

# Impacto dos arranjos legislativos e eleitorais sobre as políticas públicas

Por *Adryelle Pedrosa Fontes\** e *Denilson Bandeira Coêlho\*\**

## Resumo

Este trabalho analisa se a produção legislativa da Câmara dos Deputados é dominada por políticas *pork barrel*. Algumas pesquisas da literatura especializada sustentam que as regras da arena eleitoral geram o fenômeno *vote seeking*. Contudo, o padrão de produção legislativa no Brasil é caracterizado por normas que não são restritas a questões de cunho local, mas que privilegiam questões de escopo nacional. Os resultados do trabalho evidenciam que mecanismos institucionais geram uma cooperação entre o Legislativo e o Executivo e que fatores políticos como as pressões dos *stakeholders* e a geografia do voto influenciam o conteúdo das propostas, tornando-as mais universais.

## Palavras-chave

Produção legislativa – *pork barrel* – comportamento parlamentar.

## Abstract

This paper analyzes whether the legislative action of the Chamber of Deputies is dominated by pork barrel politics. Some researches in the specialized literature holds that the rules of the electoral arena generate the vote-seeking phenomenon. However, the pattern of ordinary legislative production in Brazil is characterized by a preponderance of norms that are not restricted to local issues but which privilege issues of national scope. What factors determine the legislative action? The results of the work show that institutional mechanisms generate cooperation

---

\* Especialista em Análise de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. Correio eletrônico: <adryellepedrosa@gmail.com>.

\*\* Professor Associado I do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Correio electrónico: <denilsonbc@unb.br>.

between the Legislative and the Executive and that political factors such as the pressures of the stakeholders and the geography of the vote influence the content of the proposals, making them more universal.

### **Key words**

Legislative action – pork barrel – parliamentary behavior.

### **Resumen**

Este trabajo analiza si la producción legislativa de la Cámara de Diputados del Brasil está determinada por políticas *pork barrel*. Algunas investigaciones de la literatura especializada sostienen que las reglas de la arena electoral generan el fenómeno *vote seeking*. Sin embargo, el patrón de producción legislativa ordinaria en el Brasil se caracteriza por una preponderancia de normas que no están restringidas a cuestiones de cuño local, sino que privilegian cuestiones de alcance nacional. Entonces ¿qué factores determinan la producción legislativa? Los resultados del trabajo evidencian que los mecanismos institucionales generan una cooperación entre el Legislativo y el Ejecutivo, y que ciertos factores de naturaleza política, como las presiones de los *stakeholders* y la geografía del voto, influyen en el contenido de las propuestas y las hacen más universales.

### **Palabras clave**

Producción legislativa – *pork barrel* – comportamiento parlamentario.

### **Introdução**

Os deputados federais defrontam-se durante o exercício de seus mandatos com o clássico dilema presente nas discussões acerca do conceito de representação. Eles são eleitos por meio dos votos de uma área geográfica específica para representar os interesses desta. Mesmo assim, o trabalho deles deve pautar-se, também, pela defesa dos interesses da nação como um todo. Esse *trade-off* enfrentado pelos parlamentares entre priorizar os interesses de sua localidade ou

os da nação é sintetizada por Pitkin (1967) como o clássico dilema da representação. Os incentivos institucionais, no entanto, são fatores que podem alterar o equilíbrio entre a representação paroquial e nacional, tornando uma ou outra mais provável e ajudando a determinar qual o tipo de política os parlamentares deverão perseguir (Nicolau, 2002; Mainwaring, Bejarano e Leongómez, 2006; Shugart, Valdini e Suominen, 2005).

Para Ames (1995) e Mainwaring (1999) a decisão dos deputados federais é fortemente influenciada pela lógica do sistema eleitoral adotado no país, com representação proporcional de lista aberta. Ao combinarem os pressupostos da teoria da escolha racional com os atributos do contexto institucional, asseguram que a motivação central dos parlamentares é a reeleição, e que a estratégia legislativa mais apropriada ao alcance desse objetivo é a adoção de políticas do tipo *pork barrel*<sup>1</sup>, a expensas de políticas nacionais. Em contraposição a essa visão, o segundo conjunto de estudos sobre o legislativo brasileiro, do qual fazem parte, por exemplo, Figueiredo e Limongi (1995, 1999 e 2002), enfatiza os incentivos institucionais presentes na arena parlamentar em detrimento daqueles decorrentes da arena eleitoral. Assim, consideram como variáveis relevantes para a compreensão do comportamento parlamentar e dos resultados decorrentes do processo decisório as prerrogativas legislativas do Presidente, o papel dos partidos políticos e das lideranças na organização dos trabalhos, bem como as características das regras decisórias internas do Congresso. A centralização decisória nos líderes, identificada nos trabalhos que compõem essa segunda corrente interpretativa, neutraliza o comportamento individualista, «eleitoreiro» e indisciplinado dos parlamentares, além de limitar seu poder de interferir individualmente na produção legal. Sustenta-se, assim, que o controle da dinâmica legislativa pelos partidos restringe o investimento dos deputados em atitudes e políticas paroquialistas e amplia o comprometimento com questões de cunho nacional.

---

<sup>1</sup> O termo é empregado para designar a distribuição de bens públicos à população por meio de programas governamentais ou emendas parlamentares. Contudo, os benefícios são alocados apenas às circunscrições eleitorais dos políticos. Ver Evans (2004) sobre o uso de *pork* como instrumento de construção de coalizões majoritárias.

A partir dessa discussão teórica, alguns estudos foram elaborados com o interesse em apreender, de fato, o conteúdo dos *outputs* legislativos. Essas análises têm mostrado que o padrão de produção legislativa ordinária no Brasil é caracterizado por uma preponderância de normas que não são restritas a questões de cunho local (Amorim Neto e Santos, 2003; Santos, 1997; Araújo, 2008; Lemos, 2001; Ricci, 2003). A constatação contra intuitiva dessas análises é de que os incentivos eleitorais ao comportamento individualista dos deputados e o eminente interesse desses em reeleição não necessariamente derivam uma tendência à produção de normas paroquiais que direcionam benefícios apenas aos redutos eleitorais. Este trabalho foi pensado e organizado em torno desse problema específico. Trata-se, aqui, de responder a seguinte pergunta: por que os deputados propõem políticas de escopo nacional e, conseqüentemente, os projetos por eles propostos e aprovados assumem menos as preferências de seus redutos? A hipótese central é que os *outputs* do processo legislativo são regulados por arranjos institucionais que transferem poderes para o Executivo e forçam um comportamento cooperativo do Legislativo. Uma hipótese complementar sugere que a geografia do voto impacta o processo legislativo. A principal contribuição do estudo é, portanto, contribuir com a produção da literatura que examina o conteúdo e a abrangência das políticas produzidas no processo legislativo (Amorim Neto e Santos, 2003; Lemos, 2001; Ricci, 2003). A maioria dos trabalhos sobre os *outputs* legislativos (Ames, 2001; Figueiredo e Limongi, 2002; Pereira & Mueller, 2002; Pereira e Rennó, 2006) focam o processo orçamentário federal com o objetivo de examinar a tese da «conexão eleitoral» (Mayhew, 2004) e seus incentivos a atitudes paroquialistas que endereçam benefícios ao distrito no qual o deputado foi eleito ao conquistar a maioria relativa dos votos. A análise foi desenvolvida com base na estrutura a seguir descrita. A seção teórica apresenta os postulados teóricos dos estudos legislativos no Brasil, os quais foram desenvolvidos com base na literatura internacional e a partir dos próprios atributos institucionais do parlamento. Em seguida são descritas as visões rivais a respeito do comportamento político dos congressistas, se de natureza paroquialista ou nacionalista. A próxima seção destaca a atuação de grupos de interesse como um vetor de

influência na arena congressual. A penúltima seção foca a distribuição espacial dos votos, demonstrando ser este um fator central para explicar o padrão de atuação e representação no legislativo. Por fim, as considerações finais concluem que as regras institucionais e o padrão de relação executivo-legislativo minoram o comportamento particularista advindo da arena eleitoral.

## **1. Pressupostos teóricos dos estudos sobre o legislativo brasileiro**

Os estudos sobre o funcionamento do Congresso Nacional, o comportamento dos parlamentares e a relação Executivo-Legislativo no Brasil emergem a partir de meados dos anos 1980 com especial concentração na década de 1990. De maneira geral, esses estudos podem ser agrupados em dois conjuntos de abordagens, que por vezes diferem entre si.

O primeiro conjunto é exemplificado pelos trabalhos de brasilianistas como Ames (1995) e Mainwaring (1999), que enfatizaram a influência das regras eleitorais como determinantes da atuação dos parlamentares. Esses trabalhos derivam, por exemplo, das análises desenvolvidas por Mayhew (2004) sobre as instituições políticas norte-americanas. Para Mayhew, os políticos são atores racionais interessados essencialmente em reeleição e todas as atividades por eles desempenhadas durante o exercício de seu mandato terão como finalidade primeira assegurar o cumprimento desse objetivo. O autor explica que os membros da Câmara Baixa dos Estados Unidos são eleitos a partir de votos conquistados nos distritos (uninominais), e não em toda a nação. É natural, então, que privilegiem, durante o exercer de suas funções o relacionamento direto com seu reduto e as atividades que reforcem sua reputação pessoal. Essa «conexão eleitoral» leva o parlamentar a se dedicar a políticas distributivistas e paroquialistas. Para os deputados interessados em sua reeleição futura, a estratégia de concentrar benefícios apenas no distrito pelo qual foi eleito é eleitoralmente mais rentável. Daí decorre o argumento de que os incentivos provenientes da arena eleitoral impulsionam o individualismo e o paroquialismo dos parlamentares.

A lógica identificada por Mayhew foi estendida para além do caso americano e o individualismo dos políticos foi ressaltado em diversas outras democracias, inclusive na brasileira, conforme os estudos produzidos pelos autores dessa primeira abordagem aqui descrita. Para eles, as semelhanças político-institucionais entre o Brasil e os Estados Unidos e as características do sistema eleitoral que incentivam o «voto pessoal», justificariam essa importação do modelo (Ricci, 2003: 700).

No caso brasileiro, a escolha dos membros da Câmara dos Deputados é regida pelas regras do sistema proporcional de lista aberta em que os eleitores são estimulados a indicar seus representantes nominalmente. O modelo favorece o voto personalizado e conseqüentemente enfraquece os partidos tornando frouxa a sua organização. Basicamente, as evidências que sustentam tal constatação passariam, sobretudo, pela tendência à personalização das campanhas eleitorais, pela perda de importância em termos de estruturação das preferências de clivagem ideológica e pela baixa taxa de identificação partidária dos eleitores, que quando perguntados sobre os critérios utilizados para a determinação do voto, afirmam decidir majoritariamente com base nas qualidades pessoais dos candidatos, independentemente dos partidos a que esses estejam filiados (Mainwaring, 2001). Segundo essa perspectiva, o domínio das características individuais do político sobre a componente partidária identificado durante o jogo eleitoral ressoa sobre a arena legislativa e torna descentralizada a estrutura decisória no interior do Congresso. Dessa forma, os congressistas brasileiros, interessados eminentemente em sua reeleição, conduziram seus trabalhos no Parlamento de modo a privilegiar laços pessoais e não partidários com os seus eleitores. Além disso, a escolha dos candidatos feita nos estados (funcionam como distritos nas eleições congressuais brasileiras) impulsiona o apego dos parlamentares a políticas *pork barrel*, em contraposição a políticas nacionais (Ames, 2001).

A participação dos parlamentares brasileiros no processo de elaboração do orçamento ocupa posição central na exemplificação do argumento. As emendas apresentadas individualmente ao orçamento pelos deputados aparecem

como o instrumento principal por meio do qual eles alocam recursos para suas clientelas eleitorais e atendem as suas demandas com a expectativa de que os benefícios decorrentes das emendas possam ser convertidos futuramente em votos. Por serem exíguos canais de valorização de políticas distributivistas e, conseqüentemente, um recurso dotado de alta liquidez eleitoral, a execução de emendas orçamentárias teria à luz desse argumento incontestável valoração positiva dos legisladores. Segundo essa primeira abordagem, além dos reflexos sobre o comportamento dos parlamentares e sobre a importância dos partidos dentro do Congresso, as regras eleitorais criam incentivos desfavoráveis à governabilidade democrática e fazem do Legislativo um obstáculo às iniciativas do Executivo. Esse diagnóstico pouco otimista decorre da verificação das especificidades do presidencialismo brasileiro, que conjuga sistema proporcional de lista aberta e multipartidarismo. Nesse sistema de seleção dos legisladores pelos cidadãos, há baixa probabilidade de apenas um partido conquistar a maioria das cadeiras no Parlamento, o que traria como consequência para o Presidente eleito um escasso apoio no Legislativo. Em última instância isso concorreria para a inviabilização do êxito das propostas do governo e de sua agenda e para o risco de paralisia decisória do sistema político brasileiro.

Em contraposição a essa visão, o segundo conjunto de estudos sobre o Legislativo, assegura que não há evidências empíricas de problemas de governabilidade no Brasil dada a inegável capacidade que o Executivo tem demonstrado para formar maiorias no Congresso e negociar a aprovação de suas iniciativas. O Executivo só tem conseguido arregimentar essas maiorias estáveis e induzir o Legislativo à cooperação devido a dois elementos que, atuando simultaneamente, limitam os efeitos decorrentes da arena eleitoral, tornando inócua a ação independente e individual dos legisladores: i) a forte concentração de poderes legislativos nas mãos do Presidente e ii) a centralização do processo decisório no interior do Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2002).

A Carta de 1988 promoveu um rearranjo institucional que garantiu ao Presidente da República mecanismos para forçar a cooperação legislativa

e aprovar sua agenda. Entre esses mecanismos destacam-se: edição de Medidas Provisórias, solicitação de urgência para projetos de lei de sua iniciativa e possibilidade de vetar, total ou parcialmente projetos que considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público. Além disso, a Constituição garantiu ao Executivo o controle sobre o Orçamento Público e a autonomia para nomear e demitir ministros de Estado e titulares de agências estatais de destacada relevância (Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobras, etc.).

Outro fator responsável pelo sucesso do Executivo na aprovação de suas propostas, que tem impedido que o Legislativo funcione como um obstáculo a sua ação governativa é a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários. As prerrogativas previstas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas reforçam o papel dos partidos, que passam a exercer controle sobre seus representantes, pressionando-os a, no momento das votações em plenário serem disciplinados e a atuarem de forma coesa. Entre essas atribuições estão, por exemplo, a nomeação e a destituição dos parlamentares que irão compor as Comissões Temáticas, a nomeação dos relatores dos projetos, a inclusão e a retirada de projetos de pauta e a concentração de deliberações sobre temas substantivos no Colégio de Líderes (Santos, 2003; Pereira e Muller, 2000). A ideia, então, é a de que o controle da dinâmica legislativa pelo Executivo e o forte papel desempenhado pelos partidos na arena congressual limitam o individualismo dos políticos e seu comprometimento com políticas do tipo *pork*, ampliando assim a abrangência das políticas.

A centralização das decisões no Congresso ainda favorece o Executivo que, ao invés de construir apoio por meio de uma negociação incerta e excessivamente custosa, na qual se tem que apelar a cada parlamentar tomado individualmente, pode recorrer apenas às lideranças a fim de viabilizar acordos políticos em seu favor. Esse processo envolve barganhas pela construção e manutenção de uma base de apoio estável que abrangem, por exemplo, a promessa de liberação de emendas orçamentárias, a garantia de acesso a postos ministeriais aos partidos dispostos a integrarem a coalizão, ou ainda a deliberada troca de votos.



Assim, os líderes partidários aliam-se ao Presidente e favorecem, quase sempre, a cooperação parlamentar, garantindo resultados previsíveis e favoráveis ao governo.

Os teóricos dessa segunda interpretação foram levados então a concluir que a estrutura partidária é forte e que os partidos são agentes centrais no jogo parlamentar e que estão em vantagem sobre os políticos individualmente. Refutaram dessa forma a tese da primeira corrente, segundo a qual o Congresso seria o reino do parlamentar individual, e refutaram igualmente os seus corolários. Em complementação a essa abordagem, Pereira e Muller (2003) concluíram que as regras eleitorais e as regras internas do Legislativo interagem moldando a atuação dos parlamentares. Segundo essa lógica, o sistema político brasileiro é marcado por incentivos contraditórios. Enquanto as regras eleitorais geram incentivos para o comportamento individual dos parlamentares, regras internas do Parlamento tornam o comportamento dos políticos dependente da lealdade a seus partidos, fortalecendo-os no Congresso. Assim, conforme apontam Pereira e Muller (2003):

A atuação dos parlamentares dentro da arena legislativa passa por conciliar duas pressões aparentemente opostas: as reivindicações das suas respectivas circunscrições eleitorais para que obtenham «retornos eleitorais» e as indicações dos seus líderes partidários, a fim de terem acesso aos benefícios políticos e financeiros controlados pelo Executivo, especialmente recursos orçamentários, que aumentam as chances de reeleição (Pereira e Muller, 2003: 764).

Para os autores, têm maiores chances de serem executadas suas emendas, e conseqüentemente de serem reeleitos os políticos que votaram consistentemente de forma favorável ao Executivo. Já os parlamentares que regularmente se manifestam nas votações nominais em plenário contrariamente às preferências do Executivo têm uma probabilidade bem mais baixa de serem reeleitos e, por conseguinte, de serem reeleitos (Pereira e Muller, 2003). Como se vê, esse instrumento recompensa os parlamentares com a execução de suas

emendas específicas ao orçamento, ao mesmo tempo em que garante ao Presidente o apoio dos deputados às propostas de seu interesse na Câmara. Os partidos políticos, essencialmente representados pela figura dos líderes partidários, aparecem como fundamentais, mas apenas na arena legislativa brasileira. Os líderes são os intermediários das demandas dos membros do seu partido frente ao Executivo e também os intermediários das demandas do Executivo que podem se resumir em apoio junto ao Legislativo. É dessa forma que os partidos, fracos enquanto elos entre os políticos e os eleitores na arena eleitoral se tornam fortes enquanto elos entre os parlamentares e o Executivo (Pereira e Muller, 2003).

## **2. As políticas formuladas pelos deputados federais: paroquiais ou nacionais?**

A aplicação dos pressupostos da teoria da escolha racional à compreensão do comportamento legislativo permite concluir que os legisladores tidos como atores estratégicos orientados por preferências eleitorais procurarão maximizar suas chances de reeleição. Nessa perspectiva, os parlamentares podem ter outros objetivos<sup>2</sup>, mas o dominante é a conquista de mais um mandato parlamentar pois estar no Legislativo é a condição básica para a conquista de todos os outros objetivos. Mayhew (2004) e Arnold (1990) realizaram trabalhos clássicos a respeito da busca dos congressistas norte-americanos pela reeleição e de como ela afeta o comportamento deles. Segundo Mayhew, a forma como os parlamentares alocam tempo, buscam publicidade, expressam posição, se organizam no Congresso, interagem uns com os outros, lidam com os grupos de pressão e fazem políticas públicas são todas estratégias utilizadas pelos políticos durante o seu mandato na busca desse objetivo primário. Para Arnold, os cálculos eleitorais moldam todo o *rol* de decisões, táticas e estratégias dos legisladores. Dessa forma, a atuação

---

<sup>2</sup> Fenno (1973), em sua obra *Congressman in Committees*, concluiu que os parlamentares perseguem três objetivos principais: reeleição, influência dentro do Congresso e defesa da própria visão de boa política pública (Fenno apud Arnold, 1990: 5).

dos políticos no poder Legislativo é uma consequência funcional da necessidade de obterem-se votos nas eleições seguintes.

O interesse pela reeleição não aparece como referência apenas nos estudos sobre o legislativo norte-americano. Os autores das correntes de estudos sobre o Legislativo brasileiro, aqui apresentados, por recorrerem à matriz neo-institucionalista<sup>3</sup>, não parecem discordar desse pressuposto de que a motivação básica dos parlamentares é a reeleição. As correntes apenas parecem discordar entre si quanto à melhor estratégia para alcançar a reeleição (distribuir benefícios concentrados geograficamente, atuar por meio dos partidos, votar com o governo, etc.).

Um representante eleito com votos de pessoas de uma área geográfica específica naturalmente atribui importância especial a suas demandas, tanto por um senso de obrigação como, principalmente, pelo auto-interesse de ser reeleito. Os autores da primeira abordagem descrita nesse trabalho, como Barry Ames (2001) e Scott Mainwaring (1999), por exemplo, convergem com essa linha de raciocínio e sustentam que o conteúdo da legislação originária do Congresso brasileiro é voltado para concentrar benefícios e satisfazer interesses de grupos geograficamente circunscritos ao reduto eleitoral no qual o parlamentar obteve mais votos, e não para distribuir benefícios por todo o estado do respectivo parlamentar e muito menos por todo território nacional. A consequência causal desse raciocínio é uma produção legislativa dominada por assuntos paroquiais, uma sobre-oferta de bens privados e uma provisão subótima de bens públicos (Carvalho, 2003).

Caminhando na direção oposta, vários estudos sobre o conteúdo da produção legislativa, tanto as iniciadas pelos deputados quanto as aprovadas, têm mostrado um padrão que não coincide com a perspectiva

---

<sup>3</sup> O neo-institucionalismo corresponde, em certa medida, a uma crítica à incapacidade da teoria da escolha racional de incorporar as regras e os procedimentos institucionais como variáveis na compreensão dos resultados da ação legislativa. Nessa perspectiva, as preferências dos atores políticos se juntariam às regras e aos procedimentos institucionais na explicação dos resultados obtidos no processo legislativo.

vinculada à imagem de um legislativo envolvido em questões de cunho local (Amorim Neto e Santos, 2003; Araújo, 2008; Lemos, 2001; Ricci, 2003). Nesse sentido, o que se sustenta é que o formato atual da produção legislativa ordinária no Brasil é caracterizado por uma preponderância de normas que não atendem aos requisitos do particularismo. Amorim Neto e Santos (2003) analisaram todos os projetos de lei de deputados transformados em lei entre 1985 e 1995 bem como os projetos por eles apresentados em 1995. Quanto aos convertidos em lei, a conclusão é que possuem majoritariamente abrangência nacional, ou seja, afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, estados regiões e municípios (72,4% dos projetos de lei); trazem mais benefícios do que impõe custos (49,1% dos projetos); e tratam de questões sociais (57,1% dos projetos). Quanto aos projetos apresentados pelos deputados, os resultados apontam no mesmo sentido. Ou seja, a maioria tem abrangência nacional (72,4%), efeitos benéficos (55,5%) e versam sobre matéria social (57,1%).

Lemos (2001) também testou o conteúdo das propostas dos deputados nas áreas de saúde e educação, no período compreendido entre 1988 e 1994, procurando identificar se as propostas (um total de 817) visavam distribuir benefícios concentrados, principalmente para as localidades geográficas que correspondem aos distritos eleitorais dos parlamentares, ou difusos, que se poderiam sentir por toda a extensão do território nacional. A hipótese testada pela autora previa que, entre os projetos dos deputados, nas áreas de educação e saúde, prevaleceriam as distributivistas, de transferência concentrada de benefícios. No entanto, a visão de deputados federais movidos pela lógica do particularismo, pelo menos nessas áreas de política, não se confirmou: 60% das iniciativas tinham caráter difuso, contra 40% com caráter concentrado. Araújo (2008), apesar de tratar mais especificamente sobre a produção legislativa do Senado Federal, afirma que na Câmara dos Deputados os parlamentares apresentam índices baixos de leis paroquiais (Araújo, 2008: 219). Igualmente para Ricci (2003), as conclusões dos distributivistas sobre o Legislativo norte-americano não podem ser automaticamente aplicadas à compreensão do Legislativo brasileiro. Segundo os critérios

classificatórios adotados por Ricci, 66,2% dos projetos sancionados entre o período de 1991 a 1998 têm abrangência nacional, beneficiando grupos espalhados por todo território nacional, contra 8,6% com impacto local e individual. O resultado, para o autor, permite dizer que a arena legislativa é capaz de encontrar acordos estáveis, duradouros e bem-sucedidos quanto ao tipo de política que privilegia a comunidade nacional (Ricci, 2003: 6).

Frente a tais resultados, resta a seguinte pergunta: por que os parlamentares escolheriam formular políticas difusoras de benefícios, quando as concentradoras são mais teoricamente capazes de tornar possível a reeleição? São vários os determinantes desse padrão de escolha de políticas, conforme aponta a literatura, sendo alguns, no entanto, mais recorrentes: a transferência de poderes para o Executivo por meio dos procedimentos que regulam o processo legislativo e forcem um comportamento cooperativo do legislativo com a agenda do Presidente; a atenção destinada nos projetos de lei ao atendimento das demandas de setores organizados (Ricci, 2003); e a geografia do voto (o padrão de dispersão/concentração dos votos e a magnitude dos distritos).

Em suma, a literatura já se debruçou amplamente sobre as características da produção legislativa ordinária (projetos apresentados, aprovados e convertidos em lei) e concluiu que não há evidências de predomínio da legislação do tipo paroquial. Tais indícios reforçam o entendimento dos estudos de Figueiredo e Limongi (1999 e 2002) que apontam para o fato de que o comportamento oportunista e eleitoreiro dos parlamentares na arena legislativa é minado por mecanismos institucionais que favorecem ou «forcam» a cooperação com o Executivo e a aprovação da agenda deste Poder.

A prevalência das preferências do Executivo e seu controle sobre a agenda do Legislativo tanto no que se refere ao conteúdo das matérias como ao ritmo de tramitação das mesmas, é denominada de «poder de agenda» do Executivo, responsável pelo papel coadjuvante que representam os parlamentares no processo de elaboração das leis e pela limitação da capacidade do Legislativo de concluir a tramitação de suas próprias propostas. É por meio da conjunção de dois recursos institucionais que

o Executivo tem mantido sua predominância, tem conseguido construir e manter uma base de apoio multipartidária estável no Congresso e tem, por conseguinte, evitado que o Legislativo se posicione como um entrave à aprovação de sua agenda. São eles: a concentração de poderes legislativos nas mãos do Presidente e a atuação dos líderes partidários na organização dos trabalhos no Congresso e na orientação do voto de suas bancadas. Dentre os poderes de que dispõe o Executivo para interferir no processo Legislativo a permissão de edição de MPs tem sido com frequência apontada como uma das principais ações responsáveis por esta predominância do Executivo, pois lhe confere, em sua relação com o Legislativo enorme capacidade de definição da agenda do país. Se o Congresso não votar uma Medida Provisória no prazo de 45 dias de sua publicação, ela automaticamente vai para o topo da agenda do plenário das duas Casas do Congresso, adquirindo prioridade e obstruindo a votação de propostas que vinham sendo discutidas anteriormente.

Outra prerrogativa constitucional que tem garantido ao Presidente a capacidade de interferir na atividade legislativa é o direito de requerer urgência para os seus projetos. Tramitação em urgência significa que o pronunciamento da Câmara sobre certa matéria deve ser feito no prazo de 45 dias, inferior ao que normalmente se necessita para apreciar determinado assunto, especialmente quando este é complexo e envolve vários interesses. As prerrogativas legislativas, como se vê, fazem com que o Executivo ocupe estrategicamente a agenda da Câmara e retire o tempo destinado ao exame e continuidade da tramitação de matérias originadas no Legislativo.

De 1988 a dezembro de 2006, quase 50% de todas as leis produzidas foram originadas no Executivo e 30% foi iniciada pelos deputados<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Os 20% restantes das leis sancionadas foram originados pelos Senadores, Tribunais e Comissões (da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou mistas). Os dados foram coletados pela autora do presente trabalho (2009), a partir de informações disponíveis no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. O levantamento até 30/12/2006 inclui Propostas de Emenda à Constituição, Medidas Provisórias e Projetos de Lei (Complementar e Ordinária).

Esse número só não é mais baixo em razão da existência do instituto do «poder conclusivo» ou «terminativo» das Comissões Permanentes. Por meio deste instrumento as Comissões podem aprovar uma proposta diretamente, sem que seja necessário submetê-la à deliberação do plenário, salvo se aprovado recurso próprio. Para se ter uma ideia, quase 60% das proposições legislativas de autoria dos deputados sancionadas no período foram aprovadas em caráter conclusivo em pelo menos uma das Casas do Congresso: Câmara ou Senado (Camara das Deputados, 2009). Ou seja, passaram apenas pelas comissões temáticas, sem ir a plenário.

Como se vê, os projetos de lei iniciados pelos parlamentares têm reduzidas as suas chances de se transformarem em norma jurídica em razão da prevalência de matérias iniciadas pelo Executivo entre as transformadas em lei. Outro fator que contribui para a baixa taxa de aprovação dos projetos dos deputados é a vagarosidade do trâmite legislativo, com prazos de tramitação dificilmente cumpridos, diversos projetos condenados ao arquivamento ao final da legislatura em conformidade com o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara, outros tantos declarados prejudicados ou retirados pelo próprio autor. Assim, além da concentração dos poderes legislativos no Presidente e da natureza do processo decisório tenderem a favorecer a delegação de poderes dos congressistas em direção ao Presidente eleito em circunscrição nacional e, portanto, mais voltado à produção de políticas de impacto e abrangência nacional, também compelem o congressista interessado na aprovação de projetos distributivos a arcarem com um elevado custo de investimento na arena legislativa, dada a longa tramitação dos projetos (Ricci, 2003: 71). Os deputados podem apresentar uma infinidade de propostas durante o exercício de seu mandato já que praticamente inexistem custos envolvidos nessa etapa do trabalho legislativo e também inexistem restrições formais ao volume de proposições por parlamentar. Eles têm noção, no entanto, que a maioria dessas propostas jamais chegará a ser votada e muito menos convertida em lei. Desse modo, caso queira aprovar uma proposta ele deve levar em conta o investimento político (contato com lideranças, troca de favores, apoio às propostas do Executivo, etc.) que deverá despende, bem como o longo período de

tramitação da matéria, que, dificilmente, será apreciada e aprovada na mesma legislatura em que foi proposta<sup>5</sup> e, portanto, durante o mandato do parlamentar proponente.

Além da edição de Medida Provisória e do pedido de urgência para projetos do Executivo, a Constituição brasileira de 1988 também fixou alguns assuntos sobre os quais apenas o Executivo tem o poder para introduzir legislação, como aqueles pertinentes a questões orçamentárias e de administração pública. Disso decorre o fato de que o Congresso não dispõe de prerrogativa ou possui limitadas alternativas para propor leis de natureza orçamentária e fiscal - áreas cruciais de políticas públicas em que é fácil beneficiar regiões e clientelas específicas (Lemos, 2001). As barreiras constitucionais obstaculizam, então, a proposição de leis com um nível local de agregação.

Para Pereira e Muller (2000), as regras de funcionamento do Congresso e os poderes legislativos do Presidente, ainda, determinam uma clara divisão de trabalho dentro do Congresso, definindo quem legisla sobre cada tema. Ao analisarem as 805 propostas que tramitaram entre 1995 e 1998, os autores concluíram que entre as propostas do Executivo prevaleceram as que tratam sobre temas ligados diretamente à economia (74,69%), seguidas das que versam sobre questões administrativas (16,97%) e das são relacionadas a temas políticos ou sociais (8,33%). Já entre os projetos dos deputados federais destacam-se os relativos às áreas política e social (56,02%), os de assuntos administrativos (29,78%) e, por último, aqueles sobre questões econômicas (14,18%). (Pereira e Muller, 2000: 48). Fica claro, dessa forma, que a escolha dos parlamentares em privilegiar políticas que difundem benefícios pelo território nacional em contraposição àquelas que concentram benefícios em seus redutos eleitorais - teoricamente mais capazes de tornar possível a reeleição - não decorre de uma opção irracional. Ao contrário, tal escolha é determinada por fatores institucionais (regras constitucionais e as regras formais e informais de organização dos trabalhos legislativos

---

<sup>5</sup> Para os Projetos de Leis do Executivo, o tempo médio de tramitação foi 2,6 vezes mais curto que os dos deputados (Gomes, De Carvalho e Reis, 2009).



no interior do Congresso) que restringem ou vinculam à atuação do dos deputados à agenda do Presidente e às opções de política desse Poder.

### **3. Atuação dos grupos de interesse**

A estrutura de incentivos no interior do Congresso molda o comportamento dos parlamentares que, apesar de atuarem de maneira a seguir seu partido, também dispõem paralelamente de recursos legislativos como a apresentação de emendas ao Orçamento para beneficiar e atender a demandas específicas a fim de favorecer a manutenção de sua carreira política. Essas demandas específicas não dizem respeito apenas às preferências dos eleitores nos redutos eleitorais dos deputados, mas também aos interesses dos grupos de pressão que não estão necessariamente nas bases dos deputados. Os interesses desses grupos que atuam tanto na arena eleitoral quanto na arena congressual contam no cálculo político e moldam a performance dos parlamentares.

Lemos (2001:14) identificou que há um deslocamento da escolha de políticas do parlamentar das áreas geográficas para áreas temáticas. Conforme sustenta, a maioria dos deputados expressa por meio das propostas apresentadas ou daquelas defendidas nas votações, alguma identificação temática. A afinidade temática é determinada pela história pessoal de cada parlamentar e pelos vínculos que possuem, por vezes até anteriores ao ingresso na carreira política, com determinados grupos de interesse. Ainda que o distrito seja importante no cálculo político dos deputados, não se podem ignorar as demandas de setores organizados. Não se trata, é obvio, de passar ao extremo oposto, e acreditar que apenas estes definam a agenda dos políticos, como diria a versão mais simplificada do pluralismo, mas apenas de incluí-los nas análises e acreditar que estes são atores relevantes. Ricci (2006: 17), inclusive, chegou a afirmar que os grupos de interesse são os maiores beneficiados pela produção legislativa de tipo ordinária, sendo a atuação deles a explicação para a constatação, contra intuitiva, de que voto pessoal não necessariamente deriva uma tendência à produção de normas paroquiais que direcionam benefícios apenas ao reduto eleitoral do parlamentar.

O autor entende os grupos de interesse como organizações que representam interesses setoriais presentes num âmbito nacional. Médicos, enfermeiros, servidores públicos, militares, os ministérios públicos, bombeiros, professores, advogados, agricultores, metalúrgicos, etc., seriam, nesse sentido, exemplos de grupos potenciais, sendo necessário acrescentar a estes, ainda, as organizações e associações não econômicas que perseguem fins mais gerais como a defesa dos direitos civis. É uma definição mínima que não discute o peso do tamanho do grupo, sua força organizacional, a capacidade de estruturar ações e as técnicas por eles adotadas para alcançar os fins. Esses grupos dificilmente possuem estruturas e configuram suas ações apenas no âmbito local. Eles desejam o bem-estar de seus membros/categorias, que se encontram distribuídos em todo o território nacional e, por tanto, se articulam para conseguir convencer um deputado a propor determinados projetos, adotam estratégias para obtenção de políticas distributivas amplas, não geograficamente limitadas (Ricci, 2006).

Mas por que deputados escolhem satisfazer as demandas desses grupos nos projetos de lei ordinária por eles propostos e aprovados em detrimento das preferências de seus redutos?

Frente à alta complexidade das questões políticas e frente à grande dificuldade de compatibilizar tempo e obtenção de informações sobre o que acontece na política, os eleitores recorrem aos grupos como uma forma de receber informações mais facilmente. Os grupos estão, por sua natureza, mais atentos e informados acerca do que acontece no ambiente político e dentro da arena legislativa, enquanto os eleitores medianos, normalmente, estão desinformados e não sabem que maneiras alternativas de alcançar suas metas estão abertas e quais as consequências prováveis da escolha de cada alternativa. Por isso, eles frequentemente selecionam as fontes das quais receberão as informações que precisam para orientar suas escolhas. Nesse sentido, os eleitores e as preferências por eles formuladas se tornam influenciáveis pelos grupos de interesse. Os grupos não podem, portanto, ser negligenciados pelos políticos, na medida em que são eles grandes conformadores e mobilizadores da opinião pública.

Outro fator responsável pelo fato de os parlamentares beneficiarem os grupos, por vezes até em detrimento de suas circunscrições eleitorais é a eficácia e continuidade no tempo das pressões e cobranças vindas dos grupos, quando comparadas com as que provêm dos eleitores individuais. Eles, por meio das técnicas e atividades que desenvolvem têm uma capacidade maior de avaliar os custos e benéficos de um projeto de lei, de monitorar a sua tramitação e ação dos deputados nela envolvidos, bem como de intervir diretamente no processo decisório de modo a influenciar dentre outras coisas o conteúdo do projeto (Ricci, 2006: 57).

Outra razão pela qual os deputados direcionam a tomada de decisão em favor das forças organizacionais, apontada às vezes como a mais contundente, tem a ver com os custos da competição eleitoral. Em um contexto em que a disponibilidade de recursos é fator fundamental senão determinante para o sucesso eleitoral, já que são elevados os gastos para a organização e administração de uma campanha, os deputados se veem defrontados com a imperativa necessidade de encontrar financiadores capazes de arcar com esses custos. Assim, os políticos favorecem os grupos de interesse com a expectativa de que eles retribuam eleitoralmente os serviços prestados, seja pela obtenção direta de votos, seja pelo financiamento de campanha, que amplia significativamente as chances de sucesso eleitoral dos parlamentares (Pereira e Muller, 2003). A literatura oferece, então, um conjunto de critérios para se pensar o comportamento dos parlamentares e os resultados do processo legislativo ordinário. Se aceitarmos os fundamentos teóricos da relação direta entre políticos e eleitores («conexão eleitoral»), o resultado seria a produção de políticas paroquiais visando os interesses localizados e territorialmente delimitados. No entanto, se rejeitarmos o argumento e pensarmos nos limites institucionais ao individualismo dos políticos e em uma «conexão eleitoral» em outros termos, com base na presença dos grupos de interesse, os *outputs*, então, podem ser diferentes e, portanto, não voltados à distribuição de benefícios apenas ao reduto eleitoral do parlamentar. A representação se faz não só do ponto de vista geográfico, mas também dos interesses organizados.

Não se trata aqui, contudo, de apontar se são benéficas ou não as intervenções dos grupos de interesse e a conseqüente fruição de benefícios as suas categorias. Trata-se apenas de reconhecer sua legitimidade nas democracias representativas e seu impacto sobre a distribuição de benefícios pelo Congresso e sobre as opções de políticas dos deputados.

#### **4. A geografia do voto e seu impacto sobre as políticas**

Conforme as previsões da Constituição de 1988, os distritos eleitorais, para efeitos das eleições proporcionais para deputados federais, constituem-se dos estados, distritos com magnitude mínima de oito cadeiras e máxima de 70 (setenta). Com efeito, se o sistema norte-americano produz distritos uninominais com basicamente a mesma composição geográfica, no Brasil, a configuração diversa dos distritos (esses plurinominais) dá aos representantes eleitos uma gama variada de estratégias a perseguir. Assim, a análise da distribuição espacial dos votos de um deputado em seu estado/distrito permitiria antecipar o seu padrão de atuação no Legislativo e a sua visão de representação. Para subsidiar a compreensão dessas diferentes estratégias, Ames (2001) construiu uma taxonomia que leva em conta o padrão de dispersão dos votos dos legisladores brasileiros. No modelo sugerido, consideram-se duas dimensões: a da concentração/dispersão dos votos nos municípios que compõem os distritos; e a da dominação/partilha do controle dos votos nesses municípios com seus competidores políticos. Os políticos com votação do tipo «concentrada» obtêm votos em poucos municípios, normalmente próximos espacialmente. Os deputados com votação «dispersa» possuem votação espalhada por todo seu estado/distrito. Os parlamentares «dominantes» controlam o mercado eleitoral em um dado município. Já os «compartilhados» são votados em municípios onde dividem a totalidade dos votos com outros concorrentes.

A combinação das duas dimensões propostas dá origem a quatro padrões de distribuição de votos: (I) *disperso-compartilhado*, quando há distribuição dispersa de votos em municípios-chave somada

com enfrentamento de ampla concorrência com demais candidatos, produzindo uma baixa taxa de controle da totalidade dos votos nesses municípios; (II) *disperso-dominante*, no caso de distribuição dispersa dos votos combinada com baixa competição por votos, o que produz alta dominação da votação nesses municípios; (III) *concentrado-compartilhado*, quando há distribuição concentrada de votos aliada com baixa concorrência entre os candidatos e baixo controle sobre o mercado de votos; e (IV) *concentrado-dominante*, no caso de distribuição concentrada de votos combinada com alta dominação da totalidade de votos dados nos municípios. Ames (2001), apesar de reconhecer configurações espaciais diferentes de votação, termina generalizando um único padrão de atuação dos deputados: busca de política *pork barrel*, com concentração de benefícios nos redutos eleitorais, identificáveis geograficamente. Esse tipo de ação legislativa é concernente, conforme o modelo sugerido pelo autor, com o tipo de votação *concentrado-dominante*, que seria, então, predominante no Brasil, tal como ocorre no Congresso dos Estados Unidos. Segundo Carvalho (2003), a conclusão mais adequada, porém, é aquela que difere os tipos de comportamento dos legisladores a partir dos diferentes incentivos decorrentes da arena eleitoral no que concerne à maior dispersão ou não dos votos nos distritos. Seguindo o modelo proposto por Ames, o autor também estabelece que o paroquialismo e a dedicação a políticas do tipo *pork barrel* (políticas com custo difuso e benefícios concentrados) seriam estratégias comuns para representantes com votação concentrada e dominante. Apenas esses conseguem distribuir vantagens aos seus redutos e reivindicar crédito exclusivo pela sua obtenção a fim de conseguirem retornos eleitorais, ou seja, aquilo que Mayhew (2004) denomina *credit claiming*.

As análises das eleições de 1994 e 1998 para deputados federais revelam que, na média, apenas 17% dos representantes eleitos possuem tal perfil. Esses parlamentares enfatizam e privilegiam entre suas atividades, além de políticas distributivas para seus redutos, a consecução de emendas ao orçamento, a visita frequente a seus redutos, o acesso aos recursos controlados pelo Executivo, por exemplo, que são para eles os recursos dotados de maior liquidez eleitoral. A maioria dos deputados é eleita,

então, ou por meio de votos espalhados pelo distrito ou enfrentando grande competição com os demais candidatos. No geral, quando os votos são dispersos por diversas municipalidades, as políticas propostas passam a ter um caráter mais amplo e abrangente, para que toda a parcela do eleitorado possa ser capturada e a política por todos visualizada e reconhecida. O modelo distributivista aqui não se aplicaria, já que a abordagem pressupõe o direcionamento de benesses para áreas bem delimitadas e com contornos geográficos precisos (Carvalho, 2003).

Do mesmo modo, quando a votação é partilhada com os outros representantes e se enfrenta grande concorrência pelos votos, reduz-se o investimento em políticas do tipo *pork*, já que nesses casos a «lógica decisória encontra um problema de ação coletiva» (Ricci, 2003). Ou seja, conforme assinala Carvalho (2003):

Os candidatos disputando dentro do mesmo distrito podem agir como *free riders*, pegando carona nas políticas patrocinadas pelos seus concorrentes, tendo em vista que terão pouca oportunidade de lograr, para a cidade, uma obra que lhe seja claramente atribuível, sem exclusão de seus rivais (Carvalho, 2003: 11).

Amorim Neto e Santos (2003), também concluíram que os deputados que enfrentam menos concorrência no mercado eleitoral e dominam os votos dos seus municípios têm mais chances de apresentar um projeto de alcance local (68,3% de chances) do que os parlamentares que compartilham a votação (30,6%). Ricci (2003 e 2008) também concorda que incentivos decorrentes da arena eleitoral podem alterar a estrutura de distribuição de benefícios pelos parlamentares. Para o autor os políticos sempre tentarão distribuir benefícios a seus eleitores, no entanto, à medida que aumentem a magnitude dos distritos (número médio de eleitores por cadeira disponível ao estado no Parlamento) e a população nele residente, prevalecerá a prática distributiva que beneficie grupos espalhados por todo o território nacional (Ricci, 2003).

De modo geral, sob essas circunstâncias, os representantes enfrentam maiores custos para manter um contato direto com os seus eleitores e captar claramente suas preferências cada vez mais heterogêneas, tornando-se mais difícil privilegiar interesses particulares.

#### **4.1 A distribuição dos votos e a componente partidária**

Com efeito, o que se afirma (Carvalho, 2003), em síntese, é que os parlamentares de partidos de centro e direita, via de regra, se veem diante da lógica do paroquialismo como estratégia de maximização de suas chances de reeleição, pois, boa parte deles tem sua votação concentrada em alguns poucos municípios de seus respectivos estados. O fato de representarem áreas geográficas com contornos claramente definidos induz os deputados a pautarem sua conduta legislativa pela perseguição e obtenção de recursos e benefícios para seus respectivos redutos eleitorais, e pela reivindicação de crédito por sua obtenção.

Outra parcela dos representantes dos partidos de direita, apesar de terem sua votação não concentrada, mas sim dispersa em diversos municípios dos respectivos estados, recebem, no entanto, um total de votos suficientes para dominar essas municipalidades. O fato de dominarem eleitoralmente esses municípios significa que esses representantes enfrentarão durante o mandato pouca concorrência política com os demais deputados eleitos pelo estado em torno desses redutos. Eles terão, então, facilidade para lograr benefícios para esses municípios e por eles obter reconhecimento e crédito, sem que ocorra competição com seus rivais.

Já os representantes dos partidos esquerdistas se vêem diante da lógica de tomada de posição, oposta à da valorização do paroquialismo e da satisfação de interesses locais, como estratégia de maximização de suas chances de reeleição. Meyhew (2004) denomina tal atitude de *position taking*, ou seja, a vocalização de posição e a defesa de determinado tema em debate no Congresso ou na sociedade, além da publicização

da posição tomada em relação a esses assuntos. A «geografia do voto» de parte desses representantes dificulta a reivindicação de crédito pelos benefícios por eles eventualmente conquistados para os seus eleitores, já que parte desses deputados tende a ser eleita por votos de segmentos sociais espalhados por todo o estado – grupos étnicos, trabalhadores, etc. Dentre as atividades legislativas comumente desempenhadas por esses deputados, a iniciativa de leis, juntamente com as votações em plenário (Carvalho, 2003), figura como recurso importante de vinculação de posicionamento sobre questões.

Outra boa parte dos deputados egressos de partidos de esquerda é eleita mediante votos não dispersos pela totalidade de seus respectivos estados, mas sim por votos concentrados em algumas capitais ou municípios metropolitanos. A concentração dos votos, no entanto, não aproxima esses parlamentares do espectro mais à esquerda do cenário político do comportamento paroquial e da reivindicação de crédito pelos benefícios por eles patrocinados, pois esses municípios são colégios eleitorais de grande dimensão na qual eles enfrentam alta competição política com os demais candidatos. Eles também elegem como estratégia de reprodução eleitoral a definição de posicionamento em relação a temas, já que, em razão da dimensão do colégio eleitoral no qual obtiveram mais votos, enfrentam dificuldade para garantir visibilidade ao benefício por ele conquistado e para reivindicar crédito por políticas particularizadas.

Além dessa explicação, centrada no impacto da distribuição espacial dos votos dos representantes sobre o seu comportamento no Legislativo e também no interior de seu bloco ideológico, poderia ser sustentado, também, que os deputados dos partidos de esquerda estão mais interessados na defesa de determinados temas e não de interesses particularistas, pois seus eleitores compõem setores de opinião, que ensejam representação ideologicamente orientada, que é mais compatível com um desempenho legislativo do tipo *position taking* e não do tipo *credit claiming*.



Amorim Neto e Santos (2003), ao analisarem os projetos dos deputados propostos e aprovados entre 1985 e 1999, chegaram a uma conclusão diversa. Para os autores, as diferenças nas clivagens ideológicas não respondem por diferentes opções de produção de políticas públicas, ou seja, não corroboram em maior envolvimento dos parlamentares com propostas do tipo *pork*. Conforme sustentam, «no que se refere ao nível de agregação e aos efeitos, não se observa uma variação muito significativa entre os partidos: todos concentram esforços em leis que geram benefícios de abrangência nacional» (Amorim Neto e Santos, 2003). Também para Lemos (2001), não há diferenças substantivas entre os partidos organizados em um espectro ideológico quanto ao tipo de política perseguir, optando a maioria pela distribuição difusa e não concentrada de benefícios (Lemos, 2001). Lemos (2001) aponta, porém, uma discreta preferência entre os partidos da esquerda por projetos concentradores, contrariando a ideia recorrente de que partidos de direita e, portanto, mais conservadores estariam mais propensos ao envolvimento com paróquialismo. Para autora uma possível resposta para esse perfil mais concentrador da esquerda repousaria na composição de seu eleitorado:

Esse seria formado, basicamente, por grupos atentos, cujo constante acompanhamento forçaria seus representantes a atender a suas causas sociais em particular. Enquanto isso, os partidos de direita teriam uma base eleitoral mais desatenta, dando aos seus representantes mais liberdade para atuar, podendo propor mais projetos de escopo universal (Lemos, 2001: 579).

Diferenças de comportamento e padrão de produção legislativa – políticas mais paroquiais ou políticas de orientação mais universal – podem ser percebidas também quando analisados os partidos, não em função de sua orientação ideológica, mas em função do posicionamento político em relação ao governo. Sem uma análise prévia, o senso comum poderia sugerir que os opositoristas propõe um número maior de projetos paroquialistas quando comparados aos deputados dos partidos que compõem a coalizão do governo. Uma explicação para essa hipótese poderia repousar

no fato de que eles dispõem de menos recursos legislativos para transferir benefícios a seus eleitores, e assim, a apresentação de projetos se lhes figura como um dos poucos instrumentos capazes de garantir o alcance de tal objetivo. Como não ocupam cargos importantes no Executivo, que «é o executor das políticas públicas e transferidor de recursos» (Lemos, 2001), como normalmente não votam com o governo e, por tanto, praticamente não possuem emendas executadas ao orçamento (Pereira e Muller, 2003).

Amorim Neto e Santos (2003) apontam, não obstante, que um deputado da oposição tem quase 30% a mais de chances do que um parlamentar da base de apoio do governo de apresentar um projeto de abrangência nacional. A resposta sugerida para o fenômeno ampara-se no fato de que a os parlamentares da base do governo delegam ao Executivo a elaboração de políticas nacionais, dedicando-se majoritariamente a satisfação dos interesses particulares e específicos de seus distritos, enquanto os parlamentares da oposição teriam nas propostas de abrangência mais nacional a oportunidade de firmar posição perante o eleitorado (Amorim Neto e Santos, 2003).

## **4.2 A distribuição dos votos e a componente de carreira**

Conforme sustentado por Carvalho (2003) as trajetórias de carreiras dos deputados federais aparecem relacionadas ao padrão de votação destes e, por conseguinte, com as escolhas de políticas a privilegiar no exercício do mandato – concentradoras de benefícios ou difusoras.

Os dados apresentados pelo autor para os deputados eleitos em 1994 sugerem que a maioria (cerca de 60%) dos representantes com votação do tipo concentrada e dominante, mais propensos a políticas do tipo *pork*, haviam ocupado pelo menos uma vez um cargo no Legislativo ou Executivo estadual (Carvalho, 2003).

Além da forte marca local em suas trajetórias, esses deputados se distinguem pela nítida proeminência da presença de postos executivos

e eletivos, certamente nas prefeituras, em suas respectivas carreiras. Eles apresentavam, para o período estudado, uma média de 0,8 de mandatos prévio nesses postos, contra 0,3 dos demais parlamentares. Esses representantes com votação concentrada e dominante apresentam, no entanto, a menor média de experiência prévia no legislativo federal: 0,7 – contra 1,54 dos outros parlamentares tomados em conjunto (Carvalho, 2003: 116).

Já a maioria dos deputados eleitos com votação concentrada e não-dominante (parlamentares representantes das capitais e das grandes cidades), que tendem a propor políticas mais abrangentes, ou não possuíam carreira política anterior (14%) ou tinham menor experiência em cargos Legislativos e Executivos estaduais (cerca de 10%). Em média, eles também apresentam o menor número de mandatos para executivos eletivos – 0,13. O mapeamento da competição política nos diversos municípios do país (unidades eleitorais primárias) e o grau de concentração/dispersão dos votos nessas unidades geográficas auxilia na compreensão dos diversos padrões de comportamento visualizados no interior do Congresso a partir dos *inputs* de fora do Parlamento (Carvalho, 2003). Do mesmo modo, contribui com uma melhor compreensão da conexão eleitoral e das estratégias, em termos de quais políticas privilegiar, dos candidatos à Câmara dos Deputados.

## **Conclusão**

A influência dos estudos sobre o Legislativo norte-americano sobre a compreensão do funcionamento desse Poder no Brasil corroborou com a repercussão da percepção de que o interesse primordial dos deputados é a reeleição e de que as regras da arena eleitoral conformam uma atuação parlamentar do tipo auto-interessada, individualista e voltada apenas para a satisfação das demandas da localidade geográfica em que os parlamentares foram mais bem votados na eleição anterior, e não para distribuir benefícios por todo o estado do respectivo parlamentar e muito menos por todo território nacional. O exame mais profundo da questão, no entanto, levou diversos autores a rejeitar a conclusão de

que os deputados federais estariam predominantemente envolvidos em questões de cunho local (Amorim Neto e Santos, 2003; Araújo, 2008; Lemos, 2001; Ricci, 2003). Na verdade, o que esses autores apontam é uma predominância, na produção legislativa, de normas de escopo nacional. A discussão teórica levada a cabo ao longo deste trabalho tinha como objetivo principal oferecer alguma resposta, ou pelo menos um caminho em direção ao equacionamento da pergunta: por que os deputados direcionam sua prática legislativa a propostas de escopo nacional e, conseqüentemente, os projetos por eles propostos e aprovados assumem menos as preferências de seus redutos? As explicações aqui apresentadas procuraram compreender quais fatores, tanto presentes na arena eleitoral quanto na congressual, impulsionam esse tipo de produção legislativa da Câmara dos Deputados, influenciam e estruturam o comportamento dos deputados federais brasileiros no que concerne às escolhas de políticas. A resposta dada ao fenômeno fundamentou-se, sobretudo, no padrão de relação entre o Executivo e Legislativo no Brasil e os impactos da cooperação criada entre esses Poderes sobre a produção legislativa do Congresso Nacional. Tal cooperação, amparada na forte concentração de poderes legislativos nas mãos do Presidente e na dos líderes partidários, têm limitado os incentivos decorrentes da arena eleitoral à ação independente e oportunista dos legisladores.

O levantamento bibliográfico realizado permitiu concluir que a atuação dos grupos também responde pela maior abrangência e pelo maior impacto dos projetos apresentados e aprovados pelos deputados. Em síntese, apesar de a área geográfica na qual o parlamentar foi mais votado nas eleições anteriores importar no seu cálculo político é oportuno considerar também o peso dos grupos de interesse. Eles são atores relevantes para os políticos pois funcionam como captores e transmissores das preferências do eleitorado, além de serem, sobretudo, importantes fontes de financiamento para as campanhas eleitorais. A ideia subjacente ao argumento é a de que por meio das atividades legislativas como da execução de emendas ao orçamento (Araújo, 2008), e indicações ao Poder Executivo, os parlamentares atendam aos interesses localistas de seus redutos. Já por meio do acompanhamento das indicações dos líderes

nas votações nominais em plenário, os parlamentares atendam aos interesses de seus partidos e do governo. E, por meio da apresentação de projetos de lei ordinária, os parlamentares atendam essencialmente aos interesses dos grupos. Outra importante conclusão revelada por meio da análise é que os padrões espaciais de distribuição do voto dos representantes eleitos também alteram sua percepção sobre o melhor tipo de política a perseguir. Parlamentares com votação mais concentrados em redutos facilmente identificáveis privilegiam, portanto, propostas de contornos mais paroquiais. Já os deputados eleitos, em geral, por votos obtidos em toda a extensão de seus respectivos estados, não possuem um reduto claramente definido e, portanto, valorizam projetos de lei mais abrangentes.

Do mesmo modo, os legisladores que enfrentam maior competição política dentro dos distritos e partilham a votação com outros deputados, uma vez eleitos, terão maiores incentivos para privilegiarem instrumentos de tomada de posição, entre eles a iniciação de leis de caráter mais universal. Já os deputados que concentram os votos e enfrentam pouca competição durante as eleições, uma vez eleitos, privilegiarão o fornecimento de *pork barrel* para seus redutos e a reivindicação de crédito pelos benefícios patrocinados. Além dos três fatores mais densamente examinados, outros também foram apresentados como possíveis explicadores da menor propensão dos deputados de promoverem políticas paroquialistas, quais sejam: existem outros instrumentos mais viáveis à disposição dos parlamentares para garantir a satisfação dos interesses de seus redutos (emendas ao orçamento e ainda que em menor medida os projetos de decreto legislativo e indicação ao Executivo); o baixo incremento que os projetos representam sobre as chances de reeleição; ou até mesmo o interesse dos parlamentares em produzir políticas mais programáticas que representem interesses mais gerais e menos localizáveis geograficamente.

## Referências bibliográficas

- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- (1995). «Electoral rules, Constituency Pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress». Em *The Journal of Politics*, 57, (2), pp. 324-343.
- Amorim Neto, O. e F. Santos (2003). «O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros». Em *Dados*, 46, (4), pp. 661-698.
- Amorim Neto, O. (2000). «Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil». Em *Dados*, 43, (3), pp. 479-519.
- Araújo, P.M. (2008). «A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000». Em Lemos, L. Barreiro de S. O *Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, pp. 203-236.
- Arnold, D. R. (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven & London, Yale University Press.
- Câmara dos Deputados (2009). «60% das leis são aprovadas sem passar pelo plenário» [em linha]. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/140934.html>> [Consulta: 2 de outubro de 2009].
- Carvalho, N. Rojas de. (2003). *E no início eram as bases – Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- Evans, D. (2004). *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge University Press.
- Figueiredo, A. e F. Limongi (2002). «Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária». Em *Dados*, 45, (2), pp. 303-344.
- (1999). *Executivo e Legislação na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV.
- (1995). «Mudança constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional». Em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, (29), pp. 175-200.

- Lemos, L. Barreiro de S. (2001). «O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista». Em *Dados*, 44, (3), pp. 561-605.
- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV.
- (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S.; A. Bejarano e E. Pizarro Leongomez (2006). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press, pp. 204-223.
- Mayhew, D. R. Congress. (2004). *The Electoral Connection*. New Haven and Londres: Yale University Press.
- Nicolau, J. M. (2002). «Como controlar os representantes? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil». Em *Dados*, 45, (2), pp. 219-236.
- Pereira, C. e B. Muller (2003). «Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil». Em *Dados*, 46, (4), pp. 735-771.
- (2002). «Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro». Em *Dados*, 45, (2), pp. 265-301.
- (2000). «Uma Teoria da Preponderância do Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro». Em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, (43), pp. 45-67.
- Pereira, C. e L. Rennó (2006). «O que É que o Reeito Tem? O esboço de uma teoria da reeleição no Brasil». Em *Revista de Economia Política*, 27, (4), pp. 664-683.
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.
- Ricci, P. (2008). «A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal». Em Barreiro Lemos, L. *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte* (Volume IV). Brasília: Senado Federal, Unilegis.

- (2006). *De onde vêm nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. Tese de Doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- (2003). «O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?». Em *Dados*, 46, (4), pp. 699-734.
- Samuels, D. e J. Pork (2002). «Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil». Em *The Journal of Politics*, 64, (3), pp. 845-863.
- Santos, F. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 58-110.
- (1997). «Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira». Em *Dados*, 40, (3), pp. 465-492.
- Shugart, M. S.; M. E. Valdini e K. Suominen (2005). «Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation». Em *American Journal of Political Science*, 49, (2), pp. 437-449.

## **Cómo citar este artículo**

Pedrosa Fontes, A. y D. Bandeira Coêlho (2019). «Impacto dos arranjos legislativos e eleitorais sobre as políticas públicas». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 39-70.