

VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

O que mudou na produção legislativa brasileira? Uma análise do conteúdo das proposições legislativas entre 2003 e 2010, e dos incentivos parlamentares nesse âmbito

Renan Sanchotene Alves

renansanchotene@hotmail.com

Universidade de Brasília – UnB

Área Temática: Instituciones políticas y conflicto interinstitucional

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumo

Decorrente de um número cada vez maior de estudos pautados no Congresso Nacional brasileiro, o presente trabalho tem como objeto a produção legislativa, visando relacionar a agenda interna do Legislativo com os incentivos e as restrições próprias entre os parlamentares. Os complexos arranjos que envolvem as etapas de formulação legislativa, os inúmeros processos decisórios, além da própria importância das políticas criadas, reforçam a produção das leis entre as principais funções de um legislador. A partir da utilização de métodos classificatórios, são analisados os projetos de lei apresentados nas 52ª e 53ª Legislaturas (2003-2010), ressaltando as principais mudanças em relação ao conteúdo das proposições que viraram leis ordinárias nos períodos anteriores. Nos países da América latina, em geral, os estudos voltam-se para uma abordagem mais descentralizada do Legislativo, pressupondo que o Executivo teria o protagonismo na formulação de leis de alcance nacional. Nesse sentido, supõe-se que os parlamentares estariam iniciando proposições de leis de impacto concentrado, tendo em vista a maximização de transferências para as clientelas de seus distritos eleitorais. Contudo, os achados desse trabalho sugerem que o Congresso Nacional brasileiro tem aprovado poucos projetos de lei paroquiais, podendo afirmar que a legislação tem correspondido a uma abrangência nacional e setorializada, na medida em que os parlamentares têm optado pela criação de leis gerais ou de políticas que tratam das demandas de determinados grupos, ao invés de leis limitadas a um território.

Palavras-chave: Produção legislativa, paroquialismo, projeto de lei, Legislativo, leis honoríficas.

1. INTRODUÇÃO

Uma das questões centrais que nos deparamos ao analisar o Congresso Nacional brasileiro está na produção das leis. Os complexos arranjos que envolvem as etapas de formulação legislativa, a determinação de agendas específicas e os inúmeros processos decisórios, além da própria importância das políticas criadas, reforçam a produção das leis entre as principais funções do legislador. Não reduzindo a totalidade das atividades parlamentares em seu escopo, mas trata-se aqui da compreensão do comportamento dos deputados e senadores quanto ao contexto brasileiro, no esforço de responder a pergunta – Qual é o conteúdo das leis que vêm sendo produzidas no país?

Viu-se nos últimos anos a consolidação de análises da produção legislativa no Brasil, adaptadas do modelo neoinstitucionalista do Congresso norte-americano. Os teóricos adotam pressupostos da escolha racional que, norteados também pelo arranjo institucional, propõem analisar as preferências que expliquem a coordenação interna dos parlamentares.

A análise distributivista é ressaltada pela orientação da principal motivação dos parlamentares: a reeleição. Propiciado pela concentração de benefícios em localidades geográficas específicas, o paroquialismo seria a principal consequência do comportamento dos parlamentares durante o mandato (MAINWARING, 1999).

Há um ponto em comum aos estudos legislativos em supor o princípio a reger as operações no cenário de produção legislativa, na qual a orientação política das leis estaria influenciada diretamente pelas arenas eleitorais. Segundo a teoria distributivista, o comportamento dos parlamentares estaria vinculado ao formato singular das regras eleitorais brasileiras, que permitiriam a aproximação dos congressistas ao seu distrito eleitoral (AMES, 2003). Isto é, uma vez que o Brasil adota sistema proporcional de lista aberta e a composição das campanhas eleitorais seja personalista, os deputados eleitos se orientariam no esforço de satisfazer os interesses específicos de seu estado.

O Congresso Nacional seria explicado então pela lógica da conexão eleitoral. O interesse com a reeleição tangenciaria as atividades dos parlamentares, constituindo um mandato compromissado com os eleitores de seus distritos. Mais do que a adoção de incentivos que compreendam a “recompensa” pela eleição, as políticas distributivistas seriam essencialmente utilizadas pelos parlamentares visando futuras eleições.

É evidenciado que, na organização interna do Legislativo, há inúmeras formas em que o congressista pode atuar visando um comportamento individualizado, entre os quais a produção de leis possa ser estabelecida como um dos instrumentos que o parlamentar utiliza para aproximar o contato com o reduzido público de seu interesse, no caso, com aqueles que o elegem. No entanto, é frequente a análise da baixa autonomia dos parlamentares em função da capacidade de legislação, frente ao papel delegado pelo Executivo que limita as específicas competências do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O Executivo teria uma série de mecanismos de centralização decisória dentro do Congresso Nacional, que permitiriam somente a aprovação de matérias legislativas que não sejam conflitantes com seus interesses.

Segundo Araújo e Silva (2011), constata-se a necessidade de diferenciar a arena legislativa e arena orçamentária, uma vez que em vários trabalhos há generalizações de resultados encontrados para o Congresso Nacional como um todo. Enquanto a arena orçamentária possui uma lógica de atuação própria, concentrando as atividades na Comissão Mista de Orçamento (CMO), a arena legislativa orienta-se em uma perspectiva diferenciada – aqui fundamentalmente admitindo a função de criação das leis.

O presente trabalho então se propõe a verificar os projetos de lei iniciados no Congresso Nacional nas 52ª e 53ª Legislaturas, com base no modelo classificatório de leis de Ricci (2003), examinando os principais destinos desses projetos, conforme sejam sancionados, vetados totalmente ou rejeitados durante a tramitação. Com base na configuração de cada conteúdo de lei, avaliam-se as principais alterações entre o período examinado pelo autor citado e o recorte do período deste trabalho.

Na próxima seção explica-se a análise distributivista de forma a contextualizá-la em referência aos efeitos do paroquialismo na produção legislativa. Em seguida, expõe-se a abordagem metodológica da pesquisa, explicando o recorte das legislaturas a serem verificadas e os métodos de classificação de projetos de lei. Posteriormente, são expostos os principais resultados obtidos e suas possíveis interpretações, destacando o papel das leis simbólicas sancionadas, a relação da apreciação entre as comissões e o plenário, e a associação das leis setoriais com as novas ferramentas de representação política contida nas frentes parlamentares. Na última seção serão tecidas as considerações finais da pesquisa.

2. O DISTRIBUTIVISMO E A DINÂMICA DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

A versão distributivista é caracterizada como aquela que se baseia na ideia central da motivação dos parlamentares: para os adeptos dessa corrente, obter ganhos eleitorais. Isso é, a existência de eleições periódicas aliada aos círculos eleitorais geograficamente bem definidos em disputa entre os candidatos pressupõe que a reeleição determina a ação dos parlamentares, orientando-os a implementar políticas voltadas à distribuição de recursos na região em que disputam cargo eletivo.

Através da aproximação do contato com o eleitor, os congressistas atuariam de forma a priorizar alocar recursos em seus distritos eleitorais. Tais distritos são concebidos neste trabalho como o círculo eleitoral do parlamentar, correspondendo à base geograficamente constituída. No caso brasileiro, os distritos corresponderiam ao próprio estado (ou Distrito Federal) em que compete ao parlamentar. O apoio eleitoral é baseado na concepção de que o parlamentar reivindica o crédito (*credit claiming*) de reeleição aos membros de seu distrito, a partir da percepção dos benefícios diretos gerados pelas políticas distributivistas. Dado que o voto é estabelecido geograficamente, os parlamentares atuariam essencialmente na manutenção de políticas distributivas, na medida em que há uma maior probabilidade que a concentração territorial de benefícios seja reconhecida pelos eleitores (MAYHEW, 1974).

Em tal caso, de modo a verificar as motivações dos parlamentares, Shepsle e Weingast (1981) propuseram-se a investigar a presença de políticas meramente alocativas no Congresso norte-americano. Em tais estudos, utiliza-se o termo *pork barrel* para definir uma política que beneficie um determinado segmento concentrado como uma região ou municípios. Essas políticas são frequentemente associadas a benefícios pontuais de natureza econômica, como a construção de uma obra pública, ou quaisquer outros incentivos que correspondam à recompensa do representante ao seu eleitorado. Ou seja, dispondo de recursos que o ofício propicia, o parlamentar procuraria alocá-los em seu próprio círculo eleitoral.

Conforme Bickers *et alii* (2007) destacam de Shepsle e Weingast (1981):

The pork barrel describes government spending programs that are intended to benefit constituents of an incumbent officeholder in return for their political support, either in the form of campaign contributions or votes. The essential attribute of a pork barrel project is that benefits that are

concentrated in a particular area (e.g., congressional district) while costs are spread among all taxpayers. A key characteristic of such projects is that they are so particularized that changing or removing one district's benefit would have no impact on the benefits received by other districts (SHEPSLE; WEINGAST 1981 *apud* BICKERS, *et alii*, 2007, p. 6).

Por estar relacionado a despesas difusas a serem aplicadas a partir de uma demanda territorial específica, o *pork-barrel* é constantemente caracterizado como uma medida clientelista. Stein e Bickers (1994, p. 379) salientam que os congressistas que possuem uma maior fragilidade à reeleição são mais suscetíveis a apresentarem um maior número de projetos dispendendo sobre benefícios exclusivos aos seus distritos, visando demonstrar eficácia política diretamente às pessoas que os elegem. Já os parlamentares que possuem alto nível de aprovação em seu distrito não estariam dispostos a gastar tempo e energia em um esforço de apresentar propostas restritas que beneficiassem o seu distrito, dado que os eleitores provavelmente irão apoiá-los independentemente de quaisquer mudanças no fluxo de projetos destinados, no curto prazo, somente ao seu território.

Analisando o comportamento dos parlamentares com base na teoria distributivista, infere-se que o *pork-barrel* seria um instrumento político utilizado somente ao benefício de suas carreiras políticas, almejando à reeleição, e não porque esses atores políticos acreditam que tais políticas adotadas possam ser realmente benéficas ao distrito, ou mesmo ao país.

Para os estudos legislativos brasileiros, é comumente aplicado o conceito de “paroquialismo”, sendo aqui definido por políticas concentradas que abrangem uma área determinada, com benefícios locais e custos difusos. Segundo os autores Pereira e Mueller (2003, p.736), o padrão de atuação dos parlamentares foi analisado primeiramente com base do estudo de Downs (1957), em que alerta a importância do processo eleitoral na definição do comportamento dos congressistas. Estabelecendo também um dos principais pilares da teoria distributivista a partir do trabalho seminal de Mayhew (1974), é definido o conceito de “conexão eleitoral” e “modelo duas arenas”, isto é, a arena eleitoral condicionaria o comportamento dos congressistas na arena legislativa. A dinâmica do Congresso Nacional seria explicada então a partir da lógica da reeleição, observando a tendência dos parlamentares de tentar obter vantagens eleitorais.

Nessa perspectiva, o Legislativo seria um universo parlamentar individualizado, onde a heterogeneidade de questões e as preferências tornariam muito difícil a coordenação do Presidente da República em relação às diferentes demandas apresentadas. Estaria aqui indicado que o sistema eleitoral seria a principal instância responsável ao personalismo na legislação, comprometendo a iniciativa das lideranças e a governabilidade em geral. A pulverização e descentralização fragilizaria a capacidade de coordenação de preferências (MAINWARING, 1999).

Entre os acadêmicos que expõem a utilização da versão distributivista no Brasil, destaca-se Ames (1995), que salienta três grandes consequências do comportamento de campanha de deputados federais: o afrouxamento do vínculo entre os eleitores e seus representantes, a ampliação de incentivos para *pork-barrel* na arena legislativa e o sucessivo enfraquecimento dos líderes partidários que não conseguiriam coordenar uma coesão interna de seus partidos (AMES, 1995, p. 408). O autor analisa as consequências do sistema eleitoral brasileiro em relação à representação proporcional de lista aberta, e como isso afeta as estratégias individuais de campanhas dos candidatos à reeleição na Câmara dos Deputados. Verifica o perfil de individual dos deputados que assumiram as

cadeiras legislativas e explora as campanhas adotadas por candidatos, sob o ponto de vista da alocação de emendas orçamentárias.

Com a exposição de outros achados em relação à dinâmica da conexão eleitoral, Samuels (2000) argumenta que a consolidação de uma carreira parlamentar não estaria somente no esforço direcionado em evidenciar o compromisso com os representados de seu distrito, mas também a partir da mobilização de um grande investimento em campanhas eleitorais. Desse modo, Samuels aponta que os parlamentares que tentam alocar suas emendas visam, entre outros objetivos, a movimentar as atividades financeiras das empresas que investem em suas campanhas eleitorais. A relação seria favorável ao parlamentar, na medida em que o financiamento de campanha assegure retornos eleitorais para a manutenção do cargo ou até de campanhas para “cargos maiores”.

Contrariamente à argumentação dos incentivos e comportamento individualista dos parlamentares, proveniente do sistema eleitoral de lista aberta e de suposta indisciplina partidária na arena legislativa, é destacado por determinados autores o debate de como as instituições políticas influenciam a governabilidade e a relação Executivo-Legislativo. Nesse âmbito, há de ser considerado, entre outros aspectos, que, desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, todos os presidentes eleitos foram capazes de construir coligações majoritárias no interior do Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Dessa maneira, segundo Figueiredo e Limongi (1999), existe uma série de mecanismos de centralização decisória dentro do Congresso que levariam a um reforço da atuação partidária no Congresso Nacional. O comportamento individual dos parlamentares no Congresso seria estrangido a partir do desempenho das lideranças e das regras internas do Congresso Nacional, proporcionando aos próprios partidos políticos os remédios para os problemas de ação coletiva na arena legislativa. Consequentemente, o Presidente não só alcançaria um nível de sucesso na arena legislativa, mas também procuraria reduzir os custos de apoio do Legislativo.

Em uma posição intermediária, Pereira e Mueller (2003) discorrem que o comportamento dos congressistas não estaria somente pautado na lógica da conexão eleitoral do “*one-arena model*”, nem somente nas regras institucionais do “*bring party back in*”. De fato, na arena eleitoral os partidos possuiriam um vínculo fraco com os eleitores, considerando a alta competição intra e interpartidária e as características próprias de um sistema federalista e multipartidário. Contudo, os partidos seriam fortes na arena legislativa, a partir das regras decisórias internas do Congresso Nacional.

Segundo Pereira e Mueller (2003), além da centralização dos processos de tomada de decisão, o sistema brasileiro também permitiria ao Executivo controlar a distribuição de recursos políticos e orçamentários. Devido à competência exclusiva de iniciar o orçamento, o Presidente da República determinaria a aprovação de emendas orçamentárias individuais dos parlamentares. Nesse sentido, haveria uma premiação aos congressistas que votam de acordo com as preferências do Executivo, favorecendo os partidos da base governista.

Araújo e Silva (2011) salientam as limitações presentes nos estudos legislativos em que os achados estariam sendo analisados somente a partir do orçamento. Os autores expõem que o comportamento dos parlamentares nas análises realizadas sobre o Congresso Nacional é frequentemente reduzido à apreciação e aprovação de emendas orçamentárias, não levando em conta as outras atividades parlamentares, sobretudo a própria produção de leis. Nesse sentido, defendem a necessidade de diferenciar a arena orçamentária da arena legislativa sobre a ótica da teoria distributivista, uma vez que cada arena possui uma forma própria de funcionamento.

Diferentemente da arena legislativa, a arena orçamentária concentra sua deliberação na Comissão Mista do Orçamento (CMO), sendo um ambiente altamente centralizado pelo Executivo que sempre inicia o ciclo de debate do orçamento, no qual os congressistas podem apresentar emendas individuais de forma direcionar gastos a unidades específicas de atuação. Pela lógica da conexão eleitoral, os parlamentares, que desejam produzir qualquer publicidade de sua imagem junto a seus distritos de origem, devem coordenar esforços em aprovar emendas durante a análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Congresso Nacional.

Entre outras dessemelhanças com a questão orçamentária, na arena legislativa há limitações no conteúdo das normas criadas, na medida em que uma lei brasileira que dispõe sobre a execução de uma política pública não pode conter arranjos financeiros a serem executados, diferentemente do modelo norte-americano. Seguindo então a lógica do distributivismo, Araújo e Silva (2011, p. 22) salientam que a arena orçamentária conforma um espaço de melhor aproveitamento para os parlamentares que queiram beneficiar seus distritos, do que utilizar os dispositivos produzidos na arena legislativa em senso estrito.

Há também limitações constitucionais que impedem que sejam aprovadas leis federais que tenham impacto meramente regional, estadual ou municipal, já que uma matéria legislativa que teve origem no Congresso Nacional deve ter característica de norma geral¹. Considerando as limitações ao favorecimento de uma determinada região, os parlamentares atuariam como intermediadores de grupos de interesse específicos, tais como ao atendimento de corporações – como, por exemplo, a categoria dos servidores públicos ou dos professores –, com possibilidade de empreender ganhos à sua imagem política (ARAÚJO; SILVA, 2011, p. 23).

Para verificar a existência de parquialismo no Brasil, Ricci (2003) observa o conteúdo das leis através das categorias *generalidade* (dimensão do impacto), *efeitos* (tipo de efeito previsto) e *impacto territorial* (dimensão física do impacto) para avaliar se os projetos de lei sancionados, com a iniciativa do Legislativo brasileiro, apresentariam conteúdo parquial. Para o estudo, foram analisados os projetos de lei sancionados, vetados integralmente e rejeitados entre 1991 e 2002, com origem na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Segundo Ricci (2003, p. 725), teríamos que nos ater ao fato de que nem toda matéria legislativa apresentada necessariamente deve ser tomada como um esforço dos seus autores em transformá-la em norma jurídica. Muitos políticos simplesmente utilizam de seus encargos parlamentares na confecção de projetos de lei com o objetivo de mera divulgação pessoal. Essas matérias legislativas são definidas como “propostas-bandeiras”, isto é, matérias legislativas que retratam um contexto singular, ou até inconstitucional, para estabelecer o debate sobre determinado tema. Isso caracteriza também um direcionamento meramente simbólico da iniciativa de alguns parlamentares, em que, mesmo que seus projetos nunca sejam sancionados ou até mesmo efetivamente deliberados no Congresso Nacional, as “propostas-bandeiras” seriam um instrumento importante na comunicação com os eleitores.

Entre os resultados, expõe que 66,2% das leis sancionadas são de categoria geral/secional, seguindo uma *proxy* semelhante à classificação para os projetos de lei que foram vetados integralmente (63,2%) e rejeitados na tramitação do Congresso Nacional (60,6%). Além de caráter difuso, as leis geradas também não estariam voltadas ao benefício de distritos com baixa magnitude, isto é, estados brasileiros que elegem um

¹ O art. 24, § 1º, da Constituição de 1988 determina que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Além disso, o art. 18 confere autonomia política para a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

menor número de deputados. Isso poderia ser explicado pela organização parlamentar, que seguiria a orientação de demandas de conteúdo geral, eliminando eventuais particularismos que os incentivos eleitorais estimulassem. Na próxima seção, será exposta a metodologia aplicada mediante as correspondências de Ricci.

3. METODOLOGIA

Esse trabalho adota a metodologia quantitativa para identificar as matérias legislativas de origem na Câmara dos Deputados e Senado Federal, e baseia-se na abordagem qualitativa para analisar a existência ou não de paroquialismo. Para o recorte temporal, são selecionadas as 52^a (2003-2006) e 53^a Legislaturas (2007-2010), levando em conta que esse período ainda não foi mapeado integralmente por estudos sobre o conteúdo da produção legislativa. A ideia é verificar, por intermédio dos resultados obtidos por Ricci (2003) e sinalizar o que mudou no cenário da produção legislativa.

Constatam-se ressalvas a trabalhos que utilizam abordagem quantitativa, sugerindo cautela no tratamento de possíveis interpretações em relação às preferências dos parlamentares. Nesse caso, a totalidade de variáveis colhidas não consegue captar toda a diversidade na elaboração de leis devido à própria complexidade do processo decisório. Trata-se então de uma análise exploratória dos dados obtidos no Congresso Nacional.

Entre outras matérias legislativas, optou-se pela utilização de projetos de leis, pois através dessas matérias são formalizadas importantes iniciativas do Poder Legislativo. Nesses projetos, há deliberação de propostas em prol das mais diversas demandas da sociedade, indicando também que essas matérias podem alterar procedimentos institucionais que afetam as regiões ou o país como um todo.

A partir de uma classificação compacta, é utilizada a tipologia de Ricci (2003) para verificar o conteúdo dos projetos de lei sancionados, dos que foram vetados totalmente pelo Presidente da República e dos que foram rejeitados pelo Congresso Nacional, salientando que, entre esses projetos, também são verificados, mediante esse modelo, os originados no Senado Federal.

Primeiramente, espera-se analisar essencialmente o *output* dos projetos de lei apresentados entre 2003 e 2010², comparando o conteúdo das proposições legislativas do Congresso Nacional que viraram norma jurídica. Em seguida, busca-se verificar o conteúdo dos projetos de lei vetados integralmente e os que foram rejeitados para identificar, respectivamente, o atrito entre as prioridades na relação do Executivo-Legislativo e entre os próprios legisladores no Congresso Nacional.

Considera-se que a análise de projetos vetados e rejeitados pode ser uma importante fonte aqui para não nos direcionar a um viés de que somente aquilo que é sancionado seja determinante na tramitação de proposições no Congresso Nacional. Isto é, presumimos, dentro da perspectiva do processo legislativo, que o veto e a rejeição sejam instâncias que remetam à existência de deliberação, centralização de negociações e articulação política entre os parlamentares.

Para o modelo de Ricci (2003, p. 706), a generalidade (número de indivíduos afetados) de um projeto de lei é somada ao critério da dimensão territorial (concentração/dispersão), sendo importante aqui para analisar o predomínio de projetos sob o ponto de vista da análise distributiva, na medida em que é identificada a

² Os dados são atualizados até setembro de 2014.

distribuição de benefícios e custos da legislação. Dessa maneira, a tipologia é simplificada da seguinte forma³:

1. **Leis gerais/secionais de impacto nacional:** legislação voltada a todos os indivíduos da nação, ou também a uma categoria ampla, diversificada e abrangente em todo o país.
2. **Leis microssecionais de impacto nacional:** legislação voltada a grupos específicos e unidades organizacionais presentes em território nacional.
3. **Leis microssecionais de impacto local (paroquial):** afetam grupos específicos concentrados em um território.
4. **Leis individuais de impacto local (paroquial):** afetam um reduzido número de indivíduos ou um grupo limitado.
5. **Leis simbólicas (fora da discussão do paroquialismo):** leis não necessariamente tangíveis, possuindo relativa importância na atuação de seu impacto.

A seguir serão expostos os principais achados da pesquisa, ressaltando os valores quantitativos de cada conteúdo de lei. A partir desses resultados, será construída uma análise das principais mudanças com relação ao período avaliado pelo autor citado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Comentários Gerais

Nesta seção são discutidos os principais achados da pesquisa, explorando também o conteúdo dos projetos de lei das duas legislaturas em foco, e o que seria determinante no processo decisório do Congresso Nacional para a sanção de determinadas matérias. Em um primeiro momento, os dados da Tabela 1 mostram que houve significativo aumento proporcional de projetos sancionados de conteúdo simbólico. A disposição de coleta dos projetos também oferecem sinais que os projetos de lei simbólicos possuem uma maior prontidão na apreciação. Visto que os projetos analisados possuem data de apresentação e sanção específica, evidencia-se recorrer que, ao estreitar o período de aprovação das matérias legislativas, as leis simbólicas sobressaem em relação às demais, possuindo mais chances de aprovação na mesma legislatura na qual foram apresentadas.

Entre os achados, observa-se também que esses projetos possuíam pouca resistência entre os parlamentares durante a deliberação do Congresso Nacional, constatado o baixo valor de rejeição desse conteúdo. Deve ser ressaltado que os projetos de lei considerados mais controversos em regra demandam mais tempo para aprovação, admitindo que o número de projetos de lei simbólicos aprovados (263 projetos, totalizando 49,44% de todos os sancionados) possa estar enviesando os resultados gerais, no sentido de reduzir proporcionalmente o número dos demais conteúdos observados.

Apesar de que não seja o objetivo deste estudo averiguar qual a categoria de lei é “aprovada de forma mais rápida” no Congresso Nacional, o recorte entre apresentação e sanção é inserido aqui para a identificação e o contexto de um período específico, ou, em outras palavras, qual o *output* legislativo dos parlamentares que apresentaram proposições nas duas legislaturas estudadas?

³ Para conferir exemplos na classificação entre as categorias, consulte o Apêndice.

Outra observação é que a disposição de leis que tratam de conteúdo microssecional de impacto nacional cresceu em relação aos projetos de lei de conteúdo geral e seccional. Mesmo que o número de projetos de lei sancionados de conteúdo microssecionais de impacto nacional (11,84%) tenha se mantido constante em relação à análise do período de Ricci (11,6% entre 1991 e 2002), comparativamente configura um acréscimo significativo se compararmos com as leis gerais e seccionais (estas representam 66,2% no período analisado por Ricci e somente 34,21% no período deste trabalho).

Em relação à dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo, os vetos integrais podem confirmar essa tendência crescente de leis que tratam de leis setoriais. O alto número de vetos (40,58%) significa aqui também extrair a informação de que muitos desses projetos de lei têm avançando em sua tramitação no Congresso Nacional.

Tabela 1
Número de Propostas Finalizadas no Congresso Nacional por Conteúdo e Tipo
(2003-2010)*

Conteúdo	Projetos sancionados	Projetos Vetados Totalmente	Projetos Rejeitados	Total
Geral/seccional	182 (34,21%)	24 (34,78%)	857 (54,66%)	1.063 (49,01%)
Microssecional de impacto nacional	63 (11,84%)	28 (40,58%)	287 (18,3%)	378 (17,43%)
Microssecional de impacto local e individual	24 (4,51%)	8 (11,59%)	345 (22%)	377 (17,38%)
Simbólico	263 (49,44%)	9 (13,04%)	79 (5,04%)	351 (16,18%)
Total	532 (100%)	69 (100%)	1.568 (100%)	2.169 (100%)

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Congresso Nacional.

* Tabela criada a partir do modelo Ricci (2003, p. 709).

Uma situação oposta é verificada se tomarmos as leis microssecionais de impacto local e as leis individuais, ambas consideradas na discussão como leis paroquiais. Somando aqui os projetos de lei sancionados, os projetos vetados totalmente e os projetos de lei rejeitados que possuem esse conteúdo, 91,51% (345 do total de 377) dessas matérias encontram-se na lista de rejeitadas durante a tramitação no Congresso Nacional.

Pode ser dito que o próprio Legislativo possui um processo de autorregulação desses projetos, destacando também o baixo número de vetos presidenciais obtidos durante o período. Isto é, os parlamentares teriam se articulado de maneira a barrar a parte majoritária desses projetos antes que fossem remetidos à sanção.

É levado em consideração que é particularmente interessante aos proponentes dessas medidas que esse tipo de conteúdo seja aprovado, principalmente se a legislação abarcar benefícios ao próprio distrito eleitoral dos parlamentares envolvidos na deliberação desses projetos. Contudo, os números ressaltam que possivelmente esse tipo de lei possui altos custos na sua operação entre os próprios parlamentares. Mesmo que o

número de rejeitados seja determinante no constrangimento de muitos projetos de lei de conteúdo geral e seccional (80,62% do total foram rejeitados entre o total de sancionados e vetados) e dos projetos microsseccionais de impacto nacional (75,92% do total são de rejeitados), os projetos de lei paroquiais sobressaem também pela baixa expectativa de aprovação durante o período.

O que o recuo de leis paroquiais e o aumento de leis microsseccionais nacionais podem dizer? Não seria o caso de criar prognósticos com relação às preferências dos parlamentares, mas uma das suposições cabíveis seria o distanciamento dos projetos de lei que tratam de localidades para projetos que tratam de interesses de grupos específicos.

Pelas próprias barreiras impostas pela condução de uma legislação paroquial (considerada territorialmente), os parlamentares disponibilizaram de outras ferramentas que os exponham como representantes de segmentos específicos da sociedade. A estratégia é particularmente atraente para os legisladores que buscam consolidar carreiras mediante a defesa de agendas próprias, não necessariamente condicionadas somente aos distritos, mas a extensos grupos contidos no âmbito nacional.

4.2 O Aumento das Leis Simbólicas

A primeira observação pertinente aos resultados encontrados é em relação ao aumento quantitativo de leis que dispõem sobre conteúdo simbólico, de modo que quase a metade (49,44%) de toda a legislação ordinária avaliada com origem no Legislativo entre os anos de 2003 e 2010 são leis que tratam de homenagens ou possuem efeitos simbólicos. Comparando com o período analisado por Ricci (2003), é de considerar que a disposição dessas leis tenha variado de maneira expressiva, já que, entre 1991 e 2002, o autor verificou que somente 13,6% do total de projetos de lei sancionados seriam simbólicos.

A alteração é significativa, mas não necessariamente determinante para supor mudanças somente das preferências dos legisladores em relação ao que é ou não aprovado, mas também dos aspectos formais que determinam o que pode ou não ser aprovado. Entre os motivos que confirmam esse acréscimo de projetos de lei honoríficos, identifica-se a revogação da Súmula de Jurisprudência nº 3 pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) da Câmara dos Deputados em 1998⁴.

Vale ressaltar a importância da data de edição e revogação da Súmula nº 3, pois se evidencia que, entre dezembro de 1994 e julho de 1998, houve reduzido número de projetos de lei honoríficos aprovados. Diante disso, compreende-se o baixo número dessas matérias nos estudos de Amorim Neto e Santos (2003) e Ricci (2003), porquanto estes autores analisam projetos de lei sancionados, respectivamente, entre 1985-1999 e 1991-2002.

Não somente constituído diferenças entre os aspectos formais da aprovação das leis, é ressaltado o problema de como interpretar os efeitos das leis simbólicas nesse cenário pós-revogação da Súmula nº 3. Na sua exposição, Ricci (2006) explica que o voto pessoal seria fundamentado a partir de o congressista conseguir gerar benefícios concretos ao distrito, conforme o eleitor – como indivíduo racional – seja capaz também de identificar e mensurar o desempenho político de seu representante. O dilema dos parlamentares que atuam por *pork-barrel* não seria somente evidente na incidência dos

⁴ Editada em 1º de dezembro de 1994 pela CCJR da Câmara dos Deputados, a Súmula de Jurisprudência nº 3 determina que projetos de lei que dão denominação a rodovia ou logradouro público são inconstitucionais e injurídicos.

custos e benefícios que uma política pode prover em seu distrito eleitoral, mas também na própria percepção dos diferentes grupos de eleitores em relação à condução dos benefícios dessa política.

Nesse sentido, as políticas simbólicas não seriam suficientemente explicativas para caracterizar o voto pessoal, por tais políticas fornecerem benefícios não necessariamente tangíveis aos eleitores, na medida em que a disposição de um recurso não material – como a denominação algum bem público – assuma uma posição preferencial indefinida no imaginário dos eleitores de um distrito eleitoral. Ricci (2006) propõe que as políticas simbólicas devem ser então limitadas em uma análise desenvolvida a partir da lógica da conexão eleitoral, pois tais políticas não seriam condição cabível para estabelecer retornos eleitorais ao parlamentar.

Porém, não seria rejeitada a possibilidade de que a utilização do expediente simbólico dessas leis sirva como aproximação ou na manutenção de diálogo de determinados setores com os parlamentares que os defendem. Como muitos desses projetos são sancionados na mesma legislatura em que são propostos, uma das possíveis aplicações desse conteúdo de lei seria o contato dos parlamentares, no curto prazo, com o público homenageado. A duração do trâmite legislativo para produzir resultados concretos parece importar nesse sentido.

Em outro sentido, a aprovação de leis honoríficas pode resultar também de comunicação entre os próprios parlamentares, sendo definidos os temas que defendem. Analisando a produção legislativa de deputados estaduais, Tomio (2011) enfatiza que o “processo extenso de produção de leis de baixo efeito distributivo e honoríficas, pelo qual os legisladores jogam autonomamente, com resultados muito mais dependentes da barganha intraparlamentar”. Para verificar o formato de apreciação dos projetos sancionados na próxima subseção, resgata-se o papel desempenhado pelas comissões, sob a condução da análise distributiva.

4.3 A Apreciação pelas Comissões Parlamentares

As comissões parlamentares são caracterizadas por dividirem os trabalhos dos parlamentares em subgrupos durante uma legislatura. Essa divisão propicia uma análise mais minuciosa de temas que remetem a uma área política específica. O recorte estabelece o monopólio das comissões em relação à apreciação de matérias de determinado tema, de forma que confere a “decisão quanto ao destino das matérias sob sua jurisdição poder ser detida de forma unilateral” (LIMONGI, 1994).

Dispondo dos 532 projetos de lei sancionados entre apreciações de comissão e plenário, verifica-se, de maneira abreviada, a análise sob a perspectiva da teoria distributiva. A respeito dessa configuração, deve-se ressaltar novamente a presença das leis simbólicas na discussão da produção legislativa. Em relação ao distributivismo, podemos criar a hipótese de que as comissões exerceriam uma maior apreciação dos projetos de benefícios específicos mais concentrados, no caso aqui referido, os projetos microseccionais de impacto concentrado e os individuais. Os resultados em questão podem ser interpretados em dois momentos.

Primeiramente, considerando a análise de projetos de leis simbólicos, as comissões corresponderiam a um ambiente em que projetos considerados menos controversos tramitariam com maior uma maior facilidade. As comissões seriam instâncias nas quais os parlamentares exercem uma maior prontidão para aprovar

matérias simbólicas. De fato, 76,04% de todos os projetos de lei simbólicos sancionados no período obtiveram aprovação por poder conclusivo nas comissões das duas Casas⁵.

Nesse sentido, é importante destacar a participação das comissões na produção legislativa de modo que 60,71% (323 proposições) do total dos 532 projetos de lei que viraram norma jurídica são aprovadas por decisão conclusiva das comissões antes de serem enviados à sanção do Presidente, e, como também observados na Tabela 3, somente 24,77% (oitenta proposições) desse total referem-se a projetos de lei de conteúdo geral/secional.

Tabela 2
Conteúdo das Leis do Congresso Nacional
em relação à apreciação de plenário (2003-2010)

Conteúdo	Plenário	Plenário (em %)	Plenário sem simbólicos (em %)
Geral/secional	102	48,80	69,86
Micro de impacto amplo	32	15,31	21,92
Micro de impacto concentrado	9	4,31	6,16
Individual	3	1,44	2,05
Simbólico	63	30,14	-
Total	209	100	100

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Congresso Nacional.

Tabela 3
Conteúdo das Leis do Congresso Nacional
em relação à apreciação de comissão (2003-2010)

Conteúdo	Comissão	Comissão (em %)	Comissão sem simbólicos (em %)
Geral/secional	80	24,77	65,04
Micro de impacto amplo	31	9,60	25,20
Micro de impacto concentrado	10	3,10	8,13
Individual	2	0,62	1,63
Simbólico	200	61,92	-
Total	323	100	100

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Congresso Nacional.

No segundo momento, extraindo as leis simbólicas da discussão por serem normas que não apresentam um efeito tangível aos seus beneficiados, as comissões não seriam ambientes de produção necessariamente paroquial. Analisando a composição das leis sem as simbólicas, o número de projetos apreciados pelo poder conclusivo das comissões é reduzido de tal forma perder a proeminência de aprovações em relação aos

⁵ No Senado Federal denomina-se poder terminativo para definir as matérias que são aprovadas antes de passar pelo plenário da Casa.

plenários (45,72% em relação ao total dos 269 projetos de lei não-simbólicos sancionados). Observando que no período referido teve uma tendência mínima para projetos microsseccionais de impacto concentrado e projetos individuais serem aprovados tanto em comissões (9,76%) quanto em plenário (8,21%), é indicado que as comissões brasileiras não apresentariam necessariamente instrumentos que aproximassem da análise distributivista.

Tanto os projetos apreciados pelo plenário quanto os projetos sujeitos à apreciação das comissões seguiriam um mesmo padrão na composição dos conteúdos, sendo predominantes as leis de conteúdo geral e seccional. Argumenta-se então que as comissões atuariam como arenas preliminares de discussão, em que tanto os projetos de lei complexos ou os menos controversos podem ser aprovados por decisão conclusiva da comissão das Casas. Se um projeto de lei não for apreciado em comissões, os debates são estendidos para o Colégio de Líderes ou a sala de negociação do governo, definindo se as matérias passam para égide do plenário. Decerto, as emendas substitutivas globais de plenário são frequentemente baseadas em textos produzidos nas próprias comissões, oferecendo argumentos que o plenário seria, em grande parte, uma arena de confirmação de debates que já ocorreram nas comissões⁶.

Uma das questões que deve ser ressaltadas para a análise da versão distributivista no caso brasileiro seria da menor capacidade de as comissões constituírem preferências⁷, de modo que a disposição das trocas proporcione um maior respaldo político do que o trabalho da legislação entre os membros das comissões. Contudo, no Brasil, há carência de estudos que enfatizem o alto grau de rotatividade de membros em comissões temáticas. Evidentemente, alguns parlamentares possuem a opção de adotar carreiras longas, através da especialização em determinada comissão permanente no Congresso Federal, mas não se sabe o porquê das preferências por parte dos parlamentares que adotam estratégias de progressivas trocas entre comissões.

Com restrições e concentração do processo pelo Poder Executivo, os projetos de lei simbólicos podem significar extensões de temas ligados na agenda particular de cada parlamentar. Nesse sentido, as comissões não seriam reduzidas somente a instâncias para a especialização ou ambientes para negociação de ganhos e perdas, mas conjuntamente utilizadas como instrumentos que facilitam o patrocínio de temas defendidos por parlamentares.

De fato, as comissões têm aprovado muitos dos projetos simbólicos por decisão conclusiva, seja pela baixa rejeição a estes temas na deliberação das comissões, seja pelo aumento de interesse da apreciação dessas medidas pelos seus proponentes. Cabe em seguida avaliar o papel desempenhado pelas frentes parlamentares nesse processo, e o que poderia se inferir dessa argumentação.

4.4 O Papel das Frentes Parlamentares

Constatado o aumento de leis que tratam de temas envolvidos com demandas setoriais, seja no formato de leis que tratam de homenagens de uma unidade organizacional identificada no contexto nacional, ou na regulação de determinada classe profissional, explora-se aqui o papel desempenhado pelas frentes parlamentares no Congresso Nacional. É importante citar que a representação de setores ficou mais

⁶ Não examinados especificamente por esse trabalho, uma vez que são necessários testes específicos que orientem a tramitação de matérias nesse sentido.

⁷ Destacando que o formato de preferências das comissões brasileiras possui limitações inerentes, de forma que, mesmo com alta rotatividade, haja controle da indicação das presidências das comissões por parte das lideranças partidárias.

acessível aos parlamentares, de modo que tenham mais recursos para assumir posição de porta-vozes de demandas de setores próprios formalmente constituídos nas frentes.

As frentes parlamentares são grupos suprapartidários que têm iniciativa para a deliberação de temas específicos próprios que podem ser encaminhados à agenda do Congresso Nacional. O art. 2º do ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 69/2005 determina que, para registrar uma associação suprapartidária, necessita-se de um terço de signatários da composição total da Casa ou, no caso de frentes mistas, do Congresso Nacional⁸.

Visto o Congresso centralizado em torno dos partidos e uma alta coesão interna dos partidos, as frentes atuariam também de forma a garantir mais autonomia aos parlamentares que pretendem discutir assuntos específicos, que não são adotados nas agendas de seus partidos. Coradini (2010) explica que as frentes não seriam necessariamente resultado de uma fragilidade partidária, mas sim de relações do parlamentar e a representação de grupos de interesses específicos ou, em suas palavras, “engajamento associativo ou sindical prévio (dos parlamentares) e com o conjunto de indicadores relativos à posição no espaço social”. As frentes parlamentares estão relacionadas à aproximação do parlamentar com os grupos de interesse, seja pelo compartilhamento ideológico de um tema, seja pela defesa de interesses econômicos de setores determinados, ou ainda o acompanhamento da causa corporativista de determinada classe.

Desses debates, são inseridas novas possibilidades de articulação entre os legisladores. A configuração do Legislativo, considerando a atuação das frentes, possibilitaria a empreender novas instâncias de representação de grupos de interesse, na captação de espaços para *expertise* e na definição de políticas públicas nas quais os coordenadores consigam constituir uma posição protagonista. Analisando o desempenho de carreiras no Congresso Nacional, indica-se que a ocupação dos esforços da produção legislativa não seria somente amparada na figura dos autores e relatores das proposições de lei, mas também pelos membros das frentes parlamentares, aproximando o debate do Congresso Nacional com demandas específicas de grupos da sociedade.

Aqui entrariam também questões de como os parlamentares podem buscar outras estratégias para garantir maior visibilidade dentro da agenda do Legislativo e como isso poderia ser utilizado como retorno eleitoral. Araújo, Testa e Silva (2014) analisam a relação entre as contribuições para campanhas eleitorais de 2010 e o desempenho individual dos parlamentares envolvidos em papéis de lideranças de determinadas frentes. Os autores encontram que, em média, os coordenadores conseguiram captar maiores recursos de pessoas jurídicas para suas campanhas, principalmente se a frente estiver envolvida com questões de cunho econômico. Os coordenadores das frentes que tratam de categorias mais difusas obtiveram um sensível apoio também de seus próprios partidos políticos⁹, na medida em que o papel dessas frentes possa ser estratégico para o partido na condução de "canais de comunicação com a sociedade no Congresso Nacional" (ARAÚJO; TESTA; SILVA, 2014, p. 15).

Os esforços dos coordenadores das frentes podem ser determinantes na visibilidade de resultados da produção legislativa para si, uma vez que as frentes favoreçam na formação de um ambiente onde as representações dos mais diversos setores ganhem destaque no imaginário dos eleitores. Permite-se assim uma maior possibilidade do eleitor identificar o impacto que os projetos de lei setoriais possam surtir se avançarem em sua tramitação. Isso significaria dizer que o Congresso Nacional

⁸ A criação de frentes parlamentares seriam posteriores ao estudo de Ricci (2003).

⁹ Os autores fornecem indicações que os partidos políticos talvez não sejam necessariamente fracos na arena eleitoral tal como afirmado por Pereira e Mueller (2003).

está mais paroquial com o aumento proporcional de leis setoriais? O deslocamento de leis localmente orientadas para leis para leis temáticas que afetam grupos não nos permitiria afirmar que seja estabelecida necessariamente conexão eleitoral, dado que o mecanismo fundamental da percepção do voto pessoal seria descrito pela iniciativa parlamentar orientada em seu distrito (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987)¹⁰.

A atuação centralizada em temas específicos também pode estar balizada por desempenhos de carreiras, não necessariamente conferindo visibilidade somente aos seus eleitores, mas também entre os próprios parlamentares. Destacando a articulação política envolvendo os seus pares, é relevado o protagonismo de certos parlamentares com agendas especializadas, possibilitando também mediações com o próprio Executivo. Explorando os espaços de influências individuais na formulação de algumas políticas, Araújo e Silva (2013) exprimem a constituição do perfil de *agenda holder*, ou seja, aquele legislador que atua de modo a articular a agenda dentro e fora do Congresso Nacional.

Para perceber a atuação qualificada de um *agenda holder*, deve ser constatada a composição de subprodutos do processo legislativo, como audiências públicas, votações, relatórios, e de maneira geral, fomentar o debate, à medida que atue como mediador entre as partes interessadas. As frentes podem constituir instrumentos que o parlamentar "tocador de agenda" dispõe para participação social, trazendo as partes envolvidas para o diálogo. Dessa forma, deve ser ressaltado que eventuais políticas que abarquem temas mais setorizados não necessariamente atribuiriam déficit na abrangência das "leis nacionais". Examinado o aumento do conteúdo de lei setorial nas últimas legislaturas, pode-se afirmar que a legislação tem correspondido aos novos canais de representação, na medida em que os parlamentares têm optado pela criação de leis que tratam das demandas de determinados grupos ao invés de leis limitadas a um território.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a exposição dos resultados da produção legislativa, afirmam-se os possíveis caminhos percorridos pelos parlamentares. Constatado uma literatura que propõe examinar incentivos distributivistas, o Congresso Nacional brasileiro não corresponde exatamente ao recurso do *pork-barrel* e de políticas concentradas. Mesmo que seja atraente a comunicação direta dos parlamentares com o seu distrito eleitoral pela legislação, esse recurso pouco tem sido explorado, seja pela imposição dos custos na apreciação dessas matérias, sejam pelas próprias preferências adotadas pelos parlamentares pelo conteúdo de leis mais difusas.

A partir do modelo de classificação de Ricci (2003), observam-se os 532 projetos de lei sancionados, 69 vetados totalmente e 1.568 rejeitados que foram apresentados nas 52^a e 53^a Legislaturas, constatando valores que exprimem um aumento considerável de leis que tratam de conteúdo simbólico. Outros resultados importantes estão balizados no aumento de leis que dispõem de grupos diversificados – tais como categorias profissionais –, além da redução de leis consideradas paroquiais. De fato, os projetos paroquiais possuem alta resistência para avançar na tramitação, evidenciando uma atividade autorreguladora desse tipo de proposição entre os parlamentares no Congresso Nacional.

¹⁰ Resta verificar se a tendência da legislação setorizada permitiria outra configuração de "paroquialismo", desagregado territorialmente, na medida em que os parlamentares consigam benefícios eleitorais por meio de seus grupos de interesse.

Com base na apreciação das comissões, efetivamente muitos projetos que tratam de homenagens são aprovados por poder conclusivo e terminativo, sem passar por plenário. Além de menos oposição encontradas a esses projetos, deve ser levada em consideração a motivação do expediente dessas medidas entre os parlamentares. Vistas as limitações inerentes às políticas de “maior importância” no processo decisório, os parlamentares podem buscar, através das medidas simbólicas, uma interlocução de curto prazo com os representados. Ao mesmo tempo em que as leis simbólicas não necessariamente constituiriam políticas concretas, e, portanto, não seriam suficientemente tangíveis aos eleitores.

A incidência de fortes constrangimentos à aprovação de leis paroquiais no Congresso Nacional, seja pelas limitações constitucionais que permitem somente a criação de leis gerais, seja pela autorregulação entre os legisladores que rejeitam a maioria das proposições paroquiais durante a tramitação, podem nos indicar que os parlamentares priorizam a utilização de *pork-barrel* em outras arenas que não a legislativa. Restaria aqui verificar se a escassez de medidas paroquiais na legislação seria acompanhada pelo aumento proporcional de paroquialismo na arena orçamentária nesse mesmo período.

Não trataria aqui de pressupor a inexistência de conexão eleitoral no Congresso Nacional ante o baixo número de leis paroquiais encontradas. Conforme a análise de Pereira e Mueller (2003), o estabelecimento de estratégias de políticas concentradoras mostra-se coerente ao se analisar o campo orçamentário, já que, notadamente, alguns dos parlamentares priorizam o uso do expediente que aproxime diretamente o contato com o eleitorado. Conforme Araújo e Silva (2011) já alertavam, a tomada de estudos que propõem analisar o Congresso Nacional, sob o ponto de vista do distributivismo, deve encontrar mais facilidade na aprovação de medidas paroquiais na arena orçamentária.

O que resta para os parlamentares legislarem? Diante da coordenação de uma legislação própria do Executivo, o Legislativo estaria direcionado a explorar demandas específicas dos mais diferentes grupos. O distanciamento de leis paroquiais e a presença contínua de leis setoriais na preferência geral dos parlamentares podem prescrever que a aplicação da análise distributivista na legislação brasileira não estaria somente condicionada mediante a conexão eleitoral, mas também em relação aos grupos de interesse. A inauguração de uma modalidade diferenciada de representação de interesses estabelecida pelas frentes parlamentares pode esclarecer que a distribuição de benefícios dos parlamentares não estaria somente circunscritos nos distritos dos proponentes, mas podem abarcar os múltiplos grupos organizados em âmbito nacional.

Em sentido de retornos eleitorais, a afinidade com grupos de pressão pode robustecer a carreira dos parlamentares, na medida em que as frentes garantem a visibilidade aos principais membros envolvidos. A reeleição aqui não é garantida somente pelo reconhecimento e a projeção desses parlamentares aos eleitores, mas também envolve a mobilização do investimento de campanhas eleitorais movimentados inclusive pelas pessoas jurídicas que correspondem aos grupos beneficiados. Por outro lado, também podemos afirmar que a conduta desempenhada pela legislação setorial certifica ganhos no formato de representação das mais variadas demandas da sociedade, gerando instrumentos que aproximam grupos organizacionais do Congresso Nacional.

Da discussão estabelecida, vale ressaltar que se tratou de uma análise exploratória e que mais estudos seriam necessários a mapear a composição da produção legislativa no país. Considera-se importante apontar a sugestão de que futuros trabalhos busquem analisar o perfil dos parlamentares envolvidos. Além de análise de carreiras, salienta-se também um cuidado à parte em relação ao próprio processo legislativo, de

maneira que nem toda proposição de lei que fosse apresentada como uma proposta de impacto nacional seria sancionada necessariamente com esse mesmo conteúdo. Discorrendo que uma análise que atente ao que é apresentado e o que é sancionado não explique necessariamente todo o contexto propiciado, vale a indicação de que a análise de emendas, o mapeamento do alinhamento dos atores interessados e a relação com Executivo também sejam importantes para entender a legislação conduzida pelo Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988 (p. 5-33).

AMES, Barry 1995. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science* 39(2): 406-433.

_____. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

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

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil: por um retrato fidedigno do Parlamento e dos parlamentares. In: *I Encuentro Internacional Del grupo de estudios legislativos de la asociación latinoamericana de ciência política (ALACIP)*, 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ALACIP, 2011.

_____. (2013), *Agenda holders e carreiras políticas*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 10, p. 285-311, jan.-abr.

ARAÚJO, S. M. V. G.; TESTA, Graziela G.; SILVA, R. S. (2014) *Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional*. Trabalho apresentado na 2º Reunião do Grupo de Estudos Legislativos. Associação Latino Americana de Ciência Política – GEL ALACIP, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.

_____. Senado Federal. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2014.

_____. Sistema de Informações Legislativas: Projetos de Lei e outras Proposições. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/>. Acesso em 27 de set. 2014.

BICKERS, Kenneth N.; EVANS, Diana; STEIN, Robert M.; WRINKLE, Robert D. (2007), The Electoral Effect of Credit Claiming for Pork Barrel Projects in Congress. Presented at the Workshop on Elections and Distribution, Oct 26-27, Yale University, New Haven, CT.

CAIN, Bruce; FERREJOHN; John; FIORINA, Morris. (1987), The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge, Cambridge University Press.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 18, n. 36, June 2010 .

DOWNS, Anthony. (1957), An Economic Theory of Democracy. New York, Wiley.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norteamericana Recente. Boletim Informativo Bibliográfico, nº 37, 1994, pp. 3-38.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. (1964), World Politics 16(4):677-715.

MAINWARING, Scott. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil. Stanford, Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, David. (1974), Congress: the Electoral Connection. Yale University Press, New Haven.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2003 (p. 735-771).

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.46 n. 4, 2003, pp. 699-734.

_____. (2006), De Onde Vem Nossas leis? Origem e Conteúdo da Legislação em Perspectiva Comparada. Tese de Doutorado, FFLCH – USP, São Paulo.

SAMUELS, David. Pork-Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. Journal of Politics 64(3): 845-863 (2000).

SHEPSON, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. 1981. Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. American Journal of Political Science 25(1): 96-111.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. Revista de Sociologia e Política, v. 21, p. 19-50, 2013.

STEIN, Robert M.; BICKERS, Kenneth N. Congressional Elections and the Pork Barrel. Journal of Politics 56.2 (1994): 377-401.

TOMIO, F. R. L. (2011), Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. REVISTA ESTUDOS LEGISLATIVOS, v. 5, p. 54-70.

APÊNDICE – Exemplos de classificação do conteúdo de projetos de lei: tipologia de Ricci *

Categoria de Lei	Critérios Classificatórios e Exemplos
GERAL	<p>Critérios: "afeta a todos os cidadãos e/ou pelo menos uma unidade organizacional que atua no âmbito nacional".</p> <p><i>Exemplos:</i> PL 1996/2003 Fica instituído o Programa "Disque Idoso"; PL 6630/2006 Proíbe que uma mesma pessoa ocupe duas vagas simultaneamente em instituições públicas de ensino superior.</p>
SECCIONAL	<p>Critérios: "afeta uma "categoria social específica, claramente identificável, grande, suficientemente diversificada e ativa numa área relevante para a sociedade", assim como unidades organizacionais que servem essas categorias".</p> <p><i>Exemplos:</i> PL 2054/2007 Institui incentivo fiscal para a agricultura irrigada. Explicação: Altera a Lei nº 10.925, de 2004; PL 3877/2008 Dispõe sobre a oferta de Educação Profissional Técnica integrada ao Ensino Médio.</p>
MICROSSECCIONAL (de impacto nacional)	<p>Critérios: "afeta grupos/categorias sociais específicos e/ou unidades organizacionais correlatas presentes ou ativas sobre o território nacional".</p> <p><i>Exemplos:</i> PL 429/2007 Dispõe sobre a concessão de desconto para professores do nível fundamental e médio na compra de livro didático. PL 613/2007 Regulamenta a profissão de Repentista em todo território nacional, e dá outras providências.</p>
MICROSSECCIONAL (de impacto concentrado)	<p>Critérios: "afeta grupos/categorias sociais delimitados e/ou unidades organizacionais que agem em um determinado território".</p> <p><i>Exemplos:</i> PLS 644/2007 Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Nordeste de Goiás (UFNEG), com sede no Município de Formosa-GO; PLS 155/2009 Dispõe sobre a criação de Zona de Processamento de Exportação no Município de Itaqui, no Estado do Rio Grande do Sul;</p>
INDIVIDUAL	<p>Critérios: "afeta indivíduos ou grupos muito pequenos, assim como coisas/unidades organizacionais restritas".</p> <p><i>Exemplos:</i> PL 1683/2003 Dispõe sobre a criação do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras; PL 1505/2003 Concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais e trabalhadores punidos por participação em movimento reivindicatório.</p>

Categoria de Lei	Critérios Classificatórios e Exemplos
SIMBÓLICAS	<p>Critérios: "são normas cuja importância é relativa e definida pelo simbolismo da disposição adotada".</p> <p><i>Exemplos:</i> PLS 733/2007 Dispõe sobre a criação do "Dia Nacional do Arqueólogo"; PL 6180/2009 Confere ao Município de Holambra , no Estado de São Paulo, o título de "Capital Nacional das Flores";</p>

* segundo os critérios estabelecidos por Ricci (2003, p.732).