

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Institucionalização?
Senioridade e Seleção de Presidentes de Comissões Permanentes na
Câmara dos Deputados

Graziella Guiotti Testa

Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário
Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP,
de 07 a 11 de abril de 2014.

SÃO PAULO
MARÇO 2014

1. INTRODUÇÃO

Em recente episódio, a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, historicamente exercida pelo PT, é ocupada pelo PSC por um deputado em primeiro mandato. A mobilização popular e da imprensa foram altas e um momentos merecem destaque no processo: além de pelos deputados historicamente membros, também os servidores que lá trabalhavam abandonaram a comissão. O caso parece se encaixar de forma perfeita na definição de desinstitucionalização de Polsby, isto é, a entrada da liderança se dá de forma lateral – o deputado eleito presidente estava em primeiro mandato e não havia sequer participado da comissão antes de ser indicado para sua presidência.

Por muito tempo o estudo das comissões permanentes no parlamento brasileiro se reduziu a uma nota de rodapé observando que os Líderes têm a prerrogativa formal de trazer para o Plenário qualquer matéria que seja de seu interesse – para votar ou engavetar – por meio da urgência regimental – ou urgência 155. Mais recentemente, estudiosos do legislativo trouxeram novas luzes ao tema aplicando conceitos importados da teoria informacional estadunidense e enxergando novas nuances do papel das comissões permanentes.

Nossa proposta com esse artigo é fazer uma nova aproximação às comissões permanentes a partir de um ponto de vista da teoria da institucionalização de Polsby. Para tanto, observaremos um critério fundamental no esquema do autor, qual seja, o

número de legislaturas (tempo de casa) do deputado que assume a posição de presidência de comissão permanente – de 1995 a 2013¹.

Se o critério de seleção de líderes das comissões é preditivo de instituições bem delimitadas, isto é, que selecionam membros internos e nas quais a entrada lateral é limitada, quem são os deputados que assumem postos de lideranças nas comissões permanentes?

O trabalho está dividido da seguinte forma: uma primeira parte teórica justificando a importância do objeto no contexto dos estudos legislativos; uma segunda parte que observará as características dos ocupantes de presidências de comissões quanto ao seu tempo de casa e as considerações finais.

¹ O período escolhido não resulta de uma escolha teórica mas de condições impostas pela disponibilidade imediata de dados, os dados de 1988 a 1994 são de mais difícil acesso. Pretendemos, no entanto, incluí-los em trabalhos futuros.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E JUSTIFICATIVA.

O neoinstitucionalismo marcou o campo da Ciência Política na segunda metade do século XX: em oposição à posição behaviorista de entender as preferências como variáveis independentes que explicam os processos políticos, as instituições passam a ser o foco, se deslocam da posição de consequência para o papel de fundamentais, quiçá determinantes. O individualismo metodológico da escolha racional é o primeiro responsável por questionar premissas e confrontar o behaviorismo e o pluralismo. Posteriormente surgem novas correntes que também se denominam neoinstitucionalismo mas que se descolam da escolha racional, proliferando denominações classificatórias até o ponto que reuni-las em um único grupo só seria possível debaixo do famoso guarda-chuvas “instituições importam”.

Nos estudos legislativos, o estudo e a estrutura do Congresso Nacional americano embasam a construção das correntes teóricas ligadas ao neoinstitucionalismo, ainda que o parlamento - e os parlamentares - tenha sido objeto de estudo antes da proliferação da teoria. As correntes aportam no Brasil a partir do final da década de 80 sempre com adendos e contorcionismos para evitar críticas do tipo ideias fora do lugar. Como procurar relações distributivistas em um sistema proporcional de lista aberta que o orçamento é centralizado e autorizativo? Como falar em ganho informacional sem o critério da senioridade? Como falar em critério partidário num arranjo parlamentar que não confere às comissões poder de agenda em questões controversas?

Essas questões não são novas, elas balizaram a rica literatura brasileira que enfocou o estudo dos incentivos que guiarão o comportamento dos deputados no parlamento, quase sempre traçando as relações que este estabeleceu com o Executivo e os incentivos controversos provindos do sistema eleitoral e partidário. A questão que procuraremos

enfocar nesse trabalho, todavia, não está nesse momento que a teoria cruza a linha do Equador, mas em pontos que são controversos em sua própria gênese e que se materializam em desenhos de pesquisas e opções por determinados métodos e técnicas.

Se o ângulo pelo qual se observa o mundo neoinstitucionalista tem por um lado a preocupação de explicar e construir relações de causalidade entre instituições e comportamentos e por outro explicar o processo de surgimento e mudança das instituições, a questão da própria definição do que seria uma instituição nunca ocupou posição de destaque nessa literatura. Em poucas palavras, a vertente neoinstitucionalista estabelece que instituições importam, investiga o grau de determinação que têm sobre o comportamento, se preocupa com o processo de seu surgimento e modificação, mas não se preocupa em conceituá-las.

A definição geral de instituições, que costumam variar tanto quanto variam os objetos, costuma envolver em diferentes medidas a questão da formalidade. Isto é, se comportamentos, processos, história, ideias e outros fatores podem ou não ser considerados instituições por diferentes vertentes, o ponto comum entre todas elas são as formais, ainda que seja raro definições que a elas se restrinjam. Uma definição frequente é a de que instituições são regras, normas e procedimentos que influenciam comportamentos.

O debate em torno da institucionalização difere do neoinstitucionalista em seu declarado caráter normativo, isto é, se a proposta neoinstitucionalista é se utilizar das causalidades atribuídas para ler o mundo, a proposta da literatura em institucionalização a entende como valor em si mesma. Em outras palavras, a institucionalização seria pré-requisito para que um sistema político fosse viável e pudesse desempenhar suas tarefas de execução de política pública – alocação de recursos. A representação institucionalizada

é entendida como condição para o estabelecimento de um regime “livre e democrático” – não suficiente, mas necessária.

O caminho natural ao se assumir esse juízo de valor como premissa seria o de identificar o grau de institucionalização do parlamento – uma vez que não se problematiza o parlamento como grau máximo de expressão da representação². Os critérios para se delimitar o que se entende por uma organização institucionalizada passam por quatro aspectos: 1) suas fronteiras, isto é, o quão é distinta do ambiente no qual está imersa; 2) funções internas têm bases regulares e explícitas; 3) sua organização, o critério universalista sobrepuja o pessoal.

Com relação ao primeiro critério, o estabelecimento de fronteiras em relação ao ambiente é medido pelo exercício da liderança, ou seja (isto é foi usado inúmeras vezes), quais são as possibilidades de entrada lateral para o exercício de cargos de liderança. A complexificação das funções internas – segundo critério – seria observada a partir de três indicadores: crescimento da autonomia e importância das comissões; crescimento e maior importância atribuída aos órgãos internos das lideranças partidárias; e subsídio financeiro e material aos deputados – salários e gabinetes.

O ponto que mais nos interessa aqui é o que considera as comissões. Polsby se refere o tempo todo ao sistema de organização estadunidense de comissões, que adota o critério da senioridade: a presidência da comissão será exercida pelo congressista do partido que goza de maioria que há mais tempo dela participa. No esquema de Polsby, que entende a “entrada lateral” como sendo negativa e o recrutamento interno como bom em si, esse critério de seleção é apresentado como referência positiva e como indício da

² Também não nos aprofundaremos no ponto da consideração em conjunto dos temas da representação, liberdade e democracia. Pontuamos somente que a diferença entre os conceitos não é trivial.

institucionalização desta Casa³. Em outras palavras, a senioridade conferiria às comissões independência, estando sujeitas a interferências das lideranças somente muito raramente⁴.

A conclusão com relação ao parlamento estadunidense é a de que este estaria sofrendo um processo de institucionalização ao longo do tempo. O autor não se arrisca a expor motivos para a deflagração e evolução desse processo, mas entende que uma consequência dele seria o “fortalecimento” da carreira legislativa e outra seria a descentralização das Casas.

No Brasil, uma primeira aproximação objeto da dinâmica de funcionamento do Congresso Nacional fruto do conjunto de instituições inauguradas pela constituição de 1988 foi feita a partir de expectativas de comportamentos racionais diante de determinados incentivos formais – federalismo, sistema eleitoral proporcional de lista aberta, presidencialismo, multipartidarismo. Análises empíricas posteriores demonstraram que visões que desconsideraram as instituições endógenas ao parlamento foram responsáveis por previsões de uma paralisia decisória que jamais aconteceu. Posteriormente, a análise mais detida dos incentivos internos de funcionamento do parlamento constatou que o elemento partidário vencia os dilemas da ação coletiva dentre os parlamentares.

Iniciou-se assim a linha de pesquisa que se proporia a estudar as relações peculiares que traçam Executivo e Legislativo diante do conjunto de incentivos institucionais que

³ Esse ponto foi frequentemente objeto de crítica à teoria desenvolvida pelo autor, uma vez que um observador externo poderia pensar que a construção de todo o esquema valorativo de Polsby seria feito em torno do parlamento estadunidense. A tentativa de aplicação do esquema a outros parlamentos, no entanto, não nos parece ter sido a intenção do autor nesse trabalho de 1968.

⁴ Aqui mais uma vez é importante localizar o trabalho seminal historicamente: é certo que atualmente a literatura em estudos legislativos considere a frequência do *locus* de tomada de decisão, mas a desconsideração do grau de conflito pode gerar discrepâncias. Isto é, ainda que as interferências das lideranças sejam raras, se ocorrerem nas matérias mais conflituosas, essa informação não é trivial.

recebem. Dentro do Legislativo, as Lideranças se colocam como instituto fundamental para o fortalecimento dos partidos e à redução das parcerias *ad hoc*. Ao se comparar com o Congresso americano, a discricionariedade dessas Lideranças frequentemente é colocada como substituta ao critério da senioridade. A possibilidade de interferência do Colégio de Líderes no trabalho das comissões – por meio de indicações e da urgência 155 – incentivou os pesquisadores, num primeiro momento, a tomarem o Plenário como o todo da casa, desconsiderando as comissões permanentes.

A recente tentativa de aplicação do modelo informacional ao contexto brasileiro trouxe de volta a curiosidade em se observar o papel das comissões permanentes como *locus* informacionais (Santos e Almeida, 2005). Se formalmente o relator da comissão permanente não goza de poderes formais, sua função informacional conferirá a ele importante papel estratégico, uma vez que para os demais membros da comissão é mais interessante se utilizarem do relator como um *advisor ad hoc* do que procurarem conhecimento técnico a respeito de cada projeto que é analisado pela instância.

No que diz respeito às aspirações do político profissional e à maneira como se desenvolve a carreira política do parlamentar, o contexto brasileiro tem características fundamentalmente diversas às do sistema estadunidense. Se o vizinho do norte apresenta taxas de reeleição historicamente muito altas (sempre acima dos 90%), no Brasil, a média da Taxa Bruta de Reeleição⁵ no período de 1990 e 2006 foi de 48,94% (Mesquita, 2008). A explicação da escolha da ambição progressiva em detrimento da estática por parte dos parlamentares brasileiros – a justificativa para muitos deputados e

⁵ Divisão dos candidatos reeleitos pelo total geral.

senadores optarem por não se candidatar à reeleição para tentar cargos no Executivo – girou em torno de questões ligadas ao peso relativo dos Poderes⁶.

A despeito das longas carreiras políticas engendradas pelos parlamentares brasileiros, Samuels (2000) entende que a rotatividade é alta e que o parlamentar médio somente se candidata à reeleição se não alcançou suficiente projeção para almejar um cargo no Executivo – municipal ou estadual. Os grandes poderes conferidos ao Executivo em detrimento do Legislativo, especialmente no que diz respeito à alocação de recursos, tornariam aqueles cargos mais atrativos que estes. Sendo assim, ao calcular não ser possível almejar um cargo Executivo, só restaria ao parlamentar buscar a reeleição. A tentativa de reeleição seria, portanto, uma escolha de candidatos já frágeis, o que ajudaria a explicar a alta taxa de renovação do Congresso Nacional brasileiro⁷.

Esse trabalho se propõe a lidar com essas questões teóricas no que diz respeito às comissões da Câmara dos Deputados brasileira. Isto é, seria possível aplicar os critérios de institucionalização de Polsby a um contexto tão diverso como o brasileiro? Até que ponto é possível usar os mesmos padrões para definir institucionalização?

Para lidar com essa questão, nos propomos a observar um aspecto que Polsby definiu como característica de institucionalização: a questão da ocupação dos cargos de diretoria das comissões permanentes. Afinal, o padrão de seleção sem o critério da senioridade permite que a entrada externa de lideranças prejudique a instituição das comissões permanentes?

⁶ Leoni et al (2003) acrescentaram a esse debate a perspectiva de que o cálculo do candidato não passa somente pela natureza do cargo almejado, mas também pelo cálculo de avaliação dos riscos.

⁷ Aqui é interessante ressaltar que nos referimos ao Congresso de modo geral porque a máxima vale para as duas casas: se para muitos deputados é mais interessante um cargo de prefeito, muitos senadores almejam governos estaduais.

4. OCUPAÇÃO DE CARGOS DE LIDERANÇAS EM COMISSÕES PERMANENTES: ENTRADA LATERAL OU RECRUTAMENTO INTERNO?

A partir do conceito de institucionalização de Polsby, formulamos a seguinte hipótese:

H. As comissões da Câmara dos Deputados passam por um processo de institucionalização desde a promulgação da constituição de 1988.

As comissões na Câmara dos Deputados podem ser temporárias ou permanentes. As temporárias são formadas para apreciação exclusiva de determinado assunto e se findam concomitantemente ao fim da apreciação do tema. As permanentes se aproximam mais do que Polsby considerou instituições internas: são “co-partícipes e agentes do processo legiferante” (Brasil, 1989) e a elas cabe se pronunciar a respeito do campo temático que lhe é peculiar. A partir da Constituição de 1988, as comissões são dotadas da prerrogativa de aprovarem legislação dispensando a participação do Plenário, instituto que ficou conhecido por Poder conclusivo⁸.

Quanto a proposições que seguem o processo legislativo ordinário – isto é, que passarão pelo Plenário antes de irem para o Senado – ao serem apresentadas, são encaminhadas para um grupo de burocratas que designará as comissões nas quais as proposições deverão ser deliberadas, de acordo com sua temática. Essa designação é denominada despacho. A partir daí, a proposição é encaminhada para a comissão, onde o presidente designará o relator. O relator, por sua vez, se manifestará favorável ou contrário e caberá aos demais membros da comissão aceitarem ou não o parecer proferido pelo relator.

O tamanho das comissões – número de membros – é variado, e está regimentalmente fixado entre 17 e 61 membros. Cada deputado só pode ser titular de uma comissão – e

⁸ No Senado estranhamente o nome é outro, Poder Terminativo.

suplente em outra. Os membros e presidentes de todas as comissões permanentes são trocados a cada sessão legislativa, ou seja, anualmente. Quanto à composição, o cálculo é feito levando-se em conta a proporcionalidade partidária e das bancadas⁹. Enfim, o critério para o preenchimento das vagas da comissão e da presidência delas é eminentemente partidário em oposição à organização estadunidense, que se baseia na senioridade. Lá o cargo é ocupado pelo membro mais antigo do partido majoritário.

Assim sendo, seria de se esperar que o tempo de casa dos deputados que exercem cargos de liderança fosse semelhante ao dos demais parlamentares da casa – uma vez que não existe nenhum incentivo institucional formal para que deputados com mais tempo de casa fiquem com os cargos de liderança. Reunimos, portanto, todos os deputados que exerceram presidência de comissão de 1995 a 2012.

Foram levados em conta 330 deputados que presidiram números de comissões que também variaram ao longo dos anos, de 16 a 20¹⁰. Contabilizamos o número de anos que cada congressista exerceu o cargo de deputado federal antes de ocupar o cargo de presidente e obtemos uma média de 7,69 anos, algo em torno da metade do segundo mandato. 24,8% dos cargos de presidência de Comissões foi exercido por novatos no período – e aqui entendemos por novatos aqueles que estão em qualquer altura de seu primeiro mandato. Deputados que exercem o cargo já no primeiro ano de seu primeiro mandato representam 3,3% do total.

⁹ Segundo o Artigo 27 do RICD, “A representação numérica das bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de membros da Câmara pelo número de membros de cada Comissão, e o número de Deputados de cada Partido ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido. O inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer em cada Comissão”.

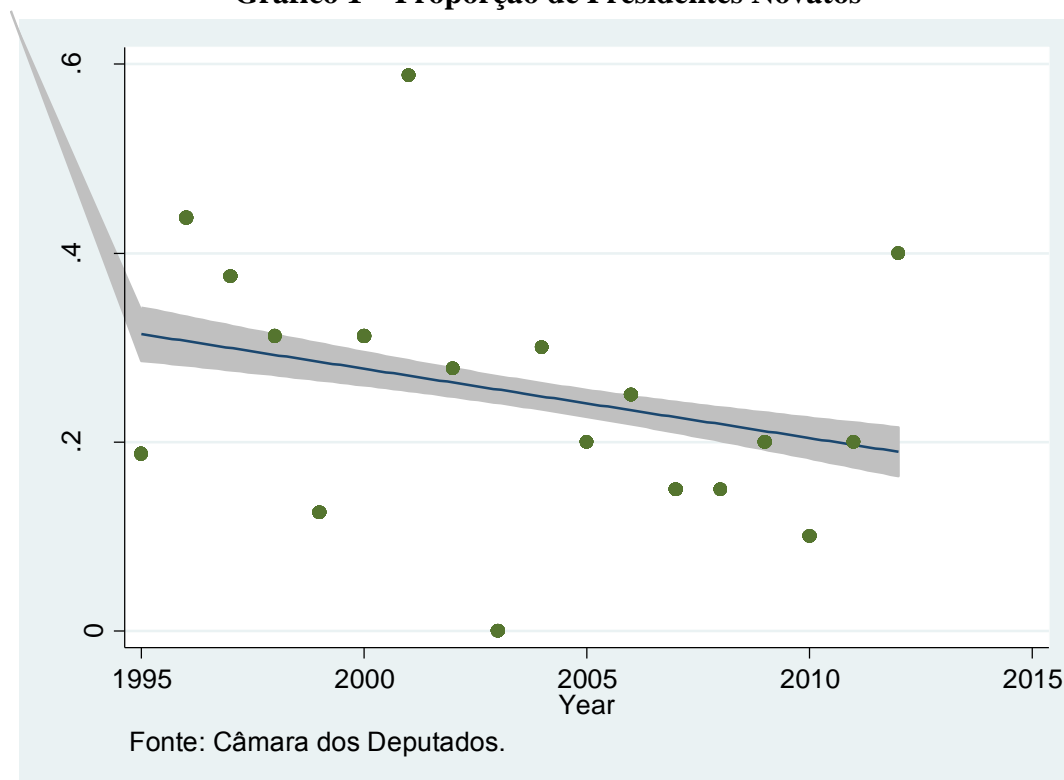
¹⁰ A observação de diferenças temáticas entre as comissões também nos parece um terreno fértil para futuros estudos. Aqui estamos considerando como instituição as comissões permanentes em conjunto e, portanto, nos pareceu inoportuno diferenciá-las. Entendemos que para considerar cada comissão como uma instituição precisaríamos de dados referentes a anos do deputado na comissão, não anos de Casa, se quiséssemos falar de entrada lateral ou seleção interna.

Olhando para o total da Casa no período das cinco Legislaturas que abarcamos – e a última pela metade –, observamos que a variação da proporção de novatos foi baixa nas últimas quatro, variando entre 37,3% e 40,5%. A exceção foi a 50ª Legislatura, 1995-1999, na qual 49% da Casa era composta por congressistas que jamais haviam exercido o cargo de deputados federais.

É interessante observar aqui que mesmo sem incentivos institucionais formais claros – como ocorre nos EUA –, os dados sugerem que o tempo de casa não parece ser um elemento aleatório para a ocupação de presidência de comissão.

O gráfico a seguir aloca ao longo dos anos a proporção de deputados em primeiro mandato que ocuparam cargos de presidente em comissões em relação ao total de presidentes de comissões:

Gráfico 1 – Proporção de Presidentes Novatos



O gráfico parece descrever uma linha descendente, mas seria imprudente desconsiderar o total de deputados na casa em cada ano, entendemos que seria necessário ponderar pela proporção de novatos na casa.

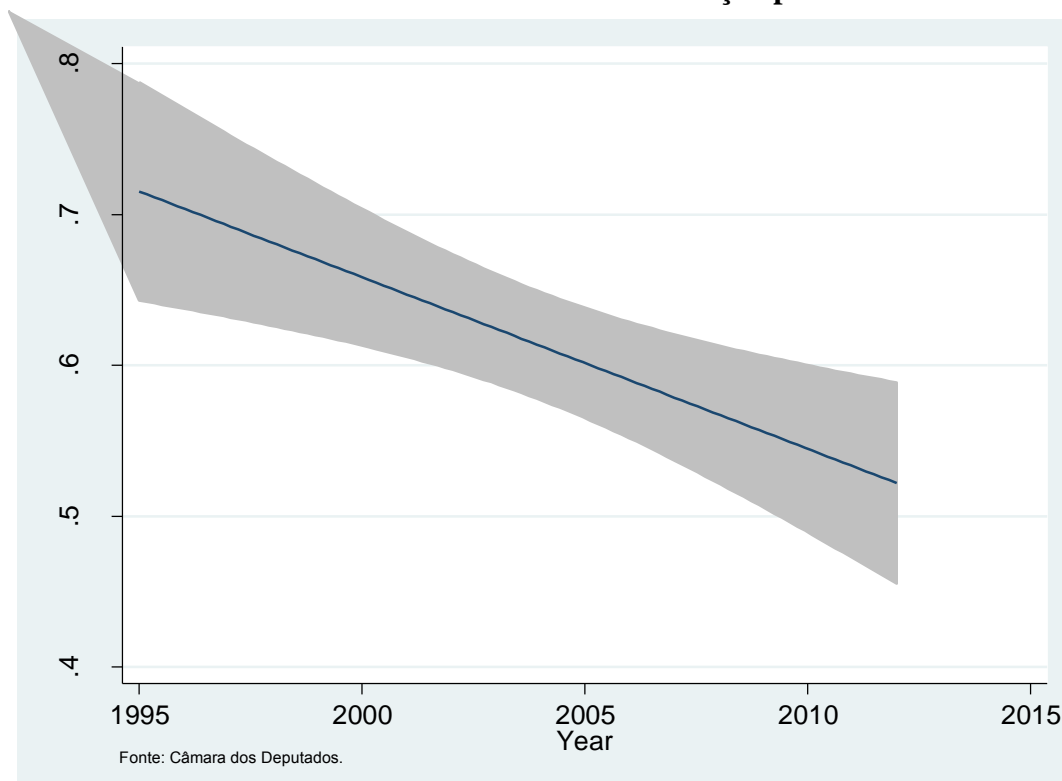
Formulamos então, um índice de institucionalização λ descrito por:

$$\lambda_y = \frac{\sigma_{p,y}}{\sigma_{h,y}}$$

, onde $\sigma_{p,y}$ é a proporção de presidências de comissões ocupadas por deputados novatos num determinado ano y e $\sigma_{h,y}$ é a proporção de deputados em primeiro mandato que exercem mandato num determinado ano y .

Em nosso esquema, quanto mais institucionalizado for o ano em questão, mais baixo será o índice. O gráfico a seguir descreve os resultados ano a ano:

Gráfico 1 – Índice de Institucionalização por ano



Mesmo considerando o intervalo de confiança de 95% representado pela zona sombreada – e ainda que tenhamos atingido um desvio padrão alto em função do baixo número de observações –, a inclinação da reta nos parece indicar uma tendência descendente do índice ao longo dos anos estudados, o que por sua vez sugere que os novatos ocupam cada vez menos cadeiras ao longo do período estudado¹¹.

Se um dos critérios mais fundamentais no esquema descrito por Polsby para considerar uma instituição como em processo de institucionalização é o que a seleção de líderes seja realizada entre os membros dela em oposição à entrada lateral, há indícios de que as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados estão sofrendo um processo de institucionalização.

¹¹ Os dados anuais utilizados para construção do índice (e os valores por ano) na Tabela 1 e Gráfico 2 anexos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se no parlamento estadunidense é possível falar em institucionalização porque a seleção dos líderes das instituições internas se dá por recrutamento interno e não lateral, é difícil entender como isso pode ser tomado como sintoma uma vez que é um incentivo institucional formal. Sob esse ponto de vista, o parlamento brasileiro se aproxima de tal objetivo ainda que contrariando os incentivos formais para tanto. Em outras palavras, no Brasil, apesar da regra de seleção dos líderes das instituições internas ser o partidário, existe uma tendência a que esses cargos não sejam exercidos por deputados em primeiro mandato.

A despeito do que possa aparentar numa primeira aproximação, a eleição do Deputado Pastor Marco Feliciano não é um bom exemplo de como são ocupadas as presidências das comissões, isto é, a ocupação de posição de liderança na comissão por deputados de primeiro mandato não é a regra.

A nosso ver, um elemento que se coloca como central no que se entende por instituição e que deve ser considerado ao importar os critérios de institucionalização é o da informalidade¹². Se não existe um critério que exija senioridade dos ocupantes de cargo de liderança, são raros os casos em que novatos ocupam cadeiras.

¹² A Terceira Onda de democratização fomentou as recentes iniciativas de estudo comparado entre países há pouco tempo democráticos volta a levantar a questão dos aspectos informais que influenciam no comportamento parlamentar. Bratton (2007) divide os africanistas entre “formalistas” e “informalistas”. Na visão do segundo grupo, há três principais instituições que podem ser entendidas como nevrálgicas para política africana: o clientelismo, a corrupção, e o presidencialismo de “Big Man”. Hyden (2006) acentua que a “Africa is the best starting point for exploring the role of informal institutions” (pp. 78) e isso seria consequência do que chama de “economy of affection”. Zubek (2011) se debruçou sobre os parlamentos da República Checa, Hungria, Estônia, Polônia, Eslováquia e Eslovênia sob o ponto de vista do controle de agenda - positivo e negativo - e incluiu em seu desenho de pesquisa entrevistas semi-estruturadas para checar como as regras formais são interpretadas na prática e se há convenções informais e entendimentos que contextualizam o uso das regras formais no que diz respeito ao controle da agenda. Ao tratar da organização interna dos parlamentos soviéticos, Khmelko (2011) também identificou um importante aspecto informal na relação das comissões com o governo: a prática da cooptação de membros politicamente simpáticos da burocracia para as comissões de auditoria.

Acreditamos que haja um vácuo na literatura nacional quanto ao estudo das regras e procedimentos informais de funcionamento do parlamento nacional. Isto é, ainda que os estudiosos brasileiros da área raramente discordem da clássica formulação de North de que instituições políticas podem ser “any form of constraint that human beings devise to shape human interaction, both formal constraints — such as rules that human beings devise — and informal constraints — such as conventions and codes of behavior” (1971, pp. 47), a grande disponibilidade de dados quantitativos formais do parlamento brasileiro direcionou os desenhos de pesquisa para observações focadas em instituições formais.

6. BIBLIOGRAFIA

AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. (2003) O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698.

AZEVEDO, Luiz Henrique. (2011) “Consultoria Legislativa e assessoramento institucional: 40 anos” in “40 anos de Consultoria Legislativa”. Editora Câmara dos Deputados, Brasília.

BRASIL, (1989). “Regimento Interno da Câmara dos Deputados”. Editora Câmara dos Deputados, Brasília.

BRATTON, Michael. (2007) “Formal versus Informal Institutions in Africa.” In *Journal of Democracy* 18 (3): 96-110.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão" e "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional", in *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV/FAPESP

HIBBING, John. (1988) “Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons.” *American Journal of Political Science* 32, no. 3: 681-712.

_____. (1999) “Legislative Careers: Why and How We Should Study Them.” *Legislative Studies Quarterly* 24: 149-71.

HORTA, Anderson Braga. (2011) “Breve memória sobre o assessoramento legislativo na Câmara dos Deputados” in “40 anos de Consultoria Legislativa”. Editora Câmara dos Deputados, Brasília.

KHMELKO, Irina S. (2011) “Internal Organisation of Post-Communist Parliaments over Two Decades: Leadership, Parties, and Committees.” In *Journal of Legislative Studies* 17, issue 2 (2011).

KREPPEL, Amie. (2006) “The Environmental Determinants of Legislative Structure: A Comparison of the U.S. House of Representatives and the European Parliament.” In Timothy J. Power and NicolC. Rae, eds., “Exporting Congress? The Influence of the U.S. Congress on World Legislatures”, pp. 137-156. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

LIMONGI, Fernando. “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente”. In *BIB*, nº 37, Rio de Janeiro, 1994, pp. 3-38.

LEONI, E. e PEREIRA, C. e RENNÓ, L. (2003) "Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil". *Opinião Pública*, vol.9, nº1.

NORTH, D. C. (1971). “Institutional Change and Economic Growth”. In *The Journal of Economic History*, New York, v. 31, n. 1, p. 118-225, Mar.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2000), "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43.

_____, & RENNÓ, L. (2007) "O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil". *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683.

POLSBY, Nelson. (1968) "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives." *American Political Science Review* 62, no. 1: 144-168.

ZUBEK, Radoslaw. (2011) "Negative Agenda Control and Executive–Legislative Relations in East Central Europe, 1997–2008." In *Journal of Legislative Studies* 17, issue 2.

RIBAS, Antônio Neuber e Silva, Paulo Vieira. (2011) "A natureza do assessoramento legislativo" in "40 anos de Consultoria Legislativa". Editora Câmara dos Deputados, Brasília.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany B. S. (2004) "Produção Legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129.

SAMUELS, D. (2000) "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". In *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 25, n.3, p. 481-497, Aug.

_____. (2003) "Ambition, Federalism and Legislative Politics". Cambridge (UK): Cambridge University.

SANTOS, F. (2002). "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". *Dados*, 2002, vol.45, no.2, p.237-264

_____, e ALMEIDA, Acir. (2005). "Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados." *Dados*. 48:4.

ANEXO 1

Tabela 1 – Índice de Institucionalização por ano

Ano	N comissões	σ_h	σ_p	λ
1995	16	0,48	0,19	0,39
1996	16	0,48	0,44	0,91
1997	16	0,48	0,38	0,78
1998	16	0,48	0,31	0,65
1999	16	0,38	0,13	0,33
2000	16	0,38	0,31	0,83
2001	17	0,38	0,59	1,56
2002	18	0,38	0,28	0,74
2003	19	0,37	0	0
2004	20	0,37	0,3	0,8
2005	20	0,37	0,2	0,54
2006	20	0,37	0,25	0,67
2007	20	0,41	0,15	0,37
2008	20	0,41	0,15	0,37
2009	20	0,41	0,2	0,49
2010	20	0,41	0,1	0,25
2011	20	0,39	0,2	0,51
2012	20	0,39	0,4	1,02
Total	330			

Gráfico 2 – Índice de Institucionalização por ano

