser a nossa conduta: fazer um grande número de leis aqui e dizer que nos destacamos por fazer vários projetos de lei, ou tentar trabalhar qualitativamente, procurando construir projetos que pudessem efetivamente atender o interesse da população. (Nota taquigráfica C111804, 2004, p. 3)

---

<sup>65</sup> Grau de *responsiveness*.

<sup>66</sup> Grau de *accountability*.

Como demonstrado pelo Quadro 9, todas as comissões realizam audiências públicas. Contudo, ao analisar a interação com a sociedade civil, percebe-se que a CLDF utiliza-se de outros recursos além da audiência pública. O Quadro 10 apresenta alguns seminários realizados, enquanto a transformação de sessões plenárias em Comissão Geral, recurso previsto pelo Art. 125, do RI de 2000, é mostrado no quadro 11.

QUADRO 9  
CLDF – Amostra de audiências públicas, por Comissão

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
CCJ	Pirataria no DF	25/05/2006	Auditório da CLDF
CES	Reajuste das mensalidades escolares e do direito ao amplo acesso à educação	05/12/2006	Plenário
CAS	Debate sobre o PL 87/07	15/03/2007	Auditório da CLDF
CAF	A nova política habitacional do DF	24/04/2007	Plenário
CDDHCEDP	Plano de Acessibilidade ao Portador de Deficiência	27/04/2007	Plenário
CDC	Transporte Público	02/05/2007	Plenário
COSEG	A situação dos aprovados no concurso público para agente penitenciário	27/09/2007	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	A urbanização da Vila Estrutural	26/11/2007	Vila Estrutural
CEOF	Orçamento 2008	05/12/2007	Auditório da CLDF

Fonte: ATIVIDADES LEGISLATIVAS (compilação do autor)

QUADRO 10  
CLDF – Amostra de seminários – 2005 a 2007

Iniciativa	Objetivo/Tema	Data	Local
Parlamentar	Transporte em Duas Rodas	14/03/2005	Auditório da CLDF
CDDHCEDP	Solenidade de Apresentação do Plano de Trabalho da CDDHCEDP	13/04/2005	Plenário
Parlamentar	Resgate das Medidas Sócio-educativas – SEAS	28/06/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Mulher Destaque	27/03/2006	Auditório da CLDF
Parlamentar	Educação Inclusiva – Avaliação de Experiência	26/04/2006	Auditório da CLDF
Parlamentar	Ato Institucional do Movimento por Creches	15/05/2006	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Transporte Sustentável	20/09/2007	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Terceiro Setor: a atuação das ONGs	31/10/2007	Auditório da CLDF
CCJ	Controle Preventivo de Constitucionalidade das Leis Distritais	06/11/2007	Plenário

Fonte: ATIVIDADES LEGISLATIVAS (compilação do autor)

QUADRO 11  
CLDF - Comissão Geral – 2004 a 2007

Objetivo/Tema	Data
A problemática do passe estudantil	26/02/2004
A situação antimanicomial no DF	13/05/2004
A situação dos chacareiros do Parque Ecológico Ezechias Heringer, à margem esquerda do córrego Guará e adjacências	12/05/2005
Zoneamento ambiental e o plano de manejo da área de relevante interesse ecológico, Parque JK	19/05/2005
Gripe Aviária: riscos de contaminação, mecanismos de controle e prevenção	27/04/2006
Medidas para disciplinar o exercício da atividade profissional dos brigadistas (bombeiros particulares)	14/06/2006
O Controle da Constitucionalidade nas Leis Distritais	31/05/2007
Carreira Magistério Público	08/11/2007

Fonte: Notas taquigráficas e Atividades Legislativas (compilação do autor)

Percebe-se que o quadro acima não contém colunas de Iniciativa e Local. O fato dá-se porque o local é sempre o Plenário, uma vez ser preciso uma sessão ordinária estar em andamento para que a mesma possa transformar-se em Comissão Geral. Quanto à iniciativa, a normalidade é sê-la de origem parlamentar. Seminários, por sua vez, acontecem, na sua grande maioria, dentro da própria CLDF. Porém não é uma regra, alguns deles tem por local ambientes externos à Casa. Já as audiências públicas variam de local com frequência, mostra de que a Câmara Distrital procura atingir o maior número possível de cidadãos com seus eventos. Um caso de destaque acontece com o esforço da CEOF para discutir o Projeto de Lei Orçamentária. O Quadro 12 deixa evidente a vontade em atingir todas as regiões administrativas do DF.

QUADRO 12  
CLDF – CEOF  
Audiências públicas para debater o PLO 2005

Data	Local da audiência
06/10/2004	Ceilândia
14/10/2004	Cruzeiro
15/10/2004	Gama
21/10/2004	Santa Maria
22/10/2004	Guará
25/10/2004	Taguatinga
26/10/2004	Sobradinho
28/10/2004	Riacho Fundo I
04/11/2004	Riacho Fundo II
05/11/2004	Núcleo Bandeirante
09/11/2004	Planaltina
11/11/2004	Paranoá

Fonte: Notas taquigráficas (compilação do autor).

Os temas tratados são os mais diversos possíveis: segurança, transporte público, saúde, educação, emprego, recursos hídricos, habitação. O Apêndice A apresenta o detalhamento do levantamento feito. É notório o esforço da CLDF para interagir com a sociedade. Somente entre 2005 e 2007 foram mais de: 130 audiências públicas, 15 comissões gerais e 30 seminários.

É preciso, neste ponto, associar o número de interações com o índice que posteriormente comporá o grau de institucionalização. Tal índice varia por 4 gradações: nulo, baixo, médio ou alto. O valor *nulo*, obviamente, atribui-se à ausência de interação. Para anos em que não mais do que 12 eventos foram realizados, atribui-se o valor *baixo*, uma vez que, distribuídos pelo transcorrer do ano, dariam não mais do que um único evento por mês, eventos que geralmente limitam-se a um turno matutino ou vespertino. Em anos onde até 24 eventos tomaram forma, o valor é tido por *médio*. O raciocínio é o mesmo, presumindo-se, agora, 2 eventos por mês. De 25, em diante, pode-se dizer que a interação foi *alta*, uma vez que tais eventos precisam compartilhar o tempo com todas as rotinas que o processo legislativo exige. A aplicação do índice encontra-se na tabela abaixo:

Tabela 11  
Instrumentos de interação com a sociedade civil

Ano	Audiência pública	Seminário	Comissão Geral	Total	Índice
1991	NA	NA	NA	-	-
1992	NA	NA	NA	-	-
1993	NA	NA	NA	-	-
1994	NA	NA	NA	-	-
1995	NA	NA	NA	-	-
1996	NA	NA	NA	-	-
1997	NA	NA	NA	-	-
1998	NA	3	NA	3	Baixo
1999	NA	9	3	12	Baixo
2000	4	3	1	8	Baixo
2001	5	11	6	22	Médio
2002	2	1	3	6	Baixo
2003	25	22	7	54	Alto
2004	34	11	10	55	Alto
2005	56	19	11	86	Alto
2006	36	6	5	47	Alto
2007	46	10	3	59	Alto

NA – Não Apurado.

Fonte: CLDF – notas taquigráficas; Atividades Legislativas (compilação do autor)

## 6.2 Insulamento burocrático

Pelas próprias características do Poder Legislativo, sendo a principal delas uma possível renovação dos representantes a cada quatro anos, torna-se necessário investir no

quadro de servidores permanentes da Casa. Tal medida visa amenizar a influência de interesses particularistas que naturalmente surgem no ambiente legislativo. Uma vez criado um corpo funcional especializado, e que seja vinculado, única e exclusivamente, ao legislativo e não ao parlamentar, torna-se possível “capacitá-lo para o exercício do assessoramento à atividade propriamente legislativa” (ANASTASIA, 2001, p. 31).

Duas situações limite podem ser postas:  $\alpha$ ) um legislativo sem corpo funcional, ficando a cargo de cada um dos parlamentares nomear um *staff* que julgue necessário. A cada quatro anos exonera-se todo o corpo funcional, assumindo um novo conjunto de auxiliares, de acordo com a conveniência dos recém-eleitos;  $\beta$ ) um legislativo sem cargos em comissão, onde todo e qualquer candidato a uma das vagas da Casa precise concorrer com outros candidatos, concorrência feita através de concurso público, sendo os mais bem preparados empossados. A primeira situação abre caminho para a ineficiência da Casa e o caos nos momentos de transição; seria uma situação de eterno recomeço, comprometendo o processo legislativo. A segunda situação transformaria o parlamentar em um estranho no ninho; um grau de assepsia incompatível com a própria lógica que a política impõe.

A Câmara Distrital iniciou seus trabalhos encaixada na situação limite  $\alpha$ . Dia 1º de janeiro de 1991, data de instalação da CLDF<sup>67</sup> e da posse de seus primeiros membros, simplesmente não havia um único servidor no quadro de pessoal. A Comissão do Distrito Federal, integrada por 21 Senadores<sup>68</sup>, eximira-se da responsabilidade de providenciar o primeiro concurso público para o legislativo distrital. A estratégia da CDF foi deixar para o parlamento que nascia o pesado encargo, estabelecendo cinco meses como limite para a realização de concurso público<sup>69</sup>. O testemunho do primeiro Presidente da CLDF registra a situação:

O que aconteceu no início? Acho que houve uma falha tanto do GDF quanto do Senado Federal. Em 1988, criou-se a representatividade política no Distrito Federal, mas não foi dado

<sup>67</sup> Resolução do Senado Federal nº 49, de 1990

<sup>68</sup> Resolução do Senado Federal nº 157, de 1988

<sup>69</sup> Resolução do Senado Federal nº 48, de 1990

nenhum passo para a implantação do Poder Legislativo, nem [*inaudível*] para destacar verbas, nem de organização para se fazer um concurso [*inaudível*] ou prerrogativa do Senado ou do próprio Governo local, porque, se foi criado o poder, quando os Deputados fossem eleitos iriam encontrar um mínimo de condições de trabalho. Então, o Executivo local e o Senado Federal não tomaram providência alguma [...] Então, não tínhamos quadro de funcionários. Como isso foi feito? Fomos falar com o ex-governador. Eu já havia sido eleito Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com a responsabilidade de organizar e todos se reuniam e discutiam o que seria melhor para a Câmara Legislativa. Eu fui ao Senado Federal e pedi funcionários emprestados. O Senado Federal nos cedeu taquígrafos, enfim, uma equipe do Senado Federal foi para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, o que deu uma confusão enorme, porque não eram cedidos oficialmente, eles nem mesmo eram requisitados. Era como se tivessem trabalhando pelo Senado Federal, mas só que estavam na Câmara Legislativa. Era algo inteiramente irregular. O ex-governador Vallim nos cedeu funcionários do GDF dessa maneira também. Os funcionários batiam ponto no Buriti e trabalhavam na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Por que isso? Porque não tínhamos quadro de funcionários. (GUIMARÃES, 1998).

A ausência de um quadro de servidores gerou a oportunidade para a patronagem. O primeiro artigo, da Resolução nº 1, de 1991, estabeleceu: “O Gabinete de cada Deputado é composto dos seguintes cargos em comissão de livre nomeação [...]” (CLDF, 2008). Unia-se o útil ao conveniente, uma estratégia que populava a Câmara rapidamente e ainda garantia aos deputados beneficiar seus respectivos correligionários. Em março fora aprovado um Quadro Administrativo provisório<sup>70</sup> e só. Os cinco meses fixados como prazo para o concurso público se esgotaram sem ao menos alguém atentar para o fato. Em julho nova resolução<sup>71</sup> apontava como solução a contratação de uma empresa para projetar a estrutura administrativa do novo Legislativo. Somente em novembro, a CLDF contaria com a sua primeira estrutura administrativa<sup>72</sup>.

E o concurso público? Este só voltaria à cena no final do ano, às vésperas do recesso parlamentar, através da Resolução nº 36, de 1991, cuja ementa: “Estabelece diretrizes para a realização de concursos públicos pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.” (CLDF, 2008). Era ainda um ensaio, a resolução não fixava prazos, nem datas, apenas diretrizes. Ao retornarem do recesso parlamentar, já em 1992, os membros da Mesa emitem diversos atos<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Resolução nº 13, de 1991

<sup>71</sup> Resolução nº 21, de 1991

<sup>72</sup> Resolução nº 34, de 1991

<sup>73</sup> Atos: 2, 8, 36 e 46, de 1992.

relacionados ao tema. Enfim, em dezembro era homologado<sup>74</sup> o resultado do primeiro concurso público realizado para inaugurar o Quadro de Carreira dos servidores da CLDF. Da primeira vez em que se falara em concurso público<sup>75</sup> até a posse do primeiro servidor concursado,<sup>76</sup> 756 dias haviam transcorrido.

O fato é que, ao assumirem seus postos, os primeiros concursados encontraram a Casa com mais de 400 funcionários ocupando cargos de livre provimento. Havia um ambiente pouco receptivo, uma vez que aos olhos dos que ali já estavam, os concursados representavam uma ameaça; a ameaça da perda do cargo. O clima negativo foi um dos motivos que levaram alguns servidores efetivos a desistirem das suas carreiras. Dos onze concursados que tomaram posse no dia 29 de dezembro, quatro já haviam pedido exoneração<sup>77</sup> antes mesmo de completarem um ano nos respectivos cargos. Aos poucos, porém, os concursados foram sendo empossados. Em 1993, chegaram em maior número do que em qualquer outro ano, totalizando 418 posses.

Os cargos de livre provimento e os servidores requisitados haviam sido superados pelos concursados em 1995, com larga margem de diferença. A superação apontava para a possibilidade de restringir aos gabinetes a atuação daqueles que tinham compromisso tão somente com o parlamentar responsável pela sua presença na Casa. Essa impressão durou toda a 2ª Legislatura, mas a seguinte deitou por terra tal possibilidade. Os requisitados e ocupantes de cargos de livre provimento voltaram a liderar em quantidade os concursados. A partir de 1999, o que se via era o encolhimento do número de concursados e o crescimento da patronagem. Somente em 2006 novos servidores seriam empossados, resultado do terceiro concurso público realizado. Os gráficos abaixo ilustram os fatos.

---

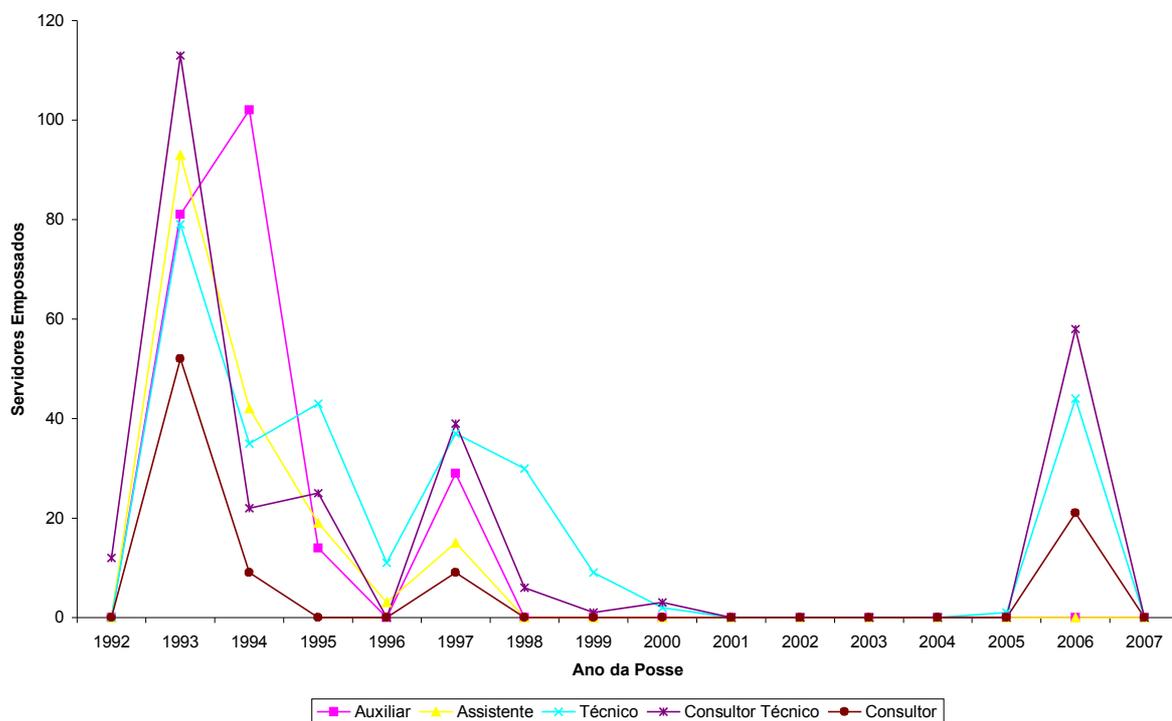
<sup>74</sup> Atos: 61 e 64, de 1992.

<sup>75</sup> Resolução do Senado Federal nº 48, de 23 de novembro de 1990.

<sup>76</sup> Data da posse: 29/12/1992, Ato nº 1.158 de 1992.

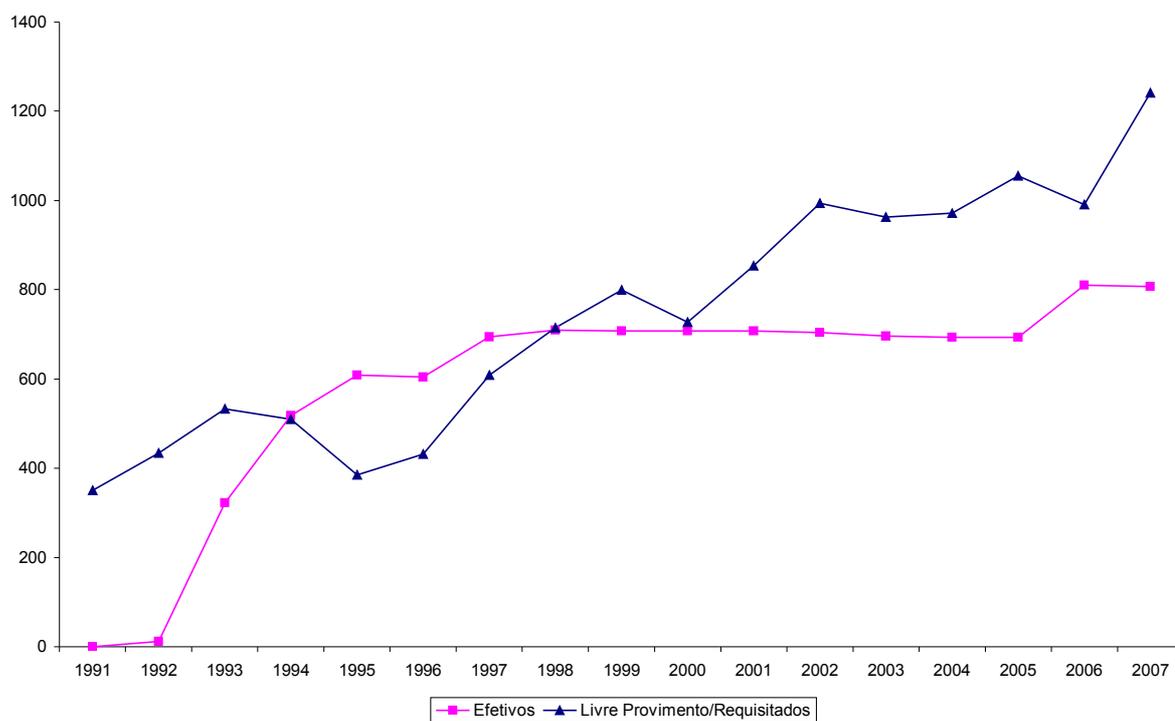
<sup>77</sup> Atos: 398, 1.370, 1.372 e 2.318, de 1993.

Gráfico 1  
CLDF – Posse de servidores concursados, por ano



Fonte: CLDF (compilação do autor).

Gráfico 2  
CLDF – Evolução do quadro de pessoal



Fonte: CLDF (compilação do autor).

Em setembro de 2003, o resultado de uma auditoria operacional no processo legislativo deixava claro a situação da CLDF:

[...] há carência de recursos humanos para o desempenho de atividade de apoio ao processo legislativo - principalmente em relação aos servidores de nível superior, vez que a maioria dos servidores efetivos que atuam nas Comissões e em outras unidades é constituída por ocupantes de cargos de nível médio e fundamental [...] Com base em tudo o que levantamos nas entrevistas, na análise dos autos dos processos e nos documentos, concluímos com convicção que as deficiências no processo legislativo decorrem de vários fatores. Quais fatores são esses? Alguns deles são relacionados aos recursos humanos: necessidade de uma política capaz de otimizar a utilização dos recursos humanos disponíveis na Casa. Deficiência de treinamento, atualização e reciclagem dos recursos humanos. Carência de pessoal, que se apresenta de forma generalizada. Desprestígio da área técnica. Elevada rotatividade e acentuada brevidade na ocupação de postos de chefia por servidores que, em regra, não possuem vínculo efetivo com a administração e que, assim, terminam por não se qualificar devidamente porque não se prepararam para exercer a função: causam dificuldades em relação aos recursos humanos. Como consequência de todos esses fatores verificamos que há a evasão de profissionais qualificados do quadro desta instituição, principalmente de assessores legislativos; o desprestígio das carreiras de nível superior e a subutilização de recursos humanos disponíveis. Só isso. “Só”, não, isso já é muito. (Nota taquigráfica M092603, 2003, p. 10-11).

A situação acima foi apresentada em um seminário, sendo aos presentes aberta a possibilidade de manifestação; ao fazê-lo, tornara-se notória a preocupação com a questão do insulamento burocrático, por diversas vezes o problema viria à tona, como mostram os trechos abaixo:

ORADOR NÃO-IDENTIFICADO - A Cristina da DAF pergunta para a Ângela: “Em sua opinião, a valorização dos servidores efetivos na condução das unidades vinculadas ao processo legislativo bem como nas demais unidades da Casa não seria o primeiro passo para o aprimoramento do processo legislativo?” SRA. ÂNGELA MARIA VILA BOAS RIBEIRO - Nós percebemos que realmente a direção das unidades não está por conta dos servidores efetivos e que há uma desvalorização, sim, por parte daqueles que trabalham, que entendem do assunto, que estão fazendo e estão - na minha opinião - ensinando os procedimentos para aqueles que estão chegando e não têm experiência, não têm o conhecimento que os servidores efetivos têm. Acho importante realmente partirmos para esse lado e pensarmos mais na valorização dos servidores que atuam, que conhecem o processo, que sabem das coisas, que sabem avaliá-las. Inclusive, quando fazíamos as entrevistas, nós sempre tínhamos uma chefia acompanhada de um servidor efetivo que detinha todas as informações, que mostrava tudo e inclusive dava uma explicação melhor para o chefe, para ele tomar conhecimento de coisas que talvez não conhecesse. (*Ibidem*, p. 31-32).

Então, se não conseguirmos conscientizar os Deputados - e cabe a nós, servidores, fazermos isso - de que é necessário uma profissionalização da Casa, para que a parte administrativa funcione independentemente de quem seja o presidente da comissão A, o secretário da secretaria B, ou o Presidente da Casa, de fato, vamos permanecer com essa briga entre o que é chamado de “político” e o que é chamado de “técnico”. DEPUTADO IZALCI - Com relação a esse assunto, na introdução, eu tive o cuidado de dizer que o grande problema hoje é se buscar o equilíbrio entre a questão administrativa e política da Casa. Vemos claramente essas dificuldades todas. (*Ibidem*, p. 65-66).

Alguns meses após o seminário, novo concurso público era autorizado. Através do Ato nº 135, de dezembro de 2003, a Mesa Diretora retomara o processo que, como mostrado nos gráficos acima, resultaria nas nomeações de 2006.

Ainda em dezembro de 2003, a Resolução nº 202 criaria o PCCR – Plano de Cargos, Carreira e Remuneração – dos servidores da CLDF. Instrumento fundamental para o aprimoramento do quadro permanente de servidores. Em especial, vale destacar o Capítulo V – Do Desenvolvimento Funcional do Servidor da Carreira Legislativa – onde consta a possibilidade de progressão funcional por mérito, considerando-se, entre outras: participação em eventos de capacitação, participação em organismos internacionais e em eventos técnico-científicos e publicação de trabalhos técnicos. Outro avanço está no Capítulo VII – Do Treinamento e do Desenvolvimento – cujo texto parece ser uma resposta aos problemas expostos pela auditoria realizada no processo legislativo.

Resta aplicar o índice que entrará no cálculo do grau de institucionalização. O valor *nulo* corresponde à ausência de servidores efetivos. O índice tem valor igual a *baixo* quando o número de efetivos é inferior ao de comissionados/livre provimento. Quando a relação coloca em vantagem os efetivos, porém em menos do que 50%, o índice aparece com valor igual a *médio*. Se os comissionados/efetivos ficassem restritos a menos de 50% do total de efetivos, o valor seria igual a *alto*<sup>78</sup>. Tal situação nunca ocorreu no legislativo distrital. A aplicação do índice reforça o que foi visto no Gráfico 2. Pelos números da 2ª Legislatura – 1995 a 1998 – podia-se acreditar que o insulamento burocrática viria a se tornar uma realidade. Porém, a partir da 3ª Legislatura o que se vê é um retrocesso. Os parlamentares viram na patronagem o melhor caminho, a estratégia adequada para os seus fins. A tabela 12 resume o apanhado.

---

<sup>78</sup> A fixação de tais limites leva em consideração a realidade da CLDF, onde o preenchimento dos cargos de chefia acontece pelo critério político, e não técnico. Ali, não só nos gabinetes, mas em toda e qualquer chefia, o padrão é a indicação de apadrinhados para o cargo. Se as chefias fossem de exclusiva ocupação de servidores de carreira – como ocorre no Senado Federal – mesmo uma relação de igualdade entre o número de efetivos e comissionados/livre provimento poderia ter valor alto. Entretanto, a ocupação do cargo de chefia por quem não é dos quadros da Casa compromete em muito o insulamento burocrático.

Tabela 12  
Insulamento burocrático

Ano	Efetivo	Comissionado e Livre provimento	Índice
1991	0	350	Nulo
1992	12	434	Baixo
1993	323	533	Baixo
1994	518	510	Médio
1995	609	385	Médio
1996	604	431	Médio
1997	694	609	Médio
1998	709	715	Médio
1999	708	799	Baixo
2000	708	727	Baixo
2001	708	854	Baixo
2002	704	994	Baixo
2003	696	962	Baixo
2004	693	971	Baixo
2005	693	1055	Baixo
2006	810	991	Baixo
2007	807	1241	Baixo

Fonte: CLDF

### 6.3 Aderência às regras constituídas

O mínimo que se espera de quem pretende legislar é que o faça dentro das normas estabelecidas. Aos deputados distritais cabe observar o texto da Lei Orgânica do Distrito Federal e, como qualquer outro legislador brasileiro, acatar a Constituição Federal. Reza o Art. 1º do RI vigente: “O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, composta de Deputados Distritais, [...] com a competência que lhe é atribuída pela Lei Orgânica e pela Constituição Federal.” (DISTRITO FEDERAL, 2007). Quando da sua posse, o deputado distrital presta o compromisso estabelecido no Parágrafo 3º, do Art. 7º, do mesmo RI: “Prometo cumprir a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal [...]” (*Ibidem*). Há que se lembrar, na mesma linha de raciocínio, a primeira competência da CCJ, estabelecida pelo Art. 63, do RI de 2000: “examinar a admissibilidade das proposições

em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação” (*Ibidem*).

Os prejuízos produzidos por uma lei considerada inconstitucional são incalculáveis. Não só os financeiros, a inconstitucionalidade traz consigo insegurança e complicações. Padres, pastores, reverendos e fiéis descobrem, anos depois, que a doação dos terrenos onde estão seus templos foi considerada ilegal. Moradores que receberam a permissão para fechar com grades ou cercas vivas, a área verde ao redor das suas casas, pagam para tal e depois se vêem obrigados a desembolsar mais dinheiro para desfazer o que um dia pareceu-lhes problema resolvido. Postos de combustíveis, da noite para o dia, entram na ilegalidade. Servidores públicos perdem a paz de espírito ao descobrirem que um reajuste do passado tornou-se irregular e que ainda terão que ressarcir os cofres públicos. Enfim, o que não faltam são exemplos dos males provocados ao se legislar sem aderência às regras constituídas.

O mais comum dos erros cometidos pelos deputados distritais é o vício de iniciativa. Há insistência em ferir os Artigos: 52, 100, 321 e 326 da LODF<sup>79</sup>, normas que mostram quando a iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Não houve ano em que pelo menos uma lei não fosse julgada inconstitucional. Porém, se os números apontassem para um decréscimo do distúrbio, seria algo a considerar como positivo. Imagine-se dez leis declaradas inconstitucionais em 1991, nove no ano seguinte, e assim por diante até que em 2000 fosse somente uma, e a partir daí nenhuma. Seria uma prova do aperfeiçoamento do processo legislativo, mas não foi o que aconteceu. O que se apresenta é justamente o contrário, à proporção que os anos passavam, leis que violavam as normas instituídas cresciam em número, conforme mostra o gráfico abaixo.

---

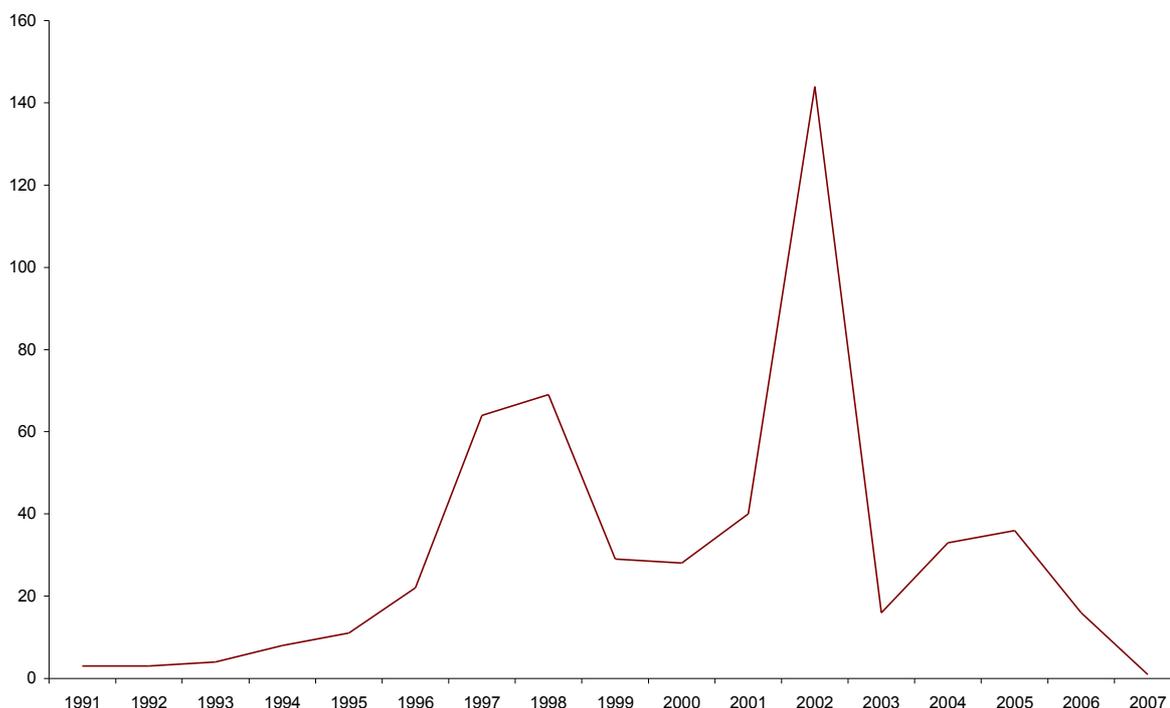
<sup>79</sup>Art. 52 – Cabe ao Poder Executivo a administração dos bens do Distrito Federal.

Art. 100 – Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal [...] inciso VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 321 – É atribuição do Poder Executivo conduzir, no âmbito do processo de planejamento do Distrito Federal, as bases de discussão e elaboração dos planos diretores de ordenamento territorial e locais, bem como sua implementação.

Art. 326 – O sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgão superior, central, executivo [...] (DISTRITO FEDERAL, 2008).

Gráfico 3  
CLDF – Leis com suspensão de eficácia ou declaração de inconstitucionalidade



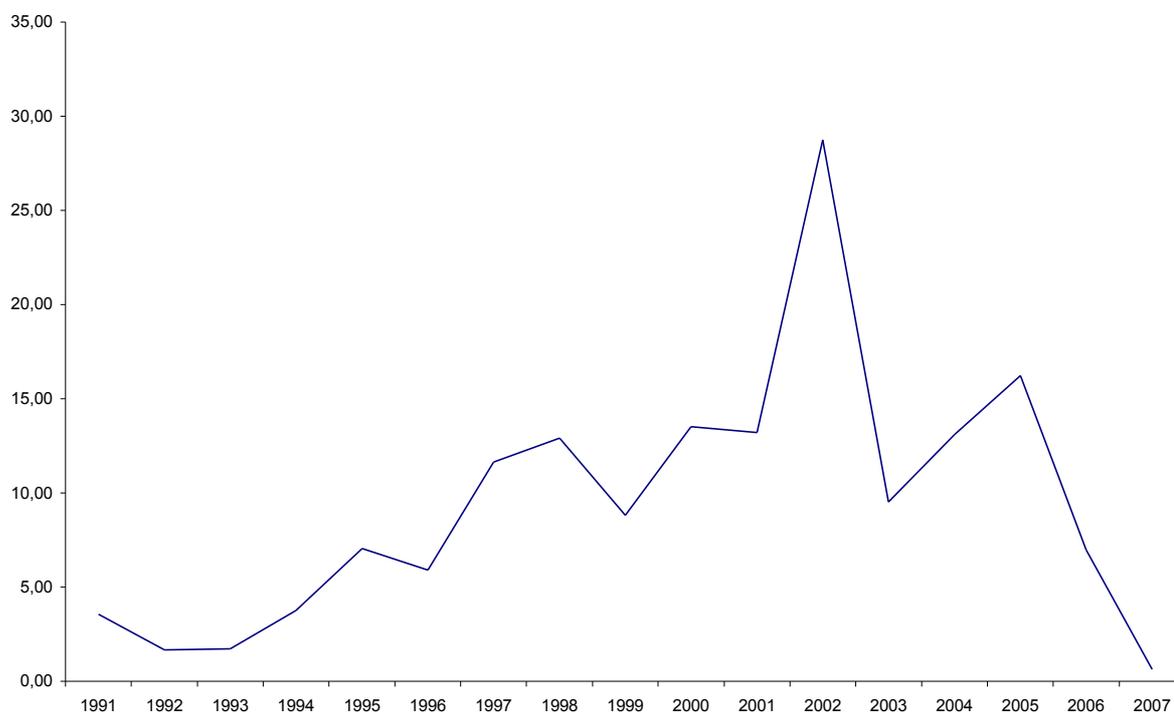
Fonte: MELO, 2007.

No primeiro ano legislando, os deputados distritais produziram três leis<sup>80</sup> inconstitucionais, mesmo número do ano seguinte. No terceiro ano da 1ª Legislatura o número subiria para quatro, continuando a crescer até 69 leis no último ano da 2ª Legislatura – 1998 – começando a recuar até encontrar o ano de 2002. Em 2002 – ano eleitoral – os distritais usam como estratégia, para se reelegerem, produzir leis que doavam lotes para Igrejas, buscando o voto dos devotos. Não só o Legislativo, o Executivo também utilizara-se do mesmo recurso, só que ao invés de beneficiar igrejas, o alvo eram invasões urbanas, conhecidas em Brasília como condomínios residenciais horizontais. Tentou-se legalizar as invasões através de proposições carregadas de vícios. Apesar da autoria ser do Executivo, tais leis constam dos números deste estudo porque reforçam a incapacidade do Legislativo em impedir que projetos desvinculados ao que manda a letra normativa caminhem até transformarem-se em leis.

<sup>80</sup> Leis ordinárias e leis complementares

Gráfico 4

CLDF - Leis com suspensão de eficácia/declaração de inconstitucionalidade (%)



Fonte: MELO, 2007; Sistema Legis/CLDF.

O gráfico acima traz os percentuais em relação à totalidade das leis produzidas. Atribua-se, de forma arbitrária, o teto de 5% como limite aceitável para a produção de legislação que fira as normas vigentes. A 1ª Legislatura escaparia de forma honrosa, além dela somente o ano de 2007<sup>81</sup>. É interessante observar que os picos ocorrem, em cada legislatura, no seu último ano – aquele, como dito acima, onde acontecem as eleições para a renovação do parlamento –, 2002 não seria exceção. Na 1ª Legislatura o pico está em 1994, na 2ª Legislatura ele aparece em 1998, na 3ª constata-se o pico de todo o gráfico, 28,74% das leis consideradas inconstitucionais. A 4ª Legislatura quebraria o padrão. Seu último ano foi o de menor percentual, 6,99% de leis com suspensão de eficácia.

<sup>81</sup> A dinâmica de uma ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade – impõe tempo até a completude do seu trâmite. Dessa forma, os números acima não são estáticos, podendo sofrer acréscimo. Os anos mais recentes correm risco maior, basta lembrar que algumas leis levaram mais de dez anos para serem consideradas inconstitucionais, vale como exemplo a Lei Complementar nº 1, de 1994, ação 2004 00 2 006811-8 (TJDFT), considerada inconstitucional, de forma definitiva, somente em 1º de junho de 2007. Dessa forma, seria prematuro fixar os anos de 2006 e 2007 como prova incontestada de progresso, por parte da CLDF, no que diz respeito à produção de legislação conforme os parâmetros estabelecidos pelas CF e LODF.

Quando se fala em aderência às regras constituídas, é preciso voltar-se também para o processo legislativo. A LODF estabelece em seu Art. 69, Parágrafo único: “Lei complementar disporá sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal.” Dessa forma, o processo legislativo é regulamentado pelos Arts. 69 a 76 da LODF e pela Lei Complementar nº 13/1996. Mas não é só. Cabe ao parlamentar atentar para um terceiro instrumento, o Regimento Interno, ato administrativo normativo que guia-o em toda e qualquer questão do dia-a-dia legislativo. Regido por esse conjunto de normas, o processo legislativo flui não pelo desejo e urgência de cada um dos membros do Legislativo, mas tão somente por prazos e etapas que independem de paixões.

Pelo Art. 7º, da Lei Complementar nº 13/1996: “O processo de elaboração das leis compreende as seguintes etapas: I – iniciativa; II – emendas; III – discussão; IV – deliberação; V – sanção ou veto; VI – promulgação; VII – publicação.” Já o Título VI, do RICLDF, estabelece as regras do jogo para a apreciação das proposições, considerando: I – recebimento, numeração e publicação; II – tramitação conjunta; III – distribuição; IV – inclusão na Ordem do Dia; V – turnos; VI – interstício; VII – regime de tramitação; VIII – preferência; IX – destaque; X – prejudicialidade; XI – discussão; XII – votação; XIII – redação do vencido, redação final e autógrafos; XIV – veto; XV – matérias sujeitas a disposições especiais.

Mostra-se evidente a complexidade do processo legislativo. Complexidade que exige disciplina, tempo e reflexão. Se o pesquisador procurar estabelecer em dias o mínimo necessário para que um projeto transforme-se em lei<sup>82</sup>, tomando o menor prazo possível, aquele atribuído aos projetos em regime de urgência solicitados pelo Governador, tal prazo deveria ser de não menos do que cinco dias úteis, levando-se em consideração os Arts. 163 e 165 do RICLDF. Porém, há evidências de conflito entre as regras constituídas e a prática, uma

---

<sup>82</sup> Apesar da lei entrar em vigor a partir da data da sua publicação no DODF, neste estudo o tempo de tramitação considerado vai até a data de promulgação. Tal procedimento justifica-se posto ser a publicação um ato mecânico que extrapola a vontade do legislador.

vez que: “Era costume na Casa chegar um projeto às 14 horas e às 16 horas ele estar aprovado.” (Neto, 2007). Aprovar um projeto no mesmo dia da sua leitura seria ignorar por completo os prazos e etapas do processo legislativo. Mas o fato é que realmente existem projetos que foram promulgados no mesmo dia das suas respectivas leituras em Plenário.

Já na 1ª Legislatura é possível detectar projetos que transformaram-se em lei em menos de 24 horas. Foram sete ao todo. Durante a 2ª Legislatura houve somente um caso – no seu primeiro quarto – o que poderia levar a crer que tal procedimento tenderia a desaparecer, mas não foi dessa forma. Na 3ª Legislatura está o pico do evento: 18 PLs em tal situação. A partir da 4ª Legislatura a prática perde força, conforme consta no quadro abaixo:

Quadro 13

CLDF – Projetos de Lei promulgados em menos de 24 horas – 1991 a 2007

Legislatura	PL	Leitura/Promulgaçã o	Lei
Primeira	275/1991	29/11/1991	188/1991
Primeira	400/1992	24/04/1992	256/1992
Primeira	1.009/1993	30/08/1993	523/1993
Primeira	1.444/1994	24/08/1994	751/1994
Primeira	1.455/1994	14/09/1994	764/1994
Primeira	1.483/1994	07/11/1994	785/1994
Primeira	1.485/1994	07/11/1994	786/1994
Segunda	877/1995	13/11/1995	952/1995
Terceira	726/1999	02/09/1999	2.432/1999
Terceira	731/1999	02/09/1999	2.433/1999
Terceira	735/1999	02/09/1999	2.431/1999
Terceira	826/1999	15/10/1999	2.460/1999
Terceira	1.095/2000	15/02/2000	2.528/2000
Terceira	1.511/2000	06/09/2000	2.587/2000
Terceira	1.569/2000	28/09/2000	2.598/2000
Terceira	1.702/2000	05/12/2000	2.634/2000
Terceira	1.757/2000	14/12/2000	2.641/2000
Terceira	1.758/2000	14/12/2000	2.642/2000
Terceira	1.803/2000	28/12/2000	2.654/2001
Terceira	2.171/2001	27/06/2001	2.732/2001
Terceira	2.375/2001	11/10/2001	2.788/2001
Terceira	2.424/2001	31/10/2001	2.814/2001
Terceira	2.936/2002	09/04/2002	2.940/2002
Terceira	3.106/2002	03/07/2002	2.998/2002
Terceira	3.129/2002	29/08/2002	3.071/2002
Terceira	3.138/2002	11/09/2002	3.072/2002
Quarta	1.480/2004	26/08/2004	3.434/2004

---

Fonte: Sistema LEGIS/CLDF; <www.cl.df.gov.br> (compilação do autor)

Há ainda um agravante. Se para um único PL já seria inaceitável vê-lo transformar-se em lei durante o transcorrer de uma e somente uma sessão, o que dizer da leitura e aprovação concomitantes de dois ou até mesmo três PLs na mesma sessão? Atentando-se para o Art. 100, do RICLDF, qual seja: “As sessões ordinárias terão normalmente a duração de quatro horas...”, a anomalia se agiganta. Veja-se a sessão ocorrida em 02/09/1999, nela foi possível realizar todas as etapas do processo legislativo para três PLs, partindo das respectivas leituras e chegando nas respectivas aprovações. Se a sessão durou quatro horas, foram oitenta minutos para cada um dos projetos sofrer: leitura, publicação, pareceres, discussões, votações.

Não é tudo. Retome-se aquela auditoria cujos resultados foram apresentados em setembro de 2003, através dela outros problemas foram identificados no processo legislativo:

Proposições relatadas pelo próprio autor; [...] ausência de registro de leitura de projeto em plenário, ausência de relatório do veto, equívoco na distribuição de proposições das comissões - às vezes, deveria ir para uma comissão e foi para outra -; prazos não cumpridos pelas comissões - parecer do relator fora do prazo -; falta de acompanhamento, pela Câmara, de projetos encaminhados ao Governador para manifestação; ausência de demonstrativos legalmente exigidos na instrução de processos; redação final que não contempla, na ementa, emendas ao projeto aprovado durante o processo; morosidade na tramitação dos processos em unidades administrativas; data do despacho da assessoria de plenário e distribuição para inclusão de projetos em sessão extraordinária posterior à data de realização da própria sessão; ausência de folhas nos autos; registro manuscrito de números de projeto em folhas de votação impressas - as folhas já estão impressas com o número de votação daquela sessão e aparece um registro manuscrito-; rasuras em folhas de votação; rasuras nas datas de leitura da proposição em plenário; folha de votação de parecer sem registro do resultado. Outra constatação foi a apreciação do veto fora do prazo legal. Quanto à apreciação de veto, como já disse, verificou-se a inobservância às normas de regência. Vou dar um exemplo só para mostrar o que aconteceu: a mensagem do Governador lida em agosto de 2002, e o veto apreciado em fevereiro de 2003. Isso significa que, ou a Câmara parou ou não houve sobrestamento de pauta. Ou seja, passaram mais de seis meses após a Casa ter sido informada da oposição do veto. Da mesma forma, houve ocorrência de veto comunicada à Câmara em maio de 2002 e somente votado em novembro de 2002, por meio de decisão judicial. (NOTA TAQUIGRÁFICA M092603, 2003, p. 7-8).

Como se vê, os problemas foram encontrados em todas as etapas do processo legislativo, não só os prazos foram desconsiderados, todo o fluxo estabelecido pela legislação sofreu violação.

Fecha-se a análise do componente pela congregação dos dados apurados, acrescentando-se o índice, conforme pode ser verificado na página que se segue.

Tabela 13  
Aderência às regras constituídas\*

Ano	Suspensão de eficácia/ADIns (%)	Tramitação ferindo os prazos estabelecidos	Índice
1991	3,57	1	Médio
1992	1,67	1	Médio
1993	1,74	1	Médio
1994	3,76	4	Baixo
1995	7,05	1	Baixo
1996	5,90	0	Baixo
1997	11,64	0	Baixo
1998	12,92	0	Baixo
1999	8,81	4	Baixo
2000	13,53	7	Nulo
2001	13,20	3	Baixo
2002	28,74	4	Nulo
2003	9,52	0	Baixo
2004	13,10	1	Baixo
2005	16,22	0	Baixo
2006	6,99	0	Baixo
2007	0,64	0	Alto

\* As regras para a construção do índice encontram-se no Apêndice F.

Fonte: Melo, 2007; Sistema LEGIS/CLDF

Em dois anos o índice foi nulo: 2000 e 2002. No primeiro caso porque é ali onde encontra-se o maior número de tramitações irregulares, sete no total. Já 2002 foi o ano em que as ADIns superaram os 25% da legislação produzida. O índice é baixo na maioria dos casos, e isso se dá por dois motivos, ou porque a suspensão de eficácia estava acima de 5%, ou porque mais de uma tramitação irregular pode ser identificada no período. O índice médio aparece para três anos da 1ª Legislatura, quando as ADIns eram inferiores a 5% do total da legislação produzida e somente um caso, para cada ano, subestimou o tempo mínimo de tramitação. Somente em 2007 o índice é tido como alto, posto não haver projeto que tenha tramitado abaixo do tempo permitido e também porque o percentual de suspensões de eficácia aproxima-se do zero.

#### 6.4 Complexidade

Volte-se agora para a divisão e a especialização do trabalho legislativo. Estas acontecem através da criação de comissões que foquem em determinadas competências. Poucas comissões, cada qual com muitas competências, é indicativo de baixa complexidade. Comissões sem corpo técnico especializado e experiente, também apontam para baixa complexidade. O RI de 1991 definira quatro Comissões Permanentes: CCJ, CEOF, CAS e CDDHC. Tal restrição só poderia provocar excesso de competências: 16 para a CCJ; 25 para a CEOF; 12 para a CAS e outras 12 para a CDDHC. Com o passar dos anos ajustes mostraram-se necessários. Em 1996, a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar era criada. A 3ª Legislatura também contribuiu para alterar o quadro. Sob a sua regência, quatro comissões nasceriam: CAF, CDC, CDESCTMA e CESS, além de fundir CEDP e CDDHC em uma sigla difícil de decorar: CDDHCEDP. No último quarto da legislatura ainda seria desmembrada a CESS em: Comissão de Educação e Saúde e Comissão de Segurança. Em 2003 – primeiro ano da 4ª Legislatura – a CDESCTMA ganharia mais uma área de atuação: Turismo, passando a ser conhecida como CDESCTMAT. O Quadro 14 apresenta tais alterações.

As nove Comissões Permanentes que hoje atuam na CLDF ainda permitiriam desmembramentos, não fosse o número reduzido de assentos na Casa distrital. Um Legislativo que atua com 24 parlamentares, contando com cinco titulares em cada Comissão, enfrenta limites óbvios quando o intuito é dilatar o número de comissões. Dentre as Assembléias que possuem o mesmo número de parlamentares que a CLDF – 24 – a do Mato Grosso do Sul conta com a maior quantidade de Comissões Permanentes: quatorze, seguida dos parlamentos estaduais do Mato Grosso e Sergipe, com treze cada.

Quadro 14  
CLDF – Criação e Extinção de Comissões Permanentes – 1991 a 2007

Sigla	Descrição	Criação	Extinção
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça	Art. 23 do RI de 1991	---
CEOF	Comissão de Economia, Orçamento e Finanças	Art. 23 do RI de 1991	---
CAS	Comissão de Assuntos Sociais	Art. 23 do RI de 1991	---
CDDHC	Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	Art. 23 do RI de 1991	Resolução 169 de 2000
CEDP	Comissão de Ética e Decoro Parlamentar	Resolução 110 de 1996 Capítulo IV	Resolução 169 de 2000
CESS	Comissão de Educação, Saúde e Segurança	Resolução 167 de 2000 Art. 58	Resolução 177 de 2002
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor	Resolução 167 de 2000 Art. 58	---
CDDHCEDP	Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar	Resolução 167 de 2000 Art. 58	---
CAF	Comissão de Assuntos Fundiários	Resolução 167 de 2000 Art. 58	---
CES	Comissão de Educação e Saúde	Resolução 177 de 2002	---
CS	Comissão de Segurança	Resolução 177 de 2002	---
CDESCTMA	Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente	Resolução 181 de 2002	Resolução 200 de 2003
CDESCTMAT	Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo	Resolução 200 de 2003	---

Fonte: Distrito Federal, 2007; Resoluções CLDF (Compilação do autor)

Sobre o número de reuniões que cada Comissão Permanente realiza, como era de se esperar, as que se destacam são a CCJ e a CEOF. Tome-se, a título de exemplo, o ano de 2007, nele aconteceram mais de 150 reuniões, variando entre doze, no caso da Comissão de Defesa do Consumidor, até 37 para a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças. O quadro abaixo apresenta o apanhado.

Quadro 15  
CLDF – Reuniões das Comissões Permanentes – 2007

Comissão	Reunião	Data	Horário
CAS	1ª Extraordinária	26/02	10h00min – 10h45min
	11ª Ordinária	07/11	10h20min – 12h02min
	9ª Extraordinária	12/12	10h07min – 12h01min
CDC	1ª Extraordinária	27/02	09h30min – 11h04min
	9ª Ordinária	18/09	14h45min – 14h48min
	11ª Ordinária	27/11	10h10min – 10h39min
CES	1ª Extraordinária	28/02	10h00min – 10h43min
	8ª Extraordinária	18/10	14h25min – 15h01min
	9ª Ordinária	17/09	14h58min – 14h59min
CEO F	1ª Ordinária	28/02	14h30min – 15h01min
	21ª Extraordinária	14/12	20h50min – 22h39min
	16ª Ordinária	11/12	11h00min – 11h09min
CS	1ª Extraordinária	16/02	10h00min – 10h50min
	2ª Extraordinária	08/03	09h30min – 10h34min
	12ª Ordinária	14/11	10h00min – 10h01min
CDDHCEDP	1ª Extraordinária	01/03	14h00min – 15h14min
	6ª Ordinária	26/09	14h00min – 15h09min
	15ª Extraordinária	04/12	14h34min – 15h02min
CCJ	1ª Extraordinária	15/02	10h00min – 10h29min
	3ª Extraordinária	17/05	18h20min – 21h13min
	30ª Ordinária	11/12	10h15min – 10h16min
CDESCTMAT	1ª Extraordinária	26/02	10h00min – 15h34min
	10ª Extraordinária	27/08	15h50min – 16h03min
	7ª Ordinária	19/11	15h15min – 15h45min
CAF	1ª Ordinária	26/02	10h00min – 10h42min
	9ª Ordinária	01/10	11h00min – 11h02min
	7ª Extraordinária	04/12	10h55min – 11h51min

Fonte: CLDF – Notas taquigráficas (compilação do autor)

Complexidade, como afirmado anteriormente, exige corpo técnico especializado e experiente. Exige, da mesma forma, estrutura física adequada, sistemas informatizados e padronização de rotinas.

Como em qualquer outra área do legislativo brasileiro, as Comissões Permanentes estão repletas de cargos em comissão, realidade que compromete a especialização. Seus postos-chave são ocupados por indicação política e não técnica, a reportagem abaixo deixa clara a situação:

Dentro das comissões temáticas na Câmara Legislativa, o cargo mais importante depois da presidência — exercida por um deputado distrital — é a secretaria. O posto está entre os mais bem pagos no organograma de cargos comissionados da Casa, R\$ 7 mil. Valdira Lucila dos Santos é uma das oito pessoas que conseguiram a posição. Indicada pelo deputado licenciado Paulo Roriz (DEM), ela comanda a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (Ceof), um dos setores mais importantes na estrutura do órgão, por onde passam as propostas orçamentárias do governo e onde são preparadas as emendas dos parlamentares. Pelo grau de responsabilidade exigido na Ceof, a agenda de compromissos de Valdira na Câmara Legislativa deveria ser cheia. Mas a funcionária quase nunca aparece no local de trabalho. É vista poucas vezes ao mês, em geral, no dia de assinar o ponto. O presidente da Ceof, Cristiano Araújo (PTB), conhece o ritmo de trabalho da servidora. Revela, no entanto, que herdou a estrutura do seu antecessor, Paulo Roriz. “A funcionária estava lá na última quarta-feira e eu até falei para ela aparecer mais. Da minha parte, não dá para fazer nada porque o caso dela tem que ser resolvido com Paulo Roriz ou com a presidência da Casa. Não posso é brigar com deputado por conta disso”, disse o parlamentar. (TAHAN, 2008).

Dessa forma, o que ocorre é a organização da comissão ficar a mercê daquele que a dirige. Em 2005 foi criada uma Comissão Especial para apurar irregularidades na redação final de dois projetos. A leitura da ata de uma das reuniões desta Comissão Especial esclarece o quanto dependente do seu presidente está a organização de uma Comissão Permanente:

Deputada - Tive uma atenção muito especial com a redação final quando presidi esta comissão. Ela funcionava com tudo misturado, numa sala muito menor do que esta. Era processo que não acabava mais em cima de um monte de coisa, coisa que não era arquivada, coisa de Deputado que já morreu, de Deputado que está na Câmara Federal, de Deputados que mudaram de Brasília, de Deputados que não estavam mais aqui. Todos os processos ficavam aqui dentro. Eu tive o trabalho de fazer toda a seleção e de promover o arquivamento. Havia denúncias caducando contra Deputados, uma confusão danada. Eu fiz um grande trabalho, prestei um bom serviço a esta comissão. E uma das coisas que fiz foi separar a redação final da comissão, porque é um setor específico da CCJ, um setor separado.

Servidora - Existia uma comissão de redação separada da CCJ? Já existiu?

DEPUTADA - Já.

Servidora - A senhora poderia me dizer por que não existe mais?

DEPUTADA - Já existiu.

Servidora - Por que não existe mais?

DEPUTADA - Não sei. Enquanto eu presidi, existiu. Eu fiz questão de fazer uma divisória aqui na sala - tem até hoje - para separar: lá era a redação final; para lá só tinha acesso o pessoal da redação final. Antes era tudo confuso, tudo misturado. Você não sabia quem era quem e onde estava o processo.

Servidora - Agora está tudo confuso de novo. (NOTA TAQUIGRÁFICA B120805, p. 45).

Quanto ao problema da estrutura física, deve-se observar que até a presente data a CLDF continua a atuar em um imóvel que não foi projetado para abrigar um parlamento. O endereço definitivo da Câmara distrital ainda é uma pendência, fato que influencia o grau de complexidade da Casa. A questão do espaço físico inadequado sempre é levantado, como pode ser percebido pela primeira reunião da CAS, em 1999, reunião em que os membros da Comissão Permanente definem o cronograma de encontros:

Com relação ao processo legislativo, precisamos definir dia e horário de nossas reuniões. Hoje é o único dia em que esta sala está vaga [...] Portanto, só nos sobra a terça-feira, pela manhã ou à tarde, já que essa sala é comum às Comissões. (NOTA TAQUIGRÁFICA A032399, p. 3 e 7).

Quanto à padronização de rotinas e o uso de um sistema informatizado que monitore o fluxo percorrido pelos projetos nas Comissões Permanentes, eles não existem. É evidente que um sistema de *workflow* só será possível quando a padronização existir, e tal padronização parece ser uma meta inalcançável. Em entrevista com um servidor efetivo, lotado na Divisão de Apoio às Comissões, quando questionado sobre qual seria a maior dificuldade para o adequado funcionamento das comissões, sua resposta apresentaria, cinco anos depois, os mesmos problemas apontados em 2003, pela auditoria operacional já mencionada anteriormente, a saber:

Acho que seria um manual de procedimentos administrativos, não político (isso seria particular do parlamentar), em que as comissões pudessem se orientar e obedecer um procedimento e servidores efetivos lotados e em exercício nas comissões (pois existe [*sic*] servidores lotados em outras unidades e que estão em caráter transitório (emprestado) ou servidor efetivo lotado na comissão por causa da gratificação), para poder transmitir aos novos comissionados o efetivo trabalho e também um sistema de acompanhamento de proposições moderno. (Anônimo).

Ainda sobre complexidade, uma Comissão Geral foi realizada, em 2000, para discutir o processo legislativo, levantando um aspecto que não deve ser ignorado: a convocação de

Sessões Extraordinárias em excesso. Pode-se questionar em que medida uma Sessão Extraordinária afetaria a complexidade dos trabalhos. A resposta está no Art. 163, Parágrafo 2º, do RICLDF, o qual estabelece que: “Considera-se urgente a matéria incluída na Ordem do Dia de sessão extraordinária”. Dessa forma, todo e qualquer projeto que conste de Sessão Extraordinária escapa de diversas formalidades regimentais – pelo seu caráter de urgência – o que geralmente implica em votação sem uma minuciosa análise da questão. Atente-se para alguns trechos da ata da Comissão Geral citada acima:

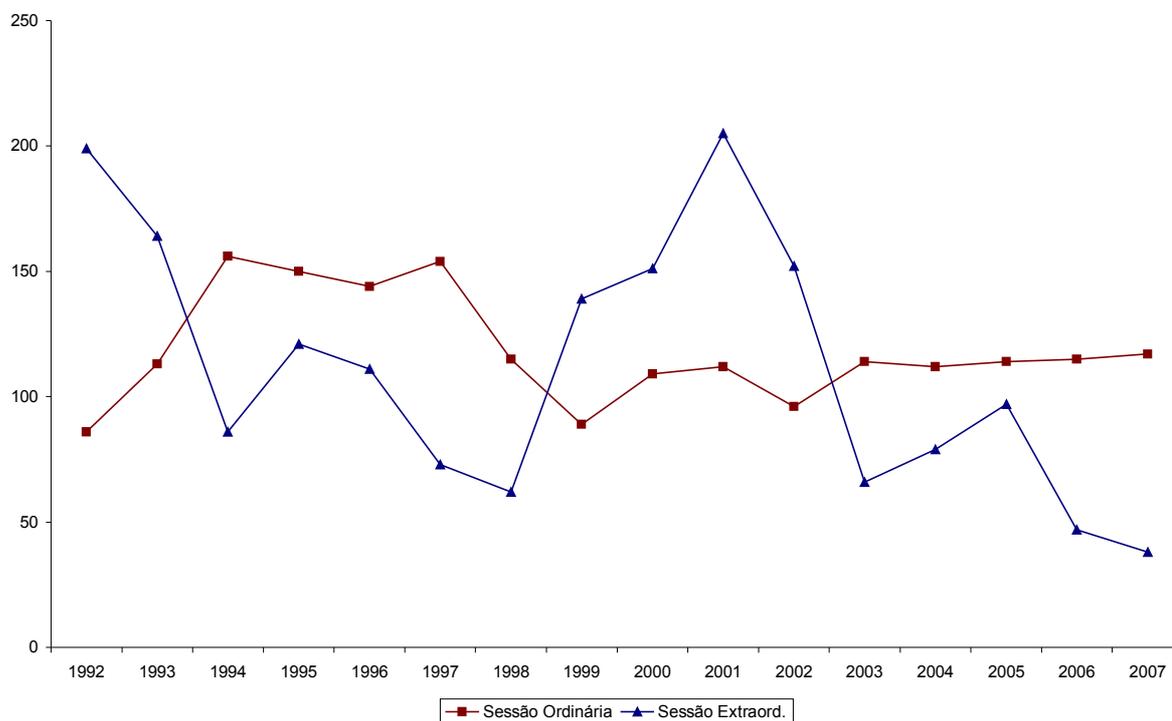
[...] a própria avaliação e análise do processo legislativo prevê que esta Casa está fazendo uma inversão desse processo quando trabalha sob o regime de convocação extraordinária sem seguir a tramitação legal, em que as comissões têm papel fundamental [...] Não se pode deixar de relevar que a discussão necessariamente aprofundada de tais temas requerem, em primeiro lugar, um grau de especialização que, infelizmente, com a atual formatação das comissões hoje existentes na Casa, não é possível, uma vez que criadas em outro momento histórico, e, em segundo lugar, uma nova forma de realização de sessões extraordinárias, uma vez que a realização de tais sessões, sem o prévio e razoável prazo para conhecimento da pauta com os devidos anexos e informações necessárias à análise das matérias, em muito prejudica as discussões, especialmente naquelas matérias de maior envergadura [...] Nós, ao longo do ano passado, tivemos uma série de leis aprovadas em sessões extraordinárias, quando os pareceres eram dados às pressas. Assim, vários projetos aprovados nesta Casa não tiveram o necessário aprofundamento do seu debate, da sua discussão e do seu aperfeiçoamento, que é o papel das comissões permanentes: aprofundar o debate para que as proposições legislativas dos Parlamentares e do Executivo sejam aperfeiçoadas [...] É preciso, Sr. Presidente, dentro dessa discussão que tivemos, que tratemos de um assunto importante que foi abordado, que é a redução das sessões extraordinárias. Temos que colocar as discussões dentro das comissões em primeiro lugar. As discussões feitas em sessões extraordinárias, quando o projeto ainda não foi analisado dentro das comissões, faz com que corramos um risco maior de dar um voto mais apressado, mais açodado, sem uma análise mais técnica e mais aprofundada da matéria. (NOTA TAQUIGRÁFICA O022400, p. 3-5, 24 e 28).

A ata deixa claro o prejuízo provocado pelo uso excessivo de um recurso que, como o próprio nome explicita, deveria ser extraordinário. Com a Sessão Extraordinária a discussão tende a deslocar-se das Comissões Permanentes para o Plenário, comprometendo em muito o componente complexidade. Pelo gráfico abaixo é possível comparar o número de Sessões Ordinárias com o número de Sessões Extraordinárias, por ano legislativo<sup>83</sup>. 1992 foi o ano em que mais abusou-se do recurso: as Sessões Extraordinárias corresponderam a 231% das Ordinárias. As Extraordinárias ainda superaram as Ordinárias nos anos de: 1993, 1999, 2000, 2001 e 2002.

---

<sup>83</sup> O ano de 1991 não foi contemplado posto não haver ainda o Diário da Câmara Legislativa.

Gráfico 5  
CLDF – Sessões Ordinárias e Extraordinárias



Fonte: CLDF, Diários da Câmara Legislativa (compilação do autor).

Levando-se em consideração tudo o que foi visto acima, torna-se possível, neste ponto, definir o índice do componente complexidade, conforme foi realizado para os componentes já apreciados. A presença de cargos de indicação política no interior das Comissões Permanentes, o inadequado espaço físico, bem como a ausência de padronização das rotinas, todos esses fatores puxam para baixo o índice de complexidade, durante todo o período em análise. O que varia com o tempo é a criação de novas Comissões Permanentes e o número de Sessões Extraordinárias. O resultado pode ser visto na tabela abaixo. Considerou-se o índice nulo quando o número de Comissões Permanentes estava em 4 e o percentual de Sessões Extraordinárias acima de 100%. O índice assume valor baixo quando as Sessões Extraordinárias variam entre 45% e 100%. O índice só atinge o valor médio para: 2006 e 2007.

Tabela 14  
Complexidade

Ano	Sessões		Índice
	Nº de Comissões Permanentes	Extraordinárias (%)*	
1991	4	NA	Nulo
1992	4	231,40	Nulo
1993	4	145,13	Nulo
1994	4	55,13	Baixo
1995	4	80,67	Baixo
1996	5	77,08	Baixo
1997	5	47,40	Baixo
1998	5	53,91	Baixo
1999	5	156,18	Baixo
2000	6	138,53	Baixo
2001	6	183,04	Baixo
2002	9	158,33	Baixo
2003	9	57,89	Baixo
2004	9	70,54	Baixo
2005	9	85,09	Baixo
2006	9	40,87	Médio
2007	9	32,48	Médio

Percentual tendo como base o número de Sessões Ordinárias do ano.

NA – Não Apurado.

Fonte: CLDF – notas taquigráficas; Resoluções (compilação do autor).

## 6.5 Pluralismo

Qualquer instância deliberativa requer coordenação. Uma simples reunião de condomínio não tem início sem a composição de uma mesa que dirigirá os trabalhos. Antes da assembléia condominial deliberar sobre a sua pauta, escolhe-se, dentre os presentes, o condômino que presidirá a assembléia e um segundo, que atuará como secretário. Uma vez composta a mesa, cabe ao presidente escolhido dirigir a reunião de acordo com a pauta previamente estabelecida. No legislativo não é diferente, em qualquer nível: municipal, estadual, distrital ou federal, sempre haverá uma Mesa Diretora. Cabe a ela dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Casa. De acordo com o arranjo estabelecido no Regimento Interno, a Mesa terá mais ou menos membros, mais ou menos funções por cargo. Dessa forma, seu presidente poderá possuir força insuperável, ou simplesmente ter o poder necessário para conduzir e coordenar os trabalhos.

Descartando a suplência, a Mesa de um legislativo tende a flutuar entre cinco e nove membros. A do Senado conta com: Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários<sup>84</sup>; a da ALERJ é composta por: Presidente, quatro Vice-Presidentes e quatro Secretários<sup>85</sup>; já a Câmara Municipal de Campinas conta com: Presidente, dois Vice-Presidentes e dois Secretários<sup>86</sup>. A CLDF, desde o seu primeiro Regimento Interno, sempre contou com cinco membros no seu órgão diretor colegiado, enquadrando-se no conjunto de legislativos com o menor número de cargos na Mesa Diretora. É importante ressaltar outra característica, a Casa distrital só possui um Vice-Presidente, enquanto Secretários são em número de três<sup>87</sup>. Tal desenho possibilita uma maior concentração de poder nas mãos do Presidente, não só pelo número enxuto de membros, mas também porque os cargos notoriamente menos importantes, aqueles do Secretariado, superam em número o cargo intermediário, o de Vice-Presidente.

E o que dizer das respectivas atribuições? O arranjo definido pelo RICLDF realmente potencializaria o cargo do Presidente, ou, contrariamente, haveria um equilíbrio entre as atribuições dos membros da Mesa? Sem embargo, já pelo primeiro Regimento é possível perceber que as diferenças são profundas. Ao Presidente eram atribuídas 53 competências; quanto ao Vice-Presidente e aos Secretários, o RI de 1991 não explicitara atribuições<sup>88</sup>, apenas mencionara que exerceriam atividades estabelecidas pela Mesa. Uma vez instituído o novo Regimento, as atribuições não mudariam de forma significativa. Apenas ao Vice-Presidente fora acrescido a competência de promulgar leis, além da equiparação em relação aos Secretários, no que diz respeito às atividades legislativas. No entanto, viu-se o poder do Presidente acrescido. Funções que eram da Mesa, pelo RI de 1991, passaram a ser de exclusividade do Presidente. O caminho inverso, qual seja, a transferência de atribuições do

---

<sup>84</sup> RISF, Art. 46

<sup>85</sup> RIALERJ, Art. 17, § 1º

<sup>86</sup> [www.camaracampinas.sp.gov.br/camara/mesa-diretora](http://www.camaracampinas.sp.gov.br/camara/mesa-diretora)

<sup>87</sup> RI de 1991, Art. 13; RI de 2000, Art. 9º

<sup>88</sup> A competência do Vice-Presidente de substituir o Presidente em suas faltas e impedimentos, por ser óbvia, não é considerada acima. Cabe salientar que o RI de 1991 menciona atividades administrativas que serão estabelecidas pela Mesa para o Vice-Presidente, porém expande o horizonte para os Secretários, posto mencionar para tais cargos atividades legislativas e administrativas (Arts. 16 e 17).

Presidente para a Mesa, também aconteceram, porém em menor número, conforme listado no quadro a seguir.

Quadro 16  
CLDF – Alteração de atribuições do Presidente da Mesa Diretora

Competência	RI de 1991		RI de 2000	
	Atribuição	Norma	Atribuição	Norma
Prover os cargos e as funções administrativas da Câmara Legislativa;	Mesa	Art. 13, inciso II, alínea h	Presidente	Art. 42, § 1º, inciso X
Requisitar servidores da administração pública direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para quaisquer de seus serviços;	Mesa	Art. 13, inciso II, alínea i	Presidente	Art. 42, § 1º, inciso VIII
Assinar contratos, convênios, acordos ou assemelhados, em nome da Câmara Legislativa;	Mesa	Art. 13, inciso II, alínea p	Presidente	Art. 42, § 1º, inciso XI
Instaurar sindicância, processo administrativo disciplinar e tomada de contas especial, na forma da legislação vigente;	Mesa	Art. 13, inciso II, alínea r	Presidente	Art. 42, § 1º, inciso XII
Determinar arquivamento de relatório ou parecer de Comissão Especial ou de Inquérito que não haja concluído com apresentação;	Presidente	Art. 15, inciso II, alínea c	Mesa	Art. 39, § 1º, inciso IX
Conceder licença a Deputado Distrital;	Presidente	Art. 15, § 1º, inciso IV	Mesa	Art. 39, § 2º, inciso IV
Proferir decisão em sindicância e processo administrativo disciplinar;	-	-	Presidente	Art. 42, § 1º, inciso XIII
Tomar conhecimento da prestação e tomada de contas, inclusive a tomada de contas especial, e sobre elas emitir pronunciamento, na forma da Lei Orgânica;	-	-	Presidente	Art. 42, § 1º, inciso XIV
Autorizar a retomada de tramitação e arquivar proposição.	Mesa	Art. 13, inciso I, alínea f	Presidente	Art. 42, § 1º, inciso XV

Fonte: Distrito Federal, 1991; Distrito Federal, 2007

A CLDF conta com somente 24 deputados distritais. Aos olhos do leigo poderia parecer uma Casa onde três ou quatro partidos, quem sabe meia dúzia deles, atuariam em cada legislatura. Tal cenário nunca se deu. Na 2ª Legislatura, aquela com o menor número de partidos empossados, dez deles se fizeram presentes no primeiro dia da legislatura. No extremo oposto está a 1ª Legislatura, contando com quatorze partidos na abertura dos seus trabalhos. Então, a realidade flutua entre dez e quatorze partidos. Se cada um deles fosse atuar de forma independente, seria possível imaginar inúmeras situações de paralisia decisória. A solução para reduzir os custos de negociação é a institucionalização das lideranças e a formação de blocos parlamentares.

Desde seu primeiro Regimento Interno, a CLDF contempla lideranças e blocos parlamentares. Cabe ao líder falar pelos liderados, onde tanto blocos parlamentares como partidos independentes têm o direito a um líder. Uma vez reunidos em bloco, os partidos perdem o líder partidário e ganham o líder do bloco parlamentar. É interessante notar que há limite mínimo para a criação de um bloco: três parlamentares. Um segundo aspecto a salientar é a ausência de restrições ao deputado sem partido. Nada impede que ele venha a compor um bloco parlamentar, uma vez que a exigência é de três deputados distritais e não de três partidos políticos. No quadro a seguir constam as diferenças.

Quadro 17	
CLDF – Das Lideranças e dos Blocos Parlamentares	
RI 1991	RI 2000
Art. 10, § 1º - Escolha do líder no início da 1ª e da 3ª sessões legislativas ordinárias.	Art. 31, § 1º - Escolha do líder no início de cada sessão ordinária.
Art. 10, § 3º - Os Líderes e os Vice-Líderes não poderão integrar a Mesa Diretora.	Não há restrição.
Não previa o Colégio de Líderes.	Art. 32, III – tomar parte nas reuniões do Colégio de Líderes.

Fonte: Distrito Federal, 1991; Distrito Federal, 2007

Como apresentado no quadro acima, o Regimento Interno de 1991 não previa o Colégio de Líderes, tal avanço deu-se na reelaboração do Regimento. A partir do ano 2000, o novo Regimento Interno trouxe, nos Arts. 34 a 37, as regras sobre o Colégio de Líderes. Cabe a ele deliberar sobre assuntos encaminhados pelo Plenário, Mesa Diretora, Comissão ou qualquer deputado. Suas deliberações devem ocorrer por consenso, quando não for possível, adota-se o critério da maioria, onde o voto de cada líder corresponde ao peso da respectiva bancada. Com o Colégio de Líderes a Casa ganha em complexidade, uma vez que um novo espaço para articulação, debate e deliberação se apresenta. Através do Colégio de Líderes valoriza-se o papel do líder e reduz-se os custos de negociação, uma vez que diversas questões podem ser resolvidas por um grupo reduzido de parlamentares, estes imbuídos de legitimidade suficiente para ver suas decisões acatadas pelas respectivas bancadas ou blocos.

O Colégio de Líderes é notório recurso para contrabalançar, ou ao menos reduzir, o poder supremo do Presidente da Mesa. Na CLDF, ele só viria a se tornar uma possibilidade real a partir do RI de 2000, conforme já mencionado nas páginas acima. Porém, quais seriam as suas atribuições? Reza o Art. 36: “Compete ao Colégio de Líderes: I – deliberar sobre assuntos levados à sua consideração: a) pelo Plenário; b) pela Mesa Diretora; c) por Comissão; d) por qualquer Deputado Distrital; II – elaborar a agenda mensal”. Mas o papel preponderante aparece quando o Regimento lista as competências do Presidente da Mesa, no Art. 42, inciso I, alínea r: “organizar, *ouvido o Colégio de Líderes*, a agenda com previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados;”. E ainda, agora no inciso II, alínea f: “convocar e reunir, periodicamente, *o Colégio de Líderes* [...] para avaliação dos trabalhos da Casa, exame das matérias em trâmite e adoção das providências necessárias ao bom andamento das atividades legislativas;”

Percebe-se a direta interferência do Colégio de Líderes na atuação do Presidente da Mesa; limitando-a. No que diz respeito à agenda de proposições a serem analisadas, cabe ao

Presidente organizá-la, porém, ouvido o Colégio de Líderes. No que diz respeito ao exame das matérias em trâmite, cabe ao Presidente convocar e reunir o Colégio de Líderes para tal. Sem embargo, os atributos inscritos no Regimento não se encerram em mera formalidade teórica. Trata-se de instância que reduz os custos embutidos no processo decisório, bem como órgão capaz de permitir voz à minoria. O quadro a seguir traz alguns exemplos de menção ao Colégio, no transcorrer do tempo e em situações diversas.

Quadro 18  
CLDF – Referências ao Colégio de Líderes

Texto	Evento	Data
Sr. Presidente, na última reunião da Presidência com o <b>Colégio de Líderes</b> e a Mesa Diretora, discutimos exatamente essa questão do <i>quorum</i> e de como se iniciam as sessões. Ficou decidido que o Presidente desta Casa [...] realizaria ainda esta semana uma reunião com a Mesa Diretora e com o <b>Colégio de Líderes</b> para que pudéssemos discutir algumas alterações regimentais.	Sessão Ordinária	16.fev.2000
Sr. Presidente, solicito a retirada da pauta do Item nº 12, que trata de destinação para posto de gasolina, uma vez que já tomamos posição sobre esta matéria no <b>Colégio de Líderes</b> .	Reunião da CCJ	26.mar.2001
O projeto está aí para ser votado tal qual está; qualquer emenda apresentada terá de passar pelo <b>Colégio de Líderes</b> . Temos uma hierarquia em nossa organização parlamentar que tem de ser respeitada; não podemos entrar em plenário sem conhecimento de pauta e, muito menos, sem conhecimento das propostas a serem votadas.	Sessão Extraordinária	08.mai.2002
A segunda sugestão - que vou levar ao <b>Colégio de Líderes</b> e ao Presidente - é que nas audiências públicas possamos fazer como está sendo feito em relação ao horário e às datas das reuniões ordinárias. Que possamos fazer em conjunto.	Reunião da CDDHCEDP	24.fev.2003
Portanto, quero dizer a V.Exa. que fui favorável à matéria, mas posso mudar de idéia de acordo com a discussão no <b>Colégio de Líderes</b> e com a votação individual em plenário.	Reunião da CEOF	16.mar.2003
Aproveitarmos [...] para motivar a Casa a fazer um debate entre comissões, <b>Colégio de Líderes</b> e tudo o mais, com o objetivo de se tomar uma posição sem ser necessário esse voto de protesto de V.Exa., que é muito importante porque muitas vezes aprovamos projetos desnecessários para aumentar o número de leis aprovadas.	3ª Reunião Ordinária da Comissão de Educação e Saúde	02.mai.2005
Sra. Presidente, foi solicitado pela Líder de Governo que fosse ouvida a Mesa Diretora, juntamente com o <b>Colégio de Líderes</b> , para haver uma deliberação mais ampla e, depois, para ninguém dizer que não houve acordo.	1ª Reunião Extraordinária da CAF	09.mar.2006
De outro turno, há em debate a PELO nº 13, que dá nova formatação ao ordenamento territorial do Distrito Federal. Esta PELO vai passar por debate nesta Casa, já acordado no <b>Colégio de Líderes</b> ...	CDESCTMAT Audiência Pública	13.ago.2007

Fonte: CLDF, notas taquigráficas (compilação e grifos do autor)

O Colégio de Líderes torna mais plural o legislativo, mas também é preciso um olhar atento voltado para as comissões. À minoria é garantida participação? E de que forma é feita a distribuição de competências entre: CCJ, CEOF, CAS, CAF, CDC, CDDHCDEDP, CES, CS e CDESCTMAT? O caminho adotado pela CLDF, quanto à formação das comissões, foi o da proporcionalidade: “Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, representação proporcional aos partidos e aos blocos parlamentares que participem da Câmara Legislativa”<sup>89</sup>. Pelo RI de 1991, seus membros poderiam variar entre cinco e sete, à exceção da CDDHC, cuja composição seria fixada pelo Plenário<sup>90</sup>, a partir de 2000, o número de membros efetivos de qualquer Comissão Permanente passa a ser de cinco<sup>91</sup>.

A 1ª Legislatura contava com somente quatro Comissões Permanentes. Cada uma delas com sete titulares, à exceção da CDDHC, que em 1992 contou com onze deputados na condição de membros efetivos. Conforme estabelecido pelo RI de 1991, no seu Art. 25, § 4º, o Presidente da CLDF, bem como o Vice-Presidente, estavam impedidos de participar de qualquer Comissão Permanente. A tabela a seguir traz a distribuição dos titulares em 2002.

Tabela 15  
CLDF – Distribuição dos partidos nas Comissões Permanentes – 1992

Partido	Bancada	CCJ	CEOF	CAS	CDDHC
PTR	10	3	3	3	4
PTB	1	1	-	-	-
PL	2	-	1	1	-
PDT	2	1	-	-	1
PSDB	1	-	1	-	-
PC do B	1	-	-	1	1
PT	5	1	1	2	3
PPS	1	1	-	-	1
SP*	1	-	1	-	1
Total	24	7	7	7	11

\*SP: Sem Partido

Fonte: Diário da Câmara Legislativa, de 28 de outubro de 1992.

<sup>89</sup> O texto é o mesmo, tanto no Art. 21, do RI de 1991, quanto no Art. 55, do RI de 2000. A única diferença está no seu fechamento. No de 1991, constava “Casa”, já o texto de 2000 é alterado para “Câmara Legislativa”.

<sup>90</sup> RI de 1991, Art. 24

<sup>91</sup> RI de 2000, Art. 59

Mesmo desconsiderando-se a composição da CDDHC, ainda assim é possível detectar a presença de todos os partidos, distribuídos entre: CCJ, CEOF e CAS. Vai-se além, o RI de 1991, no seu Art. 26, § 2º, inciso IV, estabelecia: “atendidas as opções de partido ou bloco parlamentar, serão recebidas as dos Deputados sem legenda partidária;”. Sem embargo, até mesmo àquele sem identidade partidária era permitido participar das Comissões Permanentes.

Durante a 2ª Legislatura, mesmo com o surgimento da CEDP, as Comissões Permanentes continuavam a trabalhar com sete titulares cada. Com o RI de 2000, uma vez fixado o número de cinco titulares por Comissão Permanente, o quociente a ser utilizado para o cálculo da proporcionalidade seria o resultado da divisão das 24 cadeiras da CLDF pelo número de membros de cada comissão, ou seja, 24 dividido por 5, resultando em 4,8<sup>92</sup>. A tabela abaixo apresenta a situação das Comissões Permanentes na 2ª Sessão da 4ª Legislatura. Dividindo-se, no caso do PMDB, 10 por 4,8, chega-se ao quociente partidário de 2,08, dando ao partido o direito a dois titulares por Comissão Permanente. Os quocientes partidários de: PFL, PP, PPS e PSB, foram inferiores a um, sendo assim, a prioridade é para as maiores frações.

Tabela 16  
CLDF – Situação para composição das Comissões – 2004

Partido	Bancada	Quociente partidário	Fração obtida	Número de vagas
PMDB	10	2,08	08	2
PT	6	1,25	25	1
PFL	4	0,83	83	1
PP	2	0,41	41	1
PPS	1	0,20	20	-
PSB	1	0,20	20	-

Fonte: Ribeiro, 2005, p. 51.

É evidente que a dinâmica legislativa faz com que tais composições sofram constantes alterações. Surgem blocos, partidos são abandonados, outros crescem em adesões. O Apêndice B apresenta a composição das Comissões Permanentes a cada legislatura.

<sup>92</sup> RI de 2000, Art. 60

Quanto à distribuição de competência entre as Comissões Permanentes, ainda é possível perceber diferença em prestígio e força entre elas. Pelo RI de 1991, todas as competências estavam distribuídas por somente quatro Comissões Permanentes. Com o passar dos anos, novas Comissões foram criadas, rearranjando diversas daquelas atribuições. A CCJ cedeu competências para a CEOF, CAF e CAS. Por sua vez, a CEOF viu transferidas algumas de suas competências para a CDESCTMAT, CAF e CDC. O Apêndice C detalha toda essa dinâmica, mostrando que o resultado final apresenta um arranjo mais coerente. Mas a estratégia de pulverizar o número de comissões não é garantia de equilíbrio de competências entre elas. Em nada adianta um número elevado de comissões sobre defesa de direitos difusos se ao mesmo tempo a Casa contar com somente duas comissões de organização do trabalho legislativo.

Mesmo cedendo competências, duas Comissões detêm força insuperável no DF: CCJ e CEOF. Não só pelo caráter terminativo dos seus respectivos pareceres, mas também porque possuem o maior número de atribuições – mais de quinze cada – dentre elas as mais cobiçadas pelos parlamentares. Na ponta oposta aparecem a CDC e a CS, ambas com meia dúzia de competências. Sem embargo, o presidente da CCJ tem mais força do que o presidente da CDC, CES, CAS ou CDDHCEDP. Da mesma forma, o ocupante do principal cargo da CEOF supera em prestígio e poder seus colegas que comandam a CS, a CAF ou a CDESCTMAT.

Tomando tudo o que foi exposto nesta seção, viabiliza-se a definição do índice de pluralismo, tomando como parâmetros: concentração de poderes nas mãos do Presidente da Mesa Diretora, existência e efetividade do Colégio de Líderes, proporcionalidade dos partidos nas Comissões Permanentes e distribuição de competências entre as Comissões Permanentes. O resultado é a variação do índice entre os valores baixo e médio. Enquanto o Colégio de Líderes não é previsto no RI e as competências estão distribuídas de forma concentrada primeiramente na CEOF e depois na CCJ, o índice é baixo. Em 2000 e no ano seguinte,

apesar do Colégio de Líderes o índice continua baixo porque as competências continuam concentradas e porque as atribuições do Presidente aumentam em mais de 30%. A partir de 2002 o índice assume valor médio, uma vez que a CEOF e a CCJ doam competências para outras Comissões Permanentes. O índice não atinge o valor alto posto a concentração de atribuições nas mãos do Presidente da Mesa Diretora.

Tabela 17  
Pluralismo\*

Ano	Atribuições do Presidente	Colégio de Líderes	Proporção nas Comissões	Competências das Comissões	Índice
1991	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
1992	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
1993	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
1994	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
1995	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
1996	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
1997	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
1998	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
1999	53	Não	Sim	Concentradas	Baixo
2000	71	Sim	Sim	Concentradas	Baixo
2001	71	Sim	Sim	Concentradas	Baixo
2002	71	Sim	Sim	Dispersas	Médio
2003	71	Sim	Sim	Dispersas	Médio
2004	71	Sim	Sim	Dispersas	Médio
2005	71	Sim	Sim	Dispersas	Médio
2006	71	Sim	Sim	Dispersas	Médio
2007	71	Sim	Sim	Dispersas	Médio

\* As regras para a construção do índice encontram-se no Apêndice F.

Fonte: CLDF – notas taquigráficas; Atividades Legislativas (compilação do autor)

## 6.6 Autonomia

O veto é recurso disponível ao chefe do Executivo, tratando-se de poder reativo capaz de barrar um longo processo que visava culminar na sanção de um projeto, transformando-o em lei. O caminho que uma proposição percorre é extenso, sinuoso e incerto. Uma vez aprovado no legislativo, precisa ainda deixar o parlamento e viajar até o Poder Executivo, onde supostamente seria sacramentado. Mas nem sempre isso ocorre, há ainda a possibilidade de um obstáculo no caminho: o veto. Ele pode ser parcial, um tipo de filtro que retira da peça

em análise alguns itens julgados pelo Executivo como inadequados, ou pior, pode assumir sua forma mais radical, o veto total, onde o projeto, na sua íntegra, é recusado por quem deveria sancioná-lo.

A Constituição trata o veto nos seus Artigos 66 e 67. Ali reside a referência ao tema para as Cartas estaduais e Leis Orgânicas municipais e distrital. A LODF estabelece a apreciação do veto como competência privativa da CLDF, assim reza seu Art. 60, inciso XXXIV. Mais adiante, no seu Art. 74, está o texto que em muito se assemelha aos Artigos 66 e 67 da Constituição Federal. Pelo Art. 74, o governador tem quinze dias úteis para executar o veto, e quarenta e oito horas para informar os seus motivos ao legislativo. Uma vez recebido o veto, a Câmara Distrital conta com trinta dias para apreciá-lo, só sendo possível rejeitá-lo por maioria absoluta. Cabe aqui uma ressalva. Há sim uma diferença significativa entre o texto federal e o distrital. A Carta federal estabelece que a votação do veto deve ser em escrutínio secreto, já o parlamento distrital agregou transparência ao processo.

Em 28 de dezembro de 2006, a CLDF aprovou a Emenda à Lei Orgânica nº 47. Sua ementa reza: “Veda o escrutínio secreto nas deliberações da Câmara Legislativa que especifica.”. Dentre as deliberações especificadas está justamente a votação do veto, ou seja, ele é mantido ou rejeitado através de votação ostensiva, onde cada parlamentar vê-se obrigado a manifestar seu voto. Tal alteração é substancial, uma vez que o resultado de uma votação ostensiva permite identificar com clareza os responsáveis pela derrota ou pela vitória, obrigando o parlamentar a considerar com zelo os custos envolvidos na decisão a ser tomada.

Uma vez colocado em votação, o veto pode ser rejeitado ou mantido. Aos olhos do cidadão comum pode parecer que a rejeição ao veto seria o desenrolar natural, o resultado óbvio a ser esperado, uma vez levando-se em consideração toda a energia gasta na tramitação do projeto, mas essa análise superficial mascara a realidade. Muitos são os vetos totais que recebem a equiescência da CLDF. Já na 1ª Legislatura, a Casa manteve 86 vetos totais, prova

da força da Governadoria e da baixa autonomia do parlamento. Não se trata de exclusividade da Câmara Distrital, outros legislativos enfrentam situação semelhante. A tabela abaixo apresenta os números de três Assembléias, para o período 1995 a 1998, bem como o levantamento para as quatro primeiras legislaturas da CLDF.

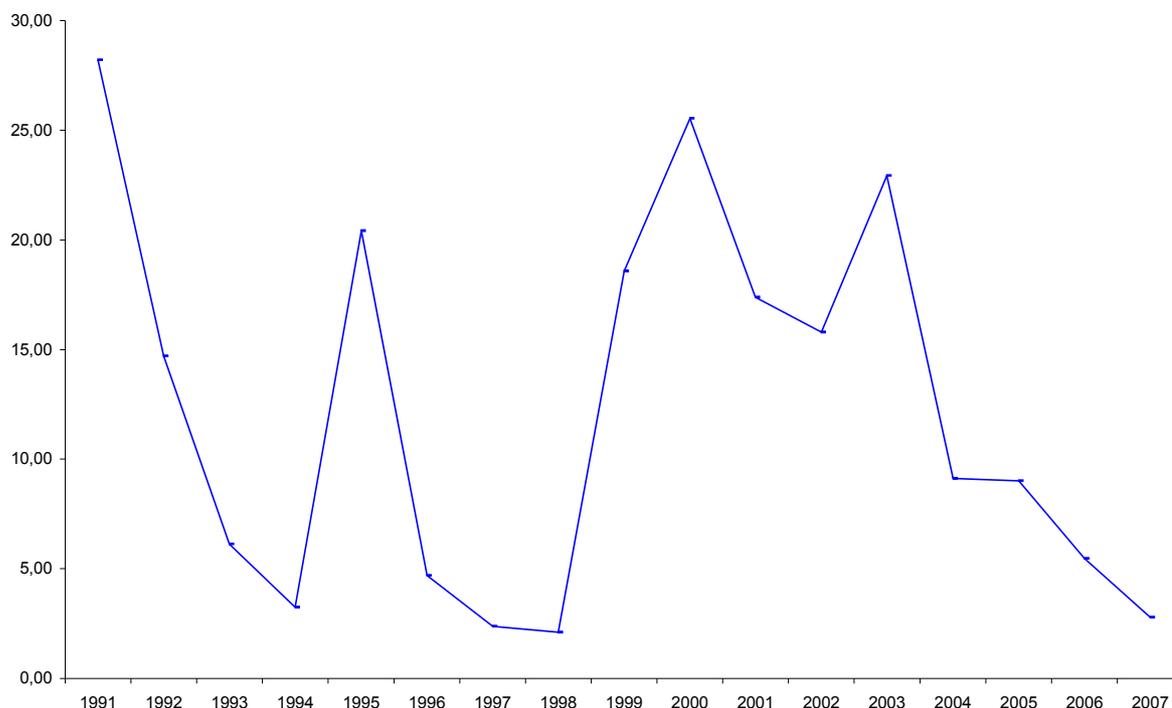
Tabela 18  
Comparação de vetos totais mantidos contra projetos de lei

Casa legislativa	Período	Vetos totais mantidos
ALERJ	1995 a 1998	158
ALES	1995 a 1998	59
ALRGS	1995 a 1998	55
CLDF	1991 a 1994	86
CLDF	1995 a 1998	78
CLDF	1999 a 2002	195
CLDF	2003 a 2006	104

Fonte: Santos, 2001; CLDF, sistema Legis (compilação do autor)

Tais números ainda explicam pouco. É preciso inseri-los na dinâmica legislativa, ou seja, faz-se necessário apresentá-los em companhia dos PLs que foram sancionados ou promulgados. Dessa forma é possível identificar com que grau de autonomia a CLDF foi capaz de atuar, frente ao Poder Executivo. O número de projetos de lei encaminhados anualmente para sanção variou entre 117 e 505. Já o percentual desses PLs que foi arquivado, uma vez mantido o veto total, variou entre 2,10% e 28,21%. Retome-se agora aquele marco de 5% utilizado no componente *aderência as regras constituídas* como parâmetro. Assuma-se que variações de zero até ele não influenciam a autonomia do legislativo, mas, a partir daí, a autonomia começa a ser afetada em proporção direta à elevação do percentual de concordância com a Governadoria. O gráfico abaixo apresenta os percentuais apurados, a dependência do Poder Legislativo em relação ao Executivo alcança seu auge justamente no primeiro ano de funcionamento da CLDF.

Gráfico 6  
CLDF - Projetos de Lei que tiveram vetos totais mantidos (%)



Fonte: CLDF, sistema Legis (compilação do autor)

A tendência é iniciar a legislatura com grande dependência; dependência que se transforma em autonomia com o transcorrer da legislatura. Assim aconteceu durante a 1ª Legislatura, iniciada com 28,21% de vetos acatados, passando por 14,69%, 6,12% e encerrando de forma autônoma, com 3,24%. A 2ª Legislatura seguiu o padrão anterior: 20,42%, 4,69%, 2,38% e 2,10%. Com a 3ª Legislatura ocorre o auge da dependência, valores que flutuam entre 15,79% e 25,53% colocam a Casa distrital como um anexo do Palácio do Buriti. A 4ª Legislatura repete o padrão observado para as duas primeiras, em seguida há uma ruptura. O primeiro quartel da 5ª Legislatura apresenta um legislativo autônomo, situação inédita para o início de uma legislatura.

Um fato que reforça a extrema subserviência da 3ª Legislatura diz respeito à relação entre autoria e veto. Pode-se argumentar que quanto maior o número de signatários de uma propositura, menor deveria ser a possibilidade de que esta venha a ter um veto mantido. De

fato, são raros os projetos com veto total mantido que tenham mais do que dois parlamentares como autores. A lógica faz crer que quanto mais autores, maior a chance de sucesso, afinal, cada um dos signatários lutará em prol da promulgação do projeto atrelado ao seu nome. Reza o dito: a união faz a força. Sem embargo, levantando-se os PLs com veto total mantido, cujos signatários somam pelo menos dois terços dos assentos da CLDF, quatro projetos de lei são encontrados: 486/1999, 1.759/2000, 1.784/2000, 2.641/2001, cada um com, respectivamente: 9, 18, 24 e 13 signatários. Os quatro PLs pertencem à 3ª Legislatura. O domínio do Poder Executivo era de tal monta que até um projeto assinado por todos os deputados distritais teve seu veto total mantido.

Um segundo aspecto a ser verificado, quando se fala em autonomia, é a capacidade do Legislativo em realizar Comissões Parlamentares de Inquérito. Foram dezessete iniciadas, das quais quinze chegaram ao relatório final, conforme mostra o quadro abaixo. Se houve esforço para que as CPIs acontecessem, houve, da mesma forma, mobilização para impedir diversas

Quadro 19  
CLDF – Comissões Parlamentares de Inquérito 1991 a 2007

Título	Ano	Relatório
Da Terra	1991	Sim
Das Causas Trabalhistas	1991	Sim
Das Mensalidades Escolares	1993	Sim
Das Denúncias na PMDF	1993	Sim
Da Grilagem	1995	Sim
Dos Bingos e Similares	1995	Sim
Da Evasão Fiscal	1996	Não
Da Prostituição Infantil	1996	Sim
Do Tráfico de Drogas	1996	Sim
Da Polícia Militar – PM2	1996	Não
Das Cooperativas	1999	Sim
Da ASEFE	2002	Sim
Dos Condomínios	2002	Sim
Dos Combustíveis	2003	Sim
Da Saúde	2005	Sim
Da Educação	2005	Sim
Da Gautama	2007	Sim

Fonte: CLDF.

delas. Pelo menos trinta requerimentos<sup>93</sup> solicitando a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito não foram aprovados, demonstrando a influência do Executivo nas decisões do Parlamento.

Por fim, tome-se a migração de deputados distritais do Parlamento para a Governadoria. Desde a 1ª Legislatura é possível encontrar quem debandou para o Executivo, ou para exercer o cargo de Secretário de Governo<sup>94</sup>, ou para assumir uma Administração Regional. Tal fato interfere na autonomia do Poder Legislativo por dois motivos: 1) porque o suplente empossado jura obediência ao Executivo, caso contrário, o titular afastado reassume seu cargo; 2) porque coloca na condição de deputado distrital um candidato com pouca representatividade. A Casa distrital, por mais de uma vez, chegou a ter 20% do seus titulares transfigurados em Administradores ou Secretários. A migração para o Executivo completa o componente Autonomia, sendo possível, então, elaborar a tabela que se segue.

Tabela 19  
Autonomia\*

Ano	Vetos totais mantidos (%)	CPIs Concluídas	CPIs não aprovadas	Migração p/o Executivo	Índice
1991	28,21	2	-	-	Baixo
1992	14,69	-	2	-	Médio
1993	6,12	2	-	1	Alto
1994	3,24	-	2	3	Baixo
1995	20,42	2	-	2	Baixo
1996	4,69	2	-	3	Médio
1997	2,38	-	3	3	Baixo
1998	2,10	-	-	3	Médio
1999	18,58	1	4	5	Baixo
2000	25,53	-	3	5	Baixo
2001	17,39	-	2	5	Baixo
2002	15,79	2	-	5	Baixo
2003	22,93	1	8	-	Baixo
2004	9,13	-	3	-	Médio
2005	9,01	2	-	4	Médio
2006	5,48	-	3	4	Baixo
2007	2,80	1	-	5	Médio

\* As regras para a construção do índice encontram-se no Apêndice F.

Fonte: Gráfico 4; Sistema Legis/CLDF (Requerimentos); Intranet/CLDF (Atos da Mesa Diretora)

<sup>93</sup> A relação encontra-se no Apêndice D.

<sup>94</sup> Por vezes chamado de Secretário de Estado.

## 6.7 Grau de institucionalização

Neste ponto torna-se possível congregiar todos os componentes, gerando um quadro onde busca-se chegar ao grau de institucionalização do Legislativo distrital, conforme apresentado abaixo.

Quadro 20  
CLDF – Variáveis congregadas

Ano	Interação	Insulamento	Aderência	Complexidade	Pluralismo	Autonomia
1991	-	Nulo	Médio	Nulo	Baixo	Baixo
1992	-	Baixo	Médio	Nulo	Baixo	Médio
1993	-	Baixo	Médio	Nulo	Baixo	Alto
1994	-	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
1995	-	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
1996	-	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
1997	-	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
1998	Baixo	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
1999	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
2000	Baixo	Baixo	Nulo	Baixo	Baixo	Baixo
2001	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
2002	Baixo	Baixo	Nulo	Baixo	Médio	Baixo
2003	Alto	Baixo	Baixo	Baixo	Médio	Baixo
2004	Alto	Baixo	Baixo	Baixo	Médio	Médio
2005	Alto	Baixo	Baixo	Baixo	Médio	Médio
2006	Alto	Baixo	Baixo	Médio	Médio	Baixo
2007	Alto	Baixo	Alto	Médio	Médio	Médio

Fonte: Tabelas 11 a 14, 17 e 19

Neste ponto faz-se necessário ajustar os índices de tal forma que se possa encontrar a média do somatório para cada ano pesquisado. Sem embargo, é possível atribuir, para cada índice, os seguintes valores: Nulo = 0; Baixo = 0,25; Médio = 0,50 e Alto = 1. Surge, portanto, uma escala que varia de zero a um, sendo possível produzir um gráfico do grau de institucionalização. A tabela abaixo traduz os índices do Quadro 20 para seus respectivos valores, acrescentando uma coluna com o grau de institucionalização, que nada mais é do que a soma das colunas anteriores.

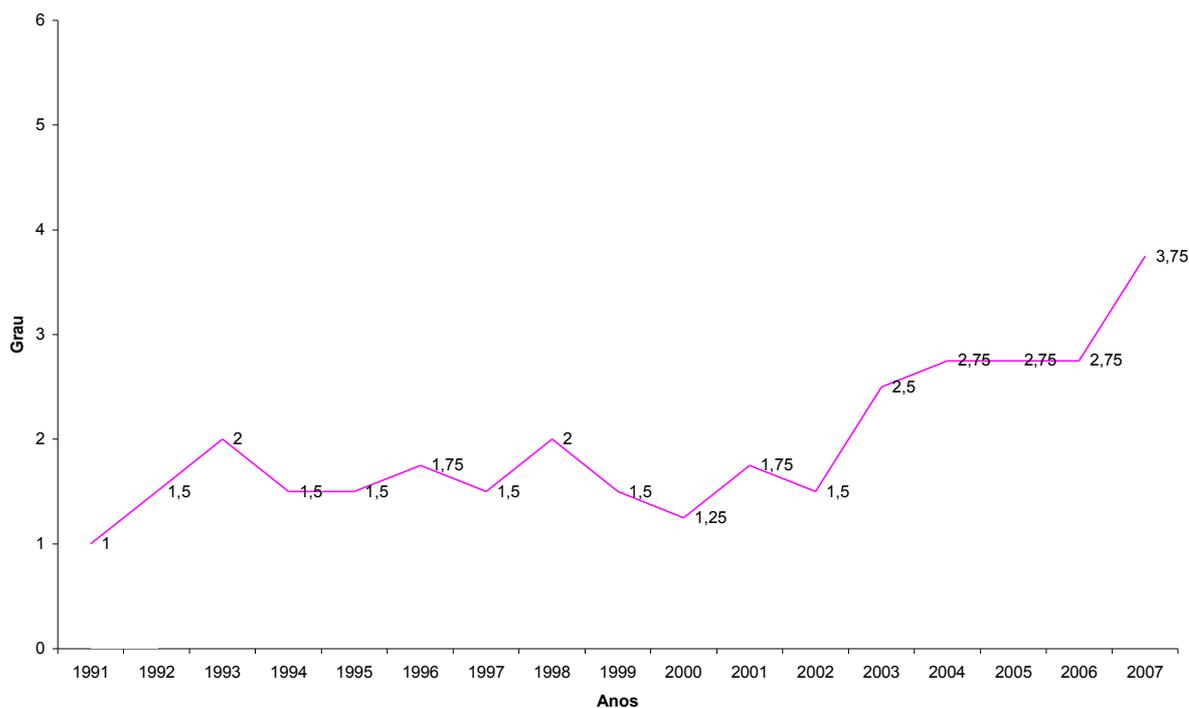
Tabela 20  
CLDF – Grau de Institucionalização – 1991 a 2007

Ano	Interação	Insulam.	Ader.	Complex.	Plural.	Auton.	Resultado
1991	-	0,00	0,50	0,00	0,25	0,25	1,00
1992	-	0,25	0,50	0,00	0,25	0,50	1,50
1993	-	0,25	0,50	0,00	0,25	1,00	2,00
1994	-	0,50	0,25	0,25	0,25	0,25	1,50
1995	-	0,50	0,25	0,25	0,25	0,25	1,50
1996	-	0,50	0,25	0,25	0,25	0,50	1,75
1997	-	0,50	0,25	0,25	0,25	0,25	1,50
1998	0,25	0,50	0,25	0,25	0,25	0,50	2,00
1999	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	1,50
2000	0,25	0,25	0,00	0,25	0,25	0,25	1,25
2001	0,50	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	1,75
2002	0,25	0,25	0,00	0,25	0,50	0,25	1,50
2003	1,00	0,25	0,25	0,25	0,50	0,25	2,50
2004	1,00	0,25	0,25	0,25	0,50	0,50	2,75
2005	1,00	0,25	0,25	0,25	0,50	0,50	2,75
2006	1,00	0,25	0,25	0,50	0,50	0,25	2,75
2007	1,00	0,25	1,00	0,50	0,50	0,50	3,75

Fonte: Quadro 16

Tem-se, então, o grau de institucionalização do Legislativo distrital, conforme apresentado abaixo.

Gráfico 7  
CLDF – Evolução do Grau de Institucionalização



## 7 CONCLUSÃO

A Câmara Legislativa do Distrito Federal é uma Casa peculiar, posto agregar sob o mesmo teto funções típicas de Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais. Apesar da curta existência – está na sua 5ª Legislatura, vivendo ainda a adolescência – sempre recebeu fortes críticas, uma vez que aos olhos do cidadão comum, ela se apresenta como uma instância que acabou por colaborar para os descaminhos que levaram o Distrito Federal ao estado em que hoje se encontra. Por conseguinte, estudos voltados para a dinâmica que se estabelece no interior do Poder Legislativo podem trazer luz ao debate.

Nesta dissertação buscou-se definir o grau de institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Foram definidas seis variáveis para tal: I) instrumentos de interação com a sociedade civil; II) insulamento burocrático; III) aderência às regras constituídas; IV) complexidade; V) pluralismo e VI) autonomia. Uma vez apurados os resultados, exige-se uma comparação com aqueles obtidos pelos autores mencionados no capítulo *Revisão da Literatura*.

Polsby (1968) analisa a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. Duas características desse legislativo precisam receber destaque: 1) há fortes incentivos para que o parlamentar tente perpetuar-se na Casa e; 2) a dinâmica legislativa sempre se dá em torno dos mesmos partidos: Democrata e Republicano. Já a CLDF – e isso também vale para as Assembléias Estaduais – conta com uma realidade totalmente diferente: 1) o parlamento distrital é uma instância de transição, quem por ali passa busca vãos mais altos e; 2) na sua breve história, nunca menos do que dez partidos se fizeram presentes.

Realidades tão diversas não poderiam ser analisadas da mesma forma. A ênfase colocada por Polsby (1968) no critério da antiguidade<sup>95</sup> não faz sentido para a análise da CLDF. A antiguidade – onde há altas taxas de renovação e diversos partidos representados, cada um por um único parlamentar –, deve ser substituída pelo levantamento dos

---

<sup>95</sup> *Seniority*.

procedimentos adotados para dar voz a essas minorias. Aqui, este levantamento foi feito verificando-se qual critério é adotado pela CLDF para a distribuição dos cargos no interior das Comissões Permanentes.

Contudo, diversos pontos da pesquisa de Polsby (1968) são de grande valia, dentre eles a preocupação com a questão da autonomia da Casa (*Ibidem*, p. 166) e a previsibilidade no transcurso do processo legislativo (*Ibidem*, p. 167). A questão da autonomia foi vista nesta dissertação através do levantamento dos vetos, das CPIs e da migração de parlamentares para o Executivo. Novamente, são realidade distintas, a Câmara estadunidense impõe-se como instituição autônoma, já a CLDF enfrenta o ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 2002).

A previsibilidade está associada ao respeito pelas normas estabelecidas. Aqui a proposta foi levantar tal questão através da variável *Aderência*, onde foram vistos trâmites ferindo os prazos fixados pelo Regimento Interno, bem como as leis que tiveram suspensão de eficácia ou foram consideradas inconstitucionais. O resultado do levantamento mostrou que a CLDF enfrenta dificuldade para ater-se às normas, principalmente por produzir um excessivo volume de leis inconstitucionais.

Os resultados apontados por Polsby (1968) mostram um legislativo plenamente institucionalizado, um verdadeiro exemplo a ser seguido, todavia, verificou-se nesta dissertação a armadilha que é analisar a institucionalização como um movimento uniformemente progressivo (HIBBING, 1988, p. 707). O estudo aqui realizado abordou a institucionalização como um processo, assim como estabelecido por Huntington (1965) e mais tarde adotado por Tilly (2007) ao tratar da democratização.

Um último aspecto a ser visto em Polsby (1968) é o componente Complexidade Interna, este plenamente aplicável ao legislativo distrital. A CLDF mostra-se ainda deficitária em termos de complexidade interna – lembrando que o foco esteve nas Comissões

Permanentes – contudo, é perceptível uma melhora com o passar dos anos. A Casa inicia seus trabalhos com apenas quatro Comissões Permanentes. Já na 2ª Legislatura há um avanço com a criação de uma quinta e a redução do número de Sessões Extraordinárias. Agora, na 5ª Legislatura, os pontos que ainda deixam a desejar são alguns considerados cruciais por Polsby (1968, p. 153), como: pessoal dedicado às Comissões e espaço físico adequado.

É relevante observar, quando se menciona as Comissões Permanentes, que as altas taxas de renovação parlamentar associadas ao critério da proporcionalidade para definir quem ocupará os cargos nas diversas Comissões, faz com que na CLDF não haja aquele parlamentar especializado em um determinado assunto como acontece na Câmara dos Deputados estadunidense. Mas isso não implica em menos institucionalização, como observa Hibbing (1988). A *House of Commons* britânica também não conta com tal tipo de especialização: “*members of these standing committees do not involve themselves with the same issue areas day after day.*” (*Ibidem*, p. 697).

Hibbing (1988) mostra um certo desconforto em associar as mudanças no sistema de comissões a um aumento da complexidade interna: “*Although it appears to be a trend in the correct direction, changes in the committee system represent only weak support for the belief that internal complexity in the House of Commons has increased through time.*” (*Ibidem*, p. 699). Esse ceticismo demonstra o quão difícil é obter parâmetros capazes de identificar a trajetória da institucionalização legislativa.

Squire (1992) trouxe avanço significativo para a questão da institucionalização legislativa ao dar importância central para os objetivos de carreira do parlamentar. Observando que a Assembléia da Califórnia é um legislativo posicionado no meio da hierarquia política (*Ibidem*, p. 1032), e que assim o sendo os políticos ali posicionados teriam grandes incentivos para buscar patamares mais elevados, como um assento em Washington,

ou postos no Executivo, foi possível a ele desvencilhar-se do critério da antiguidade<sup>96</sup>, tão fundamental para Polsby (1968), substituindo-o pela descentralização do poder.

Sem embargo, a proposta de Squire (1992) ajusta-se à realidade não só da CLDF, mas também de toda e qualquer Assembléia Legislativa brasileira. São instâncias legislativas intermediárias, não oferecem incentivos para a permanência no seu interior. As altas taxas de renovação dos assentos, mostradas anteriormente, comprovam o fato.

A descentralização do poder na CLDF foi apurada através da variável Pluralismo. A Casa não conta com um alto grau de descentralização. Apesar de ter apresentado avanços, através da atuação do Colégio de Líderes, instância contemplada no RICLDF de 2000 e através de uma maior dispersão das competências entre as Comissões Permanentes, a partir de 2002, a Casa ainda conta com um Presidente que possui mais de setenta atribuições.

Squire (1992) também dá destaque ao veto. Segundo ele, “[...] *an institutionalized body may suffer more vetoes.*” (*Ibidem*, p. 1045). Além do veto, a reação a ele também seria importante: “*The number of vetoes overridden also reflects on legislative independence.*” (*Ibidem*, *loc. cit.*). Nesta dissertação, porém, a ênfase esteve na reação ao veto e não simplesmente no número de vetos. A verificação foi incluída na variável *Autonomia*, cujos resultados apontaram para discrepâncias significativas ao longo dos anos. Grande dependência acontece no início de cada legislatura, tendendo a assumir traços de independência com o transcorrer da mesma. A exceção foi a 5ª Legislatura, cujo primeiro ano, contrariamente ao que ocorreu nas legislaturas anteriores, obteve um alto grau de independência.

Beer (2001) verifica a questão da descentralização do poder pelos direitos dos partidos minoritários, desdobrando o componente por dois caminhos: I) estrutura de liderança e; II) controle multipartidário das Comissões. Cada parlamento analisado apresenta uma estrutura diferente de liderança. O menos institucionalizado, aquele de *Hidalgo*, conta com uma única

---

<sup>96</sup> *Seniority*.

pessoa no controle da legislatura, o coordenador (*Ibidem*, p. 432), papel que talvez encontre equivalência no Brasil na figura do Presidente da Mesa Diretora. No legislativo de *San Luis Potosí* há o Grande Comitê, estrutura responsável pelas principais decisões que nortearão o trabalho legislativo (*Ibidem*, *loc. cit.*), mas que conta apenas com membros do partido majoritário. Já *Guanajuato*, onde se encontra o legislativo com o mais elevado grau de institucionalização, dentre os três sob análise, conta com o Comitê de Regime Interno, composto por um membro de cada partido atuante na legislatura (*Ibidem*, *loc. cit.*).

Pela descrição acima, o Comitê de Regime Interno é a estrutura que mais se assemelha ao Colégio de Líderes, portanto, ao criar e estimular a sua atuação, a partir de 2000, a CLDF aproxima-se do legislativo considerado por Beer (2001) como o mais institucionalizado dentre aqueles que por ela foram analisados.

O controle multipartidário das Comissões seria baixo em *Hidalgo*, médio em *San Luis Potosí* e alto em *Guanajuato* (*Ibidem*, p. 429). Baixo em *Hidalgo* porque lá o PRI controla todas as Comissões. Médio em *San Luis Potosí* porque ali o PRI tem maioria absoluta nas três Comissões mais importantes, enquanto o índice é alto em *Guanajuato* porque no seu parlamento há rodízio de liderança nas duas Comissões mais importantes (*Ibidem*, p. 433).

Fazendo um paralelo entre o estudo de Beer (2001) e os resultados aqui apresentados, a CLDF demonstra ser capaz de acomodar as diversas forças presentes no interior do parlamento, não só pela atuação do Colégio de Líderes, mas também por utilizar o critério do quociente partidário para o preenchimento das vagas nas Comissões Permanentes, inclusive prevendo a participação do parlamentar que encontre-se sem partido.

Solt (2004), ao analisar o parlamento de *Michoacán* mostra que a distribuição das forças partidárias pelas Comissões é pluralista. A Casa conta com quarenta assentos e 24 Comissões (*Ibidem*). O resultado das eleições de 2001 estabeleceu 17 cadeiras para o PRI,

outras 17 para o PRD, 5 para o PAN e somente uma para o PT<sup>97</sup>. A alocação dos partidos na presidência das Comissões obedeceu o critério da proporcionalidade, permitindo, inclusive, que ao único parlamentar do PT fosse garantida uma presidência (*Ibidem*). Comparando-se com a estrutura da CLDF, os números do parlamento de *Michoacán* permitem acomodar com mais facilidade as forças presentes no parlamento. São 40 assentos, 24 Comissões e somente 4 partidos. Já a CLDF, tomando-se o mesmo período, ou seja, a legislatura iniciada em 2002, contava com: 24 assentos, 9 Comissões e 11 partidos.

Uma vez apresentada a comparação entre os resultados obtidos e aqueles levantados pelos autores vistos na *Revisão da Literatura*, cabe agora um olhar mais atento para o significado da trajetória da institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Os instrumentos de interação com a sociedade civil são usados pela CLDF com bastante regularidade. Nem sempre foi assim mas, a partir de 2003, pelo menos 47 eventos anuais foram realizados para aproximar representantes e representados, fazendo do parlamento distrital um canal para aumentar os graus de *accountability* e *responsiveness*.

O insulamento burocrático é o calcanhar de Aquiles da Casa. A patronagem estabeleceu-se como estratégia eficiente para ampliar a rede de influência dos deputados distritais. Uma mudança de trajetória, no sentido da valorização do corpo funcional concursado parece improvável, como demonstra a reportagem abaixo:

Os deputados distritais usaram da prerrogativa que têm de elaborar e alterar as leis para dar um nó em uma regra da Constituição local que os prejudicava. Por unanimidade, 18 distritais aprovaram na tarde de ontem uma emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal que modifica o cálculo para o preenchimento dos cargos em comissão da Câmara Legislativa. A providência foi tomada para evitar os efeitos de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público do DF no último dia 31. No parecer, os procuradores recomendam o cumprimento da lei que obriga o Poder Legislativo a ocupar 50% dos cargos comissionados com servidores concursados pela Casa. Existem na Câmara Legislativa 1.068 cargos comissionados. Pela lei, metade deles ou 534 deveriam ser de servidores efetivos. Mas atualmente só 26 postos são ocupados por concursados. Na sessão de ontem, os distritais aprovaram uma emenda que exclui as vagas em comissão dos gabinetes e das lideranças parlamentares dessa reserva para quem prestou concurso público. Como cada distrital (são 24) tem direito a 23 cargos em comissão e nas lideranças há a previsão de outros 150 empregos com essa natureza, o número que a Câmara passará a levar em conta será 183. A quantia representa metade do total de vagas

---

<sup>97</sup> PRI – *Partido Revolucionario Institucional*; PRD – *Partido de la Revolución*; PAN – *Partido Acción Nacional* e; PT – *Partido del Trabajo*.

em comissão destinadas aos funcionários efetivos após a manobra dos parlamentares. (TAHAN, 2007).

A resistência em superar a patronagem parece demonstrar que o fenômeno tem conexão com o que foi visto sobre *path dependence* na *Revisão da Literatura*. Deve-se ter em mente que o parlamento distrital iniciou seus trabalhos sem um único servidor concursado. O primeiro concursado tomou posse no dia 29 de dezembro de 1992<sup>98</sup>, ou seja, após praticamente dois anos de funcionamento da CLDF. Durante esses dois anos foi possível alocar diversos apadrinhados nas mais variadas ocupações da estrutura do novo parlamento.

Se aquela Comissão do Distrito Federal, integrada por 21 Senadores<sup>99</sup> tivesse tomado para si a responsabilidade de promover um concurso público para selecionar o corpo funcional da CLDF, de tal forma que em 1º de janeiro de 1991, ao inaugurar o novo parlamento, fosse possível contar com um quadro de servidores efetivos, talvez a patronagem ficasse restrita a uns poucos assessores por parlamentar. Todavia, uma vez que a Casa funcionou por dois anos contando única e exclusivamente com pessoal indicado, mostrou-se viável estabelecer tal praxe como rotina.

Como dito acima, essa dinâmica assemelha-se a um processo de retornos crescentes. Uma mudança de trajetória, levando o parlamento a enxergar o insulamento burocrático como uma necessidade para a institucionalização da Casa, ainda não aconteceu. Nenhum fato foi identificado como o momento propício para a mudança. Entretanto, nada impede que um evento ainda por vir marque a virada, basta que, para tal, esse evento tenha a capacidade de alterar a percepção do corpo legislativo quanto ao uso indiscriminado da patronagem.

Pela variável *Aderência* foi possível perceber que a CLDF enfrentou, na sua 3ª Legislatura, o pior período em termos de força institucional<sup>100</sup>. Foi naquela legislatura onde mais violou-se as regras do jogo. A reportagem abaixo mostra uma das situações onde o

---

<sup>98</sup> Ato nº 1.158 de 1992.

<sup>99</sup> Resolução do Senado Federal nº 157, de 1988.

<sup>100</sup> A discussão sobre força institucional foi feita na *Revisão da Literatura*, seção 2.1.3 – *Aderência às regras constituídas*.

Regimento Interno foi desconsiderado:

Começa hoje a série de ações judiciais anunciadas contra o projeto do Governo do Distrito Federal (GDF) que cria taxas de fiscalização, aprovado pela Câmara Legislativa na madrugada de quarta-feira. Os oito deputados distritais que votaram pela rejeição da proposta ajuízam no Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF) mandado de segurança para anular ou modificar o resultado da votação. O projeto que criou taxas de fiscalização de uso de área pública, propaganda em espaços públicos e instalação e funcionamento de estabelecimentos, além de ampliar a cobrança da taxa ambiental, foi declarado aprovado com 15 votos favoráveis, um contrário e uma abstenção pelo presidente da Câmara Legislativa, deputado Edimar Pireneus (PMDB). Mas os deputados contrários ao projeto entendem que eram necessários 16 votos, porque quatro emendas incluídas na proposta concedem isenção ou benefício fiscal. Segundo o artigo 131 do regimento interno da Câmara, qualquer proposição de natureza tributária que trate de isenção, remissão (perdão) ou benefício fiscal precisa de dois terços dos votos (no caso, 16) para ser aprovada [...] Os problemas apontados são a falta de publicação da proposta no Diário da Câmara e das cópias das leis que o projeto pretendia modificar – Código Tributário do DF e Lei Complementar nº 264/99 – e desrespeito à ordem de votação dos projetos de urgência do GDF. (GARCIA, 2000).

A 4ª Legislatura apresentou melhora em relação à anterior, mesmo assim, durante toda a legislatura o que se viu foi um baixo grau de aderência. A insistência em produzir leis inconstitucionais levaria a Casa ao posto, em 2006, de campeã nacional na produção de legislação ilegal:

A Câmara Legislativa do Distrito Federal ocupa o duvidoso posto de líder na elaboração de leis que ferem a Constituição Federal entre todos os legislativos do país. No ano passado, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou 91 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) referentes a leis promulgadas pelos legisladores estaduais. Em 75 casos, o STF julgou os questionamentos procedentes. Destes, nove eram leis do Distrito Federal. O levantamento foi divulgado no Anuário da Justiça 2007, na semana passada [...] As falhas no controle interno tanto da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) quanto do plenário da Câmara Legislativa são as grandes causas para o alto número de declarações de inconstitucionalidade referentes às normas distritais, segundo o procurador-geral do DF, Leonardo Bandarra. (TORRES, 2007).

O primeiro quartel da 5ª Legislatura foi o único ano da história da CLDF onde verifica-se um alto grau de aderência às regras constituídas. Sem embargo, o resultado deve ser visto com certa cautela, dada a dinâmica da propositura e julgamento das ações diretas de

inconstitucionalidade. Só a título de exemplo, sete ADIns<sup>101</sup> - propostas pelo Procurador-Geral de Justiça – estão em tramitação, questionando leis distritais de 2007.

A variável Complexidade parte do valor nulo, permanecendo nesse patamar até o último quartel da 1ª Legislatura, quando consegue migrar para o grau baixo e ali estacionar até 2005. Em 2006 e 2007 a CLDF conquista o grau médio de complexidade interna. Com o passar do tempo, a Casa foi distribuindo de forma mais lógica os diversos temas por entre as Comissões Permanentes. O artifício da Sessão Extraordinária para agilizar a votação de matérias, interrompendo, encurtando e até mesmo impedindo o debate que deveria acontecer no interior das Comissões Permanentes, fez com que o nível de complexidade fosse alterado negativamente.

Portanto, enquanto a criação de novas Comissões Permanentes apontavam para o aumento do grau de complexidade, ao mesmo tempo, o número de Sessões Extraordinárias superior ao de Ordinárias fazia com que o grau de complexidade fosse empurrado para baixo. Foi o que se viu acontecer na 3ª Legislatura. Ela tem início com cinco Comissões Permanentes, no ano seguinte cria uma sexta e no seu último ano mais três. Esse fato poderia fazer com que o grau de complexidade passasse de baixo para médio, porém, durante cada um dos seus quatro anos, a 3ª Legislatura sempre realizou mais Sessões Extraordinárias do que Ordinárias, fazendo com que o grau de complexidade permanecesse baixo.

A luta pela valorização das Comissões Permanentes como arena principal para o debate em torno das proposituras continua sendo travada, como mostra a notícia abaixo:

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) vai encaminhar expediente ao presidente da Câmara Legislativa e aos líderes do governo e da oposição reivindicando o fim da prática de discussão da pauta e dos projetos a serem votados nas sessões ordinárias da Casa na copa do plenário, o "cafézinho". Segundo o deputado Milton Barbosa (PSDB) o "cafézinho" tem ocupado o espaço das comissões e a discussão "de afogadilho" de proposições acaba induzindo

---

<sup>101</sup> ADI 2007002010211-4 em desfavor da Lei 3964/2007; ADI 2008002005553-5 em desfavor da Lei 4036/2007; ADI 2008002006247-5 em desfavor da Lei Complementar 751/2007; ADI 2008002016881-0 em desfavor da Lei Complementar 740/2007; ADI 2008002018825-4 em desfavor da Lei Complementar 746/2007; ADI 2009002000513-7 em desfavor da Lei 4056/2007; ADI 2009002001742-7 em desfavor da Lei 4075/2007. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2009.

a erros e expando a Casa. Barbosa lembrou a votação da regularização fundiária das igrejas - PLC 65/2008, proposto pelo Executivo - decidida numa discussão no "cafezinho" a partir de "uma lista de prioridades feita à mão, não se sabe por quem" e que, após receber mais de 500 emendas entre o primeiro e o segundo turno de votações, acabou retirado de tramitação, com repercussão negativa junto à população. Barbosa disse ainda que se o projeto tivesse passado regularmente pelas comissões temáticas da Casa "isso não teria acontecido". "Olhando nossa pauta de hoje (da CCJ), vejo que temos uma série de propostas que não têm a mesma importância do que se discute no "cafezinho", conclui o distrital. (AMADO, 2008).

Os outros aspectos da complexidade interna: servidores especializados, espaço físico, padronização e informatização das rotinas; todos eles permaneceram na mesma situação desde a inauguração da CLDF até 2007, empurrando para baixo o grau de complexidade interna da Casa.

O grau de pluralismo variou entre baixo e médio. A CLDF inicia seus trabalhos com baixo grau de pluralismo. O Presidente da Mesa Diretora contava com mais de 50 atribuições, não havia menção ao Colégio de Líderes no RICLDF e as competências das Comissões Permanentes eram concentradas. A partir de 2000, com um RICLDF remodelado, a Câmara Legislativa passa a contar com um Colégio de Líderes, fato que ampliou o pluralismo no interior do legislativo, porém, o mesmo Regimento Interno ampliou de 53 para 71 as atribuições do seu Presidente, reduzindo o grau de pluralismo. A partir de 2002, agora com nove Comissões Permanentes, a CLDF passa para o grau médio de pluralismo, dada uma maior dispersão de competência entre as suas Comissões.

A sexta e última variável – Autonomia – foi a que mais sofreu oscilação. Já pela 1ª Legislatura era possível perceber tal característica, uma vez que em 1991 apura-se um baixo grau de autonomia, passando para médio em 1992 e evoluindo para alto em 1993, todavia, em 1994, o grau de autonomia recuará para o mínimo novamente.

A 2ª Legislatura oscilará entre um grau de autonomia baixo e médio. Porém, durante a 3ª Legislatura não haverá variação, toda ela ficará com baixo grau de autonomia, sempre com mais de 15% de vetos totais acatados, mais CPIs rejeitadas do que concluídas e mais de 20%

dos seus parlamentares cedidos ao Executivo. A 4ª Legislatura repetiria o padrão ocorrido entre 1995 e 1998, dois anos com baixo grau de autonomia e dois anos com médio grau de autonomia. 2007, primeiro ano da 5ª Legislatura, ficaria com um médio grau de autonomia.

O grau de institucionalização, definido pelo modelo aqui proposto, poderia variar de zero a seis. Zero como uma total ausência de institucionalização e seis como uma situação de plena institucionalização. O ano de início dos trabalhos da CLDF – 1991 – recebeu 1,0 como seu grau de institucionalização, o mais baixo dos dezessete anos apurados. Faz sentido. Por ser o primeiro ano de funcionamento da Casa, justifica-se um baixo grau de institucionalização.

Entre 1992 e 2002, o grau de institucionalização oscilava entre 1,25 e 2,00. Não com padrão ascendente, mas sim com variações, ora para cima, ora para baixo. Essa oscilação vai de acordo com o que foi visto na *Revisão da Literatura* sobre institucionalização como processo. A institucionalização é uma ação continuada, donde não se pode afirmar que uma vez atingido certo patamar, para o futuro só há a possibilidade de ascensão. Não. As oscilações estão de acordo com o que se espera de processos. É evidente que quanto menor o grau de institucionalização, mais instável será o ambiente. Da mesma forma que quanto maior o grau de institucionalização, menores as chances de recuos bruscos. E é o que pode ser visto a partir de 2003, quando inicia-se uma trajetória ascendente, partindo de 2,50 e atingindo um grau de institucionalização igual a 3,75.

Há ainda uma longa jornada até aquele marco teórico de 6,00 como grau máximo de institucionalização. Mas a CLDF já encontra-se a menos de meio caminho dele.

Deve-se, neste ponto, discutir as limitações da metodologia. Qualquer modelo, por ser uma simplificação, corre o risco de não abranger todos os aspectos envolvidos na dinâmica sob análise.

O ponto crítico do modelo diz respeito à definição dos valores para as variáveis. Quando o grau deixa de ser baixo e passa a ser médio, e quando esse mesmo grau assume valor igual a alto? Foi preciso estabelecer as fronteiras entre os graus: nulo, baixo, médio e alto um tanto quanto de forma arbitrária. É possível que, ao buscar aplicar a mesma sistemática em outros legislativo, ajustes se façam necessários.

A variável Aderência apresenta uma característica peculiar, posto ser a suspensão de eficácia e a inconstitucionalidade indicadores que podem retroagir. Dito de outra forma, nada impede que daqui a 5 anos uma lei de 1997 venha a ser considerada inconstitucional. Dessa forma, o grau de aderência de um ano já encerrado pode ser alterado futuramente.

O modelo foi construído voltado para Assembléias Estaduais e para a CLDF, portanto, considera-se como certo a existência de orçamento para o adequado funcionamento do Poder Legislativo. A remuneração dos parlamentares e dos próprios servidores também não é preocupação do modelo, assumindo-se serem elas suficientes. Dessa forma, o estudo aqui realizado não se aplica à quase totalidade das Câmaras Municipais onde a realidade é a ausência de recursos mínimos para a execução do processo legislativo.

Por fim, não acrescentou-se ao estudo o perfil parlamentar: idade, sexo, origem, educação, experiência anterior, nenhum desses indicadores foi levantado. O perfil parlamentar é muito mais um indicador do grau de maturidade do eleitorado do que um indicativo da institucionalização do parlamento.

Durante a 4ª Legislatura, a título de exemplo, a CLDF ganhou notoriedade nacional através de uma matéria, sugestivamente intitulada A Casa do Espanto, veiculada em semanário de ampla distribuição no país. O foco era justamente o perfil parlamentar:

As histórias a seguir não são obra de ficção. Passam-se em Brasília, a menos de 10 quilômetros da Praça dos Três Poderes, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, onde se fazem as leis da capital do país. São fatos reais e seus personagens, pessoas de carne e osso. O deputado Carlos Xavier era até o mês passado o corregedor da Câmara, o responsável por fiscalizar a correção das ações de seus colegas. Pediu licença do cargo depois que foi acusado de ter mandado matar

um rapaz que mantinha um relacionamento amoroso com sua esposa [...] O deputado José Edmar, presidente da Comissão de Assuntos Fundiários, na qual são analisados os projetos que tratam do uso das terras da capital, passou 29 dias preso no ano passado [...] O deputado Pedro Passos ficou nacionalmente conhecido por ter sido flagrado em conversas comprometedoras sobre grilagem de terras [...] O deputado Wigberto Tartuce, o "Vigão" [...] No cargo de secretário do Trabalho do governo de Brasília, desapareceu, segundo o Tribunal de Contas da União, com alguns milhões de reais [...] O presidente da Câmara se chama Benício Tavares [...] foi presidente e um dos fundadores da Associação dos Deficientes Físicos do Distrito Federal. No ano passado, foi condenado pelo Superior Tribunal de Justiça por desviar dinheiro da entidade [...] Os deputados Odilon Aires e Gim Argello eram correligionários e sempre estiveram envolvidos com a complicada questão fundiária da cidade [...] O deputado Júnior Brunelli é obreiro de uma igreja evangélica que ficou conhecida em Brasília por vender aos fiéis terrenos no céu. Um amigo de infância acusou o parlamentar de ter montado um grupo para eliminar adversários políticos. (POLICARPO JUNIOR, 2004).

Vale salientar, porém, que mesmo contando com parlamentares com perfis como os acima mencionados, foi a partir da 4ª Legislatura que a Câmara Distrital começou a alavancar o seu grau de institucionalização.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2002. 253p.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 308p.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. 496p.
- ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- ATIVIDADES LEGISLATIVAS. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2005. Edição Especial, 1º Semestre.
- \_\_\_\_\_. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2005-\_\_\_\_\_. Semanal.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 121p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 2).
- BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras: 1946*. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 134p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 5).

BARROS, Edval de Souza. Redes de clientela, funcionários régios e apropriação de renda no Império português (Séculos XVI-XVIII). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 17, nov. 2001.

BEER, Caroline. Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico. *Comparative Politics*, v. 33, n. 4, p. 421-440, jul. 2001

BONELLI, Maria da Gloria. Os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a Construção do Profissionalismo, 1873-1997. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL – CLDF. *Base de dados de legislação distrital*. Brasília, 2008. Disponível em:

<<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/leis-distritais-1/>>. Acesso em: 03 nov. 2008.

CAREY, John M. Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. *Comparative Politics*, v. 35, n. 2, p. 191-211, 2003.

CARONE, Edgard. *A Primeira República (1889-1930): texto e contexto*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969. (Coleção Corpo e Alma do Brasil).

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CARVALHO, Rita Laura Segato. In: MONTENEGRO, Érica. Professores vão às urnas. *Correio Braziliense*, Brasília, 06 mai. 2008. Caderno Cidades, p. 27.

CAVALCANTI, Themístocles B., BRITO, Luiz N. de e BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1967*. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 186p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 6).

COSTA, Emília Viotti da. *A Abolição*. 8. ed. ver. e ampl. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

COTTA, Maurizio. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 5. ed. Brasília: Editora da UnB, 2000. 2v.

CUNHA, Raquel Nunes. In: KLINGL, Erika. Estudantes pedem afastamento. *Correio Braziliense*, Brasília, 25 jan. 2008. Caderno Cidades, p. 28.

DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação e Parcerias do Distrito Federal. *Síntese de informações Socioeconômicas*. Brasília: Codeplan, 2006.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal*. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1991. 215p.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal*. 6. ed. con. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica (1993). Lei Orgânica do Distrito Federal*. 4. ed. con. Brasília: CLDF, 2008.

EISENSTADT, S. N.; RONIGER, L. *Patrons, clients and friends: interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

FAORO, R. *Os Donos do Poder*. São Paulo: Publifolha (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro), 2000. 2 v.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

\_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232p.

GARCIA, Andréa. Deputados vão pedir anulação de projeto. *Correio Braziliense*, Brasília, 20 out. 2000. Caderno Cidades, p. 12.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2004.

GONÇALVES, Vitor Fernandes. *O Controle de Constitucionalidade das Leis do Distrito Federal*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1999.

GRAHAM, R. *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GUIMARÃES, Salviano. Brasília: CLDF/Setor de Taquigrafia, 1998. Entrevista concedida a Jair Cunha C. Filho.

HAGOPIAN, F. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political Science and the three New Institutionalism. *Political Studies*, 44 (5), p. 936-957, 1996.

HIBBING, John R. Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons. *American Journal of Political Science*, v. 32, n. 3, p. 681-712, ago. 1988.

HUNTINGTON, Samuel P. Political Development and Political Decay. *World Politics*, v. 17, n. 3, p. 386-430, 1965.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Cidades@*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 03 nov. 2007.

KINZO, Maria D’Alva G. A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 15(4), p. 1-12, 2001.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEVITSKY, S.; MURILLO, María Victoria. Variation in Institutional Strength. *The Annual Review of Political Science*, dez.2008.

LÉVI-STRAUSS, C. *As Estruturas Elementares do Parentesco*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia – a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Why Regions of the World Are Important: Regional Specificities and Region-Wide Diffusion of Democracy. In: MUNCK, G. L. *Regimes and Democracy in Latin America: theories and methods*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MALINOWSKI, Bronislaw. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1976.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, A. e STOKES, S. C. Eleição e Representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MANTZAVINOS, C.; NORTH, Douglass C.; SHARIQ, Syed. Learning, Institutions, and Economic Performance. *Perspectives on Politics*, v. 2, n. 1, p. 75-84, 2004.

MARENCO, André. Path-Dependency, Instituciones Políticas y Reformas Electorales en Perspectiva Comparada. *Revista de Ciencia Política*, v. 26, n. 2, p. 53-75, 2006.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

MCCUBBINS M. D.; THIES, M. F. Rationality and the Foundations of Positive Political Theory. *Leviathan*, Fall, p. 1-37, 1996.

MELO, Orivaldo Simão de. *Leis distritais com suspensão de eficácia ou declaração de inconstitucionalidade*. Brasília: CLDF, 2007.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, 2005.

MIRANDA, Ricardo. Chávez não aceita diferença de opinião. *Correio Braziliense*, Brasília, 16 nov. 2007. Caderno Mundo, Ponto a Ponto, p. 18.

MOHN, Paulo Fernando. Autonomia municipal, centralização e liberdade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 43, n. 171, p. 199 a 209, jul.-set. 2006.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. Rio de Janeiro: *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 735 a 771, 2003.

NETO, Alírio. O Samurai. *Brasília Em Dia*, Brasília, 20 jan. 2007. Edição 525. Entrevista concedida a Marcone Formiga. Disponível em:

<[www.brasiliaemdia.com.br/2007/1/19/Pagina1553.htm](http://www.brasiliaemdia.com.br/2007/1/19/Pagina1553.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2008.

NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, 171p.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 122p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 1).

NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. Rio de Janeiro: *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PIATTONI, Simona (Ed.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 194p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 3).

POLICARPO JUNIOR. A Casa do Espanto. *Revista Veja*, São Paulo, 26 maio 2004.

POLSBY, Nelson W. *The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*. *The American Political Science Review*, Vol. 62, nº 1, 1968, pp. 144-168.

PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 144p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 4).

\_\_\_\_\_ (Org.). *Constituições Brasileiras: 1969 – Emendas Constitucionais*. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. 157p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 6a).

REYNOLDS, A.; REILLY, B.; ELLIS A. (Orgs.) *Diseño de Sistemas Electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: IDEA; México: IFE, 2006.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Rio de Janeiro: *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, 1997.

\_\_\_\_\_ (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 308p.

SARTORI, Giovanni. *A Política: lógica e método nas ciências sociais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. 257p. (Coleção Pensamento Político, v. 36).

SOLT, Frederick. Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States. *Latin American Research Review*, v. 39, n. 1, p. 155-167, 2004.

SOUZA, Jessé. *A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SQUIRE, Peverill. The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly. *The Journal of Politics*, v. 54, n. 4, p. 1026-1054, 1992.

TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras: 1988*. 5. ed. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Estudos Estratégicos, 2005. 414p. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 7).

TAHAN, Lilian. Distritais mudam lei em benefício próprio. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 set. 2007. Caderno Política.

\_\_\_\_\_. Fantasmas chefiam comissões. *Correio Braziliense*, Brasília, 26 out. 2008. Caderno Política.

TILLY, Charles. *Democracy*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Coleção Paidéia).

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun.2005.

TORRES, Izabelle. DF é campeã de leis ilegais. *Correio Braziliense*, Brasília, 09 set. 2007. Caderno Política, p. 08.

TROUNSTINE, Jessica. *Modern Machines: Patronage, Information, and Incumbency in Local Politics*. In: annual meeting of the American Political Science Association, 2007,

Chigaco, Illinois. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1009263>>. Acesso em: 11 Jun. 2008.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Edusp, 1998. (Coleção Ponta, 17).

URICOECHEA, Fernando. *O Minotauro Imperial: a burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978. (Coleção Corpo e Alma do Brasil).

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UnB, 1990.

## Apêndice A

QUADRO 21  
CLDF – Audiências Públicas – 2000 a 2002

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
CAS	Esclerose Múltipla	21/09/2000	-
CAS	O funcionamento dos conselhos tutelares	04/10/2000	-
CDDHC	Violência e Cidadania	10/10/2000	-
CDDHC	Segurança Pública	09/11/2000	Planaltina
CAS	Futebol Amador	20/04/2001	-
Presidência	Debate: Terceirização do Metrô	24/04/2001	-
CAS	Reestruturação da CEB e Racionamento de Energia Elétrica	14/05/2001	-
CESS	A violenta repressão por parte da Gerência Regional de Ensino de Planaltina contra professores e alunos do Centro de Ensino Fundamental Nossa Senhora de Fátima	17/05/2001	Planaltina
CAS	Discriminação racial e a intolerância religiosa no Distrito Federal	29/06/2001	-
CESS	A crise existente na educação e como sair dela	01/04/2002	-
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária Anual para o Exercício Financeiro de 2003	13/11/2002	-

Fonte: CLDF – Setor de Taquiografia, notas taquiográficas

QUADRO 22  
CLDF – Audiências Públicas – 2003

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
CES	Programa Escola Digital Integrada	09/05/2003	-
CDDHCEDP	A situação da DST/Aids no Distrito Federal	12/05/2003	-
CES	Plano Decenal de Educação	19/05/2003	-
CAS	A atual situação dos cemitérios públicos	26/05/2003	-
Parlamentar	A questão do alvará de funcionamento das igrejas	27/05/2003	-
CEOF	Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004	12/06/2003	-
CAF	A questão dos condomínios	17/06/2003	-
CDDHCEDP	Conselhos Tutelares e os problemas do atendimento à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social	23/06/2003	-
CES	A Saúde dos Trabalhadores em Educação	18/08/2003	-
CAS	As rádios comunitárias	29/08/2003	-
CDDHCEDP	A violência contra os homossexuais	01/09/2003	-
CDDHCEDP	Apurar a Denúncia nº 35/2003	05/09/2003	-
CDDHCEDP	A situação dos índios no DF	19/09/2003	-
Parlamentar	Criação de áreas comerciais no Lago Sul	26/09/2003	-
CDESCTMA	Política de gestão de reciclagem de resíduos sólidos da construção civil	02/10/2003	-
CES	A violência nas escolas	13/10/2003	-
CEOF	IPTU e IPVA	14/10/2003	-
CDDHCEDP	Esclarecer fatos envolvendo os condenados por conta da prática de crime de homicídio que vitimou o índio Galdino	21/10/2003	-
CEOF	Proposta Orçamentária de 2004	28/10/2003	-
Parlamentar	As condições de saúde dos trabalhadores do sistema penitenciário	06/11/2003	-
Parlamentar	Dia Internacional pela Eliminação da Violência Contra a Mulher	24/11/2003	-
Comissão Especial	Os impactos do novo Código Civil no âmbito das entidades sociais e a concessão de alvarás às igrejas	29/11/2003	-
CES	O Modelo de Responsabilização da Saúde	02/12/2003	-
CDC	O aumento das mensalidades escolares e a formação de cartel	08/12/2003	-
CDC	O funcionamento do comércio aos domingos e feriados	08/12/2003	-

Fonte: CLDF – Setor de Taquigrafia, notas taquigráficas

QUADRO 23  
CLDF – Audiências Públicas – 2004

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
COSEG	Debate sobre os crimes contra taxistas	15/03/2004	CLDF
COSEG	Debate sobre seqüestro-relâmpago	02/04/2004	CLDF
CEOF	Análise do PLDO para 2005	08/06/2004	CLDF
COSEG	Segurança Pública	24/06/2004	Guará
Parlamentar	Debate sobre Escola Aberta: Caminhos para a Cidadania	29/06/2004	CLDF
Ouvidoria da CLDF	A importância do zoneamento ecológico-sustentável do DF	09/08/2004	CLDF
CDESCTMAT	Política de Educação Ambiental	01/09/2004	Auditório da CLDF
Parlamentar	Revisão da Lei dos Crimes Hediondos: Avanço ou retrocesso?	02/09/2004	CLDF
Ouvidoria	A importância estratégica do Pólo de Semicondutores	03/09/2004	CLDF
CES	Classes Transplantadas	09/09/2004	CLDF
Parlamentar	Guerra Fiscal e o Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal	16/09/2004	CLDF
CEOF	Debate sobre o PL 1.349/04 (Quiosques)	27/09/2004	CLDF
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	06/10/2004	Ceilândia
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	14/10/2004	Cruzeiro
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	15/10/2004	Gama
CDC	Qualidade do Transporte Coletivo	18/10/2004	CLDF
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	21/10/2004	Santa Maria
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	22/10/2004	Guará
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	25/10/2004	Taguatinga
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	26/10/2004	Sobradinho
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	28/10/2004	Riacho Fundo I
CDESCTMAT	Planos Diretores e Regularização Fundiária	29/10/2004	CLDF
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	04/11/2004	Riacho Fundo II
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	05/11/2004	Núcleo Bandeirante
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	09/11/2004	Planaltina
CEOF	Projeto de Lei Orçamentária 2005	11/11/2004	Paranoá
CDC	Preços de produtos pré-medidos nos estabelecimentos comerciais de varejo	18/11/2004	UniCeub
CES	Ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos	23/11/2004	CLDF
CDDHCEDP	Sistema Penitenciário - Educação e Trabalho: Caminho para a Cidadania	25/11/2004	CLDF
CES	Demolição do Centro de Saúde nº 4	26/11/2004	CLDF
CES	Células-tronco	07/12/2004	CLDF
CAF	Criação de Parques no DF	08/12/2004	CLDF
CES	Empreendedorismo na Educação Básica e na Educação Profissional	10/12/2004	CLDF
CDC	A instalação de eliminador de ar nas tubulações de água	14/12/2004	CLDF

Fonte: CLDF – Setor de Taquigrafia, notas taquigráficas

QUADRO 24  
CLDF – Audiências Públicas – 2005 (1º semestre)

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
CES	A pauta de reivindicações dos professores da rede oficial de ensino	07/03/2005	Plenário
CDDHCEDP	A atual situação do Centro de Orientação Médico-Psicopedagógico	10/03/2005	Plenário
CES	O Projeto de Lei do Senado Federal nº 25/2002, que define o Ato Médico	01/04/2005	Plenário
CDDHCEDP	Adolescente em conflito com a lei - intervenção federal no DF	12/04/2005	Plenário
CAS	Corumbá IV e o futuro da água no DF	18/04/2005	Auditório da CLDF
COSEG	Servidores públicos do GDF	27/04/2005	Auditório da CLDF
CAS	Debate sobre Passe Livre	29/04/2005	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Contaminação Ambiental por Postos de Combustíveis	04/05/2005	Plenário
CDDHCEDP	Atual situação do Sistema Penitenciário	06/05/2005	Auditório da CLDF
CES	Condições de trabalho dos Conselhos de Saúde	09/05/2005	Plenário
CEOF	A Resolução nº 214 da Terracap	13/05/2005	Auditório da CLDF
CEOF	A Resolução nº 213 da Terracap	16/05/2005	Sala de reunião das Comissões
CEJ	Lançamento da Comissão Especial da Juventude – CEJ	17/05/2005	Centro de Ensino Elefante Branco
CDDHCEDP	Mulheres Encarceradas e o Sistema Penitenciário do DF	18/05/2005	Plenário
CEJ	Violência Infanto-Juvenil	19/05/2005	Planaltina
CAS	A situação dos policiais e bombeiros que atuam no sistema penitenciário	23/05/2005	Plenário
CDDHCEDP	A atual situação da luta antimanicomial no DF	23/05/2005	Plenário
CDESCTMAT	O contrato da Qualix com o GDF	02/06/2005	Auditório da CLDF
CEJ	Acesso à Universidade	02/06/2005	Gisno – Asa Norte
CDDHCEDP	As condições de habitabilidade da Casa de Transição do Varjão	03/06/2005	Auditório da CLDF
CEJ	Educação, Cultura e Lazer	09/06/2005	Guará
CEJ	Trabalho, Emprego e Empreendedorismo	16/06/2005	Taguatinga
CDDHCEDP	As condições de funcionamento dos Conselhos Tutelares	20/06/2005 21/06/2005	Auditório da CLDF
CDC	A comercialização de GLP e a instalação de Tanques no DF	21/06/2005	Auditório da CLDF
CEJ	Saúde, Sexualidade e Dependência Química	21/06/2005	Centro de Ensino em Sobradinho
CDESCTMAT	Contratos de gestão com o Instituto Candango de Solidariedade – ICS	21/06/2005	-
CEJ	Passe Livre	30/06/2005	Centro de Ensino Médio – Paranoá

Fonte: Atividades Legislativas

QUADRO 25  
CLDF – Audiências Públicas – 2005 (2º semestre)

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
CEJ	Esporte, Cultura e Lazer	11/08/2005	Samambaia
CEJ	Trabalho, Empr. e Empreendedorismo	17/08/2005	Faculdade da Terra
CEJ	Acesso à Universidade	25/08/2005	Centro de Ensino Médio 01 – Gama
CEJ	Passe Livre	31/08/2005	Santa Maria
CEJ	Passe Livre	06/09/2005	Ceilândia
CES	Código de Saúde do Distrito Federal sobre o tema: Saneamento Ambiental	13/09/2005	Plenário
Parlamentar	Concorrências Predatórias	20/09/2005	Auditório da CLDF
CDC	Formação de condutores	20/09/2005	
Parlamentar	Esporte de Aventura	22/09/2005	Auditório da CLDF
CES	Bem-Estar Animal e Controle de Zoonoses	26/09/2005	Auditório da CLDF
CDDHCEDP	Aposentadoria das Donas de Casa	05/10/2005	Teatro Dulcina
CDDHCEDP	A implantação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social	10/10/2005	Plenário
CDESCTMAT	Contaminação do lençol freático	20/10/2005	Lago Oeste
CES	Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças e outros Agravos	25/10/2005	Plenário
CEOF	Orçamento 2006 das Cidades de Ceilândia, Taguatinga, e região	25/10/2005	Auditório da CLDF
CEOF	Orçamento 2006 – Guará, N. Bandeirante, Candangolândia, SAI	26/10/2005	-
CDDHCEDP	Enfrentamento do Tráfico de Seres Humanos	26/10/2005	Plenário
CEOF	Orçamento 2006 – Planaltina, Sobradinho, Paranoá	03/11/2005	Auditório da CLDF
CEOF	Orçamento 2006 – Gama, Santa Maria e Recanto das Emas	07/11/2005	Plenário
CES	Programa de Prevenção da Osteoporose	09/11/2005	Plenário
CEOF	Orçamento 2006 – sindicatos, federações, etc	16/11/2005	Federação do Comércio
CDDHCEDP	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	22/11/2005	Vara da Inf. e da Juv.
CES	Educação de Jovens e Adultos no âmbito da Rede Pública de Ensino	25/11/2005	Auditório da CLDF
CDDHCEDP	Mutirão Solidário de Assistência Judiciária aos Familiares dos Presos	30/11/2005 01/12/2005	Penitenciária do DF (Cascavel)
CDDHCEDP	A situação de habitabilidade dos moradores do Condomínio Porto Rico	05/12/2005	Cidade de Santa Maria
Parlamentar	Federalização do Centro de Educação Profissionalizante	08/12/2005	Colégio Agrícola de Brasília
CAF	Plano Diretor do Guará	12/12/2005	Adm. do Guará
CEOF	O Seguro Obrigatório dos Veículos	12/12/2005	Sala da Comissão
CAF	Plano Diretor do Gama	13/12/2005	-

Fonte: Atividades Legislativas

## CLDF – Audiências Públicas – 2006 (1º semestre)

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
CDESCTMAT	O Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza	14/02/2006	Plenário
CEOF	Direito dos artesãos históricos da Feira da Torre de Televisão	07/03/2006	-
CES	A Questão das Escolas Clandestinas	13/03/2006	Plenário
CES	Normas para Farmácias e Drogarias e a aplicação dessas normas no DF	21/03/2006	Plenário
CDDHCEDP	Condições de funcionamento do Centro de Atendimento SOS Criança	22/03/2006	Auditório da CLDF
Parlamentar	O Lixão da Estrutural	27/03/2006	Creche da Nana
Parlamentar	O Departamento de Trânsito do DF	28/03/2006	Auditório da CLDF
CDDHCEDP	Violência contra a Mulher	30/03/2006	Plenário
CES	Projeto de Lei que institui o Código de Saúde	07/04/2006	Plenário
CDDHCEDP	Mudanças introduzidas no sistema de ensino adotado pelo CESAS-DF	07/04/2006	Plenário
CDDHCEDP	A questão do Pró-DF Social	10/04/2006	Plenário
Parlamentar	Câmara de Compensação de Transportes	26/04/2006	Plenário
CES	Vigilância em Saúde do Trabalhador	08/05/2006	Plenário
CDDHCEDP	Utilização de intérprete de Libras pelas Secretarias de Saúde e Educação	17/05/2006	Auditório da CLDF
CES	Ensino Superior privado	22/05/2006	Auditório da CLDF
CDDHCEDP	Falta de Acessibilidade para Pessoas com Deficiência	23/05/2006	Plenário
CCJ	Pirataria no DF	25/05/2006	Auditório da CLDF
Parlamentar	A situação dos transexuais, travestis e transgêneros	29/05/2006	Auditório da CLDF
CDDHCEDP	A violência contra as mulheres	30/05/2006	Plenário
CES	A disciplina ARTE no curriculum da Educação Básica	30/05/2006	Plenário
Parlamentar	Batalhão Universitário Já!	30/05/2006	Auditório da CLDF
CEOF	Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2007	31/05/2006	Plenário
Parlamentar	A catraca eletrônica	1º/06/2006	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Meio ambiente: Brasília e Amazônia, relação de interdependência	05/06/2006	Plenário
CAF	Plano Diretor Local de Planaltina	06/06/2006	Planaltina
CDESCTMAT	O lixo no DF: Soluções e Desafios	21/06/2006	Plenário
CDDHCEDP	A atual situação da BELACAP	26/06/2006	Auditório da CLDF
CDDHCEDP	Principais problemas que afetam os bancários que trabalham no SBS	26/06/2006	Praça do Cebolão

Fonte: Atividades Legislativas

QUADRO 27  
CLDF – Audiências Públicas – 2006 (2º semestre)

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
CEOF	Orçamento 2007	08/11/2006 09/11/2006	Plenário
CES	Código de Saúde	10/11/2006	Plenário
CEOF	Orçamento 2007: recursos destinados à acessibilidade	20/11/2006	Plenário
CDDHCEDP	As violações dos direitos humanos e dos direitos sindicais ocorridas na UCB	21/11/2006	Plenário
CEOF	Orçamento 2007: RAs Gama, Santa Maria e Recanto das Emas	22/11/2006	Plenário
CEOF	Orçamento 2007: RAs Sobradinho, Planaltina, Paranoá, São Sebastião, Varjão, Sobradinho II e Itapoã	23/11/2006	Plenário
CES	Tratar do reajuste das mensalidades escolares e do direito ao amplo acesso à educação	05/12/2006	Plenário
Parlamentar	A Lei Maria da Penha	05/12/2006	Plenário

Fonte: Atividades Legislativas

QUADRO 28  
CLDF – Audiências Públicas – 2007 (1º semestre)

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
Parlamentar	A nova política habitacional no DF	12/03/2007	Plenário
COSEG	Debate sobre o Decreto 27.699/2007	14/03/2007	Plenário
CAS	Debate sobre o PL 87/07	15/03/2007	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Nova Política de Desenvolvimento Econômico do DF	26/03/2007	Plenário
Parlamentar	A nomeação de servidores do concurso realizado pela extinta Secretaria de Planejamento e Gestão Administrativa	27/03/2007	Auditório da CLDF
CDDHCEDP	Projeto Reinventando a Biblioteca	16/04/2007	Plenário
CDDHCEDP	Os problemas de saúde que afetam os profissionais da educação	19/04/2007	Plenário
CDDHCEDP	A situação dos moradores da Expansão da Vila São José	23/04/2007	Paróquia Mãe Divina Misericórdia, Brazlândia
CAF	A nova política habitacional do DF	24/04/2007	Plenário
CDDHCEDP	Plano de Acessibilidade ao Portador de Deficiência	27/04/2007	Plenário
CDC	Transporte Público	02/05/2007	Plenário
COSEG	Estacionamentos de veículos automotores	03/05/2007	Plenário
Parlamentar	Passe estudantil e meia entrada	08/05/2007	Plenário
Parlamentar	A Federalização do Colégio Agrícola de Brasília	09/05/2007	Planaltina
CDESCTMAT	Política de Ciência e Tecnologia	16/05/2007	Plenário
Parlamentar	Inclusão das pessoas com necessidades especiais na Rede de Ensino	21/05/2007	Plenário
Parlamentar	Estatuto dos Portadores de Necessidades Especiais	25/05/2007	Instituto Cultural Profissionalizante (ICP)
CDDHCEDP	Recursos orçamentários para a cultura	29/05/2007	Plenário
CEO	PLDO 2007	11/06/2007	Plenário
Parlamentar	Em defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente e contra a redução da maioria penal	27/06/2007	Plenário
Parlamentar	Políticas de valorização do idoso	29/06/2007	Plenário

Fonte: Atividades Legislativas

QUADRO 29  
CLDF – Audiências Públicas – 2007 (2º semestre)

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data	Local
CDDHCEDP	Discutir a documentação dos lotes dos becos de Brazlândia	09/08/2007	Adm. Regional de Brazlândia
Parlamentar	Política Distrital do Idoso	16/08/2007	Plenário
Parlamentar	As irregularidades na prova da OAB	04/09/2007	Plenário
CPI da Gautama	A Associação dos Produtores Rurais do Rio Preto – Planaltina	22/09/2007	Planaltina
COSEG	A situação dos aprovados no concurso público para agente penitenciário	27/09/2007	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Parque Burle Marx	08/10/2007	Paróquia Nossa Senhora Consolata – Asa Norte
Bancada do PT	Os problemas de segurança no Entorno	11/10/2007	Valparaíso de Goiás
Parlamentar	Plano de Carreira dos Professores	16/10/2007	Plenário
CEOF	Situação financeira dos Conselhos Tutelares	19/10/2007	Plenário
Parlamentar	Mudança de gabarito e destinação de uso de áreas públicas em Águas Claras	22/10/2007	Águas Claras
Bancada do PT	Os problemas de segurança no Entorno	25/10/2007	Águas Lindas
CPI da Gautama	O segmento de agricultura no DF	07/11/2007	Plenário
Bancada do PT	Os problemas de segurança no Entorno	08/11/2007	Planaltina de Goiás
Parlamentar	IPTU e IPVA	09/11/2007	Plenário
CDDHCEDP	O funcionamento de cantinas comerciais na rede de ensino público	12/11/2007	Plenário
CDDHCEDP	Atendimento aos adolescentes em conflito	19/11/2007	Plenário
Parlamentar	A regularização da ocupação de área pública comercial em Brasília	20/11/2007	Auditório da CLDF
Parlamentar	A profissão de músico no DF	22/11/2007	Plenário
Parlamentar	Geração de emprego e a regularização fundiária do Recanto das Emas	23/11/2007	Auditório da Faculdade da Terra
Parlamentar	A situação da aviação de segurança pública e defesa civil	23/11/2007	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	A urbanização da Vila Estrutural	26/11/2007	Vila Estrutural
CDDHCEDP	O ensino especial nas escolas públicas	27/11/2007	Plenário
CEOF	IPTU e IPVA 2008	29/11/2007	Plenário
CEOF	Orçamento 2008	05/12/2007	Auditório da CLDF

Fonte: Atividades Legislativas

QUADRO 30  
CLDF - Comissão Geral – 1999 a 2004

Objetivo/Tema	Data
Violência no trânsito	18/02/1999
Recursos hídricos no Distrito Federal e região do Entorno	23/09/1999
Licitação da loteria do Distrito Federal	05 e 06/10/1999
Gestão de Brasília - Patrimônio Histórico Nacional	17/08/2000
O processo de concessão do serviço de transporte metroviário	26/04/2001
O valor do piso salarial aplicado ao Distrito Federal	10/05/2001
A crise energética do País e seus efeitos sobre a população do Distrito Federal	29/05/2001
Plano Diretor de Publicidade do Distrito Federal	30/05/2001
Educação domiciliar no Distrito Federal	31/05/2001
A greve que atinge a Universidade de Brasília	18/10/2001
Políticas de saúde pública de combate à hanseníase no Distrito Federal	06/06/2002
Debater, juntamente com especialistas e autoridades do governo, o Projeto de Lei nº 2.319, de 2001, que trata da introdução do modelo de classes transplantadas no sistema de ensino	18/06/2002
O Fundo do Distrito Federal no Orçamento da União	20/06/2002
O Estatuto da Cidade e a construção de uma ordem urbanística inclusiva e participativa do Distrito Federal	27/03/2003
Abastecimento de água potável nas comunidades de baixa renda e nos parcelamentos de solo, denominados condomínios	24/04/2003
Luta antimanicomial	21/05/2003
Ciência e Tecnologia no DF	28/05/2003
Plano Diretor de Ordenamento Territorial	12/06/2003
Resgate do Processo Legislativo	24/06/2003
Tratar do tema coleta seletiva de lixo	26/06/2003
A problemática do passe estudantil	26/02/2004
A situação antimanicomial no DF	13/05/2004
Criação, desenvolvimento e gerenciamento do anel viário do Distrito Federal	03/06/2004
Extinção do Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília	22/06/2004
O aumento da tarifa de energia elétrica	12/08/2004
Hantavirose	02/09/2004
Serviço de Verificação de Óbitos	09/09/2004
Programa Transportes Urbanos do Distrito Federal	16/09/2004
Denúncias de violência e de abuso sexual no interior de veículos utilizados no transporte escolar	28/09/2004
Medidas de combate à violência contra a mulher	24/11/2004

Fonte: CLDF – Setor de Taquigrafia: notas taquigráficas

QUADRO 31  
CLDF - Comissão Geral – 2005 a 2007

Objetivo/Tema	Data
A administração, o alcance das finalidades, as perspectivas, os desafios e o papel social da CEB	22/03/2005
A regularização das áreas públicas destinadas às bancas de jornais e revistas	12/04/2005
A situação dos chacareiros do Parque Ecológico Ezechias Heringer, à margem esquerda do córrego Guará e adjacências	12/05/2005
Zoneamento ambiental e o plano de manejo da área de relevante interesse ecológico, Parque JK	19/05/2005
O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF e os planos diretores locais	24/05/2005
Debater a situação dos ex-funcionários da TCB, SAB e Ceasa	23/06/2005
Debater sobre a revitalização da Novacap	08/09/2005
Proposta do Executivo sobre o Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública – REFAZ II	13/10/2005
Discussão do Referendo sobre proibição da comercialização de armas de fogo	18/10/2005
Debater a questão da revitalização das avenidas W3 Sul e Norte no contexto do desenvolvimento econômico	26/10/2005
Debater a aplicação do Decreto nº 2.658/99 que regulamenta a Lei 442/93	03/11/2005
Gripe Aviária: riscos de contaminação, mecanismos de controle e prevenção	27/04/2006
Medidas para disciplinar o exercício da atividade profissional dos brigadistas (bombeiros particulares)	14/06/2006
Debater a problemática dos lojistas da Multifeira, localizada ao lado da Feira dos Importados	20/06/2006
A iminência de paralisação dos transportes urbanos de passageiros	28/06/2006
Debater a Política de Ciência e Tecnologia	13/09/2006
O Controle da Constitucionalidade nas Leis Distritais	31/05/2007
A qualificação profissional e a inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho	30/08/2007
Carreira Magistério Público	08/11/2007

Fonte: Atividades Legislativas

QUADRO 32  
CLDF – Seminários – 1998 a 2000

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data
Presidência	12 Anos do Procon	26/05/1998
Presidência	Embrapa	19/06/1998
Parlamentar	Formas de Intervenção ao Uso Indevido de Drogas	25/06/1998
Bancada do PT	TV Legislativa	21/05/1999
Parlamentar	Violência, Criança e Juventude - Qual é o seu papel?	10 e 11/06/1999
-	1º Seminário da AMAB – Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília, sobre a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE	17/06/1999
Mesa Diretora	O Turismo Como Fator de Desenvolvimento Econômico e Gerador de Empregos e Renda	21/06/1999
Mesa Diretora	Ocupação e Legalidade das Terras do Distrito Federal	14/09/1999
-	Abertura do Comércio aos Domingos e Feriados	10/11/1999
Parlamentar	1º Encontro Quebec-Brasília Saúde Pública: Descentralização e Gestão	17 e 18/11/1999
CAS	Integração ou Inclusão do Aluno Portador de Necessidades Especiais no Ensino Regular	24/11/1999
Mesa Diretora	A Força do Entorno	01/12/1999
Parlamentar	O Papel das Comissões Temáticas do Legislativo e seu Funcionamento	18/02/2000
Presidência	O Poder Público no Planejamento Urbano	30/08/2000
Parlamentar	Criação e Gerenciamento de Parques no Distrito Federal	26/10/2000

Fonte: CLDF – Setor de Taquigrafia: notas taquigráficas

QUADRO 33  
CLDF – Seminários – 2001 a 2003

Iniciativa	Objetivo / Tema	Data
Parlamentar	O desvio de finalidade da emissora educativa-cultural <i>Rádio Cultura FM 100,9</i>	15/02/2001
Parlamentar	O Direito e a Responsabilidade de Reproduzir	16/02/2001
CESS	Violência entre Jovens do Distrito Federal - Buscando Soluções	27/03/2001
CESS	Educação Patrimonial (IAB, Iphan e Museu Imperial de Petrópolis)	17/04/2001
Presidência	Brasília, Memória e Cultura	18/04/2001
Presidência	Regularização dos Condomínios Urbanos	30/08/2001
Presidência	Cooperativismo	26/09/2001
Presidência	Transporte Público	03 e 04/10/2001
Parlamentar	II Seminário da Terceira Idade	05/10/2001
Parlamentar	Acessibilidade, Cidadania Plena para os Portadores de Necessidades Especiais	06/11/2001
Parlamentar	II Seminário sobre Esclerose Múltipla	23/11/2001
CDESCTMA	Brasília e a Agenda 21	12 a 17/04/2002
Parlamentar	Cerca Eletrificada: Problema ou Solução?	14/04/2003
CAS	Apoio às obras sociais do Distrito Federal	28/04/2003
CDDHCEDP	As Resoluções da Conferência de Durban	28/04/2003
CES	Saúde, Direito de Todos	05/05/2003
CDDHCEDP	O atendimento à criança e ao adolescente desenvolvido pela Secretaria de Ação Social	09/05/2003
CDDHCEDP	O Dia da Abolição Inacabada	13/05/2003
Parlamentar	A questão dos transgênicos	15/05/2003
Parlamentar	Condomínio – Alternativas de Regularização	22/05/2003
Parlamentar	Problemas relacionados à Terracap e a terra no Distrito Federal	18/06/2003
CDESCTMA	O Meio Ambiente e o Desenvolvimento Econômico e Tecnológico Sustentável	15/09/2003
-	A auditoria operacional no processo legislativo	26/09/2003
Parlamentar	O Transporte Público do DF	29/09/2003
Parlamentar	O descaso com o idoso	10/10/2003
CDDHCEDP	COMPP – Centro de Orientação Médico Psicológico	28/10/2003
CDDHCEDP	Microcrédito e a Economia no Distrito Federal	29/10/2003
3ª Secretaria	Gestão da Informação Legislativa	04/11/2003
Parlamentar	Participação Popular na Câmara Legislativa	05/11/2003
Parlamentar	O zoneamento ecológico-econômico do Distrito Federal e da região do Entorno	06/11/2003
Presidência	Fixação das diretrizes para regularização de ocupações urbanas em áreas da União no DF	13 e 21/11/2003
COSEG	Segurança Pública e Privada	26/11/2003
Parlamentar	Os Direitos Humanos e o Sistema de Garantia da Criança e do Adolescente	27/11/2003
Parlamentar	Comércio Informal	08/12/2003

Fonte: CLDF – Setor de Taquigrafia: notas taquigráficas

QUADRO 34  
CLDF – Seminários – 2004

Iniciativa	Objetivo/Tema	Data	Local
CES	Conselho Escolar: utopia ou realidade na gestão da escola?	31/05/2004	Auditório da CLDF
CES	Um Novo Olhar para a Formação de Professores	10/06/2004	Auditório da CLDF
CES	Experiências de sucesso no combate à violência	02/12/2004	CLDF
Parlamentar	Alvará das Igrejas	14/02/2004	Ceilândia
Parlamentar	Saúde Pública, Tatuagem e <i>Body Piercing</i> - Arte com Segurança	15/03/2004	CLDF
COSEG	Barreiras Eletrônicas	31/05/2004	CLDF
CDESCTMA	Criação da Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF	01/06/2004	CLDF
CES	A erradicação do trabalho infantil	27/08/2004	CLDF
Parlamentar	Revitalização da via W3	30/08/2004	CLDF
CES	Educação de Jovens	04/10/2004	CLDF
Parlamentar	O Carnaval no Distrito Federal	03/12/2004	CLDF

Fonte: CLDF – Setor de Taquigrafia: notas taquigráficas

QUADRO 35  
CLDF – Seminários – 2005

Iniciativa	Objetivo/Tema	Data	Local
Parlamentar	Transporte em Duas Rodas	14/03/2005	Auditório da CLDF
Membros da Bancada do PT	Fórum em defesa das Estatais e dos Fundos de Pensão	16/03/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	IPTU e a Taxa de Iluminação Pública nos Condomínios Horizontais	16/03/2005	Plenário
CDESCTMAT	Dia Mundial da Água	22/03/2005	Parque Olhos D'Água
CDDHCEDP	Solenidade de Apresentação do Plano de Trabalho da CDDHCEDP	13/04/2005	Plenário
CES	Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira nos estabelecimentos de ensino oficiais e particulares	25/04/2005	Plenário
CDC	A Crise do Transporte Público	28/04/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Resgate das Medidas Sócio-educativas – SEAS	28/06/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Transporte Escolar	18/07/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Currículo de Educação Física no Ensino Básico e o horário das aulas	16/08/2005	Auditório da CLDF
-	Os servidores Públicos do DF e o PLC 111/2005	17/08/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Os servidores Públicos do DF e o PL 1.719/2005	23/09/2005	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Debate com os membros do Conselho Gestor da APA do Lago Paranoá	29/09/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Seminário sobre o Carnaval	07/10/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Uma nova política urbana para drenagem no DF	17/10/2005	Auditório da CLDF
CES	Semana da Educação – criação da Universidade Distrital e o Instituto Superior de Educação	17/10/2005	Auditório da CLDF
CES	Semana da Educação – FUNDEB e a educação infantil	18/10/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Gestão de Resíduos Sólidos	27/10/2005	Auditório da CLDF
Parlamentar	Seminário sobre o Carnaval	23/11/2005	Auditório da CLDF

Fonte: Atividades Legislativas

QUADRO 36  
CLDF – Seminários – 2006 a 2007

Iniciativa	Objetivo	Data	Local
Parlamentar	Mulher Destaque	27/03/2006	Auditório da CLDF
Parlamentar	Educação Inclusiva – Avaliação de Experiência	26/04/2006	Auditório da CLDF
Parlamentar	Ato Institucional do Movimento por Creches	15/05/2006	Auditório da CLDF
Parlamentar	Monitoramento da implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	26/06/2006	Auditório da Casa de Retiro Assunção
Coordenadoria de Modernização e Informática – CMI	1º Seminário de Padrões e Software Livre	15/09/2006	Auditório da CLDF
Parlamentar	Fórum sobre mapeamento fundiário do DF, regularização e legalização de condomínios	29/11/2006	Auditório da CLDF
Ouvidoria da CLDF	Ética na Política	12/03/2007	Auditório da CLDF
Parlamentar	Semana da Água	19 a 23/03/2007	Auditório da CLDF, Zoológico, Centro de Ensino Médio 404, Cachoeira Recanto das Emas
CDDHCEDP	Panorama da Atenção ao Dependente Químico	28 e 29/03/2007	Auditório da CLDF
Parlamentar	Defenda Brasília	07/05/2007	Plenário
CDESCTMAT	Semana da Indústria	21 a 25/05/2007	Auditório da CLDF
Parlamentar	Novas Perspectivas em saúde e segurança do trabalhador	28/05/2007	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Projeto Classes Transplantadas	03/08/2007	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Transporte Sustentável	20/09/2007	Auditório da CLDF
CDESCTMAT	Terceiro Setor: a atuação das ONGs	31/10/2007	Auditório da CLDF
CCJ	Controle Preventivo de Constitucionalidade das Leis Distritais	06/11/2007	Plenário

Fonte: Atividades Legislativas

## Apêndice B

Quadro 37  
CLDF – Participação dos partidos nas comissões permanentes  
1ª Legislatura<sup>1</sup>

Comissão	Titulares	Ano
CCJ	PTB, PDT, PT, PTR (3), PPS	1992
CEOF	PTR (3), PT, PL, PSDB, SP <sup>2</sup>	1992
CAS	PTR (3), PT (2), PL, PC do B	1992
CDDHC	PT (3), PTR (4), PDT, PPS, PC do B, SP	1992
CCJ	PP (4), PT, PDT, PC do B	1993
CEOF	PP (3), PT, PSDB, PPS, Bloco Trabalhista Liberal <sup>3</sup>	1993
CAS	PT (2), Bloco Trabalhista Liberal (3), PP, PDT	1993
CDDHC	PP (3), PT (2), PDT, PC do B	1993
CCJ	PP (4), PT, PPS, PC do B	1994
CEOF	PP (3), PT, PSDB, PPS, PL	1994
CAS	PP (2), PT (2), PSDB (2), PTB	1994
CDDHC	PP (4), PT (2), PSDB	1994

<sup>1</sup> Não consta o primeiro ano da legislatura, 1991, posto sua atipicidade, uma vez que a Casa ainda se encontrava em processo de instalação;

<sup>2</sup> SP = Sem Partido;

<sup>3</sup> Bloco Trabalhista Liberal: PL, PTB e PFL.

Fonte: Diários da Câmara Legislativa (compilação do autor)

Quadro 38  
CLDF – Participação dos partidos nas comissões permanentes  
2ª Legislatura

Comissão	Titulares	Ano
CCJ	PP (2), PT (2), PPS, PDT, PL	1995
CEOF	PP (2), PFL, PT, PMDB, PSB, PDT	1995
CAS	PP (3), PT, PSDB, PC do B, PTB	1995
CDDHC	PP (2), PT (2), PRN, PC do B, PDT	1995
CCJ	PMDB (2), PT (2), PPS, PDT, PL	1996
CEOF	PMDB (3), PT (2), PDT, SP	1996
CAS	PMDB (3), PT, PSDB, PC do B, SP	1996
CDDHC	PT (3), PMDB (2), PTB, PDT	1996
CCJ	PMDB (2), PT, PPS, PDT, PSDB, PL	1997
CEOF	PMDB (3), PT (2), PSDB (2)	1997
CAS	PMDB (2), PT (2), PSDB, PDT, SP	1997
CDDHC	PMDB (3), PT (2), PTB, SP	1997
CEDP	PMDB (2), PSDB (2), PT	1997
CCJ	PT (2), PMDB (3), PDT, PL	1998
CEOF	PMDB (4), PT (2), PDT	1998
CAS	PTB (2), PMDB, PPB, PT, PSDB, PDT	1998
CDDHC	PPB, PMDB (3), PT, PSDB, PDT	1998
CEDP	PMDB (4), PSDB, PT	1998

Fonte: Diários da Câmara Legislativa (compilação do autor)

Quadro 39  
CLDF – Participação dos partidos nas comissões permanentes  
3ª Legislatura

Comissão	Titulares	Ano
CCJ	PSDB, PL, PMDB, PT, PPS, PSD, PTB	1999
CEOF	PDT, PTB, PMDB, PT, PFL, PSB, PPB	1999
CAS	PMDB (2), PT (2), PL, PSC, PSDB	1999
CDDHC	PMDB (2), PT (2), PSD, PPS, PTB	1999
CEDP	PMDB, PT, PSDB, PSB, PTB, PPB, PL	1999
CCJ	PMDB, PT, PSDB, PSD, PPS, PL, PTB	2000
CEOF	PMDB, PT, PFL, PSB, PDT, PTB, PPB	2000
CAS	PT (2), PMDB (2), PFL, PSC, PSDB	2000
CDDHC	PMDB (2), PT (2), PTB, PSD, PPS	2000
CEDP	PMDB, PT, PSDB, PSB, PTB, PPB, PL	2000
CCJ	PMDB (2), PT, PL, PSD	2001
CEOF	PMDB (2), PTB, PDT, PT	2001
CAS	PTB, PMDB, PT, PSB, PSC	2001
CDC	PFL, PPS, PT, PMDB, PSC	2001
CDDHCEDP	PMDB (2), PPS, PT, PSD	2001
CAF	PMDB (2), PSDB, PL, PT	2001
CESS	PMDB (2), PT, PSB, PSD	2001
CCJ	PSDB, PT, PMDB, PSB, PSD	2002
CEOF	PMDB (2), PTB, PPB, PT	2002
CAS	PMDB, PSD, PT, PFL, PSB	2002
CDC	PTB, PT, PFL, PPS, PTB	2002
CDDHCEDP	PT, PPS, PFL, PSD, PMDB	2002
CAF	PMDB (2), PSDB, PPS, PT	2002
CES	PT, PPS, PMDB, PSD, PSDB	2002
CS	PPB, PSDB, PMDB, PFL, PT	2002
CDESCTMA	PT (2), PTB (2), PMDB	2002

Fonte: Diários da Câmara Legislativa (compilação do autor)

Quadro 40

CLDF – Participação dos partidos nas Comissões Permanentes – 4ª Legislatura

Comissão	Titulares	Ano
CCJ	Bloco da Justiça Social <sup>1</sup> , PMDB, Bloco Independente <sup>2</sup> , PT, PTB	2003
CEOF	PMDB, PTB, Bloco Independente, Bloco da Justiça Social, PT	2003
CAS	PFL, PT (2), Bloco Independente, Bloco da Justiça Social	2003
CDC	Bloco Independente, PMDB, PTB, PT, PFL	2003
CDDHCEDP	PT, PMDB, PFL, Bloco Independente, Bloco da Justiça Social	2003
CAF	PMDB, PTB, PT, Bloco Independente, Bloco da Justiça Social	2003
CES	PT, PMDB, Bloco Independente, Bloco da Justiça Social, PFL	2003
CS	PMDB, Bloco da Justiça Social, PTB, PT, PMDB	2003
CDESCTMA	PTB, PT, Bloco Independente, Bloco da Justiça Social, PMDB	2003
CCJ	PMDB (2), PP, Bloco Independente, PT	2004
CEOF	PMDB (3), PFL, PT	2004
CAS	PMDB (2), PFL, Bloco Independente, PT	2004
CDC	PT, PMDB, PP, PFL, Bloco Independente	2004
CDDHCEDP	PMDB (2), PT, PFL, PP	2004
CAF	PMDB (2), PT, PP, Bloco Independente	2004
CES	PMDB (3), PT (2)	2004
CS	PFL, PMDB (2), Bloco Independente, PT	2004
CDESCTMAT	PT, PFL, PMDB (2), Bloco Independente	2004
CCJ	PFL, PT (2), PMDB (2)	2005
CEOF	PFL, PT, PRONA, PMDB (2)	2005
CAS	PT (2), Bloco Independente, PMDB (2)	2005
CDC	PT, PRONA, Bloco Independente, PMDB (2)	2005
CDDHCEDP	PT, PFL (2), PMDB (2)	2005
CAF	PT, PMDB (2), PRONA (2)	2005
CES	PT (2), Bloco Independente, PMDB, PL	2005
CS	PRONA, PT, PMDB (3)	2005
CDESCTMAT	Bloco Independente, PT, PL, PFL, PMDB	2005
CCJ	PFL, PT (2), PMDB (2)	2006
CEOF	PFL (2), PT, PMDB (2)	2006
CAS	PMDB (2), Bloco Independente, PT (2)	2006
CDC	PT, PRONA, Bloco Independente, PMDB (2)	2006
CDDHCEDP	PT, PFL (2), PMDB (2)	2006
CAF	PMDB (2), PRONA (2), PT	2006
CES	PT (2), PMDB (2), Bloco Independente	2006
CS	PMDB (3), PT, PRONA	2006
CDESCTMAT	Bloco Independente, PT, PMDB, PL, PFL	2006

<sup>1</sup> Bloco da Justiça Social: PL e PPB;<sup>2</sup> Bloco Independente: PC do B, PPS, PSB e PSDB.

Fonte: Diários da Câmara Legislativa (compilação do autor)

## Quadro 41

## CLDF – Participação dos partidos nas Comissões Permanentes – 2007

Comissão	Titulares
CCJ	PMDB, PT, PMN, DEM, PSDB
CEOF	DEM, PTB, PP, PT, PMDB
CAS	PSDB, PR, PSL, PT, DEM
CDC	PR, DEM, PSL, PMDB, PSDB
CDDHCEDP	PT, PSB, DEM, PTB, PDT
CAF	PMDB, PRP, PP, PT, DEM
CES	DEM, PTB, PSB, PT, PR
CS	PT, PMN, PTB, PR, PDT
CDESCTMAT	PRP, PMDB, PT, DEM, PSDB

Fonte: Diários da Câmara Legislativa (compilação do autor)

## Apêndice C

Quadro 42  
CLDF – CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

Competência na criação	Quem herdou
a) aspectos constitucional, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa de proposições em geral e das que lhe sejam submetidas em consulta pelo Presidente da Casa, por outra Comissão, ou em razão da aprovação de requerimento em Plenário;	---
b) admissibilidade e mérito de proposta de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal;	---
c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido em consulta pelo Presidente da Câmara Legislativa, por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;	---
d) desapropriações;	CAF
e) criação de novas regiões administrativas, incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas;	CAF
f) redação do vencido e redação final das proposições em geral;	---
g) transferência da sede do Governo;	---
h) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual e notarial, observado o disposto no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal;	---
i) pedido de licença do Governador e do Vice-Governador para interromper o exercício de suas funções ou ausentar-se do Distrito Federal por mais de quinze dias, oferecendo o devido projeto de decreto legislativo;	---
j) regime jurídico e estatuto dos servidores públicos do Distrito Federal;	CEOF
k) serviços públicos do Distrito Federal;	CAS
l) direito administrativo em geral;	---
m) vetos apostos pelo Governador a projetos de lei aprovados pela Câmara Legislativa;	---
n) indicação de autoridades;	---
o) pedido para instauração de processo penal contra o Governador, Vice-Governador e Secretário de Governo do Distrito Federal;	---
p) denúncia sobre crime de responsabilidade de Governador e Secretários do Governo do Distrito Federal;	---

Fonte: Distrito Federal, 1991; Distrito Federal, 2007.

Quadro 43 CLDF – CEOF – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças	
Competência na criação	Quem herdou
a) defesa do consumidor;	CDC
b) política industrial;	CDESCTMA
c) política de incentivo à agropecuária;	CDESCTMA
d) política de interação com a Região Geoeconômica do Entorno;	CDESCTMA
e) política hídrica e minerária;	CAF
f) política do meio ambiente;	CDESCTMA
g) política de desenvolvimento do turismo;	CDESCTMA
h) política econômica, planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento integrado do Distrito Federal;	CDESCTMA
i) planos e programas de natureza econômica;	CDESCTMA
j) estudos, pesquisas e programas de desenvolvimento de ciência e tecnologia;	CDESCTMA
k) comércio;	CDESCTMA
l) energia, telecomunicações e informática;	CDESCTMA
m) fiscalização da execução contábil, orçamentária e financeira;	---
n) comprovação da existência e disponibilidade de receita na dotação orçamentária do Distrito Federal;	---
o) prestação e tomada de contas do Governador do Distrito Federal, com apresentação de projeto de decreto legislativo;	---
p) matérias tributárias e financeiras;	---
q) repercussão financeira das proposições;	---
r) plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, crédito adicional e contas públicas, destacadamente as apresentadas pelo Governo do Distrito Federal;	---
s) acompanhamento de obras e fiscalização de investimentos;	---
t) assuntos referentes à economia popular e ao abuso do poder econômico;	---
u) dívida pública interna e externa;	---
v) fixação de remuneração dos Deputados, do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Governo;	---
w) ordenação do território;	CAF
x) política fundiária;	CAF
y) assuntos referentes ao sistema de viação e de transportes;	---

Fonte: Distrito Federal, 1991; Distrito Federal, 2007.

Quadro 44 CLDF – CAS – Comissão de Assuntos Sociais	
Competência na criação	Quem herdou
a) proposições e assuntos relativos à educação pública e privada;	CESS
b) proposições referentes ao desenvolvimento cultural, esporte, recreação e lazer em todos os seus aspectos;	---
c) promoção da integração social, com vistas à prevenção da violência e da criminalidade;	---
d) assuntos relacionados ao patrimônio histórico e artístico no âmbito do Distrito Federal;	---
e) estabelecimento e implantação de política de educação para segurança no trânsito;	CESS
f) critérios de fixação de tarifas de serviços públicos e assuntos atinentes a urbanismo e arquitetura, desenvolvimento e integração das regiões e aglomerados urbanos;	---
g) sistema regional de defesa civil e política de combate a calamidades;	---
h) proposições e assuntos que digam respeito ao desenvolvimento técnico e científico;	CDESCTMA
i) implantação ou transformação de cargos, carreiras e funções, bem assim regulamento do funcionalismo civil e proposições referentes à classificação de cargos no Distrito Federal;	CEOF
j) defesa do meio ambiente, bem como organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta destinadas a estes fins;	CDESCTMA
k) saúde pública, educação sanitária, atividades médicas e paramédicas, ação preventiva em geral, controle de drogas e medicamentos, exercício da medicina e profissões afins, questões relativas ao trabalho, previdência e assistência social;	CESS
l) direitos, deveres e garantias dos servidores públicos;	CEOF

Fonte: Distrito Federal, 1991; Distrito Federal, 2007.

Quadro 45  
CLDF – CDDHC – Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

Competência na criação	Quem herdou
a) direitos e deveres do mandato; perda de mandato de Deputado nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas;	CCJ
b) pedido de licença para processar Deputado;	CCJ
c) segurança pública;	CESS
d) defesa civil;	CAS
e) defesa dos direitos individuais e coletivos;	CDDHCEDP
f) direitos inerentes à pessoa humana, tendo em vista o mínimo de condições para sua sobrevivência;	CDDHCEDP
g) direitos da mulher, da criança, do adolescente e do idoso;	CDDHCEDP
h) violência urbana e rural;	CDDHCEDP
i) discriminações étnicas e sociais;	CDDHCEDP
j) conflitos decorrentes das relações entre capital e trabalho;	CDDHCEDP
k) sistema penitenciário e direitos dos detentos;	CDDHCEDP
l) violência policial.	CDDHCEDP

Fonte: Distrito Federal, 1991; Distrito Federal, 2007.

Quadro 46  
CLDF – CEDP – Comissão de Ética e Decoro Parlamentar

Competência na criação	Quem herdou
Art. 8º Compete à Comissão de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos deste Código [Código de Ética e Decoro Parlamentar] e do Regimento Interno, atuando na preservação da dignidade do mandato parlamentar e da Câmara Legislativa.	CDDHCEDP

Fonte: Resolução CLDF nº 110, de 17 de maio de 1996; Distrito Federal, 2007 (compilação do autor).

Quadro 47  
CLDF – CDC – Comissão de Defesa do Consumidor

Competência na criação	Quem herdou
I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) relações de consumo e medidas de proteção e defesa do consumidor;	---
b) orientação e educação do consumidor;	---
c) composição, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviços;	---
d) política de abastecimento;	---
II – acompanhar e fiscalizar a execução de programas e leis relativas às matérias de sua competência;	---
III – intermediar conflitos relacionados com a defesa e proteção do consumidor.	---

Fonte: Distrito Federal, 2007.

Quadro 48  
CLDF – CESS – Comissão de Educação, Saúde e Segurança

Competência na criação	Quem herdou
I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) saúde pública;	CES
b) educação pública e privada, inclusive creches e pré-escolas;	CES
c) educação sanitária;	CES
d) atividades médicas e paramédicas;	CES
e) controle de drogas e medicamentos;	CES
f) saneamento básico;	CES
g) política de educação para segurança no trânsito;	CES
h) segurança pública;	CS
i) ação preventiva em geral;	CS
II – acompanhar e fiscalizar a execução de programas e leis relativas às matérias de sua competência.	---
Parágrafo Único. Compete, ainda, à CESS, concorrentemente com a CAS, analisar e emitir parecer sobre:	CS
I – biossegurança;	CS
II – bioética.	CS

Fonte: Distrito Federal 2007.

Quadro 49  
CLDF – Novas atribuições da CCJ

Competência na criação	Quem herdou
I – examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação;	---
II – responder a consultas formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Mesa Diretora ou outra Comissão sobre os aspectos do inciso anterior;	---
III – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das matérias seguintes:	---
a) transferência temporária da sede do Governo;	---
b) matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual e notarial, observado o disposto no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal;	---
c) pedido de licença do Governador ou do Vice-Governador para se ausentar do Distrito Federal por mais de quinze dias, oferecendo o devido projeto de decreto legislativo;	---
d) direito administrativo em geral, inclusive normas específicas de licitação;	---
e) arguição pública do cidadão indicado para Procurador-Geral e dos cidadãos indicados para compor o Conselho de Governo;	---
f) pedido para instauração de processo criminal contra Deputado Distrital, Governador, Vice-Governador e Secretário de Estado do Distrito Federal;	---
g) autorização para processar, por crime de responsabilidade, o Governador, o Vice-Governador, Secretários de Estado ou o Procurador-Geral;	---
h) direitos, deveres e prerrogativas do mandato, bem como pedidos de licença para incorporação de Deputado Distrital às Forças Armadas ou de suspensão das imunidades parlamentares;	---
i) consolidação dos textos legislativos;	---
j) suspensão dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;	---
k) solicitação de intervenção federal;	---
IV – emitir parecer sobre o mérito dos recursos, nos casos previstos neste Regimento Interno;	---
V – proceder ao exame dos aspectos constitucionais, legais e jurídicos do parecer da CDDHCEDP, em caso de pena de perda do mandato do Deputado Distrital;	---
VI – elaborar a redação do vencido e a redação final, nos casos previstos neste Regimento Interno;	---
VII – elaborar relatório sobre o veto.	---
§ 1º É terminativo o parecer da CCJ sobre a admissibilidade das proposições quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade, cabendo recurso ao Plenário...	---
§ 2º Os vícios de linguagem, de técnica legislativa e de regimentalidade, se possível, serão sanados pela própria Comissão...	---

Fonte: Distrito Federal, 2007.

Quadro 50  
CLDF – Novas atribuições da CEOF

Competência	Quem herdou
I – responder a consultas formuladas por outras Comissões ou pela Mesa Diretora sobre repercussão orçamentária ou financeira das proposições	---
II – analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) adequação ou repercussão orçamentária ou financeira das proposições;	---
b) plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, crédito adicional, contas públicas, operações de crédito internas e externas a qualquer título a serem contraídas pelo Governador do Distrito Federal;	---
c) de natureza tributária, creditícia, orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive contribuição dos servidores públicos para sistemas de previdência e assistência social;	---
d) prestação de garantia, pelo DF, em oper. de crédito contratada por suas autarquias, fundações, emp. públicas ou sociedades de economia mista;	---
e) prestação ou tomada de contas do Governador e do TCDF;	---
f) relat. anual encaminhado pelo Gov. com a identif. dos bens do DF objeto de conc. ou perm. de uso no exerc., assim como sua dest. e benef.;	---
g) fixação de subsídio dos Deputados Distritais, do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Administradores Regionais;	---
h) remuneração dos servidores públicos do Distrito Federal;	---
i) dívida pública interna e externa;	---
j) política industrial;	CDESCTMA
k) política de incentivo à agropecuária e às microempresas;	CDESCTMA
l) política de interação com a Reg. Integr. do Desenv. Econ. do Entorno;	CDESCTMA
m) política econômica, planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento integrado do Distrito Federal;	CDESCTMA
n) planos e programas de natureza econômica;	CDESCTMA
o) estudos, pesquisas e programas de desenvolvimento da ciência e tecnologia;	CDESCTMA
p) produção, consumo e comércio, inclusive o ambulante;	CDESCTMA
q) turismo, desporto e lazer;	CDESCTMA
r) energia, telecomunicações e informática;	CDESCTMA
s) assuntos referentes ao sistema de viação e de transportes, salvo tarifas;	---
t) arguição pública dos cidadãos indicados para cargo de Conselheiro do TCDF e de presidente de instituições financeiras oficiais do DF;	---
u) normas sobre serviços de veículos alugados;	---
III – elaborar a redação do vencido e a redação final dos projetos de lei relacionados no art. 216;	---
IV – fiscalizar a execução orçamentária, financeira e contábil;	---
V – acompanhar e fiscalizar obras e investimentos;	---
§ 1º Compete ainda à CEOF, concorrentemente com a CAS, analisar e emitir parecer sobre as seguintes matérias:	---
I – servidores públicos civis do DF, seu regime jurídico...	---
II – criação, estruturação, reestruturação, [...] das Secretarias de Estado...	---
§ 2º É terminativo o parecer da CEOF quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, cabendo recurso ao Plenário...	---

Fonte: Distrito Federal, 2007.

Quadro 51  
CLDF – Novas atribuições da CAS

Competência na criação	Quem herdou
I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) cultura, esporte, espetáculos, diversões públicas, recreação e lazer;	---
b) questões relativas ao trabalho, previdência e assistência social;	---
c) proteção, integração e garantias das pessoas portadoras de deficiência;	---
d) proteção à infância, à juventude e ao idoso;	---
e) prom. da integr. Social, com vistas à prev. da violência e da criminal;	---
f) patrimônio histórico e artístico no âmbito do Distrito Federal;	---
g) critérios de fixação de tarifas e preços públicos para os serviços da competência do Distrito Federal;	---
h) relações de emprego e política de incentivo à criação de emprego;	---
i) pol. de combate às causas da pobreza, subnutr. e fatores de marginal;	---
j) política de integração social dos segmentos desfavorecidos;	---
k) sistema regional de defesa civil e política de combate a calamidades;	---
l) concessão de título de cidadão honorário e benemérito;	---
m) serviços públicos em geral, salvo matéria específica de outra Comissão;	---
n) comunicação social;	---
II – acompanhar e fiscalizar a execução de programas e leis relativas às matérias de sua competência.	---

Fonte: Distrito Federal, 2007.

Quadro 52  
CLDF – CAF – Comissão de Assuntos Fundiários

Competência na criação	Quem herdou
I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais;	---
b) parcelamento do solo e criação de núcleos rurais;	---
c) normas gerais de construção e mudança de destinação de áreas;	---
d) propaganda ou public. em lograd. públicos ou visíveis ao público;	---
e) política fundiária;	---
f) criação, incorporação, fusão e desmembramento de RAs;	---
g) habitação;	---
h) aquisição, administração, utilização, desafetação, afetação, alienação, arrendamento e cessão de bens públicos e desapropriações;	---
i) direito urbanístico;	---
j) cerrado, caça, pesca, fauna, conserv. da natureza, defesa do solo e dos rec. naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;	CDESCTMA
k) política de combate à erosão;	---
l) utilização e exploração das águas subterrâneas, bem como registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais no território do DF;	---
II – acompanhar e fiscalizar a execução de programas e leis relativas às matérias de sua competência.	---

Fonte: RICLDF de 2000, Art. 68

Quadro 53  
CLDF – CDDHCEDP – Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e  
Decoro Parlamentar

Competência na criação	Quem herdou
I – investigar denúncias de violação dos direitos humanos ou cidadania;	---
II – articular-se com entidades públicas ou privadas de defesa dos direitos humanos e cidadania, bem como órgãos públicos de segurança e defesa civil, em esforço conjunto para minimizar as causas da violência;	---
III – promover simpósios, congressos, conferências, seminários ou assemelhados com a sociedade, na busca de soluções contra a violência;	---
IV – visitar, periodicamente:	---
a) delegacias, penitenciárias, casas de albergado;	---
b) centros de triagem, asilos, casas de amparo a pessoas desfavorecidas e de atendimento psiquiátrico;	---
c) lugares onde se abrigam pessoas sem moradia;	---
d) vítimas ou familiares de vítimas falecidas que, em razão de crime, não possuem o mínimo de condições necessárias para a sobrevivência;	---
V – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) defesa dos direitos individuais e coletivos;	---
b) direitos inerentes à pessoa humana, tendo em vista o mínimo de condições para sua sobrevivência;	---
c) direitos da mulher, da criança, do adolescente e do idoso;	---
d) violência urbana e rural;	---
e) discriminações étnicas, sociais ou quanto à orientação sexual;	---
f) conflitos decorrentes das relações entre capital e trabalho;	---
g) sistema penitenciário e direitos dos detentos;	---
h) violência policial;	---
i) abuso de autoridade.	---
VI – adotar as providências dispostas no CEDP, observado o disposto no art. 50.	---
§ 1º Após análise prévia, a CDDHCEDP autorizará o seu Presidente a designar Relator para investigar cada uma das denúncias que lhe forem feitas.	---
§ 2º A CDDHCEDP fará relatório bimestral sobre as atribuições previstas nos incisos I a IV deste artigo.	---
§ 3º As irregularidades e delitos apurados pela CDDHCEDP serão comunicados ao Ministério Público, para as providências cabíveis, ou a outras autoridades, para que se promova a responsabilidade civil, criminal ou administrativa do infrator.	---

Fonte: Distrito Federal, 2007.

Quadro 54  
CLDF – CES – Comissão de Educação e Saúde

Competência na criação	Quem herdou
I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) saúde pública;	---
b) educação pública e privada, inclusive creches e pré-escolas;	---
c) educação sanitária;	---
d) atividades médicas e paramédicas;	---
e) controle de drogas e medicamentos;	---
f) saneamento básico;	---
g) política de educação para segurança no trânsito;	---
II – acompanhar e fiscalizar a execução de programas e leis relativas às matérias de sua competência.	---

Fonte: Resolução CLDF nº 177, de 2002

Quadro 55  
CLDF – CS – Comissão de Segurança

Competência na criação	Quem herdou
I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) segurança pública;	---
b) ação preventiva em geral;	---
II – acompanhar e fiscalizar a execução de programas e leis relativas às matérias de sua competência.	---
Parágrafo Único. Compete, ainda, à Comissão de Segurança, concorrentemente com a Comissão de Assuntos Sociais, analisar e emitir parecer sobre:	---
I – biossegurança;	---
II – bioética.	---

Fonte: Resolução CLDF nº 177, de 2002

Quadro 56  
CLDF – CDESCTMA – Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência,  
Tecnologia e Meio Ambiente

Competência na criação	Quem herdou
I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	CDESCTMAT
a) política industrial;	CDESCTMAT
b) política de incentivo à agropecuária e às microempresas;	CDESCTMAT
c) política de interação com a Região Integrada do Desenvolvimento Econômico do Entorno;	CDESCTMAT
d) política econômica, planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento integrado do Distrito Federal;	CDESCTMAT
e) planos e programas de natureza econômica;	CDESCTMAT
f) estudos, pesquisas e programas de desenvolvimento da ciência e tecnologia;	CDESCTMAT
g) produção, consumo e comércio, inclusive o ambulante;	CDESCTMAT
h) turismo, desporto e lazer;	CDESCTMAT
i) energia, telecomunicações e informática;	CDESCTMAT
j) cerrado, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;	CDESCTMAT
k) desenvolvimento econômico sustentável.	CDESCTMAT

Fonte: Resolução CLDF nº 181, de 2002

Quadro 57  
CLDF – CDESCTMAT – Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável,  
Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo

Competência na criação	Quem herdou
I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:	---
a) política industrial;	---
b) política de incentivo à agropecuária e às microempresas;	---
c) política de interação com a Região Integrada do Desenvolvimento Econômico do Entorno;	---
d) política econômica, planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento integrado do Distrito Federal;	---
e) planos e programas de natureza econômica;	---
f) estudos, pesquisas e programas de desenvolvimento da ciência e tecnologia;	---
g) produção, consumo e comércio, inclusive o ambulante;	---
h) turismo, desporto e lazer;	---
i) energia, telecomunicações e informática;	---
j) cerrado, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;	---
k) desenvolvimento econômico sustentável.	---

Fonte: Resolução CLDF nº 200, de 2003

## Apêndice D

Quadro 58

CLDF – Comissões Parlamentares de Inquérito – Requerimentos não aprovados

CPI	Ano
Da situação de irregularidade dos condomínios e loteamentos no DF	1992
Do processo de ocupação irregular de áreas públicas no Park Way	1992
Das atividades ilegais e improbidade administrativa do governador	1994
Das irregularidades administrativas do ex-secretário de governo Fábio Simão	1994
Da administração da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB	1997
Das multas de trânsito e favorecimento a empresas privadas	1997
Do desvio de finalidade da entidade que congrega estudantes secundaristas	1997
Das irregularidades nas despesas com publicidade	1999
Dos convênios firmados com o Instituto Candango de Solidariedade – ICS	1999
Da invasão de terras públicas no DF	1999
Da administração do DMTU	1999
Das ameaças à segurança da família do jornalista Ricardo Noblat	2000
Do financiamento irregular por parte do Banco de Brasília – BRB	2000
Do superfaturamento na Sociedade de Abastecimento de Brasília – SAB	2000
Das empresas de crédito varejista	2001
Da mudança de destinação de áreas públicas e desapropriação	2001
Dos contratos de prestação de serviços da Secretaria de Saúde	2003
Das invasões e parcelamentos irregulares de terras públicas	2003
Da alteração de destinação de uso de imóveis para postos de abastecimento	2003
Da negligência nos repasses para o Fundo de Transporte Público Coletivo	2003
Dos delitos ambientais e fundiários cometidos em áreas públicas arrendadas	2003
Da Operação Tornado na Vila Estrutural	2003
Da administração dos cemitérios	2003
Dos benefícios financeiros escusos a parlamentares	2003
Do financiamento da campanha do candidato Geraldo Magela por bicheiro	2004
Dos indícios de irregularidades na liberação e vistoria de veículos no Detran	2004
Dos contratos de prestação de serviços de gerenciamento de tráfego	2004
Das irregularidades na quitação de débitos junto ao Banco de Brasília – BRB	2006
Do uso de cargos públicos como barganha política	2006
Das irregularidades no Instituto Candango de Solidariedade – ICS	2006

Fonte: CLDF – Sistema Legis (compilação do autor)

## Apêndice E

### Questionário

1. Qual a maior dificuldade para o adequado funcionamento das Comissões Permanentes?
2. Quais os servidores efetivos de cada Comissão Permanente e desde quando estão alocados à respectiva Comissão?
3. Por que a CCJ não consegue barrar projetos inconstitucionais?
4. De que forma a Divisão de Apoio às Comissões atua?
5. Quais medidas devem ser tomadas para tornar as Comissões Permanentes mais eficientes?
6. Há necessidade da criação de novas Comissões Permanentes?
7. O número de comissionados supera o de efetivos nas Comissões Permanentes?
8. Cada Comissão Permanente conta com espaço físico próprio? Se sim, esse espaço é adequado aos trabalhos que a Comissão deve desempenhar?

## Apêndice F

Quadro 59

Regras para a construção dos índices de interação, insulamento e aderência		
Variável	Regra	Índice
Interação	Ausência de audiências públicas, seminários e Comissões gerais	Nulo
	Total de eventos anuais entre 1 e 12, inclusive	Baixo
	Total de eventos anuais entre 13 e 24, inclusive	Médio
	Total de eventos anuais superior a 24	Alto
Insulamento	Ausência de servidores de carreira	Nulo
	Número de efetivos < número total de comissionados/livre provimento	Baixo
	Número de comissionados/livre entre 50,01% e 99,99% dos efetivos	Médio
	Número de comissionados/livre provimento < 50,01% dos efetivos	Alto
Aderência	Tramitação ferindo os prazos > 4 ocorrências ou susp. de efic. > 25%	Nulo
	Tramitação ferindo os prazos > 1 ou susp. de efic. > 5%	Baixo
	Tramitação ferindo os prazos = 1 e susp. de efic. < 5%	Médio
	Ausência de tramitação ferindo os prazos e susp. de efic. < 5%	Alto

---

Fonte: Tabelas 11, 12 e 13

Quadro 60

Regras para a construção dos índices de complexidade, pluralismo e autonomia		
Variável	Regra	Índice
Complexidade	Até 4 Comissões Permanentes, inclusive, e número de Sessões Extraordinárias superior ao de Ordinárias	Nulo
	Pelo menos 5 Comissões Permanentes e Sessões Extr. entre 45% e 100% do número de Ordinárias	Baixo
	Pelo menos 9 Comissões Permanentes e Sessões Extr. que correspondam a menos de 45% do total de Ordinárias	Médio
	O mesmo critério para o índice médio, porém com: staff especializado, espaço físico adequado e existência de padronização de rotinas entre as Comissões Permanentes	Alto
Pluralismo	Mais de 30 atribuições para o Presidente da Mesa, ausência de Colégio de Líderes, ausência do critério da proporção para a distribuição de cadeiras nas Comissões e competências concentradas	Nulo
	Mais de 30 atribuições para o Presidente da Mesa, ausência de Colégio de Líderes, critério da proporção para a distribuição de cadeiras nas Comissões e competências concentradas ou Mais de 60 atribuições para o Presidente da Mesa, existência do Colégio de Líderes, proporção e competências concentradas	Baixo
	Mais de 30 atribuições para o Presidente da Mesa, existência do Colégio de Líderes, critério da proporção para a distribuição de cadeiras nas Comissões e competências dispersas	Médio
	Até 30 atribuições para o Presidente da Mesa, existência do Colégio de Líderes, critério da proporção para a distribuição de cadeiras nas Comissões e competências dispersas	Alto
Autonomia	Mais de 30% de vetos totais mantidos ou (CPIs rej. + Migração – CPIs concl.) > 10	Nulo
	Vetos entre 15% e 30% ou (CPIs rej. + Migração – CPIs concl.) entre 5 e 10	Baixo
	Vetos abaixo de 15% e (CPIs rej. + Migração – CPIs concl.) entre 0 e 5	Médio
	Vetos abaixo de 7,5% e (CPIs rej. + Migração – CPIs concl.) com valor negativo	Alto

## Anexo A

1. *Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability. The level of institutionalization of any political system can be defined by the adaptability, complexity, autonomy, and coherence of its organizations and procedures. So also, the level of institutionalization of any particular organization or procedure can be measured by its adaptability, complexity, autonomy, and coherence. If the criteria can be identified and measured, political systems can be compared in terms of their levels of institutionalization. (Huntington, 1965, p. 394).*
2. *Where institutions are weakly enforced, for example, actors cannot assume that others will comply with the rules. In such a context, actors enjoy greater discretion: They may select strategies that are prescribed by the rules, but they may also choose among various extrainstitutional options. As the number of strategic options increases, so does uncertainty. Actors are less able to form stable expectations about others' behavior, which narrows their time horizons and erodes trust. In this way, low enforcement limits cooperation and collective action [...] (Levitsky e Murillo, 2008, p. 124-125).*
3. *It is from the point of view of the relations between generalised and specific exchange that some of the major characteristics of patron-client relationships stand out and can be distinguished from other kinds of social relations and organisations. It is the analytic features and dynamic propensities of what, for lack of a better word, we shall call the 'clientelistic' mode of structuring the relations between generalised and specific exchange that can best explain the crucial analytical characteristics of patron-client relations. (EISENSTADT e RONIGER, 1984, p. 167).*
4. *[...] individuals, as well as organizations, learn by doing; the benefits of our individual activities or those of an organization are often enhanced if they are coordinated or fit with the activities of other actors or organizations; it is frequently important to bet on the right horse, so we adapt our actions in light of our expectations about the actions of others. (Pierson, 2000, p. 254).*
5. *La indicación de Pierson que procesos de tipo path dependent involucran una combinación de efectos de larga duración (por los incluidos elevados costos de reversión), con factores causales fijados en cortos recortes temporales, parece constituir una buena pista, capaz de dispensar el determinismo y la irreversibilidad histórica. (MARENCO, 2006, p. 56).*
6. *Aunque lo que debiera ocurrir es que, habiendo alcanzado una duración larga, la probabilidad de cambio fuera aún menor, ello no se da de esa forma. Así, la premisa sobre que las instituciones en operación producen efectos de retornos temporales crecientes, ampliando los costos de reversión y adquiriendo condición path-dependent, debe incorporar la complejidad presente en esta situación, identificando las contingencias que limitan el plazo de validez institucional. O sea, incluso después de su institucionalización, las organizaciones no parecen resistir a factores – endógenos o contextuales – que alteren la eficacia de las reglas para generar equilibrio, induciendo a los agentes a nuevos cálculos de premios y recompensas, con beneficios consecuentes del cambio institucional. (Ibidem, p. 66).*
7. *By accountability, I mean that representatives communicate to voters what they will do if elected, that information about actions once in office is available to constituents, that representatives are responsive to the preferences and demands of constituents, and that they are punished for lack of responsiveness. (CAREY, 2003, p. 191).*