

# O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?\*

Paolo Ricci

## INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo é responder à seguinte pergunta: qual é o conteúdo das leis aprovadas pelo Congresso brasileiro? Argumenta-se que a qualidade da produção legislativa no Brasil pode ser avaliada exclusivamente a partir do entendimento dos fatores institucionais que influenciam e estruturam o comportamento legislativo dos parlamentares. Nessas circunstâncias, o estudo dos *outputs* legislativos deve levar em consideração as determinantes presentes tanto na arena eleitoral quanto na arena parlamentar.

As interpretações usuais costumam abordar o tema da qualidade da produção legislativa brasileira a partir da primeira arena. Geralmente referenciados nos estudos sobre o Congresso americano, e portanto baseados na premissa de que o objetivo primário dos políticos é se reeleger, muitos autores argumentam que a estratégia legislativa con-

---

\* Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, em 2002, com o título “Conexão Eleitoral e Estratégias Legislativas: Hipóteses e Evidências para o Caso Brasileiro”. Agradeço a Fernando Limongi e à Leany Barreiro Lemos por seus valiosos comentários às versões anteriores, e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP pelo apoio financeiro recebido ao longo da pesquisa.

ducente ao alcance de um objetivo desse tipo se restringe à adoção de políticas de *pork barrel* (Mayhew, 1974), isto é, políticas distributivas que buscam dispensar benefícios concentrados no distrito de eleição de cada deputado – benefícios estes cujos custos recaem, de forma imperceptível, sobre a sociedade como um todo. Essa estratégia dependeria crucialmente do incentivo presente na estrutura da competição eleitoral norte-americana, na qual a escolha dos representantes ocorre em colégios uninominais e com voto uninominal em turno único (Cain *et alii*, 1987; Lancaster, 1986).

Ao se examinar os estudos realizados sobre o desempenho das instituições brasileiras, verifica-se que são muitos os autores que importam o modelo americano. Semelhanças político-institucionais entre os dois países, como a fraqueza do sistema partidário e as características do sistema eleitoral que incentivam o “voto pessoal” (Mainwaring, 1991; Shugart e Carey, 1995), justificariam essa orientação analítica. Dessa forma, várias análises argumentam que a prática legislativa dos deputados brasileiros é voltada para a adoção de políticas com efeito circunscrito e limitado ao reduto eleitoral do legislador (Mainwaring, 1999; Ames, 2001). De acordo com essa abordagem, as estratégias legislativas de cada ator dependem da ação individual de cada parlamentar, uma vez que o partido político tem pouco envolvimento com o processo de formulação de políticas no âmbito do Legislativo (Ames, 1995a; 1995b; Mainwaring, 1995).

Sobretudo a partir de meados dos anos 90, observa-se uma certa relutância do mundo acadêmico brasileiro em aceitar integralmente essa orientação analítica. Duas questões emergiram. A primeira, referente a um problema conceitual; a segunda, a um problema empírico. A questão conceitual é relativa à identificação do tipo de vínculo que se estabelece em torno dos incentivos presentes na arena parlamentar, em contraposição àqueles presentes na arena eleitoral. De modo que, contrapondo-se à primeira abordagem, vários estudos começaram a resgatar o papel dos partidos políticos, o desempenho das lideranças e o peso relativo das regras decisórias internas do Congresso como variáveis a serem levadas em conta no exame do processo decisório (Figueiredo e Limongi, 1995; Santos, 1997; 1999; Amorim Neto, 2000). A questão empírica era verificar se e em que medida esses incentivos se refletem no conteúdo das leis. Destacam-se, nessa direção, três estudos que mostraram que a produção legislativa do Congresso brasileiro não é caracterizada pelo domínio dos assuntos paroquiais (Fi-

gueiredo e Limongi, 1999; 2002; Lemos, 2001). Em suma, passou-se a exigir da análise conceitual uma explicação teórica do comportamento legislativo do Congresso; a tarefa empírica tornou-se verificar que tipos de leis são produzidos.

Minha análise tenta aprofundar os efeitos que cada arena produz sobre o conteúdo das normas. Sem questionar o objetivo da reeleição, pretendo: (1) reconstruir as interpretações que, partindo da arena eleitoral, buscam explicar a conduta legislativa dos congressistas como decorrência dos incentivos oferecidos pelo sistema eleitoral; (2) encontrar evidências empíricas para cada uma dessas interpretações; (3) mostrar que, para a compreensão dos *outputs* legislativos do Congresso Nacional, também é preciso levar em conta os fatores internos, inerentes à dinâmica do processo decisório.

Na próxima seção, apresento três hipóteses acerca do comportamento legislativo dos congressistas, de acordo com os efeitos do sistema eleitoral brasileiro. A primeira considera o argumento clássico de que, devido ao sistema de lista aberta, às campanhas personalizadas e a um sistema altamente descentralizado, os políticos brasileiros privilegiam ações voltadas para satisfazer interesses locais. Contrapondo-se a esta visão, a segunda hipótese sugere que, embora os incentivos eleitorais estimulem o individualismo do parlamentar, a magnitude distrital é o fator determinante para explicar o comprometimento legislativo dos políticos. Em termos sucintos, sustento a idéia de que em distritos com magnitude distrital média e elevada o político tem mais incentivos a investir em políticas distributivas com benefícios difusos do que em políticas paroquiais, cujos benefícios são concentrados localmente. A terceira hipótese visa diferenciar o desempenho legislativo de deputados e senadores. Se reconhecermos que, ao mudar o sistema eleitoral, muda também a estrutura dos incentivos nele presentes, então é oportuno supor que deputados e senadores tenham comportamentos legislativos diferentes. No caso em questão, uma eleição majoritária como é a do Senado motiva menos um comprometimento direto do parlamentar com políticas paroquiais do que eleições para a Câmara dos Deputados.

Na terceira seção enfrento o espinhoso problema da classificação do conteúdo das leis. Concentrei esforços para encontrar uma classificação que permitisse diferenciar entre os diversos tipos de projetos distributivos, assim como entre estes e os de caráter mais geral.

Na quarta, passo ao teste das três hipóteses relativas à arena eleitoral, buscando evidências no exame da produção legislativa. Examino o conjunto da produção legislativa aprovada e, sucessivamente, transformada em norma jurídica (projetos sancionados), bem como a produção legislativa rejeitada de forma definitiva pelo próprio Congresso (projetos rejeitados) e a aprovada pelo Congresso mas vetada totalmente pelo presidente da República e cujo veto foi mantido (veto total). Os projetos em exame foram objeto de deliberação durante os governos dos presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, cobrindo o período que vai de 1991 até abril de 2002. Vale salientar que os projetos vetados foram incluídos porque podem sinalizar um atrito entre o presidente e o Congresso na elaboração de práticas paroquiais e/ou políticas nacionais. A categoria dos projetos rejeitados é essencial para se observar, por um lado, a capacidade auto-reguladora do Congresso – em particular, será interessante ressaltar que tipos de projetos são rejeitados e quais os sancionados. Por outro lado, a rejeição é uma atitude que implica deliberação. Nesse sentido, é oportuno diferenciar os projetos rejeitados dos demais projetos que, engavetados ao longo da legislatura, foram, ao seu término, arquivados sem votação final alguma.

Na quinta seção, desloco o foco analítico para a arena parlamentar, a fim de descobrir os mecanismos relativos à dinâmica interna do processo legislativo. Em especial, tento explicar por que alguns projetos distributivos são bem-sucedidos, outros são vetados pelo presidente e outros, ainda, são rejeitados pelo próprio Congresso. Na sexta e última seção, tento oferecer uma leitura conclusiva dos argumentos aqui discutidos.

## INCENTIVOS ELEITORAIS E PRODUÇÃO LEGISLATIVA: HIPÓTESES DE PESQUISA

Se existe uma orientação analítica dominante acerca do comportamento legislativo dos congressistas, esta é a que estuda o impacto das regras eleitorais. O que é defendido unanimemente para o caso brasileiro é que a suposta conexão eleitoral tornaria raros os projetos de lei de iniciativa do Congresso que tratam de questões fundamentais (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997; Mainwaring, 1999; Ames, 2001). Os fundamentos explicativos dessa atitude encontrar-se-iam no sistema eleitoral e partidário. O predomínio das campanhas eleitorais personalizadas para a Câmara (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997;

Ames, 1995a; 1995b), a incapacidade dos líderes partidários de selecionar os candidatos (Mainwaring, 1999; Ames, 2001) e impor a disciplina durante as decisões no Congresso (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997), a descentralização do sistema político, sobretudo quando pensada com relação à estrutura federativa (Ames, 1995a; Samuels, 2000), e a competição intrapartidária incentivarão o “voto pessoal”. Isso implica que todo entendimento que diga respeito à legislação é obstinadamente caracterizado pela ressalva de que as normas produzidas pelo Legislativo são secundárias e de importância relativa, já que repletas de concessões e vantagens particularistas. Nas palavras de Mainwaring (1999:284): “quando os legisladores são eleitos pelo voto pessoal, como é o caso do Brasil, eles se tornam devedores do distrito que os elegeu. Eles têm mais incentivos para atitudes paroquialistas que o presidente”. A posição de Barry Ames é ainda mais contundente: na vigência de um sistema eleitoral que produz um Legislativo dominado por partidos indisciplinados e cujos deputados estão interessados mais no próprio reduto eleitoral, o Congresso tenderá a ser “muito mais voltado para a produção de políticas paroquialistas que para a produção de leis cujo conteúdo tenha um objetivo realmente nacional” (Ames, 2001:159). Portanto, pode-se afirmar, segundo esta visão, que:

*Hipótese 1: o conteúdo da legislação originária do Congresso é voltado para beneficiar e satisfazer interesses de grupos geograficamente circunscritos ao reduto eleitoral do parlamentar.*

À veemência do argumento paroquial, baseado na tese da conexão eleitoral, é possível contrapor uma perspectiva analítica alternativa. A questão decisiva continua sendo descobrir se existe uma estrutura de incentivos eleitorais que produza, no âmbito da escolha do congressista, uma hierarquia de preferências para agir no âmbito legislativo, privilegiando a produção de políticas paroquiais. Do ponto de vista teórico, seguindo a orientação da literatura que estuda os efeitos dos sistemas eleitorais, argumenta-se que, em circunscrições plurinominais, ao aumentar o número de eleitores por distrito, reduz-se o contato destes com os seus representantes, já que onde as circunscrições são amplas é improvável que existam bens disponíveis para influenciar um número significativo de eleitores sob bases individualistas (Katz, 1980:30)<sup>1</sup>. É revelador, então, dizer que o congressista, quando orientado para a prática paroquialista, enfrenta dois tipos de custos de investimento.

O primeiro deles, que chamarei de *custo de informação*, remete-se à relação entre candidato e eleitor<sup>2</sup>. Trata-se, por um lado, de um mero problema de dimensão do eleitorado: o aumento no número de eleitores torna problemático o estabelecimento de um contato direto entre representado e representante. Nessa direção, vários estudos mostram que, em sistemas com magnitude elevada, as vantagens de *incumbency* são menores (Cox e Morgenstern, 1995), e que é difícil identificar o *home style* dos legisladores (Crisp e Desposato, 2002). Por outro lado, além da mera questão numérica, emerge um problema relativo às características do eleitorado, já que se espera que em distritos maiores e mais povoados aumente a heterogeneidade do mesmo, tornando-se mais difícil privilegiar uma dimensão de interesse específico.

O segundo custo é o que pode ser definido como *custo de competição* e diz respeito à relação entre os candidatos na arena eleitoral. Nos sistemas proporcionais, a lógica decisória ligada ao *pork* encontra um problema de ação coletiva (Cain *et alii*, 1987; Lancaster e Patterson, 1990) a partir do momento em que os candidatos à reeleição em um mesmo distrito podem comportar-se como *free riders*, pegando carona no comprometimento legislativo pessoal de outros concorrentes. De modo que fazer *pork* se torna um risco também nos casos em que os candidatos reconhecem “seus eleitores”.

Resumindo, é possível estimar que, quanto maior a magnitude e o número de eleitores, tanto maiores serão os custos de investimento (informativos e competitivos) de uma ação legislativa voltada para o mero atendimento das demandas locais. Isto significa dizer que os deputados brasileiros não buscam um contato com os “seus” eleitores por meio de políticas distributivas? Acredito que a resposta deva ser negativa, isto é, o político sempre tentará distribuir benefícios aos seus eleitores, mas, para os deputados, levando em conta os altos custos de agir por meio de políticas meramente paroquiais, é muito mais apropriado pensar em uma estratégia legislativa baseada na distribuição de benefícios difusos. Ao sinalizar para os “seus” eleitores através da legislação ordinária, tratando-se de eleição proporcional e levando-se em conta os custos de investimento, é de se esperar que, à medida que aumentem a magnitude do distrito e a população nele residente, prevaleça uma prática distributiva que beneficie grupos amplos e espalhados sobre o território nacional, com vistas a capturar o maior número possível de eleitores.

Essa perspectiva redimensiona o problema da ação coletiva, já que, mesmo que o parlamentar apóie medidas favoráveis a setores específicos espalhados pelo território nacional, o que vale é a competição dentro do próprio distrito eleitoral – no caso brasileiro, no âmbito estadual. Agindo dessa forma, o deputado torna-se uma espécie de representante de grupos de interesse específicos mais ou menos organizados na sociedade. Os grupos garantem uma base eleitoral em troca de decisões pontuais que os favoreçam. Em síntese, é possível dizer que:

*Hipótese 2: como o Brasil apresenta magnitude distrital média e elevada, é mais racional supor que a ação legislativa dos deputados seja voltada para trazer benefícios difusos mais do que propriamente concentrados territorialmente. Dada a grande variação na magnitude (M) dos distritos eleitorais brasileiros, é oportuno supor que quanto maior M, mais a ação legislativa dos deputados se volta para a promoção de benefícios difusos.*

Toda essa discussão é focada, geralmente, sobre o comportamento legislativo dos deputados federais. Entretanto, é preciso entender que o arranjo institucional bicameral igual<sup>3</sup> adotado pelo Brasil assegura aos deputados e senadores, do ponto de vista constitucional e regimental, condições similares de participação no processo decisório. Ou seja, além de indagar sobre o comprometimento legislativo dos deputados, não deve ser negligenciado o peso relativo da ação legislativa dos senadores. Assim, chega-se à questão: os senadores têm incentivos eleitorais para o envolvimento pessoal em políticas paroquiais? Considerando que no Brasil se elege um número fixo de senadores por estado da Federação e que a eleição é majoritária – portanto, não há voto preferencial –, é de se esperar que o incentivo ao “voto pessoal” seja menor entre os senadores do que entre os deputados (Mainwaring, 1991; Shugart e Carey, 1995; Desposato, 2002). Isto quer dizer, sobretudo, que, em termos de atividade legislativa, os senadores, com maiores custos informativos, serão menos envolvidos em *pork* que os representantes da outra Casa. Nesses termos, é possível afirmar que:

*Hipótese 3: os senadores estão menos envolvidos em atitudes paroquialistas que os deputados, concentrando-se na prática da distribuição de benefícios difusos.*

## O CONTEÚDO DAS LEIS: CRITÉRIOS CLASSIFICATÓRIOS

Do ponto de vista da viabilidade do estudo proposto e, em particular, do teste das hipóteses acima apresentadas, o ponto crucial é propriamente analítico e diz respeito à mensuração da qualidade da legislação. A questão é encontrar, desenvolver ou conceber alguns critérios que permitam reconhecer nas leis elementos meramente distributivos, sejam eles concentrados territorialmente (conforme a primeira hipótese), sejam eles difusos sobre o território nacional (conforme a segunda hipótese).

Dessa forma, após ter observado a existência de uma literatura ampla e estruturada<sup>4</sup> a esse respeito, que infelizmente é quase marginal no âmbito acadêmico brasileiro<sup>5</sup>, optei pela escolha de três critérios para qualificar o caráter de uma lei: generalidade, efeitos e impacto territorial<sup>6</sup>. O primeiro critério classifica as leis em função da dimensão do impacto previsto sobre os sujeitos (ou coisas) diretamente afetados. O segundo, em função dos tipos de efeitos previstos sobre as partes interessadas pela lei. O terceiro, por sua vez, ressalta a dimensão física do impacto previsto (Lowi, 1964; 1970; Wilson, 1973; 1980; Cantelli *et alii*, 1974; Predieri, 1975; Di Palma, 1977).

O tratamento operacional dos critérios abre várias possibilidades analíticas. Relativamente ao primeiro, é preponderante na literatura a adoção de uma escala ordinal que separa as leis em função do número de sujeitos ou coisas afetadas. Dessa forma é que se classifica a lei como *geral*, se ela dispõe sobre a população nacional ou entidades que agem no âmbito nacional; *secional*, quando é direcionada a grupos amplos da sociedade ou a atividades ou instituições de dimensões reduzidas; *microsscional*, se a norma interessa a grupos determinados e circunscritos ou a atividades ou instituições específicas; *individual*, para questões limitadas a poucos ou até um só indivíduo. O segundo critério é geralmente operacionalizado nos termos dos *custos/benefícios* de uma lei. Na medida em que os benefícios prevalecem sobre os custos é que se pode apontar para o predomínio ou não de atitudes distributivas. Por fim, o critério do impacto territorial diferencia as normas de acordo com a amplitude do efeito, digamos assim, físico previsto, que na sua simplificação mais extrema é tratado de forma dicotômica, diferenciando-se entre efeito local e efeito nacional.



Considerando a classificação das leis nos termos aqui propostos, há dezesseis combinações possíveis de normas que devem ser levadas em conta. Do ponto de vista prático, isso é muito. Por isso, é útil uma redução dos casos a serem examinados. Como já disse, o argumento parece restrito ao problema da mensuração das atitudes distributivas, sejam elas concentradas territorialmente ou difusas. Isso implica que, quanto ao primeiro critério, pode-se muito bem afirmar que os efeitos distributivos se caracterizam por serem altamente desagregáveis e, portanto, restritos às categorias das leis microsseccionais e individuais<sup>7</sup> (Lowi, 1964; 1972). Desse modo, é possível considerar as normas gerais e seccionais como uma categoria única, focando-se a análise sobre as leis microsseccionais e individuais.

Quanto aos efeitos, os maiores problemas são relativos à diferenciação entre benefícios e custos de uma lei, dificuldade que é exacerbada pelo fato de que, para classificar a lei, recorreu-se à sua ementa e, no caso de ela ser pouco esclarecedora, à indexação do projeto na forma disponibilizada pelo Centro de Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN. A questão foi resolvida tratando-se todas as leis e/ou projetos microsseccionais e individuais como se os benefícios prevalecessem sempre sobre os custos. Dessa forma, a distorção da classificação que se origina dessa atitude aumenta o peso relativo (em termos de número de projetos) das propostas distributivas.

O terceiro critério é, para os fins da minha análise, o mais importante, já que possibilita testar a hipótese relativa ao suposto envolvimento do deputado com práticas paroquiais<sup>8</sup>. Uma diferenciação entre impacto nacional e impacto local permite reconhecer a existência de diferentes tipos de efeitos distributivos de projetos microsseccionais e individuais, na medida em que uma lei pode beneficiar grupos específicos espalhados sobre o território nacional, assim como grupos específicos concentrados territorialmente. No primeiro caso, tratar-se-á de um impacto distributivo amplo ou extenso – que, de acordo com a segunda hipótese, seria predominante. O segundo expressa a típica ação paroquialista – dominante, de acordo com a primeira hipótese.

Dessa forma, dadas estas considerações, a análise fica restrita a seis tipos diferentes de conteúdo das leis, dos quais é esperado que só quatro deles sejam numericamente relevantes<sup>9</sup>: (1) leis gerais/seccionais de impacto nacional; (2) leis microsseccionais de impacto nacional; (3) leis microsseccionais de impacto local; (4) leis individuais de impacto

local. Para que a primeira hipótese seja confirmada, espera-se encontrar alta ocorrência de leis nas categorias 3 e 4 (de agora em diante consideradas conjuntamente); de outro modo, caso prevaleça a categoria 2, a segunda hipótese é que será corroborada. Vale salientar que há um outro tipo de norma que ficou fora da discussão aqui desenvolvida. Trata-se das leis simbólicas, cuja relevância é praticamente nula e que serão consideradas em uma categoria à parte. No Apêndice forneço alguns exemplos das categorias consideradas.

## ANÁLISE DOS DADOS: TESTANDO AS HIPÓTESES

Passarei agora ao teste das hipóteses apresentadas na seção anterior. A primeira questão a ser investigada é se a produção legislativa do Congresso Nacional estaria ou não dominada pelo interesse do congressista em atuar no plano das propostas paroquialistas. Como mostra a Tabela 1, há uma concentração de leis gerais/secionais tanto entre as leis sancionadas como entre os projetos rejeitados e os vetados. No caso dos projetos sancionados, essa predominância é maior (66,2%)<sup>10</sup>. Lembro que a categoria microssecional de impacto local e individual inclui todos os projetos de impacto local. Desse modo, abarca uma série de projetos que nada comentam a respeito de políticas paroquiais para fins de reeleição, como, por exemplo, as concessões de aposentadorias a ilustres personagens ou familiares de congressistas. Ou seja, os dados da Tabela 1 podem ser considerados uma estimativa por excesso. Em síntese, eles indicam que a tese da conexão eleitoral, expressa na idéia de que o congressista busca garantir benefícios locais direcionados ao seu reduto eleitoral, deve ser fortemente redimensionada.

Ao mesmo tempo em que fornece evidências para desmentir a primeira hipótese, a Tabela 1 permite confirmar os argumentos levantados pela segunda hipótese. Os dados mostram que, de forma marcante para os projetos rejeitados e vetados, o tipo distributivo de amplo impacto sempre supera os paroquiais. Isso significa que os *outputs* legislativos do Congresso Nacional, além de disporem sobre a comunidade nacional, tendem a beneficiar grupos espalhados sobre o território brasileiro.

O dado é surpreendente? Não. Partindo da premissa de que o congressista legisla para sinalizar aos seus eleitores, a evidência dá conta de como realmente funcionam os incentivos eleitorais no Brasil: a ló-

**Tabela 1**  
**Número de Leis do Congresso Nacional por Conteúdo e Tipo (1991-2001)\***  
 (N e %)

Conteúdo	Projetos Sancionados	Projetos Vetados Totalmente	Projetos Rejeitados	Total (%)
Geral/secional	262 (66,2)	57 (63,2)	212 (60,6)	531 (63,4)
Micro de impacto amplo	46 (11,6)	17 (17,9)	82 (23,4)	145 (17,3)
Micro de impacto local e individual	34 (8,6)	10 (10,5)	26 (7,4)	70 (8,4)
Simbólico	54 (13,6)	8 (8,4)	30 (8,6)	92 (10,9)
<b>Total</b>	<b>396</b> <b>(100,0)</b>	<b>92</b> <b>(100,0)</b>	<b>350</b> <b>(100,0)</b>	<b>838</b> <b>(100,0)</b>

Fontes: Banco de Dados Legislativos CEBRAP (1991-1998) e PRODASEN (1999-2002).

\*Dados atualizados até abril de 2002.

gica da interação entre candidato e eleitor em um distrito que é o estado federativo deve levar em consideração os maiores estímulos para o envolvimento direto em políticas distributivas de impacto amplo. Ao analisar os projetos parlamentares nas áreas de saúde e educação, Lemos chega à mesma conclusão: "O Congresso [...] atua predominantemente no sentido de difundir benefícios e não de concentrá-los" (2001:595).

Vale lembrar que a segunda hipótese apontava também para a necessidade de considerar o fato de que há grande variação na magnitude (M) dos distritos brasileiros. Isso significa que nos distritos com M baixa a probabilidade de encontrar políticas paroquiais seria maior do que nos distritos grandes. Contudo, os dados aqui analisados não apontam nessa direção. Dos setenta projetos de impacto local propostos, foram excluídos os apresentados pelos senadores, restando 42 casos. Destes, apenas sete são propostos por deputados eleitos em distritos com  $M = 8$ , ao passo que 23 projetos foram apresentados por deputados eleitos em distritos que elegem trinta ou mais representantes. Embora sejam necessárias outras investigações<sup>11</sup>, eu diria que o fato de não ter encontrado uma correspondência entre políticas locais

e magnitude distrital baixa é imputável aos custos de competição na arena eleitoral. Ou seja, mesmo que nos distritos com M baixa os *custos de informação* sejam menores se comparados aos dos distritos que elegem um número superior de representantes, não se eliminam os *custos de competição* que decorrem da presença de vários concorrentes no mesmo distrito.

Com todos os cuidados que uma generalização dessa exige<sup>12</sup>, é importante lembrar que os dados apontaram para um domínio da categoria geral/secional. Se separarmos as propostas gerais das seccionais, temos outra confirmação de que o interesse do legislador é mais voltado para questões gerais. De fato, dentro da categoria geral/secional o conteúdo geral representa sempre dois terços do total (66,8% para as normas sancionadas, 66% para as propostas rejeitadas e 64,9% para as vetadas). Nessas circunstâncias, torna-se muito difícil continuar a sustentar a imagem de um congressista envolvido na distribuição de benefícios locais, ou a idéia de que ele não se interessa por questões nacionais e/ou seccionais.

Para recuperar um quadro positivo do Congresso Nacional, pode-se dizer que a arena legislativa se mostra capaz de encontrar acordos estáveis, duradouros e bem-sucedidos quanto ao tipo de legislação que tenha como objetivo dispor sobre múltiplos interesses relativos à comunidade nacional ou à regulamentação de setores amplos da comunidade (leis seccionais), segundo uma lógica bem próxima à do Congresso como arena de negociação e de compromisso. Embora seja cedo para se chegar a uma conclusão taxativa a respeito, eu diria que a razão desse domínio deve ser procurada não só na arena eleitoral, mas também na dinâmica interna à arena legislativa.

Antes de tratar dessa questão, é necessário uma última reflexão acerca da terceira hipótese, relativa à diferenciação entre as atitudes legislativas dos senadores e dos deputados. Como vimos acima, em função dos incentivos eleitorais, os senadores teriam menos propensão a concentrar-se em políticas paroquiais. Os dados parecem apontar nessa direção. Excluindo-se a concessão de aposentadorias dos projetos paroquiais, registra-se uma concentração na Câmara de 21 das trinta leis sancionadas, e de sete das onze propostas vetadas; para os projetos rejeitados (24 casos) não há predominância de nenhuma das duas Casas. Ou seja, a Câmara dos Deputados parece demonstrar uma atitude mais ativa na produção desse tipo de lei do que o Senado.

Vale lembrar, no entanto, que o número de projetos selecionados, apenas 64, é pequeno e não dá lugar a inferências pacíficas.

## A ARENA LEGISLATIVA: A LÓGICA DO *LAW-MAKING* DISTRIBUTIVO BRASILEIRO

### Objeto e Método de Indagação

As evidências apontam, portanto, para um legislador mais envolvido com questões de impacto amplo e que dá menor atenção a projetos de cunho paroquial. Não obstante, o eleitor pode ficar com duas dúvidas. Primeiro, é oportuno entender por que a categoria geral/secional domina as demais. O interesse dos congressistas vai nessa direção, ou há outras explicações? A segunda dúvida é entender por que alguns projetos de lei do tipo distributivo e paroquial são sancionados, outros são rejeitados e alguns, vetados. Formulando melhor o problema: é possível encontrar uma lógica da ação decisória que explique por que há políticas distributivas e paroquiais bem-sucedidas e outras não?

Ao tentar responder a essas perguntas, focarei a análise sobre a tramitação dos projetos distributivos. Isso viabiliza uma resposta direta quanto ao mérito da segunda dúvida. Mesmo que não analise os projetos do tipo geral/secional, tenho a impressão de que essa escolha permite responder também à primeira dúvida. Mostrarei que um processo decisório que acentua os custos de investimento do congressista na prática legislativa pode ser interpretado como um desestímulo a qualquer ação meramente distributiva. Demonstrando isso para as normas distributivas, acredito que o argumento possa ser expandido para qualquer outro tipo de política. Nesse sentido, o envolvimento com o processo legislativo seria, sobretudo, consequência direta do interesse pessoal do congressista por questões de caráter nacional ligadas a temáticas específicas como, por exemplo, os direitos civis do cidadão. A questão, portanto, está em definir o ônus real da ação legislativa para os congressistas.

Posto dessa forma, esse raciocínio questiona a teoria segundo a qual para cada tipo diferente de política temos arenas de poder com características e dinâmicas próprias (Lowi, 1964; 1972); isto é, políticas distributivas e, em particular, as paroquiais encontrariam seu ambiente ideal de formulação nas comissões, ao passo que as regulatórias e as

redistributivas, pelo alto grau de conflito, estariam concentradas no plenário ou no Executivo. O caso brasileiro desmente, em parte, essa visão.

Para verificar a quantidade de projetos distributivos em que a comissão exerceu um papel de decisão ao longo de sua tramitação, considerei dois indicadores: comissão com poderes terminativos e influência da comissão no processo decisório. O primeiro indicador salienta o papel da comissão como centro decisório final. Conforme a teoria, políticas distributivas deveriam seguir uma tramitação do tipo descentralizada<sup>13</sup>. O segundo considera os casos nos quais as comissões, mesmo sem poderes conclusivos, influenciam o processo decisório. Isso pode ocorrer, para os projetos sancionados e vetados, via a apresentação e aprovação de emendas de comissão ou de um substitutivo ao projeto ou, para os projetos rejeitados, por meio de um parecer final pela rejeição<sup>14</sup>.

Antes de apresentar os dados, um esclarecimento. Para uma configuração dos projetos distributivos mais próxima da realidade, optei por excluir das categorias microseccional/individual de impacto limitado e microseccional de impacto amplo os projetos relativos à concessão de aposentadorias e os que apresentavam características meramente regulatórias. De agora em diante a análise relativa às normas distributivas será restrita a 72 projetos sancionados, 27 vetados e 105 rejeitados.

De acordo com a Tabela 2, o peso relativo da decisão terminativa é bastante limitado no caso dos projetos sancionados e vetados. Ao mesmo tempo, observa-se que a apresentação e aprovação de emendas são ainda menos freqüentes quando os projetos tramitam sem que às comissões seja atribuído o exercício de função legislativa plena (cerca de 11%). É claro que a utilização do poder terminativo, juntamente com a intervenção da comissão, por meio da alteração do projeto via emendas, constitui sempre uma modalidade de intervenção minoritária para os projetos deliberados e aprovados no Congresso. O dado interessante e surpreendente diz respeito aos projetos rejeitados por meio do poder terminativo (39,4%) e aos que receberam parecer contrário à aprovação nas comissões e cuja rejeição foi mantida em plenário (37,5%). Dessa perspectiva, supõe-se que o papel das comissões seja mais o de expressão de um poder de veto do que o de centro

**Tabela 2**  
**Desempenho das Comissões sobre os Projetos Distributivos por Tipo de**  
**Intervenção**  
**(1991-2002)\***  
**(N e %)**

<b>Tipo de Intervenção</b>	<b>Projetos Sancionados</b>	<b>Projetos Vetados</b>	<b>Projetos Rejeitados</b>
Comissões com poder terminativo (sem manifestação do plenário)	44 (30,4)	20 (37,0)	41 (39,4)
Comissões sem poder terminativo, mas com intervenções (emendas ou substitutivos) mantidas em plenário	16 (11,0)	6 (11,1)	–
Comissões sem poder terminativo e parecer contrário do relator aprovado pela comissão e mantido em plenário	–		39 (37,5)
Projetos apreciados sem alteração nas comissões (decisão final do plenário)	85 (58,6)	28 (51,9)	24 (23,1)
<b>Total</b>	<b>145</b> <b>(100,0)</b>	<b>54</b> <b>(100,0)</b>	<b>104**</b> <b>(100,0)</b>

Fontes: Banco de Dados Legislativos CEBRAP (1991-1998) e PRODASEN (1999-2002).

\* Dados atualizados até abril de 2002.

\*\* 1 missing.

decisório tipicamente voltado à determinação dos *outputs* legislativos do tipo distributivo<sup>15</sup>.

Com base nisso, não se pode chegar à conclusão de que as dinâmicas decisórias internas às comissões sejam caracterizadas pela falta de modalidades cooperativas de *law-making*. Seria um exagero enorme dizer que o que sucede com as propostas rejeitadas seja devido à absoluta falta de acordo dentro das comissões. Na espera de investigações mais aprofundadas sobre esse tema, o que ocorre salienta é que os dados apontam para o fato de que as comissões parecem agir como arenas de veto. Ou seja, é difícil pensar as comissões brasileiras como última instância decisória, onde se concentrariam as decisões distributivas, conforme o modelo americano ou o italiano, em que as comissões exercem um poder positivo.

Passarei agora a discutir as escolhas analíticas feitas para o estudo do *law-making* distributivo brasileiro. Devo lembrar que o problema básico a ser enfrentado é entender por que algumas propostas são

bem-sucedidas e outras, não. No deslocamento da análise para a arena legislativa, decidi centralizar a investigação sobre três grupos de variáveis explicativas: as políticas, as de tramitação e as ligadas à carreira do parlamentar.

Quanto ao primeiro grupo, uma primeira consideração é a de que o desempenho legislativo do congressista pode ser mais bem entendido ressaltando-se as condições nas quais se institucionaliza a formação de gabinetes de coalizão (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2000; Amorim Neto e Tafner, 1999). Ao apoiar um presidente, os partidos da coalizão passam a ter acesso a uma série de vantagens específicas, como negociar a distribuição de cargos públicos (ministérios, secretarias e cargos de escalões inferiores), pressionar para a liberação de créditos, ter privilégio nas emendas de MPs e em processos de concessão de rádio e TV. Segundo esse ponto de vista, os termos da relação entre o presidente da República e o Congresso também mudam, de modo que, em vez de prefigurar uma cooperação impulsionada pelo fato de cada um perseguir os seus objetivos específicos, eles se expressam na forma, típica dos regimes parlamentaristas, da relação entre Executivo (primeiro-ministro e ministros de gabinete) e partidos de maioria, isto é, uma competição entre partidos (King, 1976; Andeweg, 1992) e dentro das coalizões de governo (Lijphart, 1968; Pappalardo, 1978). Sendo assim, é possível supor que o projeto cujo proponente é da área do governo tenha mais chances de chegar a ser aprovado e sancionado. Chamarei esta variável de APOIO, e ela será operacionalizada a partir da presença ou não do partido do proponente da lei na coalizão que apóia o governo durante a tramitação do projeto. Foi adotada uma classificação que separa oposição e governo. A primeira refere-se ao partido do proponente quando este não ocupa cargos ministeriais no momento da apreciação final do projeto, enquanto a segunda sinaliza pela situação contrária<sup>16</sup>. A ênfase na ocupação de cargos ministeriais parte do pressuposto de que pode ser maior a influência sobre o processo decisório para quem ingressa formalmente no governo<sup>17</sup>.

Vale notar que o mesmo raciocínio pode ser aplicado para o momento da apreciação do projeto nas comissões. Se o relator da comissão é de um partido da mesma área do proponente do projeto (governo-governo e oposição-oposição), é de se esperar que o parecer venha a ser favorável. A variável RELATOR, mensurada considerando o



partido do relator no momento em que o parecer final por ele apresentado é votado na comissão, procura capturar a influência desse fator.

Um segundo aspecto que vale destacar diz respeito ao papel exercido pelas lideranças durante o processo decisório. Os líderes, por meio do Colégio dos Líderes, têm de fato uma influência enorme sobre a organização dos trabalhos legislativos do plenário, por intermédio do instituto da tramitação urgente, da elaboração da agenda, conjuntamente com o presidente da Mesa, e da possibilidade de apresentar requerimentos, pedidos de destaque e emendas (Figueiredo e Limongi, 1996). Assim, é plausível pensar que a utilização do instrumento do pedido de urgência ou da urgência urgentíssima sobre um projeto sinaliza um envolvimento direto dos líderes com a proposta em discussão, tornando mais provável sua apreciação e aprovação em plenário. A terceira variável, que chamarei de LIDERANÇA, é operacionalizada de forma dicotômica, diferenciando-se entre a intervenção ou não dos líderes durante a tramitação do projeto.

No segundo grupo entram as variáveis relativas à tramitação do projeto. Considerarei o tempo de tramitação (variável TEMPO), o parecer técnico expresso pela comissão (variável PARECER) e a sede da decisão final (variável CASA). Argumento que um tempo de tramitação elevado e um parecer de comissão contrário podem afetar negativamente o curso de um projeto. O problema é saber se a mesma capacidade de intervir no processo decisório atribuída constitucionalmente às duas Casas pode influenciar o êxito do *law-making* distributivo. Nesse sentido, a questão passa a ser: qual das duas instâncias representativas desempenha um papel crucial para a aprovação dos projetos distributivos? Especificamente, a probabilidade de um projeto ser aprovado pode estar relacionada, por exemplo, com a atuação legislativa do Senado, pouco propenso à deliberação das propostas distributivas.

No último grupo considero as variáveis ligadas à experiência política do parlamentar, como o número de mandatos (variável CARREIRA) e se ele está no cargo durante a apreciação final do projeto (variável CARGO). Propor um projeto de lei não representa um custo para o congressista, senão o de definir o seu conteúdo e apresentá-lo. Os custos aumentam quando o objetivo específico torna-se a sua aprovação. Nesse sentido, a experiência parlamentar (ou *seniority*) e a presença

do proponente no momento da decisão final podem ajudar a explicar por que há projetos vetados, rejeitados e sancionados.

### **A Lógica do *Law-making*: O que os Dados Apontam**

Gostaria de discutir, em primeiro lugar, o que dizem os dados relativos à tramitação dos projetos. Na Tabela 3, observa-se que a maioria das normas distributivas é apresentada e deliberada em legislaturas diferentes. Do que podemos extrair duas considerações relevantes: que o congressista interessado na aprovação de projetos distributivos tem de arcar com um elevado custo de investimento na arena legislativa, dada a longa tramitação dos projetos. Um parlamentar pode se dar ao luxo de apresentar inúmeros projetos, mas ele é consciente de que grande parte das suas propostas não terá nenhum efeito, e a maioria delas nunca será discutida. Portanto, ao tentar aprovar um projeto, qualquer congressista deve levar em conta que as chances de o mesmo ser apreciado e aprovado naquela legislatura são iguais às de que ele seja transformado em lei em outra legislatura (cerca de 50%). Como os propósitos do tipo distributivo se encontram, em tese, na lógica da conexão eleitoral, deve-se considerar que, para o caso brasileiro, o fator tempo atua como um desestímulo à adoção da prática legislativa ordinária como estratégia para garantir a reeleição. Do ponto de vista estatístico, a distribuição das observações não é aleatória, já que o teste do Qui-quadrado mostra baixa probabilidade para essa hipótese ( $p < 0,01$ ).

A segunda consideração que pode ser extraída da tabela, ainda no que se refere à variável tempo, é o destaque para a alta taxa de normas vetadas em legislaturas diferentes daquelas em que foram apresentadas (fator evidenciado também no cálculo dos resíduos padronizados). Esta observação é confirmada quando se examina se o projeto foi apreciado e vetado durante um mesmo mandato presidencial. Dos 27 projetos em exame, somente um foi apresentado e vetado sob uma mesma presidência. Nesse sentido, é possível sustentar a idéia de que o veto total seja um instrumento adotado para questões “antigas” e que, portanto, não sinaliza uma tensão entre presidente e parlamentares daquela legislatura. Resta, é evidente, verificar em que medida o veto pode ser expressão de uma tomada de decisão do presidente, devido à escolha estratégica do Congresso de não assumir a responsabilidade pela rejeição, por exemplo, de propostas altamente populares. Dessa forma, poder-se-ia supor que o veto total sinaliza a decisão

do Congresso de deixar ao presidente o ônus da decisão final negativa sobre projetos altamente consensuais, mas inviáveis do ponto de vista prático.

Quanto ao âmbito no qual ocorreu a decisão final sobre o projeto (variável CASA da Tabela 3), o Senado exerce um papel significativo para cada tipo de projeto considerado, assim como no conjunto dos projetos (em 77% das 204 propostas aqui estudadas, é o Senado que

**Tabela 3**  
**Tipo de Projetos e Variáveis de Tramitação**  
**(1991-2002)\***  
**(N e %)**

<b>Categorias (por tipo de variável)</b>	<b>Projetos Sancionados</b>	<b>Projetos Vetados</b>	<b>Projetos Rejeitados</b>
<i>Variável TEMPO</i>			
Legislatura diferente	36 (50,0)	21 (77,8)	54 (51,4)
Mesma legislatura	36 (50,0)	6 (22,2)	51 (49,6)
<b>Total</b>	<b>72</b> <b>(100,0)</b>	<b>27</b> <b>(100,0)</b>	<b>105</b> <b>(100,0)</b>
<i>Variável CASA</i>			
Câmara	17 (23,6)	6 (22,2)	24 (22,9)
Senado	55 (76,4)	21 (77,8)	81 (77,1)
<b>Total</b>	<b>72</b> <b>(100,0)</b>	<b>27</b> <b>(100,0)</b>	<b>105</b> <b>(100,0)</b>
<i>Variável PARECER</i>			
Favorável	250 (99,6)	89 (100,0)	48 (35,3)
Contrário	1 (0,4)	-	88 (64,7)
<b>Total</b>	<b>251</b> <b>(100,0)</b>	<b>89**</b> <b>(100,0)</b>	<b>136***</b> <b>(100,0)</b>

Fontes: Banco de Dados Legislativos CEBRAP (1991-1998) e PRODASEN (1999-2002).

\* Dados atualizados até abril de 2002.

\*\* 1 missing.

\*\*\* 2 missing.

toma a decisão final). Nesse sentido, pode ser dito que o Senado exerce uma *função revisora* sobre os projetos em geral e sobre os da Câmara em particular, uma vez que, devido ao sistema de tramitação das propostas legislativas adotado no Brasil, ao aprovar um projeto sem emendas, o Senado apenas referenda o decidido pela Câmara Baixa<sup>18</sup>. Ao se cruzar a variável decisão final com a variável origem dos projetos, obtém-se uma confirmação dessa imagem acerca da segunda Casa. Dos 157 projetos em que o Senado operou como última instância, 60,5% tiveram origem na Câmara dos Deputados. Vale salientar que o teste de diferença de proporções não apontou significância estatística ( $p > 0,05$ ). Isto é, a imagem do Senado como Casa *revisora* não pode ser utilizada para explicar o resultado final dos projetos de lei. Nesse sentido, a utilização do termo *revisora* pode levar a crer que também seja imputável à segunda Casa a rejeição de projetos originários da Câmara. Os dados mostram, sempre ao se cruzar a variável decisão final com a variável origem dos projetos, que dos 81 projetos rejeitados pelo Senado, a maioria (46 projetos, isto é, 56,8% do total) foi apresentada por senadores. Assim, em termos de tendência, pode-se sustentar, preliminarmente, a idéia de um Senado que atua como Casa *revisora* sobre as propostas dos deputados, ao mesmo tempo que desempenha um papel *auto-regulador*, rejeitando os seus próprios projetos.

O dado mais interessante é o que se refere ao parecer final apresentado pelas comissões que analisaram as propostas legislativas (variável PARECER). Na Tabela 3, pode-se observar que a maioria dos projetos rejeitados recebeu parecer contrário (64,7%), ao passo que para as demais categorias dominam os pareceres favoráveis. Essa informação, além de fornecer um quadro descritivo mais completo da tramitação legislativa, ajuda a compreender um aspecto particularmente interessante da arena legislativa, relativo ao papel exercido pelas comissões. Em princípio, pode-se suspeitar de que o sucesso de um projeto depende também do formato do parecer da comissão. De 476 pareceres totais emitidos, 18,7% (89) eram contrários, e em quase todos os casos (88) eles contribuíram para a rejeição final do projeto, já que o plenário não se manifestou a respeito. Essa observação não altera o quadro anteriormente descrito – segundo o qual à arena distributiva não corresponde um sistema em que as comissões atuam como centros decisórios privilegiados –, mas permite particularizá-lo. Ou seja, deve-se considerar que quando as comissões apresentam um parecer contrá-

rio, o projeto é (quase) sempre rejeitado. O teste estatístico confirma a associação entre tipo de parecer e tipos de projetos deliberados ao nível de 0,01.

Quanto à responsabilidade pela rejeição, é evidente que as duas instituições cumprem papéis diferentes. Dos 89 pareceres contrários, a quase totalidade teve origem no Senado (88,8%). Além disso, o fato de o número de pareceres do Senado ser menor que o da Câmara – cerca de um terço dos pareceres totais emitidos (115 sobre 340 totais) – sinaliza uma tramitação concentrada em um número menor de comissões no Senado. Isso sugere que a dinâmica legislativa das comissões é diferente nas duas Casas. De modo preliminar, a partir dos dados obtidos, é possível confirmar essa observação. O Senado, além de concentrar o exame dos projetos de lei em um menor número de comissões, tende a cumprir um papel *revisor*.

Passo agora a discutir o conjunto das variáveis políticas. Os dados apresentados na Tabela 4, referentes à posição do partido do proponente durante a tramitação (variável APOIO), evidenciam que, para o tipo sancionado, prevalecem os projetos da área do governo. Entretanto, é significativo o número de projetos que são rejeitados em plenário, pelos próprios congressistas pertencentes à mesma área do proponente. Ou seja, o fato de o proponente de um projeto de lei pertencer a um partido da área do governo não é garantia de sucesso para esse projeto. De fato, o teste de diferenças de proporções não é significativo ( $p > 0,01$ ). No que se refere aos projetos vetados, a atuação do presidente da República concentra-se mais sobre as iniciativas da oposição. Se, por um lado, este dado confirma a idéia da inexistência de um conflito manifesto e aparente entre o presidente e sua base de apoio, por outro, é necessário dizer que isso é imputável ao tipo de tramitação das normas vetadas. Estes projetos passam por legislaturas e presidências diferentes, de modo que as coalizões partidárias que apóiam o governo mudam, aumentando as chances de que o partido do proponente passe de uma área de apoio para outra.

Quanto aos dados relativos à variável RELATOR, não faz nenhuma diferença para os projetos sancionados e vetados que os relatores de comissão sejam ou não da mesma área do proponente. De fato, como apontado anteriormente, essas duas categorias de projeto não são praticamente afetadas por pareceres contrários. Interessante, portanto, é o dado relativo aos projetos rejeitados. Dos 135 pareceres totais

**Tabela 4**  
**Tipos de Projetos e Variáveis Políticas**  
**(1991-2002)\***  
**(N e %)**

Categories (por tipo de variável)	Projetos Sancionados	Projetos Vetados	Projetos Rejeitados
<i>Variável APOIO</i>			
Área do governo	41 (56,9)	12 (44,4)	62 (59,0)
Área da oposição	31 (43,1)	15 (55,6)	43 (41,0)
<b>Total</b>	<b>72</b> <b>(100,0)</b>	<b>27</b> <b>(100,0)</b>	<b>105</b> <b>(100,0)</b>
<i>Variável RELATOR</i>			
Mesma área	165 (64,7)	45 (50,6)	78 (57,8)
Área diferente	90 (35,3)	44 (49,4)	57 (42,2)
<b>Total</b>	<b>255**</b> <b>(100,0)</b>	<b>89***</b> <b>(100,0)</b>	<b>135****</b> <b>(100,0)</b>
** 4 missing; *** 1 missing; **** 3 missing			
<i>Variável LIDERANÇA</i>			
Intervenção	51 (36,2)	7 (13)	5 (4,8)
Não-intervenção	90 (63,8)	47 (87)	100 (95,2)
<b>Total</b>	<b>141*****</b> <b>(100,0)</b>	<b>54</b> <b>(100,0)</b>	<b>105</b> <b>(100,0)</b>

\*\*\*\*\* 1 missing

Fontes: Banco de Dados Legislativos CEBRAP (1991-1998); PRODASEN (1999-2002); Centro de Documentação e Informação da Câmara; Subsecretaria de Arquivo do Senado.

\* Dados atualizados até abril de 2002.

aqui registrados, 88 são contrários, sendo que a maioria deles (55,2%) é fornecida por relatores da mesma área do proponente e, destes, 68,8% vêm da área do governo. Se for considerado somente o número total de pareceres pronunciados por congressistas de áreas diferentes daquela do proponente, no conjunto dos três tipos de normas estudadas (191 no total), os pareceres contrários permanecem minoritários (39 projetos). Isso confirma as conclusões relativas à variável APOIO. Os projetos de lei ordinários de origem parlamentar seguem um per-

curso que, pelo menos no mérito das práticas distributivas, não se restringe à contraposição entre partidos de governo e partidos de oposição. O teste do Qui-quadrado confirma este achado, já que as diferenças de proporção não são significativas ao nível de 0,01<sup>19</sup>.

A terceira das variáveis políticas aqui consideradas oferece os dados mais inteligíveis. A participação dos líderes no processo decisório, por meio do pedido de urgência, e o interesse de um grupo de parlamentares, via apresentação de requerimento de inclusão na ordem do dia, são fatores que têm peso relativo considerável na tramitação dos projetos bem-sucedidos. Nesse sentido, mesmo que a intervenção das lideranças seja muito menos freqüente que a não-intervenção, é correto dizer que a sua ausência pode explicar, em parte, por que alguns projetos são rejeitados mesmo quando o proponente é da mesma área do governo. O cálculo do Qui-quadrado mostra que a distribuição das observações não é aleatória ( $p < 0,01$ ), e o exame dos resíduos destaca a ausência de intervenção como conseqüência da rejeição, assim como a intervenção como determinante do sucesso do projeto.

Por último, cabe considerar a categoria das variáveis ligadas à experiência pessoal dos proponentes. A princípio, é lógico supor que a probabilidade de que as propostas do parlamentar sejam apreciadas e sancionadas é maior quando ele está presente no momento da decisão final sobre elas e à medida que a sua carreira for consolidada ao longo dos anos. Os dados da Tabela 5 confirmam este raciocínio.

No que diz respeito à variável CARGO, que mede a presença ou não do proponente no momento da deliberação final, observa-se uma freqüência maior de projetos sancionados, relativamente às demais categorias, quando o autor do projeto ainda se mantém no cargo. Isso deve ser levado em conta como tendência geral, já que são poucos os casos em que projetos são apreciados ou rejeitados sem a presença do proponente. De fato, o teste do Qui-quadrado não mostra significância estatística ( $p > 0,001$ ). Os dados são mais animadores quando se passa ao exame da experiência do parlamentar (variável CARREIRA). De fato, ao se considerar o número de mandatos dos proponentes presentes<sup>20</sup>, nota-se que, para os projetos sancionados, há uma tendência à concentração acima de dois mandatos, ao passo que para os projetos rejeitados o número de legislaturas é inferior. Isso indica que a experiência parlamentar tem um papel relevante no processo decisório, isto é, ao aumentar o número de mandatos, as chances de um

parlamentar ver os seus projetos aprovados crescem. Se levarmos em conta os altos índices de renovação do Congresso brasileiro, esse dado é ainda mais relevante. Nesse sentido, corroborando o achado de Amorim Neto e Santos (2002), a consideração central é a de que a instituição tende a favorecer o parlamentar mais experiente. Nota-se que as diferenças de proporção são estatisticamente significativas ao nível de 0,01, isto é, à medida que o parlamentar aumenta sua experiência, ele é capaz de compreender melhor os mecanismos institucionais que estruturam a lógica do *law-making* e de consolidar seus contatos e apoios partidários.

**Tabela 5**  
**Tipos de Projetos e Variáveis Ligadas à Experiência do Parlamentar**  
**(1991-2002)\***  
**(N e %)**

Categories (por tipo de variável)	Projetos Sancionados	Projetos Vetados	Projetos Rejeitados
<i>Variável CARGO</i>			
Presente	59 (83,1)	21 (77,8)	78 (75)
Ausente	12 (16,9)	6 (22,2)	26 (25)
<b>Total</b>	<b>71**</b> <b>(100,0)</b>	<b>27</b> <b>(100,0)</b>	<b>104**</b> <b>(100,0)</b>
<i>Variável CARREIRA</i>			
1 mandato	11 (18,6)	5 (23,8)	12 (15,4)
2 mandatos	16 (27,1)	8 (38,1)	44 (56,4)
3 mandatos	21 (35,6)	-	15 (19,2)
Mais de 3 manda- tos	11 (18,7)	8 (38,1)	7 (9)
<b>Total</b>	<b>59**</b> <b>(100,0)</b>	<b>21</b> <b>(100,0)</b>	<b>78**</b> <b>(100,0)</b>

Fontes: Banco de Dados Legislativos CEBRAP (1991-1998); PRODASEN (1999-2002); Centro de Documentação e Informação da Câmara; Subsecretaria de Arquivo do Senado.

\* Dados atualizados até abril de 2002.

\*\* 1 *missing*.



Em suma, as características dos projetos distributivos apontam para as seguintes reflexões:

1) Os projetos de lei distributivos de origem parlamentar seguem uma orientação que vai além da mera contraposição entre (partidos de) governo e (partidos de) oposição. No sentido político, não existe uma diferença notável entre a cor política das propostas deliberadas, isso se levando em conta o número de projetos rejeitados da área do governo, assim como a relação partidária proponente-relator. Entretanto, sob uma ótica eminentemente política, a alta taxa de propostas rejeitadas pelo próprio Congresso Nacional pode ser imputável, em parte, ao pouco interesse das lideranças. Aqui o argumento é claro: a tramitação em caráter de urgência eleva as chances de que o projeto seja apreciado favoravelmente no plenário.

2) Os fatores que parecem ter um papel relevante na arena legislativa distributiva são os aspectos internos ao processo decisório. Investir na prática legislativa implica fazer face a uma série de custos de tramitação inevitáveis, tais como um tempo de tomada de decisão longo, a possibilidade de receber um parecer contrário e a incapacidade de suscitar o interesse da liderança. Somente o número de mandatos pode contribuir, mas não garantir, para que a proposta venha a ser votada e aprovada.

3) Para entender o funcionamento real do processo decisório brasileiro, deve-se diferenciar entre o desempenho da Câmara dos Deputados e o do Senado Federal. No mérito das propostas distributivas, mostrei que a decisão final se concentra na segunda Casa, característica que aponta para a função *revisora* do Senado. Os dados sugerem também que as comissões têm desempenho legislativo diferente nas duas Casas. A concentração no Senado de pareceres contrários a projetos que têm origem na própria Casa sinaliza um sistema decisório do tipo *auto-regulador*.

## CONCLUSÕES

Quais são as conclusões que podemos extrair do conjunto de informações aqui apresentadas? Do ponto de vista da qualidade, é enganoso pensar que a produção legislativa do Congresso esteja relacionada com tendências meramente paroquiais. Aliás, pelos dados oferecidos, parece evidente que o Congresso age mais com o objetivo de pro-

duzir normas de impacto geral e seccional e, de forma menos expressiva, projetos distributivos de impacto amplo. A questão imediata é: como interpretar esses dados à luz do pressuposto de que o objetivo primário dos congressistas é se reeleger? Respondo considerando duas explicações relevantes.

A primeira delas considera a importância da conexão eleitoral em função do sistema eleitoral. Em particular, é preciso reconsiderar o argumento de que os congressistas, quando envolvidos na prática legislativa, distribuem benefícios concentrados para viabilizar a reeleição. A lógica eleitoral em um sistema proporcional e os custos de investimento parecem empurrar os deputados para uma ação legislativa voltada para satisfazer grupos mais amplos. Nesse sentido, parece-me que até agora, salvo poucas exceções, os estudos sobre a produção legislativa foram caracterizados por uma alta incoerência teórica e por um baixo teor analítico. Incoerência teórica, pela ausência de uma leitura articulada e abrangente, indicando o real funcionamento do arranjo eleitoral brasileiro; baixo teor analítico, no sentido da inexistência de uma tentativa de provar com os dados as suposições teóricas relativas ao paroquialismo. O argumento resume-se ao seguinte: *os congressistas produzem uma legislação de cunho difuso devido aos incentivos eleitorais decorrentes de um sistema que combina representação proporcional em distritos com magnitude média e elevada e população numerosa. Daí estar equivocada a literatura que trata da predominância de atividade paroquial (do tipo pork barrel) no Congresso brasileiro.*

A segunda explicação ressalta o papel das regras decisórias internas. Na situação encontrada, o que impede o êxito de um projeto de lei é o fato de que a tramitação, em si, implica gasto de energia e compromisso constante por parte do proponente. Dessa forma, em um contexto em que o processo decisório é lento, ao se estender o tempo da tomada de decisão, aumentam as chances de rejeição ou futuro veto de um projeto, especialmente quando ele passa pela avaliação de legislaturas diferentes. Uma vez que a legislação ordinária não pode implicar gastos públicos, sem que sejam indicadas as fontes de receita respectivas, e é caracterizada por uma tramitação mais demorada, é evidente que os congressistas têm fortes desestímulos para a atividade legislativa *stricto sensu*. O argumento resume-se no seguinte: *a organização e o estilo dos trabalhos legislativos desestimulam a orientação particularista do congressista, que, ao investir na prática legislativa, concentra mais as suas*

*energias no atendimento de demandas gerais, não propriamente distributivas.*

O fato de que outros estudos tenham mostrado que o modelo distributivista encontra sérios problemas de aplicação também na arena orçamentária (Figueiredo e Limongi, 2002) leva a crer que a tese do “voto pessoal” deve ser reexaminada. Particularmente, creio que um sistema, ao criar incentivos para o “voto pessoal” e, ao mesmo tempo, inviabilizar a prática legislativa como conector entre eleitor e eleito, devido à organização centralizada do Legislativo brasileiro, poderá encontrar uma aplicação melhor quando ficar restrito ao âmbito da arena eleitoral. Quero dizer que, de acordo com as regras legislativas que negam a ação individual ao parlamentar, e observando que os incentivos eleitorais são direcionados mais para a produção de políticas distributivas de impacto amplo, as manifestações efetivas do “voto pessoal” passam unicamente pelo estudo das atividades de *constituency service* (ou *case works*).

Para quem continuar em busca das evidências da conexão eleitoral na produção legislativa do congressista, resta apegar-se ao estudo das propostas nunca debatidas ou sobre as quais não houve deliberação final. Isto significa defender a perspectiva de um mero comprometimento simbólico, por parte dos políticos, com o processo decisório. Ou seja, o candidato eleito deve poder mostrar serviço uma vez feito parlamentar. A apresentação de propostas de leis sinalizaria nessa direção, independentemente dos resultados alcançados. Embora esta linha de pesquisa seja realista, uma vez confirmada, apontaria para uma conexão eleitoral baseada em “propostas-bandeiras”<sup>21</sup>, isto é, para uma negação (na teoria e na prática) de si mesma, já que a conexão, no caso, viria a se realizar por meio da distribuição de benefícios simbólicos e não reais. No tocante à teoria do “voto pessoal”, a conclusão só pode ser a de que a lógica do distributivismo brasileiro nunca será entendida enquanto sua investigação se limitar à “simples” análise da arena eleitoral.

(Recebido para publicação em março de 2003)

(Versão definitiva em maio de 2003)

## NOTAS

1. Nessa discussão, é oportuno um esclarecimento: magnitude elevada não está associada, de imediato, à idéia de distritos com população grande. Isto é, mesmo que seja legítimo supor uma relação direta entre magnitude e população, esta não é necessariamente do tipo linear. Há casos de distritos com magnitude alta, mas com população baixa. Por exemplo, a circunscrição de Uusimaa, na Finlândia, tem magnitude igual a 32, quase como a do Estado do Rio Grande do Sul, que é de 31. Contudo, ao considerar o número de eleitores, observa-se que o Rio Grande do Sul tem 7.932.228 eleitores (ano base 1998), ao passo que o distrito finlandês tem apenas 613.567 (ano base 1999), quase o mesmo que o Estado de Tocantins, cuja magnitude é de 8. Ou seja, a associação entre aumento da magnitude e aumento do número de eleitores é válida para o caso brasileiro, mas não pode se constituir, *a priori*, em uma relação em análise comparada.
2. Santos, em texto recente, chama este de custo de sinalização (Santos, 1999). Na verdade, a sinalização não é um custo em si, mas é uma consequência direta dos problemas informativos que o eleitor e o candidato encontram na arena eleitoral brasileira, caracterizada por distritos com magnitude média-alta e população numerosa.
3. Prefiro adotar o termo bicameralismo igual/desigual do que a expressão perfeito/imperfeito, em virtude da carga valorativa que esta segunda opção terminológica carrega. Afirmar que há arranjos institucionais bicamerais perfeitos implicaria, de fato, presumir a existência de sistemas melhores do que outros.
4. Vale lembrar que, dentre os inúmeros modos de entender o problema da natureza das leis, a conceituação mais conhecida é aquela desenvolvida por Theodore Lowi, que, considerando o impacto previsto das legislações sobre os sujeitos, distingue entre políticas distributivas, regulatórias e redistributivas (Lowi, 1964). Sempre no contexto americano, uma outra forma de abordar a questão investiga o conteúdo da lei pelo critério dos benefícios/custos que recaem sobre os interessados de forma mais ou menos concentrada (Wilson, 1973; 1980).
5. É importante ressaltar algumas exceções. Dos cinco trabalhos existentes, só dois deles enfrentam, do ponto de vista teórico, a problemática relativa à forma de medir a lei (Santos, 1994; 1995); os outros três são estudos empíricos baseados ou no modelo proposto por Di Palma (Figueiredo e Limongi, 1998; Amorim Neto e Santos, 2002) ou na proposta de Santos (Lemos, 2001). A forma de medir a lei adotada por Santos baseia-se nos critérios dos custos/benefícios e da magnitude do grupo afetado, importando *ipso facto* o debate americano.
6. Essa escolha é fruto de uma investigação que se fixou no estudo das propostas classificatórias discutidas nos Estados Unidos e na Itália. Para uma análise aprofundada do problema do conteúdo das leis e o argumento de que sua classificação pode ficar restrita a esses três critérios, ver Ricci (2002).
7. Conforme a teoria, uma política distributiva caracteriza-se por desagregar os benefícios até o nível individual (Lowi, 1964). Portanto, a indagação deve ser limitada às leis microseccionais e individuais, que, por definição, produzem efeitos direcionados a grupos específicos; as leis gerais e seccionais incluem muito mais significativamente aspectos redistributivos e regulatórios.

8. É importante salientar que muitos autores tratam esse critério juntamente com o primeiro (Di Palma, 1977; Capano e Giuliani, 2001; Cantelli *et alii*, 1974).
9. Na prática, deve-se esperar que leis gerais/seccionais de impacto local e leis individuais de impacto nacional sejam tipos poucos freqüentes, já que é difícil que uma lei geral tenha impacto local ou que uma lei individual tenha impacto nacional. Seriam, digamos assim, casos excepcionais.
10. Vale salientar que esse valor é praticamente igual àquele observado no âmbito do Executivo, cujas normas de conteúdo geral/seccional chegam a 67,7% do total para o período de 1990 a 1998 (ver Ricci, 2001).
11. É oportuno considerar o baixo número de projetos locais encontrados. O exame das muitas propostas apresentadas e arquivadas no final de cada legislatura pode representar uma estratégia analítica alternativa para estudar o fenômeno em questão.
12. Penso, em especial, na existência de casos nos quais, pela estrutura espacial da competição eleitoral e pelos recursos pessoais, o candidato sabe detectar e pode cultivar relações estreitas com o “seu eleitorado”. Poder-se-ia entender que, nesse caso, o político queira atuar por meio de políticas paroquiais.
13. Vale lembrar que o artigo 58 da Constituição brasileira, relativo às atribuições legislativas das comissões permanentes do Congresso, adota o disposto constitucional italiano (art. 72). Na Itália, de acordo com a literatura, é nas comissões que a maioria dos projetos de conteúdo microssecional encontra sua arena decisória ideal (Di Palma, 1977). Estudo recente sobre o parlamento italiano confirma essa dinâmica ao mostrar que, nas X, XI e XII legislaturas, os projetos de caráter microssecional apreciados em comissão prevaleceram sobre qualquer outra categoria de normas em discussão. Mesmo que os dados relativos à XIII legislatura apontem para uma inversão de tendência em favor dos projetos de conteúdo nacional, a porcentagem de projetos microssecionais aprovados de forma terminativa nas comissões permanece elevada (38,9%) (De Micheli, 2001).
14. Conforme os regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (art. 254 para o Senado e art. 132 § 2º para a Câmara), ao receber um parecer contrário na comissão, o projeto pode, com o recurso de pelo menos um décimo dos membros da Casa, passar ao exame no plenário.
15. Pereira e Mueller (2000:61) apontam nessa direção ao sugerirem que o papel distributivo das comissões brasileiras parece ser “insuficiente para explicar a existência de um sistema de comissões tão complexo”. No seu estudo de caso sobre a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público – CTASP, Diniz chega às mesmas conclusões. A série de dados coletados pela autora mostra que a CTASP desempenha um papel negativo, barrando boa parte das propostas apresentadas, e que a possibilidade de apreciação em decisão terminativa, “saúdada por muitos como um mecanismo que fortaleceria o sistema de comissões, teve efeito diminuto sobre a tramitação dos projetos” (Diniz, 1999:77).
16. É oportuno dizer que cada uma delas pode incluir diferentes modalidades. É possível diferenciar entre a situação na qual o partido nunca entrou na coalizão de governo durante a tramitação do projeto e aquela em que o partido ocupou posições de governo ao longo da tramitação, mas no momento da votação final encontrava-se na oposição. Na minha análise não abordarei essas diferenças.

17. Uma crítica contundente que poderia ser feita ao tratamento operacional da variável APOIO é a de que não foi levado em conta, para o proponente, o impacto que tem a migração partidária. Por sinal, um impacto significativo, que na década de 90 afetou cerca de 30% dos deputados federais (Melo, 2000). Entretanto, para o caso em questão, o problema da migração não afeta significativamente o critério adotado para medir a variável APOIO, já que esta foi mensurada de forma dicotômica – pertencer ou não à área do governo. Portanto, se a migração for entre partidos da mesma área, esta não tem impacto na variável. Para validar a suposição, foi feito um teste sobre os projetos apresentados por deputados federais na categoria rejeitados (164 no total) e entre os sancionados (193 no total). O teste mostrou que, de fato, a variação entre áreas diferentes (da área do governo para a de oposição e vice-versa) é bem menor que o valor médio registrado pela migração partidária (6,8% e 1,6% para os projetos rejeitados e sancionados, respectivamente).
18. Este é também o achado de um estudo comparativo entre Brasil e Argentina baseado em entrevistas com os senadores. À pergunta “Cual es la diferencia principal entre el Senado y la Cámara de Diputados?”, 17,6% dos senadores brasileiros apontaram como segunda diferença principal o fato de que o Senado age como Câmara revisora. A primeira preferência, com 27,5% das opiniões, refere-se à imagem de um Senado como órgão representativo dos estados (Llanos, 2003).
19. Entretanto, é correto dizer que o teste do Qui-quadrado apontou uma probabilidade bastante baixa ( $p = 0,051$ ). O fato não será estudado neste artigo, mas sugere-se a investigação do problema em pesquisas futuras.
20. Foram desconsiderados os políticos que estiveram ausentes na deliberação final do projeto. Isto de acordo com a perspectiva de que, para estes, o fator experiência é irrelevante, já que não é mais possível influenciar o processo decisório.
21. Propostas-bandeiras são aqueles projetos de lei apresentados mesmo sabendo-se que nunca serão aprovados ou mesmo debatidos. Nesse sentido, o congressista apresenta a proposta com o objetivo específico de sinalizar (para seus eleitores, para os grupos de pressão etc.) sua posição e comprometimento com a causa em debate.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-33.
- AMES, Barry. (1995a), "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, pp. 406-433.
- . (1995b), "Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". *Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, pp. 324-343.
- . (2001), *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, Octavio. (2000), "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil". *Dados*, vol. 43, nº 3, pp. 479-519.
- e TAFNER, Paulo. (1999), *O Presidencialismo Brasileiro: Delegação, Coordenação e Conflito*. Trabalho apresentado no Instituto de Investigações Jurídicas. Cidade do México.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2002), "A Produção Legislativa do Congresso. Entre a Paróquia e a Nação", in L. Werneck Vianna (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- ANDEWEG, Rudy B. (1992), "Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns". *Legislative Studies Quarterly*, ano XVII, nº 2, pp. 161-182.
- CAIN, Bruce E., FERREJOHN, John e FIORINA, Morris. (1987), *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Service*. Cambridge, Harvard University Press.
- CANTELLI, Franca, MORTARA, Vittorio e MOVIA, Giovanna. (1974), *Come Lavora il Parlamento Italiano*. Milano, Giuffrè.
- CAPANO, Gilberto e GIULIANI, Marco (eds.). (2001), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia: Continuità e Mutamento*. Bologna, Il Mulino.
- COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. (1995), "The Incumbency Advantage in Multi-member Districts: Evidence from the U.S. States". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, nº 3, pp. 329-349.
- CRISP, Brian F. e DESPOSATO, Scott W. (2002), *Frequent Flyers: Legislators' Home Style in an At-Large District*. Working Paper.
- DE MICHELI, Chiara. (2001), "Il Contenuto del Processo Legislativo fra 'Prima' e 'Seconda' Repubblica", in G. Capano e M. Giuliani (eds.), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia: Continuità e Mutamento*. Bologna, Il Mulino.
- DESPOSATO, Scott W. (2002), *Could SMD Solve Brazil's Political Problems? A Comparison of the Brazilian Senate and Chamber of Deputies*. Trabalho apresentado na conferência Political Reform: Brazil in Comparative Perspective. IUPERJ/Centre for Brazilian Studies – Universidade de Oxford, Rio de Janeiro, 27-28 de junho.
- DINIZ, Simone. (1999), "Processo Legislativo e Sistema de Comissões". *Revista do Legislativo*, nº 26, pp. 60-78.

- DI PALMA, Giuseppe. (1977), *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*. Berkeley, University of California Press.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1995), "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29, pp. 175-200.
- . (1996), "Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal". *Cadernos de Pesquisas*, nº 5, São Paulo, CEBRAP.
- . (1998), *Relação Executivo-Legislativo no Presidencialismo Multipartidário: Os Regimes de 46 e 88*. Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caçambu, MG.
- . (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- . (2002), "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 303-344.
- KATZ, Richard S. (1980), *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- KING, Anthony. (1976), "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany". *Legislative Studies Quarterly*, ano I, nº 1, pp. 11-36.
- LANCASTER, Thomas D. (1986), "Electoral Structures and Pork Barrel Politics". *International Political Science Review*, vol. 7, nº 1, pp. 67-81.
- e PATTERSON, David W. (1990), "Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West Germany Bundestag". *Comparative Political Studies*, vol. 22, nº 4, pp. 458-477.
- LEMOS, Leany Barreiro de S. (2001), "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados*, vol. 44, nº 3, pp. 561-605.
- LIJPHART, Arend. (1968), "Typologies of Democratic Systems". *Comparative Political Studies*, nº 1, pp. 3-44.
- LLANOS, Mariana. (2003), "Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: Informe de una Encuesta". *Arbeitspapier*, nº 10, Hamburgo, Institut Für Iberoamerika Kunde – IIK.
- LOWI, Theodore J. (1964), "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". *World Politics*, vol. 16, pp. 677-715.
- . (1970), "Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy". *Public Administration Review*, vol. 30, pp. 314-325.
- . (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, vol. 32, pp. 298-310.
- MAINWARING, Scott P. (1991), "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics*, vol. 24, pp. 21-43.



- . (1995), "Presidentialism and the Party System in Latin America", in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.
- e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (1997), "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly*, ano 22, nº 2, pp. 453-483.
- MAYHEW, David R. (1974), *Congress. The Electoral Connection*. New Haven/London, Yale University Press.
- MELO, Carlos Ranulfo F. de. (2000), "Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 43, nº 2, pp. 207-239.
- PAPPALARDO, Alessandro. (1978), *Partiti e Governi di Coalizione in Europa*. Milano, Franco Angeli.
- 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, pp. 45-67.
- PREDIERI, Alberto. (1975), *Il Parlamento nel Sistema Político Italiano*. Milano, Ed. Comunità.
- RICCI, Paolo. (2001), *As Relações de Poder entre Congresso e Executivo no Contexto Dinâmico do Decision-Making Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, USP, São Paulo.
- . (2002), "A Medida das Leis: Do Uso de Noções Genéricas à Mensuração do Imponderável". *BIB*, nº 54, 2º sem., pp. 101-123.
- SAMUELS, David. (2000), "Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil". *Comparative Politics*, vol. 33, nº 1, pp. 1-20.
- SANTOS, Fabiano. (1994), *Teoria de Decisões Legislativas: Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil*. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- . (1995), "Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963". *Dados*, vol. 38, nº 3, pp. 459-495.
- . (1997), "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 465-492.
- . (1999), "Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil". *Dados*, vol. 42, nº 1, pp. 111-138.
- SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, pp. 417-439.
- WILSON, James Q. (1973), *Political Organizations*. New York, Basic Books.
- . (1980), *The Politics of Regulation*. New York, Basic Books.

## APÊNDICE

O quadro abaixo visa fornecer alguns exemplos concretos da forma como foram classificadas as leis. Alguns casos são extraídos do conjunto de projetos e leis considerados (em negrito, os transformados em norma jurídica).

Categoria de Lei	Critérios Classificatórios e Exemplos
GERAL	<p><i>Critérios:</i> afeta a todos os cidadãos e/ou pelo menos uma unidade organizacional que atua no âmbito nacional.</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PL * 1169/88</b> Retirada e transplante de órgãos do corpo humano; <b>PL 1374/91</b> Aumento da pena de reclusão para crime de estupro; <b>PL 3261/92</b> Dispõe sobre crimes resultantes do preconceito de raça; <b>PL 2411/95</b> Exercício do direito de queixa pela mulher.</p>
SECCIONAL	<p><i>Critérios:</i> afeta uma “categoria social específica, claramente identificável, grande, suficientemente diversificada e ativa numa área relevante para a sociedade” (Di Palma, 1977), assim como unidades organizacionais que servem essas categorias.</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PL 1289/91</b> Aumenta prazo de visto temporário para estrangeiro; <b>PLS ** 88/90</b> Exploração de serviços de telecomunicações; <b>PL 3404/89</b> Proteção e estímulo da pesca; <b>PL 2815/92</b> Cria empresa comunitária, estabelecendo incentivos de participação aos empregados; <b>PL 1325/95</b> Cria cadastro nacional de registro e proteção de cultivares.</p>
MICROSSECCIONAL (de impacto amplo)	<p><i>Critérios:</i> afeta grupos/categorias sociais específicos e/ou unidades organizacionais correlatas presentes ou ativas sobre o território nacional.</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PL 01353/88</b> Exercício da profissão de detetive profissional; <b>PLS 107/95</b> Cancelamentos de penas disciplinares aplicadas a servidor público federal e abono de faltas; <b>PL 1159/95</b> Altera lei do esporte profissional (extingue negociação).</p>
MICROSSECCIONAL (de impacto concentrado)	<p><i>Critérios:</i> afeta grupos/categorias sociais delimitados e/ou unidades organizacionais que agem em um determinado território.</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PLS 16/93</b> Aproveita no quadro de pessoal da Polícia Federal policiais civis dos ex-territórios federais; <b>PLS 135/95</b> Dispõe sobre a exploração e corte raso da floresta amazônica em áreas selecionadas; <b>PL 2093/91</b> Plano para o desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco.</p>

## O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira...

INDIVIDUAL	<p><i>Crítérios:</i> afeta indivíduos ou grupos muito pequenos, assim como coisas/unidades organizacionais restritas.</p> <p><i>Exemplos:</i> PLS 165/99 Dispõe sobre a preservação da concepção urbanística de Brasília; PI 311/95 Modifica Plano Nacional de Viação (Interliga BR 116 – Belém de S. Francisco a Canudos); <b>PL 4386/89</b> Inclui Município de São Bento do Sapucaí em área de Proteção (Serra da Mantiqueira); <b>PL 4545/94</b> Restituição a Município de São Pedro dos Ferros de terreno.</p>
SIMBÓLICAS	<p><i>Crítérios:</i> são normas cuja importância é relativa e definida pelo simbolismo da disposição adotada.</p> <p><i>Exemplos:</i> <b>PL 3598/89</b> Antecipação de comemoração de feriados; <b>PLS 227/96</b> Inscreve Zumbi dos Palmares no Livro dos Heróis; <b>PL 4439/98</b> Denomina Aeroporto de Salvador Dep. Luís Eduardo Magalhães; PL 1162/88 Institui a Semana do Trabalhador; PL 2479/89 Cria o Dia Nacional da Bíblia.</p>

\* PL = Projeto de Lei da Câmara.

\*\* PLS = Projeto de Lei do Senado.

## ABSTRACT

### *The Content of Brazilian Legislative Output: National Laws or Pork Barrel Politics?*

This article analyzes whether the pork barrel political approach really exists in the context of legislative output by the Brazilian Congress. According to the author's argument, in the case of medium-large districts, multi-member districts (MMDs) increase the costs of investment in pork barrel bills of law. In addition, members of the Brazilian Congress face high legislative output costs that increase the incentives to avoid pork barrel strategies. The author investigates hypotheses on bills that were either approved or rejected by Congress, as well as those vetoed by the Executive, from 1991 to 2002. The results provide significant evidence for the author's theoretical argument. The study concludes that: (1) pork barrel bills are quantitatively insignificant in Brazil; (2) members of the Brazilian Congress invest much of their time and effort in pursuit of broader interests; and (3) seniority and internal law-making procedures can explain approved versus rejected distributive bills.

**Key words:** legislative output; pork barrel politics; personal vote

## RÉSUMÉ

### *Le Contenu de la Production Législative Brésilienne: Lois Nationales ou Politiques à Esprit de Clocher?*

Dans cet article, on cherche à savoir si le pork barrel existe effectivement dans le cadre de la production législative du Congrès National brésilien. On part de la supposition que les MMDs (multi-member districts) districts d'importance moyenne et élevée surévaluent les coûts d'investissement dans les projets de pork barrel. En outre, les parlementaires brésiliens sont face à des coûts de production législative qui découragent les stratégies à esprit de clocher. On examine ces hypothèses sur la base de la législation approuvée et rejetée par le Congrès, y compris celles que le Président a rejetées pendant la période 1991-2002. D'où on peut conclure que: 1) les projets de pork sont insignifiants du point de vue quantitatif; 2) le parlementaire passe la plupart de son temps et gaspille ses efforts sur des questions qui visent à satisfaire des intérêts vagues; 3) la carrière du parlementaire et des facteurs internes propres au processus de décision peuvent expliquer le rejet ou l'approbation des projets de distribution.

**Mots-clé:** production législative; pork barrel; vote personnel