



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

AMANDA RAFAELA DOMINGOS DE LIMA

**COMO PROPÕE, DEPUTADO? Uma análise do particularismo  
legislativo no Brasil**

Recife

2019

AMANDA RAFAELA DOMINGOS DE LIMA

**COMO PROPÕE, DEPUTADO? Uma análise do particularismo  
legislativo no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

**Área de concentração:** Instituições Políticas

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Mariana Batista da Silva.

Recife  
2019

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

L732c Lima, Amanda Rafaela Domingos de.  
Como propõe, Deputado? : uma análise do particularismo legislativo no Brasil /  
Amanda Rafaela Domingos de Lima. – 2019.  
85 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariana Batista da Silva.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2019.  
Inclui referências e anexos.

1. Ciência Política. 2. Poder legislativo. 3. Legisladores. 4. Deputados federais.  
5. Prática parlamentar. 6. Votação. I. Silva, Mariana Batista da (Orientadora). II.  
Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2021-048)

AMANDA RAFAELA DOMINGOS DE LIMA

**COMO PROPÕE, DEPUTADO? Uma análise do particularismo  
legislativo no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 27/02/2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Mariana Batista da Silva (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Davi Cordeiro Moreira (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Minas Gerais

Às pedras no meio do caminho.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente à CAPES pelo financiamento da pesquisa e à minha orientadora, Mariana Batista, pelo direcionamento, confiança, amizade e paciência – necessária por diversas vezes na produção desta pesquisa.

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional, indispensável a cada passo no árduo caminho da academia.

Aos meus amigos de Ciência Política e vida (Marcus Torres e Matheus Cunha), por me permitirem compartilhar os medos e as pequenas vitórias do percurso – desde a graduação. Anderson Silva, Antônio Fernandes e Anderson Bento, pelo carinho, amizade e apoio durante todo o processo. Willber Nascimento, pelos momentos de conselho e cobrança que, assim como sua amizade, foram extremamente necessários. E a Rodrigo Lins, pelas caronas, apoio, incentivo e amizade que tornaram todo o processo menos árduo e tortuoso. Às meninas (Palloma Marciano, Virgínia Rocha e Manuela Pereira), um agradecimento especial por tudo que vocês já sabem. A Denisson Silva que, mesmo de férias, não mediu esforços para me ajudar quando parecia que nada mais ia dar certo.

Aos amigos de sempre (Ana Luiza, Danilo, João Paulo, Gustavo, Mayara, Izabella e Walquiria), agradeço pela paciência e a Pedrinho, em especial, peço perdão pela ausência. Aos amigos da vida (Ana Carla, Francisco, Henrique, Júlia, Jéssyca, Juan e Marcus) pelo carinho, atenção e apoio – mesmo a tantos quilômetros de distância.

Um agradecimento especial aos professores-amigos: Dalson Britto, Enivaldo Rocha, Cynthia Campos e Rodrigo Albuquerque. E, por fim, a Jussara e Zezinha, pelos cafés e conversas que tornam os dias na UFPE mais palatáveis.

A todos, meus sinceros agradecimentos.

*“These are policies that are virtually not policies at all but are highly individualized decisions that only by accumulation can be called a policy.” (LOWI, 1964, p. 690)*

## RESUMO

Qual o efeito do padrão geográfico da votação sobre a produção legislativa parlamentar? Meu objetivo é analisar o efeito da distribuição geográfica dos votos na proposição de leis particularista dos deputados federais das 51<sup>a</sup> a 54<sup>a</sup> legislaturas. Testo a hipótese de que as características de concentração e dominância tornam o deputado federal mais provável a propor projetos de cunho particularista. O mecanismo proposto é de que a proximidade com o eleitor e a consequente possibilidade de reclamar crédito fazem com que deputados com altas dominância e concentração eleitoral busquem mais benefícios direcionados às bases eleitorais. Na estratégia empírica, utilizo análise de conteúdo, estatística descritiva e multivariada para examinar um banco de dados original elaborado a partir de fontes secundárias (IBGE, CD e TSE). Na estratégia empírica, proponho a utilização de uma operacionalização simples para o particularismo legislativo, a variável dependente, que é operacionalizada através da identificação de palavras-chaves na indexação do projeto de lei. Além disso, utilizo o Índice G para operacionalizar a concentração eleitoral e o Índice de Carvalho (2003) para operacionalizar a dominância eleitoral. Os dados examinados fazem parte de um banco de dados original elaborado a partir de fontes secundárias. Emprego um modelo de regressão de Poisson com ajuste para dados truncados em zero. Os resultados rejeitam a principal hipótese do trabalho.

Palavras-chave: Conexão eleitoral. Particularismo legislativo. Produção legislativa.

## **ABSTRACT**

What is the effect of the geographical pattern of voting on parliamentary legislative output? My objective is to analyze the effect of the geographical distribution of votes in the particularist proposition of federal deputies from the 51st to the 54th legislatures. I test the hypothesis that the characteristics of concentration and dominance make the federal deputy more likely to propose particularistic projects. The proposed mechanism is that the proximity to the voter and the consequent possibility of claiming credit means that deputies with high dominance and electoral concentration seek more benefits directed to the electoral bases. In the empirical strategy, I use content analysis, descriptive and multivariate statistics to examine an original database elaborated from secondary sources (IBGE, CD and TSE). In the empirical strategy, I propose the use of a simple operation for legislative particularism, the dependent variable, which is operationalized through the identification of keywords in the indexing of the bill. In addition, I use the G Index to operationalize electoral concentration and the Carvalho Index (2003) to operationalize electoral dominance. The data examined are part of an original database drawn from secondary sources. I use a Poisson regression model with fit for zero-truncated data. The results reject the main hypothesis of the work.

**Keywords:** Electoral connection. Legislative particularism. Legislative output.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Esquema conceitual de política distributiva .....	19
Quadro 1 - Padrões de distribuição espacial da votação .....	44
Quadro 2 – Tipologia proposta por Carvalho (2003) .....	46
Quadro 3 - Informações sobre a estratégia empírica adotada.....	52
Figura 2 - Detalhamento do projeto de lei 6073/2013.....	54
Gráfico 1 – Box plot da variável ideologia.....	60
Gráfico 2 - Histograma do particularismo .....	61
Gráfico 3 – pnorm do particularismo .....	61
Gráfico 4 - Scatterplot das especificações da dominância eleitoral .....	63
Gráfico 5 - Scatterplot das especificações da concentração eleitoral .....	63
Gráfico 6 - Efeito da dominância eleitoral no número de projetos particularistas .....	65
Gráfico 7 - efeito do índice G sobre o número de projetos .....	65
Gráfico 8 - Scatterplot do logaritmo da dominância e da concentração.....	69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Frequência da variável projeto particularista .....	54
Tabela 2 - Teste de Pearson or Hosmer-Leshow goodnes-of-fit .....	61
Tabela 3 - Likelihood-ratio test of $\alpha=0$ .....	62
Tabela 4 - Frequência da variável particularismo .....	62
Tabela 5 - Estatística descritiva da variável particularismo .....	62
Tabela 6 - Médias das variáveis independentes.....	63
Tabela 7 - Geografia eleitoral e produção particularista .....	64
Tabela 8 - Teste de robustez (logaritmo e dummy).....	67

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>ARRANJO INSTITUCIONAL E INCENTIVOS PARTICULARISTAS.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Particularismo legislativo: do conceito à operacionalização .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Presidencialismo de coalizão: distributivismo no Congresso Nacional .....</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>PARTICULARISMO LEGISLATIVO.....</b>	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>Estudo do legislativo brasileiro: abordagens e vertentes .....</b>	<b>23</b>
3.1.1	Modelo distributivista.....	23
3.1.2	Modelo informacional.....	26
3.1.3	O modelo partidário.....	27
<b>3.2</b>	<b>Particularismo legislativo e proposição de políticas públicas.....</b>	<b>30</b>
3.2.1	Emendas orçamentárias: a conexão eleitoral à brasileira.....	31
3.2.2	Proposição: a outra face do particularismo legislativo.....	35
<b>3.3</b>	<b>Geografia do voto: operacionalizando a conexão eleitoral .....</b>	<b>39</b>
3.3.1	Geografia eleitoral: os termos do debate.....	41
3.3.2	Geografia eleitoral e a produção legislativa: testando a conexão eleitoral.....	47
<b>4</b>	<b>MENSURANDO O PARTICULARISMO LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....</b>	<b>51</b>
<b>4.1</b>	<b>Mensurando particularismo legislativo: Lowi e a variável dependente.....</b>	<b>52</b>
<b>4.2</b>	<b>Dominância e concentração: as duas variáveis explicativas.....</b>	<b>55</b>
<b>4.3</b>	<b>Variáveis de controle .....</b>	<b>58</b>
<b>4.4</b>	<b>O efeito da geografia eleitoral na produção legislativa particularista: resultados do estudo empírico. ....</b>	<b>60</b>
<b>4.5</b>	<b>Deputados concentrados-dominantes: se não particularismo, o que eles produzem?.....</b>	<b>68</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>72</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>75</b>

<b>ANEXO A – PARTIDOS GOVERNISTAS E DA OPOSIÇÃO, POR GABINETE-ANO (1989-2016).....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXO B – REGRESSÃO DE MÍNIMOS QUADRADOS ORDINÁRIOS COM ESPECIFICAÇÃO DA VARIÁVEL DEPENDENTE COMO PERCENTAGEM DE PROPOSTAS PARTICULARISTAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS .....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO C – CREENSHOT DO MAPA COM A LOCALIDADE DAS PENITENCIÁRIAS NO INTERIOR DE SÃO PAULO.....</b>	<b>84</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os legisladores brasileiros são vistos como exacerbadamente individualistas pelo eleitorado (FIGUEIREDO, 2017). A literatura argumenta que o arranjo institucional brasileiro emprega características que geram incentivos para criação de uma carreira parlamentar fincada em personalismo e particularismo (MAINWARING, 1991). Apesar disso, o particularismo legislativo, isto é, a alocação deliberada de benefícios para uma parcela específica do eleitorado, só foi identificado na área orçamentária e, mesmo assim, os autores ainda não tem um consenso sobre o tema (AMES, 2001; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; MESQUITA, 2009; PEREIRA e MULLER, 2002; SAMUELS, 2000).

Na produção legislativa, pesquisas recentes não identificaram um comportamento majoritariamente particularista nos legisladores (AMORIM NETO e SANTOS, 2004; LEMOS, 2001; RICCI, 2003; SABAAG, 2017). Apesar disso, uma importante limitação foi detectada nestes trabalhos: a maioria dos estudos estigmatiza os deputados atribuindo-os uma rotulação de particularista ou universalistas, esquecendo dos incentivos individuais que cada um deles sofre, ao ignorar a distribuição geográfica dos votos (CARVALHO, 2003).

Diante disso, é notável que esse debate está longe de ser pacificado. Nesse sentido, a questão que surge é: qual o efeito do padrão geográfico da votação sobre a produção legislativa parlamentar? O objetivo é analisar o efeito da distribuição geográfica dos votos na proposição de leis particularista dos deputados federais nas 51<sup>a</sup> a 54<sup>a</sup> legislaturas. Testo a hipótese de que as características de concentração e dominância eleitoral tornam o deputado federal mais provável a propor projetos de cunho particularista. O mecanismo que proponho para sustentar tal relação é de que a proximidade com o eleitor, e a conseqüente possibilidade de reclamar crédito, fazem com que deputados com altas dominância e concentração eleitoral busquem mais benefícios direcionados às bases eleitorais.

Na estratégia empírica, examino um banco de dados original elaborado a partir de fontes secundárias (IPEADATA, Câmara dos Deputados e TSE) através de estatística descritiva e multivariada. De modo especial, utilizo uma regressão de modelo Poisson com ajuste para dados truncados no zero. De modo secundário, proponho a utilização de uma operacionalização simples para o particularismo legislativo, a variável dependente. Além disso, utilizo o Índice G para operacionalizar a concentração eleitoral e o Índice de Carvalho (2003) para operacionalizar a dominância eleitoral. Para além disso, utilizo os índices clássicos propostos por Barry Ames (2003) para fazer um contraponto na análise com os demais índices. Para garantir maior transparência, a documentação deste trabalho seguiu as diretrizes do protocolo TIER 3.0.

Para desenvolver esta análise, o trabalho foi dividido em quatro partes. No primeiro capítulo o objeto de pesquisa – o particularismo legislativo – é apresentado. Discuto aspectos do arranjo institucional que podem gerar incentivos na produção de bens particularistas e geograficamente direcionados, bem como discuto sua operacionalização e a importância do assunto na pauta da sociedade.

O segundo capítulo, por sua vez, baliza teoricamente a dissertação. Trago à tona as principais teorias na análise do poder legislativo, bem como as teorias que lidam com a produção de bens particularistas na Câmara dos Deputados brasileira, como um todo, dialogando com a sólida literatura que utiliza as emendas individuais ao orçamento como *proxy* de particularismo legislativo e colocando os projetos de lei como uma possível alternativa a elas. Por fim, apresento as teorias da geografia do voto e suas hipóteses, coordenando-a em no modelo explicativo que proponho.

Já no terceiro capítulo, apresento os detalhes sobre a estratégia empírica. Apresento a forma de operacionalização do particularismo legislativo (a variável dependente) que proponho, como uma alternativa simples e mais próxima o conceito de política distributiva proposto por Lowi (1964, 1972). Tal operacionalização tem por base a característica local que é inerente aos projetos particularistas e à política distributiva, utilizando da presença (ou ausência) do município e do estado na indexação do projeto de lei para codificar – 1, quando houve e 0 do contrário. Além disso, apresento as variáveis independentes do modelo, que confronta a modernidade com o clássico, com duas operacionalizações possíveis da concentração e dominância eleitoral: o índice G e o Índice de Carvalho (2003) e os índices de Barry Ames (2003), respectivamente.

Por fim, a última seção deste trabalho apresenta as considerações finais, trazendo um breve resumo sobre o trabalho, além da discussão sobre os resultados, limitações e apresentando possibilidades de agenda de pesquisa que surge dos achados deste trabalho. Seguido, portanto, das referências bibliográficas e dos anexos.

## 2 ARRANJO INSTITUCIONAL E INCENTIVOS PARTICULARISTAS

No Brasil, é conferido aos deputados federais o direito de “promover os interesses públicos ou reivindicações coletivas de âmbito nacional ou das comunidades representadas” (art. 226, RICD). A literatura pós-regime militar argumentou que o arranjo institucional brasileiro daria incentivos para que as reivindicações das comunidades prevaleceriam às nacionais, dadas as características que favoreceriam a criação de uma carreira parlamentar fincada em personalismo e particularismo (MAINWARING, 1991; CAREY e SHUGART, 1995).

A configuração de um sistema de representação proporcional com lista aberta, com alta magnitude distrital e multipartidarismo levaria a um Congresso Nacional usurpado por partidos indisciplinados, atomizados e representantes individualistas. Mesmo trinta anos após o processo de democratização, a percepção sobre a democracia brasileira parece não ter mudado: continua sendo caracterizada pelo alto grau de individualismo dos representantes no Congresso Nacional (LEMOS e RICCI, 2011).

Em termos institucionais, o papel do Congresso Nacional é dual. Possuindo tanto o ofício de aprovação e formalização de normas que regulamentam as relações jurídicas da sociedade, quanto o de representação das demandas desta sociedade (CERDEIRA et al, 2018). Dada sua importância, portanto, é compreensível que a análise das preferências dos parlamentares sempre tenha estado na agenda dos estudos legislativos no país (INÁCIO, 2011). Nesse sentido, os assuntos para os quais os legisladores alocam suas atenções importam e, ainda, geram implicações sobre os tipos de bens que o sistema político cria, sejam públicos ou privados (BAGASHKA E CLARK, 2016).

Não é nenhuma novidade na disciplina que sistemas eleitorais moldam os incentivos dos parlamentares, seja para o cultivo de voto pessoal, políticas geograficamente concentradas e/ou a entrega de benefícios para uma parcela específica do eleitorado (CAREY e SHUGART, 1995; AMES, 2003; MEÍJIA-COSTA et al, 2006). Pesquisas já identificaram que candidatos que vivem sob sistemas de representação proporcional tem incentivos para adotar estratégias que mirem em um grupo específico de eleitores, ao contrário daqueles que vivem sob regras majoritárias (COX, 1990; DOWNS, 1957). Por outro lado, sistemas que criam incentivos à competição intrapartidária levam ao particularismo, uma vez que candidatos buscam sobrevivência ao distribuir políticas de *pork-barrel* aos seus distritos (AMES, 2003; CATALINIC, 2016) e à fraca disciplina partidária, já que precisam proteger sua reputação

quando o interesse do eleitorado entra em conflito com o do partido (AMES, 2003; MAINWARING E PÉREZ-LIÑAN, 1997).

De acordo com a teoria da conexão eleitoral, (MAYHEW, 1974; CAIN ET AL, 1987), há três tipos de atividades que os parlamentares acreditam ser eleitoralmente úteis: *advertising*, a divulgação do nome entre o eleitorado, a fim de construir uma imagem favorável; *position taking*, a publicidade de atividades realizadas durante o mandato, especificamente coisas que possam interessar o eleitorado e; por fim, *credit claiming*, que consiste na construção da crença de que algum ator político específico é responsável em fazer com que as demandas importantes pra aquele eleitorado sejam realizadas. Esta última, portanto, pode ser dividida em duas subcategorias: (I) *casework* ou *constituency service*, que são atividades onde o político tem contato direto com o eleitorado e (II) *pork barrel*, que consiste na distribuição de benefício através de particularismo legislativo (projetos de lei, aprovação de emendas ao orçamento, etc. (AMES et al, 2011).

Considerando correto o argumento proposto por Meyhew (1974), os legisladores teceriam diversas estratégias com o objetivo de construir e manter apoio político durante seu mandado. No entanto, por não terem convicção de qual tipo de ação teria o melhor retorno, acabam trabalhando em diversas frentes: empenho de emendas ao orçamento, produção de leis e decretos legislativos, assumem cargos para trabalho interno na Câmara dos Deputados, etc.

Dados apresentados pela Pesquisa Legislativa Brasileira (POWER e ZUCCO, 2011)<sup>1</sup> sustentam a importância, para os legisladores, das referidas atividades. Cerca de 69% dos legisladores acreditam que as emendas orçamentárias são uma ferramenta potente para seu sucesso eleitoral. De modo semelhante, cerca de 40% e 90% dos congressistas acreditam na importância do atendimento de pedidos do eleitorado e na visita às bases, respectivamente. Na contramão disso, pesquisas recentes revelam que as percepções dos cidadãos sobre os legisladores não são as melhores. De acordo com o Latinobarometro, 97% dos brasileiros acreditam que os governantes não governam para o bem comum, mas para interesses que não sejam pauta da demanda da sociedade<sup>2</sup>. Dessa mesma maneira, 80,4% não se sentem representados no Congresso nacional, enquanto apenas 12,8% sentem-se representados<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17569>. Acesso em: 26 dez. 2018.

<sup>2</sup> “Latinobarômetro: Corrupção aparece pela 1ª vez como principal preocupação para Brasil, diz pesquisa”<https://oglobo.globo.com/brasil/latinobarometro-corrupcao-aparece-pela-1-vez-comoprincipal-preocupacao-para-brasil-diz-pesquisa-21999964>. Acesso em: 19 mar. 2018

<sup>3</sup> Ver: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em: 19 mar. 2018.

## 2.1 Particularismo legislativo: do conceito à operacionalização

Quando se trata de particularismo, o conceito geral mais utilizado pelas pesquisas na área de Ciência Política diz respeito a alocação deliberada de benefícios para uma parcela específica do eleitorado. Esse é o conceito-base que utilizarei nessa dissertação, assim como diversos outros estudos fizeram (AMES, 1995; AMES, 2003; RICCI, 2003; AMES, BAKER E RENNÓ, 2008; CASTRO et al, 2009). Tal conceito, no entanto, pode variar de acordo com suas caracterizações. Uma das principais clivagens se refere ao tipo de particularismo, quais sejam: particularismo presidencial ou congressional.

O particularismo presidencial analisa os beneficiários das atividades do presidente, como, por exemplo: se tende a beneficiar distritos, municípios ou estados que sejam governados por membros do seu partido ou coalizão (BOAS e HIDALGO, 2014; BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010; BROLLO e NANICINI, 2012); se direcionam bens programáticos com base em critérios eleitorais (BAFUL, 2011; DE LA O, 2012; FRIED, 2012; KRAMON E POSNER, 2013; LUNA E MARDONES, 2016; SPÁC, 2016).

Por outro lado, o particularismo congressional identifica: se há direcionamento de emendas orçamentárias para distritos eleitoralmente importantes (BAIÃO e COUTO, 2017; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA e RENNÓ, 2000; VASSELAI e MIGNOSETI, 2014), ou, ainda, (2) a partir da produção legislativa (LEMOS, 2001; RICCI, 2003; RICCI e LEMOS, 2004; TAYLOR-ROBINSON e DIAZ, 1999; TOMIO e RICCI, 2012).

Embora o particularismo – tanto presidencial quanto congressional – seja um assunto caro à agenda de pesquisa da disciplina, não há uma operacionalização que seja aceita de forma geral. Ao longo do tempo, tem-se sugerido distintos modelos de operacionalização. Algumas medidas de particularismo – especialmente presidencial – utilizam a diferença entre o gasto programático e o real (ARMESTO, 2012) ou, ainda, a politização do critério de participação de programas com um público alvo definido (BANFUL, 2011; FRIED, 2012; SPÁC, 2016). Além dessas, outros tipos de operacionalização do particularismo podem ser através de índices de comparação entre países, *survey* e, ainda, *proxies*.

Entre as formas supracitadas estão o índice proposto por Carey e Shugart (1995) cujo o objetivo é de capturar as configurações institucionais que influenciam as possibilidades de o candidato buscar voto individualizado e aumento da reputação pessoal utilizando três dimensões: ballot, pool e vote. Nesse mesmo sentido está o trabalho de Seddon et al (2002), que tenta superar o índice proposto por Carey e Shugart (1995) avançando na mensuração das

três dimensões propostas pelos autores e utilizando dados de painel que analisam 155 países no período de 1978 a 1997.

Por outro lado, estão as operacionalizações através de *survey* que são muito utilizadas por pesquisadores brasileiros. Dentre elas, encontra-se a proposta de Power e Zucco (2011) que, a partir da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB)<sup>4</sup> que aplica um *survey* com o legisladores entre os anos de 1990 a 2013 gera algumas perguntas que podem ser utilizadas como proxies para particularismo (INÁCIO, 2011; LEMOS e RICCI, 2011). O questionário “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação”, realizado por pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos (DCP/UFMG)<sup>5</sup> também foi utilizado para gerar um índice de particularismo dos deputados estaduais (CASTRO, NUNES E ANASTASIA, 2009; MELO, 2010; 2015).

No entanto, para os propósitos desta dissertação, utilizarei as políticas de *pork-barrel* como sinônimos de particularismo. O objetivo é construir uma operacionalização mais simples e que também seja mais conectada ao conceito em si. Nesse sentido, utilizar as políticas de *pork barrel* que, por definição, são direcionadas a uma parcela do eleitorado geograficamente delimitada acaba por suprir tal necessidade.

Essa escolha retoma a tipologia de atividades parlamentares propostas por Mayhew (1974). No entanto, é importante frisar que o particularismo legislativo de nada se assemelha às demais formas de obtenção de apoio eleitoral através de distribuição de bens-públicos, sejam elas: clientelismo e patronagem. Embora ambas sejam fenômenos distributivos, que visem gerar benefícios concentrados e custos difusos (LOWI, 1964:15), há diferenças importantes entre elas.

O clientelismo é o oferecimento de benefícios materiais, com a condição de que os eleitores devem responder o “favor” com voto ou outros tipos de apoio (STOKES et al, 2013). Em outras palavras, é a distribuição de bens tangíveis para indivíduos específicos e, nesse sentido, engloba a Patronagem que consiste no oferecimento de emprego público em troca de apoio (AMES, BAKER E RENNÓ, 2008). No outro lado estão as políticas de *pork-barrel* que consiste em programas que tenham como alvo uma coletividade, ao invés de indivíduos (STOKES et al, 2013). Logo, os três tipos de ação são correlatos, mas distintos. De acordo com

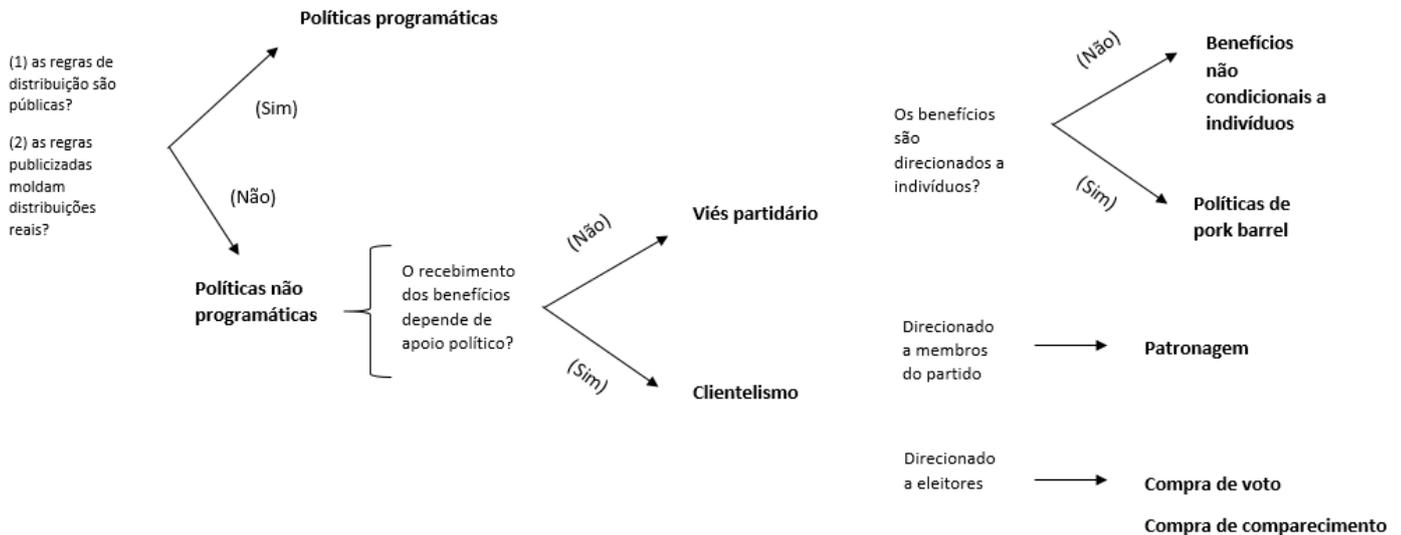
---

<sup>4</sup>Ver em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17569>. Acesso em 25 mai. 2018.

<sup>5</sup>Ver em: <http://www.centroestudoslegislativos.com.br/index.php/pesquisasdf/9-trajetorias-perfis-e-padroes-de-interacao-de-legisladores-estaduais-em-doze-unidades-da-federacao>. Acesso em 25 mai. 2018.

Ames (1994), o *pork-barrel* praticado no legislativo é a busca de votos pelos deputados federais que obtiveram algum tipo de fundo público para investimento, além de ser amplamente difundido entre as democracias. A figura 1 exemplifica, visualmente, essa diferença.

Figura 1 – Esquema conceitual de política distributiva



Fonte: Stokes et al. (2013:7), tradução minha.

Sendo o *pork*, portanto, (I) uma distribuição não programática, (II) cujo recebimento não esteja condicionado ao apoio individual nem (III) onde o alvo dos benefícios sejam indivíduos, fica claro que esta seria a única forma possível de se compreender particularismo, dado o conceito apresentado anteriormente. Logo, para os fins deste trabalho, utilizarei, por vezes, *pork-barrel politics* como sinônimo de particularismo, assim como fizeram diversos outros autores na extensa literatura sobre estudos legislativos (LANCASTER, 1986; LANCASTER E PATTERSON, 1990; AMES, 1995; AMES ET AL, 2008; HAZAN, 2014; CATALINAC, 2016; STRATMAN E WOJNILOWER, 2017).

Mais especificamente utilizarei o aspecto de particularismo, assim como Gamm e Kousser (2010), que traz os projetos de lei que são produzidos especificamente para beneficiar o distrito do representante como bem particularista essencial. De acordo com os autores, em sistemas políticos em que o representante tem uma relação muito forte com o distrito, os chamados “projetos de lei distritais” são o elo da conexão eleitoral. É, portanto, nesse nicho de trabalho que a presente dissertação se apresenta.

## 2.2 Presidencialismo de coalizão: distributivismo no Congresso Nacional

No presidencialismo de coalizão brasileiro, a relação entre o executivo e o legislativo é, há muito tempo, analisada através da troca de benefícios por apoio parlamentar. Se, por um

lado, o executivo precisa do apoio dos legisladores para conseguir aprovação de pautas enviadas ao Congresso Nacional, por outro lado os legisladores precisam de benefícios que aumentem suas chances de reeleição. Esta troca assume diversas formas.

A forma mais clássica é a troca de emendas orçamentárias individuais, que são consideradas “o elo perdido”, que permite incorporar tanto a arena eleitoral quanto legislativa na mesma análise (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005). Essas emendas são propostas realizadas pelos Deputados Federais à Lei Orçamentária Anual (LOA) que podem adicionar ou retirar rubricas do projeto apresentado pelo executivo – que tem exclusividade na apresentação do orçamento anual.

Elas agem como ferramentas para implementação das promessas de campanha dos legisladores e são um bom exemplo de emprego dos recursos distributivos com fins eleitorais. São consideradas políticas distributivas por alocarem benefícios e privilégios para grupos individuais (LOWI, 1964; 1972) e acabam por ser uma política que não é realmente pública, uma vez que beneficia um grupo específico e circunscrito em detrimento de outros (LOWI, 1964:179). Nesse sentido, as emendas orçamentárias são uma maneira de os legisladores beneficiarem localidades específicas, com o objetivo de aumentar as suas chances de reeleição (PEREIRA e RENNO, 2003; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005).

Além da execução de emendas orçamentárias, no entanto, há outras maneiras de os legisladores beneficiarem a parcela da população que lhe é importante eleitoralmente. No Brasil, o presidente constitui o gabinete conforme o primeiro-ministro, em um sistema parlamentar: distribuindo ministérios a partidos que queiram dar-lhe apoio no Congresso Nacional, possibilitando-o a formação de maiorias (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). Ao ter o nome indicado para uma pasta, o parlamentar tem livre acesso a recursos importantes que podem ser aplicados e tornar-se, inclusive, bens particularistas.

Uma outra maneira de direcionar benefícios geograficamente delimitados é pela produção legislativa. Mesmo sendo impedidos de iniciar legislação orçamentária, há formas de dedicar benfeitorias à sua base eleitoral através de projetos de lei. O deputado federal Tadeu Alencar (PSB/PE), por exemplo, protocolou um projeto de lei<sup>6</sup> onde propõe que os entes subnacionais que tenham o estado de emergência ou calamidade pública reconhecido oficialmente pelo Poder Executivo tenham direito à suspensão do parcelamento dos débitos dos

---

<sup>6</sup>“Tadeu propõe suspensão de tributos a municípios atingidos”. <https://www.folhape.com.br/politica/politica/blog-da-folha/2017/06/01/BLG,3160,7,509,POLITICA,2419-TADEU-PROPOE-SUSPENSAO-TRIBUTOS-MUNICIPIOS-ATINGIDOS.aspx>. Acesso em: 13 set. 2018.

tributos federais, ao menos durante o período em que estiverem na situação de emergência ou calamidade. Tal projeto beneficia as cidades afetadas pelas fortes chuvas que ocorreram no estado de Pernambuco em junho de 2017<sup>7</sup>. A peculiaridade encontra-se no fato de que, entre as cidades afetadas e, conseqüentemente beneficiadas pelo projeto de lei, estão os municípios onde o deputado obteve alto percentual de votação<sup>8</sup>.

Por sua vez, Evair de Melo (PV/ES) apresentou um projeto de lei (PL 9044/2017)<sup>9</sup> que restringia a importação de produtos de origem agropecuária em países que não adotam as mesmas regras de proteção do meio-ambiente que o Brasil. Dentre esses produtos, está o leite – seja em soro, em pó, *in natura* – e seus derivados. A singularidade do projeto de lei é que a cadeia produtiva do setor se encontrava em crise e, ainda, as três cidades onde o deputado teve maior percentual de votos têm na agropecuária sua principal atividade<sup>10</sup>.

O deputado Moses Rodrigues (PMDB/CE) propôs o projeto de lei que cria um novo campus da Universidade Federal do Ceará na serra da Ibiapaba. A criação do novo campus beneficia diretamente as cidades que pertencem à mesorregião do noroeste cearense e a microrregião de Ibiapaba, principalmente os municípios de Carnaubal, Croatá, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, São Benedito, Tianguá, Ubajara, Viçosa do Ceará e Ipu, de acordo com o Governo do Ceará, dentre as quais estão cidades onde o deputado obteve maior quantidade de votos.<sup>11</sup>

Dessa forma, identificamos um padrão de alocação de recursos através de outros mecanismos que não as emendas orçamentárias. Ou seja, os deputados alocam recursos particularizáveis para suas bases eleitorais através de outros mecanismos, quais sejam: recursos disponíveis através de pastas ministeriais e projetos de lei. O estudo sobre as atividades dos ministros foge ao escopo deste trabalho<sup>12</sup>.

Por outro lado, a análise do particularismo na produção legislativa dos deputados federais surge como um padrão que não foi completamente explorado pela literatura, embora

---

<sup>7</sup>“Vai a 27 número de municípios em estado de emergência devido às enchentes em Pernambuco”. <https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/vai-a-27-numero-de-municipios-em-estado-de-emergencia-em-pernambuco.ghtml>. Acesso em: 26 dez. 2018.

<sup>8</sup> “Deputado Tadeu Alencar”. <https://fundoeleitoral.vemprarua.net/pe/deputado-tadeu-alencar.html?1>. Acesso em: 13 set. 2018.

<sup>9</sup>“Leite: deputado apresenta projeto que restringe importações”. <http://www.canalrural.com.br/noticias/leite/leite-deputado-apresenta-projeto-que-restringe-importacoes-69731>. Acesso em: 26 dez. 2018.

<sup>10</sup>“Deputado Evair Ribeiro”. <https://fundoeleitoral.vemprarua.net/es/deputado-evair-vieira-de-melo.html?1>. Acesso em: 26 dez. 2018.

<sup>11</sup>“Aprovada criação da Universidade Federal da Ibiapaba”. <https://www.ceara.gov.br/2018/12/13/aprovada-criacao-da-universidade-federal-da-ibiapaba/>. Acesso em: 18 dez. 2018.

<sup>12</sup> Para uma discussão sobre o assunto, ver: Baião et al, 2018.

alguns estudos tenham se aventurado neste terreno (CARVALHO, 2003; LEMOS, 2011; RICCI, 2009, LEMOS E RICCI, 2011). A análise da ação legislativa dos parlamentares através dos projetos de lei é uma atividade não trivial e que permite a evidência da provisão de bens particularistas geograficamente direcionados (GAMM e KOUSSER, 2010). Nesse sentido, é importante apresentar esta perspectiva de análise como alternativa à operacionalização da conexão eleitoral através das emendas orçamentárias.

Algumas pesquisas não encontraram efetivamente relação particularista na produção legislativa brasileira (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; RICCI, 2003; LEMOS E RICCI, 2003; SABAAG, 2017). Projetos de lei com características particularistas encontrados durante a 49ª até a 51ª (1991-2003) legislatura não ultrapassam 8,4% do total (RICCI, 2003). Para o mesmo período, dos projetos recebidos pela comissão de agricultura apenas 7,3% são caracterizados como setoriais de cunho local (LEMOS e RICCI, 2004). Durante a 53ª legislatura o padrão se manteve e apenas 15,1% dos projetos apresentados são de enfoque local (SABAAG, 2017).

Todavia, como observado, essas pesquisas consideraram os legisladores de maneira agregada, recebendo e respondendo a incentivos de maneira similar. Todos os legisladores são iguais? A resposta é, muito provavelmente, não. Os deputados recebem de maneiras distintas os incentivos da arena eleitoral e, nesse sentido, a geografia do voto importa – uma vez que gera incentivos específicos para os legisladores que, quando somado às características do sistema eleitoral, constroem incentivos para uma carreira política baseada no particularismo (AMES, 1995; 2003). Desconsiderá-la é perder uma característica importante do legislador na análise.

A distribuição espacial dos votos recebidos por deputados ou senadores permite a análise de seu perfil eleitoral e, assim, torna-se uma ferramenta para possibilitar a previsão da atuação parlamentar (AMES, 1995; AVELINO et al, 2011). Legisladores com diferentes formas de alocação de votação têm incentivos distintos na arena eleitoral (AMES, 1995; AMES, 2003; AVELINO et al, 2011). Diferentes formas de alocação dos votos geram diferentes incentivos ao comportamento particularista. Dessa forma, surge o questionamento: os legisladores podem ser analisados como um grupo homogêneo? Em outras palavras, a questão que baliza essa dissertação é: *qual o efeito do padrão geográfico da votação sobre a produção legislativa parlamentar?*

### 3 PARTICULARISMO LEGISLATIVO

Nesta seção, apresento as principais abordagens e vertentes dos estudos legislativos, a relação entre particularismo legislativo e a produção de políticas pública além do debate acerca da geografia eleitoral.

#### 3.1 Estudo do legislativo brasileiro: abordagens e vertentes

Há duas grandes tradições de análises na área de estudos legislativos em Ciência Política, quais sejam: a funcionalista, cujo principal objetivo é identificar o papel da casa legislativa em função da unidade que represente, e a neo-institucionalista, que utiliza o comportamento parlamentar como explicação do poder legislativo (PARANHOS, 2014). Esta última, pode ser dividida em três modelos teóricos que balizam o estudo do legislativo, principalmente, nos Estados Unidos: distributivista (MAYHEW, 1974; CAIN ET AL, 1989), informacional (KHREIBEL, 1991) e partidária (McCUBBINS e COX, 1993).

Nos estudos legislativos, tanto brasileiros quanto norte-americanos, é possível identificar duas ondas teóricas, ambas vinculadas à análise neo-institucionalista. De início, visões estilizadas clamavam exclusividade nas explicações dos congressos, em ambos os casos. Nos Estados Unidos, a perspectiva distributivista teve contraponto, primeiramente, da dissidência informacional e, após isso e de forma mais contundente, dos defensores do modelo partidário (CARVALHO, 2003). No Brasil, por sua vez, a visão distributiva – que foi predominante até início dos anos 1990 – teve sua preponderância discutida pelos teóricos partidários, deixando a teoria informacional à margem.

##### 3.1.1 Modelo distributivista

O modelo distributivista argumenta que o elemento-chave para a produção e organização da vida legislativa se dá em um elemento que se encontra fora do Congresso Nacional: “o momento eleitoral” (CARVALHO, 2003). Ou seja, utiliza do modelo de “duas arenas” na análise do legislativo, onde os incentivos advindos da arena eleitoral moldam as atividades do parlamentar na arena legislativa (BOWLER, 2000, CERVI, 2009). Além disso, enfatiza duas características como determinantes explicativos dos resultados políticos: o sistema político e a estrutura institucional interna do Congresso Nacional.

O sistema político, mais especificamente o sistema majoritário com distrito uninominal, é tido como central na discussão do modelo distributivista pois possibilita visualizar a relação entre atuação legislativa e a busca pela reeleição (CERVI, 2009). Esse sistema foi a pedra

angular para o desenvolvimento da tese da conexão eleitoral (MAYHEW, 1974; CAIN ET AL, 1987). Nele, os candidatos disputam as eleições por cada distrito eleitoral e vence o que possuir maior votação entre os concorrentes (NICOLAU, 2013). A lógica majoritária somada à magnitude dos distritos (uninominal) possibilita que o representante possua maior facilidade para noticiar suas benfeitorias e, conseqüentemente, traçar estratégias para garantir seu retorno eleitoral.

A abordagem está calcada na argumentação de que toda a atividade legislativa é realizada em um universo atomizado, de partidos políticos enfraquecidos e representantes que buscam a profissionalização da carreira legislativa, com o objetivo final de se reeleger (MAYHEW, 1974). Nesse tipo de análise, o legislativo é compreendido como uma reprodução espelhada da mecânica eleitoral e o sucesso eleitoral do legislador pode ser entendido como uma função positiva das políticas que ele obteve para seu reduto eleitoral (LIMONGI, 1994).

De acordo com Limongi (1994), a facilidade com que a explicação distributivista foi absorvida pela literatura justifica-se pela simplicidade de seu mecanismo: legisladores que querem se reeleger precisam agradar seu eleitorado a fim de conseguir votos; a forma mais eficiente para tal é possibilitada pela organização interna do Congresso Nacional: as comissões. Estas são artifícios institucionais que possibilitam a diminuição dos custos de transação que incidem sobre o “mercado de votos do plenário” (CARVALHO, 2003). As comissões são entendidas como institutos que servem para a diminuição dos custos de transação, tornam-se o *locus* da troca de voto entre os legisladores, já que as políticas propostas por um só serão aprovadas com ajuda dos seus pares (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003).

Já que as propostas dos legisladores poderiam incorrer em dilemas de implementação e revisão no plenário da Casa, o sistema de comissões é o principal canal para concretização de interesses particularistas. Nele, os legisladores se auto selecionariam para comissões que deem acesso a bens particularizáveis que possam ser entregues em sua jurisdição, de modo que possibilite que ele reclame crédito pelos benefícios entregues. As lideranças partidárias, por sua vez, perdem importância no jogo, acabam por se tornar responsáveis pela acomodação dos interesses particularistas dos seus legisladores e não tomam nenhuma atitude mais contundente ou enfática em relação a isso. Ou seja, são apenas “brokers”.

Na lógica da tese da conexão eleitoral e do modelo distributivo, o comportamento particularista é o que guia a produção das atividades do legislador para alcançar seu objetivo: a reeleição. Mayhew (1974) assinala três tipos de atividades que os parlamentares acreditam ser

eleitoralmente úteis, como apresentadas no capítulo 1: *adversing*, *position taking* e *credit claiming*. Destas, o *credit claiming* é a mais politicamente importante para a lógica do modelo distributivista. Nesse sentido, a magnitude distrital beneficia o legislador que entregou políticas geograficamente concentradas a seu distrito. Tais benefícios acabam por ser considerados políticas que não são realmente públicas, uma vez que beneficia um grupo específico e circunscrito em detrimento de outros (LOWI, 1964:179). São, portanto, políticas de custos difusos e benefícios concentrados (WILSON, 1983) ou, ainda, políticas distributivas por alocarem benefícios e privilégios para grupos individuais (LOWI, 1964; 1972).

O modelo apresenta dois pressupostos básicos, desde sua primeira formulação com Mayhew (1974), quais sejam: o enfraquecimento dos partidos políticos como agentes e a profissionalização da carreira legislativa. Há, portanto, uma redução da relação entre os deputados e seus partidos a um mero instrumento para conseguir melhores condições de competir à reeleição. Essa premissa gera uma perda de importância das agremiações na arena legislativas e, conseqüentemente, diminui os incentivos para que o parlamentar se mantenha “integrante de determinada linha de conduta partidária durante a legislatura” (CERVI, 2009: 159). Os únicos deputados que teriam incentivos para seguir as coordenadas da liderança do partido, são aqueles interessados com o bem comum (AMES, 2003).

No Brasil, a análise através do modelo distributivo – e, mais especificamente, da tese da conexão eleitoral – acaba necessitando de modificação, mas não fica impedido de ser utilizado. O sistema eleitoral brasileiro que adota a representação proporcional de lista aberta acaba permitindo uma movimentação territorial por parte do candidato, nos municípios dentro do distrito eleitoral (AMES, 2003). Em outras palavras, há vários “distritos informais” dentro dos Estados que permitem que o candidato à vaga no Congresso Nacional utilize-os em sua estratégia para angariar votos. Ao perceber essa peculiaridade, Barry Ames acaba por “iluminar” a ponta da conexão eleitoral no Brasil, ao identificar que a configuração geográfica do voto pode levar aos mesmos incentivos encontrados nos modelos majoritários (CARVALHO, 2003).

Nesse sentido, portanto, o Brasil passa a ter um equivalente funcional do modelo distrital encontrado nos Estados Unidos que permite (e gera, de modo similar) os incentivos particularistas para a ação legislativa no âmbito nacional. No entanto, autores críticos questionam a validade da utilização do modelo distributivista para a explicação do legislativo brasileiro. Seja pelas as diferenças relativas ao modelo norte-americano (SANTOS E AMORIM

NETO, 2003; SANTOS, 2008), que impossibilita a explicação do Congresso Nacional brasileiro através de uma teoria criada pra analisar a *House of Representatives* americana; seja pela ínfima possibilidade de um único candidato ultrapassar o quociente eleitoral e identificar sua *constituency* a fim de entregar benefícios particularizados – dadas as estruturas da representação proporcional de lista aberta (SANTOS, 1997) ou, ainda, pelas altas taxas de renovação que dificultam a compreensão de que a reeleição seja o principal objetivo (SAMUELS, 2000). Com isso, começam a emergir análises com *background* de novas abordagens.

### 3.1.2 Modelo informacional

Por ser uma dissidência crítica desta abordagem, o modelo informacional surge com intenso e direto diálogo com o modelo distributivista (LIMONGI, 1994). Ambas convergem teoricamente em diversos aspectos: a centralidade das comissões, o individualismo metodológico, o *decision-making process* como um jogo com regras, embora conflituoso e a escolha racional diminuindo a margem de erros ou de escolhas sub-ótimas (CARVALHO, 2003; PARANHOS, 2014).

As comissões, por exemplo, que possuem centralidade em ambos os modelos têm diferentes papéis. No modelo distributivo, as comissões surgem para diminuir os custos de transação e aumentar a margem de ganho de troca. Já na abordagem informacional, surgem para atender às demandas dos parlamentares e diminuir a distância de incerteza na formulação de políticas públicas, quando comparado ao plenário. Em outras palavras, as comissões seriam uma “fábrica de especialistas” que estariam mais capazes de realizar decisões com menor nível de erro e, conseqüentemente, diminuiriam o problema da incerteza dada pela assimetria de informação (CARVALHO, 2003; LIMONGI, 1994).

A organização legislativa em comissões – e sua capacidade informativa – seria traduzida em eficiência política. Isso leva aos dois postulados pilares do modelo: (I) da decisão majoritária e (II) da incerteza sobre os resultados das políticas públicas. O primeiro postulado estabelece que a decisão legislativa de qualquer natureza deva ser tomada por maioria, isso aumenta o incentivo ao comportamento racional a fim de diminuir riscos. O segundo postulado, por sua vez, considera que redução de incerteza sobre o resultado de políticas adotadas pelo legislativo é um bem que deve ser perseguido, por beneficiar a todos os legisladores. Logo, é importante que haja artifícios que estimulem e premiem e especialização dos legisladores. Nesse sentido, as regras que “parecem beneficiar” as comissões acabam se tornando, na

verdade, incentivos que geram informação de qualidade e possibilidade de especialização (LIMONGI, 1994).

Em suma, portanto, o modelo informacional sustenta que as demandas parlamentares seriam saciadas por meio das comissões especiais instauradas no Congresso Nacional. Estas comissões atuam como ferramenta para diminuição da incerteza dos parlamentares, na hora em que eles fossem chamados a produzir políticas. Ou seja, uma vez que há assimetria de informação entre o plenário da casa e as comissões (com um menor número de participantes e, conseqüentemente, com maior nível de especialização), elas levam vantagens sobre o plenário. Isso possibilita, portanto, uma maior eficiência na produção de políticas dentro das casas legislativas.

Por outro lado, é importante frisar que, embora haja divergências entre os modelos informacionais e distributivos, eles convergem teoricamente em alguns pontos e, ainda, mais contundentemente, com a centralidade das comissões. O enfoque nesses institutos como centrais para a estruturação da atividade legislativa tem como base a afirmação da fraqueza dos partidos políticos (LIMONGI, 1994). Esta contundência faz com que surja um terceiro modelo, que traz à tona a importância dos partidos políticos.

### 3.1.3 O modelo partidário

No modelo partidário, os autores analisam os dilemas de ação coletiva enfrentados pelos congressistas que, se não tivessem o aparato institucional dos partidos políticos, não conseguiriam gerar bens particularizáveis e reclamar crédito por suas benfeitorias em seus distritos eleitorais<sup>13</sup>. Para os adeptos a essa perspectiva, as agremiações surgiriam como a solução institucional para tais dilemas, facilitando a cooperação e possibilitando o ganho dos legisladores (NASCIMENTO, 2010).

Aqui, a análise utiliza o “modelo de uma arena”, onde os laços entre a arena eleitoral e legislativa são modestos e não são robustos (BOWLER, 2000). Diferente do que fora proposto pelos modelos distributivo e informacional, a perspectiva partidária não considera a dicotomia entre partidos políticos e comissões (LIMONGI, 1994). Esta perspectiva traz as agremiações partidárias como atores-chave para a análise do Congresso Nacional (CARVALHO, 2003) e identifica-as como “cartéis” cujo objetivo é controlar a agenda do poder legislativo (COX e MCCUBBINS, 1993; CERVI, 2008).

---

<sup>13</sup> Mesmo que sejam, como trabalhado por Ames (2003), informais.

No entanto, a abordagem partidária não elimina as comissões como uma importante arena de atuação e análise da vida legislativa. As comissões estão presentes na sua proposta de análise, mas com uma centralidade menor do que acontecia nas abordagens apresentadas anteriormente. Aqui, as comissões são uma forma de organização partidárias e não são apresentadas como um instituto independente dos partidos políticos, como acontece nos outros modelos (LIMONGI, 1994). Apesar disso, ao contrário do que propõem os modelos anteriores, a perspectiva partidária percebe as comissões como uma ferramenta para o governo do partido (*idem*).

Um dos pressupostos deste modelo é que as agremiações partidárias, principalmente o partido governista, sejam uma espécie de “cartéis legislativos”, que têm o objetivo de reger as instâncias que controlam a agenda do poder legislativo para criar regras, governando as estruturas e o processo da legislação (COX e MCCUBBINS, 1993; CERVI, 2009). Estas instâncias de poder seriam as presidências das casas e das comissões legislativas. Nesse sentido, de acordo com Limongi (1994:26), o modelo partidário pode ser considerado o mais heterodoxo dos três apresentados.

Nesta perspectiva, os líderes partidários ganham protagonismo na análise, principalmente ao dar um papel mais central no processo de tramitação dentro das casas legislativas, com o do partido majoritário no próprio processo legislativo (NASCIMENTO, 2010). Aqui, as agremiações teriam funções específicas para desenvolver no legislativo. A primeira delas seria agir como um instrumento para facilitar o *decision-making process* do eleitorado, ao diluir os conflitos existentes e a segunda, por sua vez, de ser o mecanismo coordenador do comportamento legislativo nas casas (PARANHOS, 2014; PEREIRA E MULLER, 2003; SANTOS, 2008).

Além disso, os adeptos do modelo partidário sustentam que o partido majoritário na casa legislativa teria o poder de controlar os processos decisórios. Dessa maneira, portanto, faz um contraponto aos modelos apresentados anteriormente, por diminuir a importância da expertise, da senioridade e da assimetria de informação. Aqui, as comissões teriam o poder de beneficiar as agremiações que tem maior número de assentos e, assim, conseguir direcionar privilégios ou regalias para atores específicos (LIMONGI, 1994). Em suma, a corrente partidária se contrapõe diretamente à distributiva por diminuir a importância e a autonomia das comissões legislativas e, ainda, à informacional por reduzir a importância da senioridade, que representa uma limitação à ação do partido (PARANHOS, 2014).

No Brasil, sob esses pressupostos, apareceu uma nova forma de análise do Congresso Nacional. Surgiram análises de alguns autores que chegaram a conclusões que vão de encontro àquelas trazidos pelos autores distributivistas, apresentando evidências da coesão e disciplina partidária no legislativo pós-redemocratização (AMORIM NETO e SANTOS, 2001; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995; 1996; 1999; MENEGUELLO, 1998).

Figueiredo e Limongi (1995; 1996; 1999) combateram a ideia de um Congresso Nacional usurpado por partidos indisciplinados, atomizados e representantes individualistas e deram lugar a uma agenda de pesquisa do legislativo sob a lente do modelo partidário. Os autores argumentam que embora existam incentivos da arena eleitoral, não há garantia que se tornem efetivos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:22), uma vez que podem ser bloqueados pelas estruturas internas do Congresso, onde os trabalhos legislativos são centralizados e fincados na ação dos partidos (SHUGART e CAREY, 1992; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). A partir disso, começou a ser posta em xeque a visão de um legislativo brasileiro usurpado por partidos fracos e candidatos individualistas (CARVALHO, 2003:45).

Testando suas hipóteses para o período pós-autoritário, Figueiredo e Limongi (1999) rejeitam a hipótese distributivista, demonstrando a existência de alta coesão em votações nominais, alinhamento ideológico consistente e a recorrência de padrões de coalizões. Os autores chegam a concluir que a fragilidade no sistema eleitoral – apresentado pelos autores que utilizavam a perspectiva distributivista – não são a raiz dos problemas enfrentados pelo país e que a fraqueza dos partidos políticos não é encontrada se quer na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995:516). No Brasil, portanto, o monopólio de poder de agenda dentro das casas legislativas (mesa diretora, liderança partidária, etc.) importa e ajuda a impedir que haja proliferação da produção de bens particularistas pelos Deputados Federais. Em outras palavras, os autores argumentam que as “micro instituições” ajudam a impedir que o Poder Legislativo sucumba ao particularismo.

No Brasil, mais recentemente, os autores têm buscado lidar tanto com a construção de estratégias eleitorais para aumentar as chances de reeleição dos legisladores quanto com o apoio e a disciplina que o legislador tem para com o seu partido político, para assegurar o *position taking* na arena legislativa (SANTOS, 2008). Nas palavras de Pereira e Mueller (2003), as abordagens distributiva e partidária: “(...) oferecem uma explicação parcial e incompleta para o comportamento dos partidos dentro e fora do Legislativo” (p.737).

Dada a complexidade da realidade, cada vez mais surgem modelos que utilizam mais de uma corrente analítica, superando a argumentação de exclusividade nas explicações (CARVALHO, 2003). Esses modelos híbridos utilizam tanto aspectos partidários quanto distributivos para explicar o funcionamento do legislativo, alegando que desconsiderar qualquer uma destas perspectivas pode gerar uma visão restrita da realidade política (AMORIM NETO e SANTOS, 2003:692).

### **3.2 Particularismo legislativo e proposição de políticas públicas**

Não é de hoje que a literatura sustenta que o arranjo institucional brasileiro emprega características que geram incentivos para criação de uma carreira parlamentar fincada em personalismo e particularismo (MAINWARING, 1991; SHUGART e CAREY, 1999). Além disso, também se sugere constantemente que os repasses para as bases eleitorais dos legisladores são a principal fonte de continuidade de seus cargos.

Um sistema eleitoral fincado na representação proporcional de lista aberta gera competitividade, incentivando a personificação do voto (MAINWARING, 2000; SHUGART et al, 2005). Partidos políticos fracos são uma segunda variável, visto que a fragilidade impede que ponha barreiras às estratégias particularistas dos legisladores (AMES, 1995; 2003). A magnitude eleitoral, somada à grande quantidade de partidos políticos, obriga que os candidatos se diferenciem – e a forma que o parlamentar encontra para se diferenciar é através da distribuição de benefícios particularizados (BAGASHKA e CLARK, 2016).

No entanto, o comportamento na arena legislativa também pode ser moldado através do tipo de relação estabelecida entre o representante e o poder executivo. Deputados aliados ao governo federal delegam ao executivo a produção de bens públicos, que beneficiam todo o território nacional, e assim podem reservar tempo para entregar benefícios particularizados às suas bases eleitorais (AMORIM NETO e SANTOS, 2002, CRISP et al, 2004; SHUGART e CAREY, 1992). Todos os legisladores sabem quão pertos estiveram de não garantir a cadeira. Por isso, deputados com maiores níveis de incerteza eleitoral se empenham em garantir apoio na próxima eleição, entregando benefícios direcionados (AMES, 2003:117). Os incentivos podem, ainda, advir da distribuição geográfica dos votos dos deputados (AMES, 2001; CARVALHO, 2003), conforme discutirei a próxima seção.

Nesse sentido, a forma com que os legisladores alocam sua atenção para determinados assuntos gera importantes implicações sobre os tipos de bens que são criados pelo sistema político, sejam eles públicos ou privados (BAGASHKA E CLARK, 2016). Os representantes

tecem estratégias a fim de manter apoio e garantir a sua reeleição (WEINGAST, 1979) ou, ainda, para garantir votos para um outro tipo de cargo que almeja (SAMUELS, 2000). Por isso, a análise das preferências dos parlamentares sobre políticas particularistas sempre esteve na agenda dos estudos de comportamento legislativo brasileiro (INÁCIO, 2011).

Conforme pesquisas de opinião, os legisladores acreditam que repasses de benefícios para suas bases eleitorais são decisivos para a permanência no cargo (AMES et al, 2008; LEMOS e RICCI, 2011; BAIÃO e COUTO, 2017). Nesse sentido, há algumas formas (ou tentativas) de tentar acessar a atitude particularista do legislador.

Na disciplina em geral, são diversas as formas de acessar o comportamento particularista dos representantes. Seja através da alocação politizada de políticas públicas e sociais (BANFUL, 2011; FRIED, 2012; KRAMON; POSNER, 2013; SPÁČ, 2016), das transferências para lidar com desastres (SAINZ-SANTAMARIA e ANDERSON, 2013), o direcionamento de transferências baseadas em regra (JAROCIŃSKA, 2010; LUNA; MARDONES, 2016; TIMMONS; BROID, 2013) e, por fim, a alocação das transferências discricionárias (BRACCO et al., 2015; BROLLO e NANNICINI, 2012; GONZALEZ; MAMONE, 2015; GORDON, 2011; LETELIER e NEYRA, 2013; LIVERT e GAINZA, 2017, 2017; RAILE et al, 2011; SHARAFUTDINOVA e TUROVSKY, 2017; TAYLOR, 2010).

No Brasil, a análise do particularismo através do direcionamento de emendas individuais é mais comum. Ou seja, as avaliações se dão partir da ótica de distribuição de benefícios particularizados através de emendas orçamentárias, o que é chamada de “*conexão eleitoral à brasileira*” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005). No entanto, elas não são a única maneira de analisar a conexão eleitoral no país. O questionamento sobre “*quem propõe o quê*” na Câmara dos Deputados tem gerado interesse entre os pesquisadores e está longe de ser esgotado.

### 3.2.1 Emendas orçamentárias: a conexão eleitoral à brasileira

O processo orçamentário no Brasil segue três passos interligados e que movimentam tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo: a produção do Plano Plurianual (PPA), a criação e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, finalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é um plano mais abrangente que estabelece as prioridades de gestão por quatro anos do governo que inicia, deve ser encaminhado ao Congresso Nacional (CN), pelo executivo, até 31 de agosto do primeiro ano de mandato. Com base no PPA aprovado pelo CN, o Executivo estabelece o projeto da LDO – que deve ser submetido a escrutínio dos legisladores até 15 de

abril de cada ano –, que estabelece as prioridades para o ano seguinte. Por fim, com base nos dois passos anteriores, estabelece-se a LOA, onde se define o montante e o destino dos recursos que serão gastos. Ou seja, traz a previsão da receita e fixa o teto e gastos, ao mesmo tempo<sup>14</sup>.

Com a promulgação da CF/88, houve uma modificação importante no rito de aprovação do orçamento nacional. Embora dê ao Poder Executivo a exclusividade de iniciar matérias orçamentárias, permite que os Deputados Federais e Senadores da República tenham um importante papel no processo do Projeto de Lei orçamentária. Na nova ordem constitucional, eles podem alterar a LOA por meio de emendas ao orçamento (sejam individuais ou coletivas). Todos os legisladores podem participar do orçamento, desde que suas propostas de emendas sejam apresentadas entre 1º a 20 de outubro.

Apesar do aumento da participação com este novo instituto, algumas especificidades resguardam o executivo e dão a ele o poder de tolher os legisladores que buscam, exclusivamente, a produção de bens particularistas. Uma delas é a natureza autorizativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que não obriga o Governo a Executá-la de fato. As emendas precisam respeitar algumas regras, das quais a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei 4.320/1964) e a LDO, a fim de garantir que haja compatibilidade com os dois processos anteriores e que não haja direcionamento para fim privado. Além disso, as emendas à LOA devem apresentar um grau de especificidade alto, por parte dos legisladores, por obrigar que estabeleça anulação de despesas do orçamento proposto pelo Executivo. Nesse sentido, ainda, parte desses recursos não podem ser movidos – ou seja, estão vinculados a algum tipo de gasto constitucional (transferências, gasto com pessoal, etc).

Ainda assim, as instâncias de decisão do processo orçamentário são fincadas em órgãos colegiados. A Comissão Mista de Planos Orçamento e Fiscalização (doravante, CMO), responsável pela apreciação do projeto orçamentário do país, estabelece a participação tanto de membros da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal. Nela, a relatoria também é estabelecida em colegiado, o que impede que haja direcionamento ou cooptação do processo por um único interesse.

Embora haja todo este arcabouço institucional que tente impedir a ploriferação de interesses particularistas em meio ao processo orçamentário da União, a análise do particularismo brasileiro tem se dado principalmente pelas emendas orçamentárias individuais.

---

<sup>14</sup> Para maiores informações, ver: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>

Conforme argumentado por Baião e Couto (2017:718), a maioria das emendas individuais são aprovadas por coalizões que contém quase uma unanimidade, por seguirem a lógica de política distributiva e não gerar atrito entre os autores. Só seriam rejeitadas aquelas que apresentassem graves falhas quanto à forma e à técnica (*idem*).

Os autores que se debruçam sobre as emendas orçamentárias e seus efeitos têm focado suas análises em dois momentos do procedimento: (I) na busca dos legisladores, pelos recursos que beneficiarão suas bases eleitorais e; (II) na execução, que é quando o governo entrega o benefício ao parlamentar a fim de obter apoio no legislativo (BAIÃO e COUTO, 2017; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA e RENNÓ, 2000; VASSELAI e MIGNOZZETTI, 2014). Apesar de já ser um campo clássico na Ciência Política brasileira, os resultados permanecem mistos e impedem que seja estabelecido um consenso. Já foram encontrados resultados positivos sobre o sucesso das emendas na garantia de apoio eleitoral e, ainda, na disciplina partidária (AMES, 2001; PEREIRA e MULLER, 2002; PEREIRA e RENNÓ, 2001), mas também há quem encontre efeitos negativos e nulos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; MESQUITA, 2009; SAMUELS, 2000).

De acordo com Mesquita (2009), há duas principais vertentes nos estudos sobre as emendas orçamentárias, que são descendentes diretas do modelo distributivista e partidário de análise do legislativo. Na primeira delas, cujo expoente principal seria Barry Ames (2003), as emendas orçamentárias assumem o papel de condição necessária para o sucesso dos legisladores. Ainda segundo Mesquita, essa abordagem traduz a lógica do modelo distributivista utilizado nos estudos sobre o parlamento norte-americano, sem realizar as devidas modificações necessárias para aplicação no contexto brasileiro. Aqui, as emendas orçamentárias seriam uma espécie de “moeda de troca” que o executivo utiliza a fim de angariar apoio dos parlamentares no legislativo. Em última instância, seria a utilização da arena legislativa como um meio para chegar a seus objetivos na arena eleitoral.

Pereira e Rennó (2001), analisam os determinantes da reeleição dos deputados federais brasileiros, na eleição de 1998. Os autores sustentam o argumento que o sistema eleitoral empregado pelo Brasil faz com que os eleitores tenham maior preocupação com a atuação local do candidato do que sua performance nacional. Para tanto, testam dois grupos de hipóteses concorrentes – onde um deles contém aspectos relacionados à atuação local, enquanto o outro apresenta aspectos nacionais do candidato. Os resultados sustentam que ambos os grupos

apresentam efeitos na reeleição, mas a distribuição de bens geograficamente localizados tem maior retorno.

De modo similar, Pereira e Mueller (2003), tidos por Mesquita com os outros expoentes desta abordagem, sustentam que no legislativo os deputados apenas seguem o direcionamento de suas lideranças partidárias quando há possibilidade de garantia de acesso aos recursos que podem se tornar benefícios particularizáveis, uma vez que o executivo premia aqueles que cooperam. Além disso, seus testes identificam um efeito positivo da execução de emendas orçamentárias na reeleição dos candidatos.

Por outro lado, mais recentemente, Baião e Couto (2017) analisam a importância das emendas orçamentárias e a aliança com o executivo municipal na eleição dos legisladores. Para tanto, buscam identificar a eficácia eleitoral das emendas através nas 52<sup>a</sup> a 54<sup>a</sup> legislaturas. Os autores implementam uma nova forma de operacionalizar a variável *pork barrel*. Os resultados indicam que há um efeito significativo das emendas, principalmente as enviadas para prefeituras, nas urnas. O mesmo efeito positivo é identificado quando o legislador pertence ao mesmo partido do prefeito.

No entanto, como não há consenso neste campo de pesquisa, há artigos que encontram efeito nulo ou, até mesmo, inexistente das emendas orçamentárias sobre a reeleição. Esses estudos são, ainda conforme Mesquita (2008), descendentes diretos da vertente partidária de análise do legislativo brasileiro. Ecoam a argumentação de que as emendas orçamentárias não são a parte mais importante do processo orçamentário do país e que estas não servem como moeda de troca do executivo com o legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2005; SANTOS, 2008).

Por sua vez, Mesquita (2008) analisa a relação entre o direcionamento de emendas orçamentárias e a reeleição, nos anos de 1998, 2002 e 2006. No entanto, seus resultados sustentam que tal relação, tomada como pressuposto pelos distributivistas, não apresenta relação estatisticamente significativa. Em outras palavras, não há relação entre a execução de emendas orçamentárias individuais ao orçamento apresentadas pelos deputados federais e o seu respectivo sucesso eleitoral. De acordo com a autora, não é possível confirmar a conexão eleitoral defendida por autores como Ames (2003), por exemplo.

Nesse mesmo sentido, Lago (2010) analisa a conexão eleitoral dos deputados federais de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul nas 51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas. O autor analisa tanto a proposição legislativa quanto as emendas orçamentárias, a fim de identificar se existe um

efeito positivo na possibilidade de reeleição no pleito seguinte. Os resultados sustentam que mesmo com a execução de emendas orçamentária para a localidade beneficiada, não é possível identificar um aumento nos votos para o deputado-autor. Em outras palavras, a execução de emendas individuais não aumenta a possibilidade de reeleição, corroborando os achados de Mesquita (2008).

Com objetivos secundários distintos dos autores apresentados anteriormente, David Samuels (2002) questiona a resposta afirmativa ao comum conhecimento de que os deputados que oferecem políticas de *pork-barrel* são recompensados nas urnas. O autor apresenta dados que não corroboram a hipótese distributivista, onde nem a distribuição de *pork-barrel* nem a dominância eleitoral são fatores que explicam o sucesso eleitoral dos deputados federais.

Nesse sentido, sustenta a argumentação de que a relação entre o comportamento particularista no Brasil é indireta. Em outras palavras, os deputados federais emendam o orçamento e se esforçam para levar benefícios particularizáveis para garantir financiamento de campanha. A taxa de renovação na Câmara dos Deputados é alta o suficiente para inibir a busca do *pork* com fins diretamente eleitorais. Portanto, conforme o autor, os deputados acessam o financiamento através do *pork* e esse dinheiro possibilita sua reeleição.

### 3.2.2 Proposição: a outra face do particularismo legislativo

Não apenas de apresentação de emendas ao orçamento que se limita a atividade parlamentar. Uma outra forma de analisar a conexão eleitoral brasileira, embora de forma mais tímida, é a produção legislativa dos deputados. Essa agenda de pesquisa traz a possibilidade de análise do comportamento do legislador através do nível de agregação de suas proposições e tem aberto caminhos para a compreensão da relação entre representante e representado.

As proposições legislativas, de acordo com o regimento interno da Câmara dos Deputados, são aquelas matérias que necessitam de deliberação dos legisladores. Os principais tipos de proposições são (I) as emendas à constituição, (II) medidas provisórias, (III) decretos legislativos, (IV) projetos de lei complementar e, por fim, (V) projetos de lei ordinária. As proposições legislativas, portanto, fazem parte da atividade rotineira dos Deputados e Senadores, mas não são de iniciativa exclusiva deles. As medidas provisórias, por exemplo, são institutos que são garantidas constitucionalmente ao Presidente da República, que possuem força de lei e discussão posterior pelas Casas Legislativas. Os projetos de lei, por sua vez, podem ser propostos por diversos autores: os legisladores, como era de se esperar, seja de forma individual ou coletiva, qualquer comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou

mista, o Presidente da República, o poder judiciário (Supremos Tribunais, Tribunais Superiores e o Procurador Geral da República) e, ainda, pelos cidadãos – seja através das Sugestões Legislativas propostas à Comissão de Legislação Participativa ou seja através da apresentação à Câmara dos Deputados de projeto assinado por 1% do eleitorado distribuído em, pelo menos, 5 estado (CF/88, art. 61, § 2º).

Na Ciência Política, diversos tipos de proposições tenham sido analisados. No entanto, quando se trata de avaliar as atitudes do legislador tem sido mais usual analisar alguns tipos específicos, seja a produção na assembleia constituinte (KINZO, 1989; AMES, 2003), seja proposta de emendas orçamentárias (PEREIRA e MULLER, 2002; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; MESQUITA, 2007; FIGUEIREDO, 2008; SANTANA 2011) ou ainda projetos de leis (LEMONS, 2001; AMORIM NETO e SANTOS, 2003; CARVALHO, 2003; RICCI, 2004). No que se refere ao escopo desta dissertação, no entanto, o objeto de pesquisa são os projetos de lei de iniciativa individuais. Aqui, ecoo a argumentação de Carvalho (2003) para justificar a análise dos projetos de lei propostos – e não somente os aprovados – a fim de identificar, de fato, o comportamento particularista dos deputados federais e não a sua capacidade de gerenciar maiorias a fim de aprová-lo (CARVALHO, 2003; RICCI, 2014).

Assim, trabalhos afiliados a este tipo de análise, geralmente, testam hipóteses que estão enraizadas junto ao imaginário brasileiro como, por exemplo, o comportamento particularista dos legisladores, seja a nível nacional ou subnacional (SILVA, 2014). Atualmente, já se sabe um pouco mais sobre a produção legislativa do país, considerando que já se passaram alguns anos desde o início desta linha de pesquisa. Apesar disso, assim como mencionado com o efeito das emendas orçamentárias, o estado da arte desta literatura está longe de chegar a um consenso.

Para testar a hipótese distributiva de que há direcionamento para os distritos eleitorais a fim de buscar a reeleição, Lemos (2001) analisa a produção legislativa dos parlamentares brasileiro – mais especificamente, os projetos de lei e os decretos legislativos – nas áreas de educação e saúde. A autora realiza um esforço no sentido de comparar o texto da proposta apresentada em relação a que foi aprovada e levada à sanção presidencial, apesar de não fazer uso exclusivo de propostas que se tornaram norma jurídica. Classifica as propostas de acordo com seu escopo e forma. Os resultados refutam a hipótese de um comportamento particularista na área de educação e saúde, por parte dos legisladores. Sustentam, além disso, alguns outros achados: (I) a maior quantidade da produção apresentada é difusa; (II) os representantes das regiões Norte e Nordeste apresentam proposições menos concentradas e, ainda, (III) que

deputados mais à esquerda propõem mais projetos e decretos legislativos que concentram benefícios geograficamente.

Amorim Neto e Santos (2003) buscam identificar os incentivos do comportamento dos legisladores. Para tanto, analisam os projetos aprovados no período compreendido entre 1985 a 1999 (269 projetos) e todos os projetos de lei de 1995 (1.291), classificando a produção legislativa entre nível de agregação, efeito e assunto do projeto (TAYLOR-ROBINSON e DIAZ, 1999). Os autores analisam o Brasil através da perspectiva do Modelo do Segredo Ineficiente (MSI) proposto por Shugart e Carey (1992). De acordo com esse modelo, os legisladores têm foco de atuação parlamentar paroquial, os partidos nacionais são dominados por líderes locais e o sistema político permite a liderança local. Há um executivo com fortes poderes legislativos e, ainda, os candidatos às Casas legislativas não apresentam opções claras de políticas públicas a seus eleitores, durante o período de campanha e a disciplina partidária é enfraquecida. Os Deputados Federais especializaram-se em arrecadar a maior quantidade de recurso possível para o seu eleitorado e direcionando projetos e verbas.

O modelo gera uma divisão do trabalho legislativo, criando três tipos de proposição: (I) projetos de baixo impacto, que beneficiem os distritos eleitorais, enquanto o Poder Executivo apresenta proposições de impacto nacional; (II) ao contrário do que acontece com o executivo, poucos projetos dos legisladores serão aprovados pois eles não gastam esforços em aprova-los e, por fim, (III) os poucos que são aprovados terão baixo impacto e beneficiarão suas regiões eleitorais. De acordo com os autores, o Brasil se encaixa parcialmente no Modelo do Segredo Ineficiente. As evidências empíricas, no entanto, mostram que a produção legislativa é majoritariamente nacional e social, ao invés de lidar com problemas locais.

Esse resultado é compreensível e encontra resposta na argumentação da assimetria de recursos institucionais entre os poderes legislativo e executivo. A CF/88 institui a proibição de iniciação de alguns assuntos/projetos pelo Congresso Nacional e o baixo impacto dos projetos de lei, impedem que eles sejam um instrumento de alocação de recursos particularizáveis. Logo, acabam gerando uma segunda assimetria entre os poderes: a de agenda. Fazendo com que a agenda do poder executivo seja predominantemente econômica e administrativa enquanto a do Congresso seja social (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

Para além disso, os autores testam a hipótese de Barry Ames (2003) de que deputados que apresentam características de resultados eleitorais que sejam concentrados-dominantes,

teriam maior incentivo para propor projetos de cunho distributivista. Os testes empíricos falham em encontrar significância estatística dos deputados cujos votos são concentrados em municípios próximos, mas corroboram a hipótese no que diz respeito à característica de dominância. Em outras palavras, deputados com votação dominante apresentam mais propostas particularistas, diferentemente dos concentrados. Os autores sinalizam que tais evidências não contradizem o modelo, uma vez que esbarram nas amarras constitucionais – que proíbem transferência de recursos direcionados via projeto.

Ricci (2003) realiza um esforço para identificar o conteúdo das leis aprovadas no Congresso brasileiro. Para tanto, analisa propostas que foram apreciadas pelas casas, tenham elas sido aprovadas, vetadas ou rejeitadas. O período de análise compreende 1991 a 2001. Neste trabalho, o autor apresenta uma nova tipologia para classificar a produção legislativa brasileira de acordo com alguns critérios, quais sejam: (I) generalidade, (II) efeito e (III) o impacto territorial que o projeto exerce. A hipótese testada é a distributiva, onde o reduto eleitoral do parlamentar é privilegiado. As evidências empíricas apontam para uma necessidade de redimensionamento da tese da conexão eleitoral no Brasil. A maioria dos projetos apresentados pertencem à categoria *geral* (que dispõe da população nacional) e, especificamente entre os projetos rejeitados, há uma maior preponderância dos projetos de lei do tipo distributivo de amplo impacto – que sempre superam os paroquiais. Em outras palavras, a hipótese clássica distributiva foi parcialmente rejeitada. Apesar disso, os resultados demonstram que a senioridade e o processo legislativo interno explicam a aprovação ou rejeição de leis distributivistas.

O sistema eleitoral para as Assembleias Legislativas é similar ao que elege legisladores a nível nacional. Inclusive, gera incentivos similares para os legisladores a nível subnacional, pela impossibilidade de o líder partidário selecionar os candidatos, possibilitar campanhas altamente personalizadas e gerar competição intrapartidária (TOMIO e RICCI, 2009). Nesse sentido, foi possível testar a aplicabilidade tanto na tese da conexão eleitoral quanto da hipótese distributiva nas assembleias legislativas também a nível nacional.

Carvalho (2003) testa as hipóteses de que (I) legisladores com baixos níveis de dominância apresentam uma maior quantidade de projetos, uma vez que estão mais preocupados com o *position-taking*; (II) representantes da esquerda e (III) da oposição apresentam mais projetos nacionais. Os resultados confirmam as hipóteses do autor. Mais recentemente, por sua vez, Sabaag (2017) analisa as características das propostas aprovada entre

2007 e 2010. O autor utiliza a mesma classificação de Amorim Neto e Santos (2003) e chega a resultado similares: a maioria das leis tem abrangência nacional, setorial, temática honorífica e efeitos neutros.

Já Tomio e Ricci (2009) tentam identificar modelo de produção legislativa dominante nos estados brasileiros. Para tanto analisam a produção de 7 assembleias legislativas (RS, SC, PR, SP, MG, ES, AP) no período de 1999 a 2006. Os autores classificaram os projetos de lei como particularistas (ou localistas) quando ele beneficiava efetivamente um ou alguns municípios de uma região do estado. Em uma análise exploratória, encontram que há três tipos de produção possíveis: (I) utilidade pública, (II) doação de terrenos ou imóveis e (III) mudança de *status* da cidade (para turística ou climática, por exemplo). As evidências empíricas, no entanto, não sustentam a hipótese de que haja preferência por atitudes particularistas. Quando realizam o teste com doze assembleias legislativas (TOMIO e RICCI, 2012), os resultados permanecem.

Em suma, as pesquisas mais recentes refutaram a ideia enraizada no imaginário brasileiro de que existe um comportamento majoritariamente particularista no legislativo brasileiro, mais especificamente na Câmara dos Deputados. No entanto, a maioria dos estudos estigmatiza os deputados atribuindo-os uma imagem estilizada de particularista ou universalistas, esquecendo dos incentivos individuais que cada um deles sofre, ao ignorar a distribuição geográfica dos votos (CARVALHO, 2003). Nesse sentido, a pergunta que surge é: o que acontece quando separamos os deputados com base no padrão de votação que receberam nas eleições?

### **3.3 Geografia do voto: operacionalizando a conexão eleitoral**

Para avaliar as relações de representação no país, é necessário considerar que o poder político é exercido em todo o território nacional (CARVALHO, 2009) e, ainda, que os incentivos ao particularismo legislativo não se dão de modo uniforme na classe política (POWER, 2000). Sob as mesmas regras institucionais, alguns legisladores estão mais propensos do que outros a agir de maneira particularista.

No entanto, não é apenas o sistema institucional que gera incentivos para o comportamento particularista dos legisladores. A literatura tem discutido, com o passar do tempo, diversas outras variáveis que podem gerar tais motivações. Características do estado representado pelo deputado federal podem influenciar no seu comportamento dentro da arena legislativa. Um exemplo é a participação nos votos que ele precisa para ser eleito, ou seja, a

magnitude distrital. No Brasil, a magnitude distrital varia entre 8 e 70, permitindo que candidatos sejam eleitos para representar uma pequena parcela da população. Isto aumenta a probabilidade de identificar os problemas do seu eleitorado como mais importantes do que do restante da população (ANDRÉ e DEPAW, 2016; MYERSON, 1993, SHUGART et al, 2005; TAVARES, 2018).

Nesse mesmo sentido, deputados que representam distritos que possuem baixo nível de educação formal e renda também tem maior incentivo aos benefícios restritos, uma vez que a população tende a demandar escolas e postos de saúde nos municípios, por exemplo, ao invés de uma modificação nas políticas de educação e saúde (KITSCHOLT, 2000; AMES, 1995, 2000; DESPOSATO, 2001). Esse é o caso das regiões norte e nordeste, destacadas por Ames (2003). O comportamento na arena legislativa também pode ser moldado através do tipo de relação estabelecida entre o representante e o poder executivo. A literatura estabeleceu uma relação importante entre os legisladores que são filiados ao mesmo partido do presidente ou, ainda, aos que participam da coalizão governamental. Estes deputados delegam ao executivo a produção de bens públicos, que beneficiam todo o território nacional, e assim podem reservar tempo para entregar benefícios particularizados às suas bases eleitorais (AMORIM NETO e SANTOS, 2002, CRISP et al, 2004).

O processo legislativo possui muitas etapas e, por isso, pode se tornar lento. Logo, o *timing* da proposição eleitoral também é de fundamental importância na análise do comportamento legislativo, principalmente na Câmara dos Deputados<sup>15</sup>. Em anos eleitorais os legisladores já precisam possuir uma reputação construída no congresso, assim, é plausível compreender que os deputados apresentem mais legislação nos primeiros anos de mandato (LEMONS, 2001) e, conseqüentemente, a quantidade da produção particularista também tende a ser maior nesse período.

Os deputados sabem o seu nível de insegurança eleitoral, ou seja, o quão perto esteve de não garantir a cadeira. Por isso, estes deputados se empenham com maior afinco para garantir apoio na próxima eleição. Essa situação faria com que aumentasse a quantidade de emendas ao orçamento propostas por esses deputados (AMES, 2003:117). Nesta linha de raciocínio sustento a hipótese de que, da mesma forma com que aumentam as emendas, deve aumentar a quantidade

---

<sup>15</sup> O ciclo eleitoral tem maior impacto nos Deputados Federais do que nos Senadores por conta do mandato que os faz mais suscetíveis à pressão das eleitorais. Para maiores informações ver: Lemos, 2001: 584

de legislação direcionada proposta, visto que necessitam direcionar benefícios para garantir apoio para a próxima eleição.

O comportamento legislativo de deputados que possuem cargos importantes na estrutura interna da Câmara e os que são mais antigos (*seniority*) também são importantes para a análise do comportamento particularista. Estes deputados possuem um maior *know-how* e mais recursos para realizar acordos e garantir a aprovação de suas legislações do que seus pares (AMORIM NETO e SANTOS, 2002; PEREIRA e MULLER, 2002; RICCI, 2003). Nesse sentido, proponho a hipótese de que deputados antigos e que possuem cargos propõem menos legislação particularista, embora estas sejam aprovadas com maior facilidade. Uma outra característica que influencia o direcionamento de benefícios pelos legisladores através das proposições é o padrão de votação.

### 3.3.1 Geografia eleitoral: os termos do debate

A aplicação da geografia eleitoral, através da análise do padrão de votação, na Ciência Política importou métodos e ferramentas desta área de pesquisa. Gonçalves (2014) realiza um esforço ao mapear a utilização desta abordagem de análise na disciplina, classificando os trabalhos existentes na área e identificando as diferentes unidades espaciais em que os votos foram explorados.

No Brasil, existem dezenas de possibilidades para o nível de agregação dos dados eleitorais. As mais utilizadas são: a organização político-administrativa (União, estados e municípios), as divisões criadas pelo Tribunal Superior Eleitoral – aqui, os locais de votação seriam o menor nível de agregação – e, ainda, as divisões realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que ocorre em relação às micro e mesorregiões (GONÇALVES, 2016).

Apesar da importância para a compreensão do comportamento legislativo brasileiro, as pesquisas que utilizam a geografia do voto como uma variável explicativa importante ainda são poucos (CARVALHO, 2009; GONÇALVES, 2016). Apenas no início dos anos 1990 começaram a surgir trabalhos que utilizavam a distribuição espacial do voto para analisar os efeitos das instituições eleitorais brasileiras (KINZO, 1989; DIAS, 1991; AMES, 1995, 2003, CARVALHO, 2003).

As pesquisas pioneiras foram as de Fleischer (1976) e Indjaian (1980), que se detiveram na análise da dicotomia do voto urbano-rural. No entanto, essa estratégia foi razoavelmente superada nos trabalhos mais recentes (BORGES et al, 2014). O trabalho de Fleischer (1976)

buscou identificar se havia uma fração dos deputados de Minas Gerais com votação concentrada, o que foi interpretado como o indício da existência de um sistema distrital dentro do sistema de Representação Proporcional de Lista Aberta (RPLA) do Brasil. Por outro lado, Indjaian (1980) avaliou se o mesmo padrão ocorria nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná.

Uma segunda onda de estudos sobre o padrão de votação dos legisladores que identificou dois padrões de votação: o localismo, que correspondia ao coronelismo e à “velha política”; e a dispersão eleitoral que estaria relacionado a votos mais ideológicos. Essa análise, de acordo com Carvalho (2003), daria aos distributivistas a relação entre o localismo na arena eleitoral e o paroquialismo (ou particularismo). Autores como Lamounier (1982) e Martins (1983) estariam preocupados com a modificação do princípio orientador da representação proporcional empregada no Brasil, dados os níveis de concentração de votos.

No entanto, o nexos da Câmara dos Deputados e o padrão de votação da atualidade são mais complexos do que os apresentados na primeira e na segunda onda de estudos sobre a geografia eleitoral (CARVALHO, 2003). No Brasil, de acordo com Gonçalves (2014), há duas principais agendas de pesquisa que fazem uso da geografia eleitoral. A primeira delas relaciona a porcentagem de voto recebida por candidatos ou partidos políticos a características territoriais, onde os trabalhos têm preocupação com as eleições majoritárias, diferenças sócio espaciais do voto e estruturas geográficas do comportamento eleitoral e/ou do sucesso eleitoral. Por outro lado, a segunda agenda de pesquisa lida com a relação entre o comportamento parlamentar e seu eleitorado. Preocupa-se com os efeitos do sistema eleitoral e dos padrões territoriais, do comportamento legislativo e a “distritalização” das eleições. É nesse segundo framework que são inseridos os clássicos trabalhos de Barry Ames (2003) e Nelson de Carvalho (2003).

Apesar de algumas diferenças, ambas as interpretações são correntes interpretativas da distribuição dos votos dos deputados no território (BORGES et al, 2014). As análises de ambos os autores apresentam a existência uma prática “concentracionista”, ou seja, embora o país tenha adotado o sistema de representação proporcional, existem os “distritos informais” (GONÇALVES, 2016). Um ponto de interseção nos dois trabalhos é que ambos utilizam a distribuição dos votos dos candidatos à Câmara dos Deputados como uma forma de prever a atuação legislativa do parlamentar e, assim, estabelecendo uma lógica da conexão eleitoral no Brasil (AVELINO FILHO, 2016). Além disso, utilizam da concentração e dominação como variáveis explicativas do comportamento do parlamentar na arena legislativa.

O brasileiro Barry Ames (1995; 2003) é quem traz a importância da distribuição espacial dos votos para o cerne do debate (AVELINO FILHO et al, 2011). O autor propõe utilizar a distribuição de votação dos candidatos à reeleição na Câmara dos Deputados a fim de identificar os incentivos na atuação legislativa do parlamentar. Essa seria sua maneira de traçar a conexão eleitoral do Brasil (AVELINO FILHO, 2016).

É notório que Ames (1995; 2003) utiliza um arcabouço teórico e metodológico amplamente fincado na realidade americana: desde a tese da conexão eleitoral até a utilização de distritos em um sistema político que emprega a representação proporcional de lista aberta. A argumentação do autor, no entanto, justifica essas escolhas no sentido de que embora haja uma diferença de *forma* entre o sistema político de ambos os países (o distrital americano e a RPLA brasileira) há uma similaridade na sua operacionalização: o distrito importa. No caso norte americano, os distritos eleitorais uninominais – que elegem apenas um representante – são o alvo das campanhas para a *House of Representatives*. A literatura mostra que isso gera incentivos à ação particularista, mais especificamente o *pork-barrel* (LANCASTER, 1986; SHUGART et al, 2005, ASHWORTH e MESQUITA, 2006)

No Brasil, os distritos eleitorais formais são os 27 estados e o distrito federal. No entanto, a utilização deste modelo para a compreensão do legislativo brasileiro (que adota a RPLA) é defendido pela possibilidade de movimentação territorial entre os municípios (AMES, 2003). Para fins de campanha, os municípios são os alvos dos candidatos e importam na estratégia eleitoral. Dessa maneira, Ames acaba por “iluminar” a ponta da conexão eleitoral no Brasil, ao identificar que a configuração geográfica do voto pode levar aos mesmos incentivos encontrados nos modelos majoritários (CARVALHO, 2003)

Nesse sentido, a estratégia ótima para obtenção de uma cadeira na Câmara dos Deputados seria constituída de foco nos municípios (distritos ou redutos eleitorais) e com uma atuação personalizada, similar à realizada pelos candidatos norte-americanos. Dessa forma, a atuação legislativa seria mais distributivista, buscando beneficiar os distritos eleitorais que podem garantir a vitória e entregando benefícios particularizados a fim de reclamar crédito por suas benesses e ser recompensado no pleito futuro.

Empiricamente, o autor analisa os Deputados Federais que tentaram a reeleição em 1990 e classifica-os de acordo com duas dimensões: dominância e concentração nos municípios (que serão considerados distritos informais). Os Deputados Federais, portanto, poderiam ter dois tipos de perfis eleitorais: votos dispersos por todo o estado ou concentrado em alguns

municípios. Esses perfis geram as duas variáveis explicativas do autor: (I) a dominância municipal, que diz respeito à “porcentagem que lhe coube do total de votos para membros de todos os partidos” (p. 63) – ou seja, quanto maior a porcentagem de votos de um único candidato em determinado município, mais ele é dominante e (II) a concentração, sendo quanto mais próximos estejam os municípios onde um candidato detém maior apoio eleitoral, maior a concentração dele. Essas duas dimensões geram a estrutura espacial do jogo político brasileiro (GONÇALVES, 2016).

Combinadas, as duas dimensões geram quatro padrões de votação: (I) disperso-compartilhado, (II) disperso-dominante, (III) concentrado-compartilhado ou (IV) concentrado-disperso. O quadro 1 sumariza essas informações.

**Quadro 1 - Padrões de distribuição espacial da votação**

% total dos votos em municípios principais			
Distribuição espacial de municípios principais	Baixa		Alta
	Dispersa	Dispersa-Compartilhada	Dispersa-Dominante
	Contígua	Concentrada-Compartilhada	Concentrada-Dominante

Fonte: Ames (2003)

Baseado nesses padrões, surge sua argumentação sobre a conexão eleitoral brasileira, de que quanto maior a dominância dos votos do deputado, maiores as chances de que ele consiga reclamar crédito por benefícios locais entregues (AMES, 1993:115). Por outro lado, quanto maior for a concentração dos votos de um deputado em uma determinada localidade, maiores são as possibilidades das bases pressionarem por benefícios locais (AMES, 1993), gerando fortes incentivos para o particularismo. Nesse sentido, deputados com base de votação concentrada teriam uma atuação parlamentar voltada para a produção de benefícios direcionados às suas bases, o que estabeleceria, de fato, a conexão eleitoral à brasileira (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Por outro lado, parlamentares cujo padrão de votação seja disperso, teriam maiores incentivos a buscar e produzir políticas realmente públicas, que tenham como alvo toda a população sem discriminação geográfica.

A sua operacionalização, no entanto, não é livre de críticas. Avelino Filho et al (2011) argumentam que o indicador proposto não é a melhor forma de mensurar dispersão e concentração. De acordo com os autores, a operacionalização de Ames não apresenta uma necessidade básica: um contrafactual. Em boas medidas de concentração, haveria um ponto em que a variável seria nula: a dispersão perfeita, coisa que a medida proposta pelo brasileiro não apresenta. Carvalho (2003) sustenta que há uma impropriedade metodológica em suas

conclusões, uma vez que incentivos eleitorais distintos, que decorrem da configuração da votação eleitoral dos deputados, não podem levar a um único comportamento: a busca por bens desagregados, como *pork-barrel* e particularismo.

Carvalho (2003) surge como um contraponto e busca identificar o efeito da distribuição geográfica do voto no comportamento legislativo dos deputados federais. Para tanto, também utiliza a concentração e a dominância como variáveis explicativas para as ações dos parlamentares. Apesar disso, é enfático ao afirmar que o trabalho de Ames (2003) carrega uma impropriedade metodológica que limita suas conclusões: incentivos eleitorais distintos, que decorrem de diferentes padrões de votação – levam ao mesmo comportamento particularista, que busca políticas de *pork-barrel*.

O autor sustenta que haja, no Brasil, o equivalente funcional da lógica majoritária uninominal: a base eleitoral concentrada-dominante. Os deputados cujas votações estejam sob essa característica geográfica estão mais suscetíveis a agir de acordo com a lógica do particularismo (2003:104). Em outras palavras, deputados que possuem maior número de votos em municípios que estejam próximos uns dos outros, tem incentivos para buscar benefícios particularizáveis para sua *constituency*, uma vez que fica mais fácil reclamar crédito por proporcionar tais benefícios.

Apesar disso, o autor reforça que a complexidade da geografia eleitoral brasileira leva a uma segunda configuração que gera incentivos a um comportamento parlamentar distributivista: a configuração conjugada à dominação. Ou seja, deputados com base dominante, seja ela concentrada ou difusa, tenderão a buscar benefícios geograficamente concentrados para seus eleitores. Dessa maneira, mesmo que o deputado tenha votos espalhados pelo estado, mas que sejam suficientes para dominar algumas localidades, ele estará sob os incentivos particularistas.

A fim de superar a impropriedade metodológica a qual afirma conter o trabalho de Ames (2003), identifica o efeito da distribuição dos votos sobre o comportamento legislativo utilizando a nomenclatura proposta pela tipologia do americano, mas realiza modificações na operacionalização das variáveis de concentração e dominância. Por exemplo, ao invés de utilizar o índice de Moran I para determinar o grau de dispersão, emprega o índice de fragmentação de Rae invertido. Por outro lado, o índice de dominância leva em consideração as quinze cidades em que o deputado recebeu mais voto, pois, geralmente, estas apresentam cerca de 85% dos votos do estado – apesar de o índice ser uma variável contínua e estabelecida

em quatro níveis (alta, média, baixa e sem dominância), posteriormente, para fins analíticos, ele passa a ser tratado como dicotômico (dominante/não-dominante).

No que diz respeito à dimensão de concentração/dispersão, Carvalho (2003) estabelece quatro faixas, que geram quatro tipos de estratégias distintas, sendo eles os de: (I) concentração alta; (II) concentração média; (III) dispersão alta e, por fim, o de (IV) dispersão média. O quadro 2 sumariza essas informações.

**Quadro 2 – Tipologia proposta por Carvalho (2003)**

<b>Varição do índice de fragmentação de RAE (invertido)</b>	<b>Faixas</b>
1,0 a 4,0	Concentração alta
4,0 a 7,0	Concentração média
7,0 a 10,0	Dispersão média
>11,0	Dispersão alta

Fonte: Carvalho (2003:96)

No que se refere ao índice de dominância, o autor utiliza a dominância média. Nele, o autor utiliza apenas as quinze primeiras idades em que o deputado mais recebeu votos, pois essa informação já apresenta cerca de 85% dos votos totais do estado. Além disso, estabelece quatro tipos de deputados de acordo com os de concentração. Os que possuem (I) alta dominância, (II) média dominância; (II) baixa dominância e, ainda, (IV) os deputados que não apresentam nenhuma dominância.

De acordo com o autor, se a hipótese de Barry Ames (2003) estiver correta, espera-se encontrar a existência de deputados “distritáveis”, onde há uma relação positiva entre a dominação e a concentração. Seus resultados corroboram sua existência, mas apenas em 17% dos representantes e isso seria fruto da complexa geografia do voto brasileira, que leva a uma segunda configuração que produz incentivos distributivistas: a fragmentação conjugada à dominação. Esta, por sua vez, apresenta-se em 35% dos deputados eleitos em 1994 e 1998.

O autor testa a hipótese de que os deputados com padrão de votação dominante têm maiores incentivos ao particularismo em dois momentos distintos: na formulação de projetos de lei e na introdução de emendas orçamentárias individuais. Entre seus achados, encontra que os deputados dominantes apresentam um menor volume de projetos em toda a legislatura e menos projetos de cunho nacional, fugindo ao padrão conhecido do legislador brasileiro – cuja agenda é nacional e social.

Em resumo, apesar de algumas diferenças existentes entre a argumentação de Ames (2003) e Carvalho (2003), há uma convergência entre elas, uma vez que ambas as abordagens

são correntes interpretativas da distribuição dos votos dos deputados federais no território nacional e ambas identificam que os incentivos da arena eleitoral não acaba nas “portas do Congresso Nacional” (CARVALHO, 2003). Em suma, identifica-se que há distribuições de votos que seriam o equivalente funcional dos distritos majoritários uninominais norte-americanos e que estes gerariam incentivos ao comportamento particularista.

Apesar dos resultados apresentados acima, a agenda de pesquisa está longe de estar fechada. Mais recentemente, tem surgidos diversos estudos que relacionam o padrão de votação e a atividade parlamentar. Os resultados são mistos e, por isso, faz-se necessária a introdução de novas evidências ao debate.

### 3.3.2 Geografia eleitoral e a produção legislativa: testando a conexão eleitoral

Há, por exemplo, um achado recente que estabelece uma diminuição no padrão localista de votação, ou seja, da distribuição de votos conjugada à dominância. De acordo com Almeida (2017), houve uma diminuição dos deputados com bases eleitorais localistas e, também, do que o autor nomeia “localismo fiscal” – que diz respeito à produção de emendas, atuação na esfera extra legislativa ao pressionar ministérios por verbas, mas não incluindo a produção legislativa em si. A argumentação do autor é que a queda da importância do localismo fiscal pode estar associada à importância da defesa de interesses não-aglomerados geograficamente, como aponta o surgimento de diversas bancadas parlamentares suprapartidárias (ALMEIDA, 2017: 16).

Por outro lado, Avelino et al (2016) utilizam a concentração dos votos dos deputados federais – mensurada pelo índice G – para identificar o desenvolvimento do localismo na Câmara no período de 1994 a 2014. Seus resultados sustentam que os deputados que conquistam uma cadeira no legislativo brasileiro possuem níveis de concentração menores dos que são derrotados, ou seja, a estratégia vencedora é aquela onde os votos dos deputados estão dispersos.

Fugindo um pouco desta temática, Borges et al (2016) analisam a influência das bases governativas a nível nacional e subnacional sobre a distribuição geográfica das bases eleitorais nas eleições para a Câmara dos Deputados, para o período de 1998 a 2010. Os autores testam a hipótese de que candidatos cujos partidos estejam na coalizão do governo federal e estadual são mais prováveis de ter uma distribuição disperso-dominante e, nesse sentido, os incumbentes de oposição serão menos dominantes que os estreates governistas. Os resultados sustentam que

há, de fato, uma relação entre ser governista e bases dispersas-dominantes. Além disso, sugerem que seu efeito é mais forte que o da incumbência.

No que diz respeito à relação específica entre geografia do voto e produção legislativa, há alguma evidência nesse sentido. Além do trabalho de Amorim Neto e Santos (2003) que já fora mencionado, outros autores exploraram e aprofundaram nessa relação. Tavares (2018), por exemplo, corrobora a queda da presença de deputados federais com base eleitoral localista para o período de 1994-2014, assim como Avelino et al (2016). O autor aprofunda sua análise, uma vez que testa a hipótese distributiva na produção legislativa da 54ª legislatura (2011-2014). Assim como Carvalho (2003) identifica uma relação negativa entre o perfil localista e a produção legislativa. Os resultados apontam que deputados com perfil localista tem uma menor atividade legislativa, ou seja, propõem menos projetos de cunho nacional, assim como emendam menos e dão menos pareceres em projetos que beneficiem toda a população.

Neves (2010) testa a tese da conexão eleitoral nas eleições para deputado federal do estado do Piauí, analisando a produção legislativa no período de 1994 a 2006. Para tanto, cria um índice que posiciona, entre zero e um, o nível de conexão eleitoral do legislador. Os resultados sustentam que o número de deputados cujas bases são concentradas-dominantes são poucos, o padrão disperso-dominante é o mais recorrente e o que mais responde aos incentivos particularistas.

No âmbito subnacional, algumas tentativas de análise da conexão eleitoral já foram realizadas. Dentre elas, Cervi (2009) analisa a relação entre atuação individual dos deputados estaduais e as suas chances de reeleição. O objetivo é identificar se há relação entre a atuação parlamentar e o tipo de desempenho eleitoral apresentado – que pode ser concentrado ou difuso, na nomenclatura proposta por Ames (1995; 2003). Para tanto, o autor utiliza a produção legislativa da 14ª legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná, que compreende os anos de 1999 a 2003, e classifica a produção legislativa em termos de benefício ou não para as cidades. Os resultados sustentam que quando o deputado estadual apresenta projetos de utilidade municipal e de utilidade pública, há relação com a reeleição. Em outras palavras, a produção legislativa com enfoque municipal importa para a reeleição.

Castro et al (2009) avaliaram os deputados estaduais de doze assembleias legislativas a fim de identificar o efeito das configurações das bases eleitorais no seu comportamento. Para tanto, utilizaram dados advindos de *surveys* cujas respostas foram oferecidas por 513 deputados estaduais. Os resultados sustentam a hipótese da conexão eleitoral, uma vez que o grau de

particularismo foi maior entre os deputados que alegavam representar os interesses de sua região. Além disso, sustenta que deputados de estados com maior competição eleitoral, que sejam da oposição e que tenham apoio de prefeitos e vereadores também apresentaram maior nível de particularismo.

Saugo (2007) analisa a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Para tanto, utiliza projetos de lei (1995-2006) e emendas orçamentárias (1995-2002) dos deputados estaduais para testar a hipótese da conexão eleitoral. Utilizando a tipologia de Ames (2003), também identifica uma diminuição no padrão de votação concentrado dominante nas eleições de 1994, 1998 e 2002. Em termos de produção legislativa, a maioria das emendas orçamentárias propostas na 49ª legislatura foram de deputados de votação concentrada-dominante (localista), enquanto na 50ª os legisladores que mais propuseram foram aqueles cujas bases são fragmentadas-dominantes. Desse sentido, corrobora a hipótese de Carvalho (2003) que traz uma segunda configuração para a tese da conexão eleitoral, a conjugada à dominação.

Por fim, Caetano (2004;2005) analisa o comportamento dos legisladores do município de São Paulo no período de 2001 a 2004. Para tanto, utiliza os projetos de lei aprovados pela Câmara de Vereadores e classifica-os por tema e abrangência. Seus resultados sustentam que o número de projetos de leis simbólicos não chega a 10%. Além disso, apresenta que a maioria dos projetos de lei não são direcionados geograficamente, ou seja, afetam toda a população do município.

Também no município de São Paulo, Silva (2011) analisa a tese da conexão eleitoral através da proposição legislativa encaminhada pelos vereadores no período de 2001 a 2008. O autor utilizou a classificação de Figueiredo e Limongi (1999) para distinguir o tema dos projetos e apresentou uma classificação nova para o escopo, que abrange quatro tipos: (I) geral; (II) seccional; (III) territorial e (IV) outros. Para definir os tipos de bases eleitorais, utilizou a clássica tipologia de Ames (2003). A hipótese é de que vereadores cujas bases são concentradas e/ou dominantes apresentam mais propostas paroquialistas. Os resultados, no entanto, rejeitam a hipótese distributivista, apontando para a não existência de uma conexão eleitoral para os vereadores paulistanos.

Em suma, as distribuições de voto que seriam o equivalente funcional dos distritos majoritários são as concentradas e dominantes. Nesse sentido, mecanismo proposto é de que a proximidade ao eleitorado somada à possibilidade de pressionar por benefícios particularizados e a maior probabilidade de *credit claiming* pelos deputados, haverá um direcionamento para

ações particularistas. Dessa forma, surge a hipótese principal do trabalho, de que as características de concentração e dominância eleitoral tornam o deputado federal mais provável a propor projetos de cunho particularista. Em outras palavras, quanto mais concentrado e mais dominante a distribuição do voto de um deputado, mais suscetível ele estará em propor projetos de cunho particularista.

#### 4 MENSURANDO O PARTICULARISMO LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo, me dedico à análise empírica do particularismo legislativo na Câmara dos Deputados. Mais especificamente, o foco incide sobre o efeito da distribuição geográfica dos votos dos legisladores sobre a proposição de projetos de leis de cunho particularista, utilizando individuais do deputado federal e a nível do distrito eleitoral. Meu objetivo, portanto, neste capítulo é responder à pergunta que move a dissertação: qual o efeito do padrão geográfico de votação do legislador sobre a proposição de projetos particularistas?

Embora este seja um tema de razoável presença na disciplina, no Brasil e no mundo, a contribuição de uma nova possibilidade de abordar os dados é sempre necessária para o avanço desta agenda de pesquisa. Nesse sentido, proponho uma nova forma de operacionalizar o conceito de particularismo – fugindo das classificações previamente utilizadas (TAYLOR-ROBINSON e DIAZ, 1999; AMORIM NETO e SANTOS, 2003; RICCI, 2004) e ajustando ao conceito clássico de política distributiva proposto por Lowi (1964). Por outro lado, trago a abordagem para longe das emendas orçamentárias, *proxy* amplamente explorado pelos cientistas políticos brasileiros e brasilianistas, trazendo a discussão para o plenário da Câmara dos Deputados, com um enfoque específico na proposição de políticas pelos legisladores.

Em termos de horizonte temporal, os dados que analiso abarcam quatro legislaturas da Câmara dos Deputados (51<sup>a</sup>, 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup>), quatro diferentes eleições para o Congresso Nacional (1998, 2002, 2006 e 2010). Além disso, o período analisado compreende o governo de três diferentes Presidentes da República: o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2009) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014). A escolha do recorte temporal apresenta um esforço, uma vez que os trabalhos precedentes se limitaram em uma quantidade menor ou apenas uma legislatura específica (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; LEMOS e RICCI, 2003; RICCI, 2003; STABAAG, 2017). Além disso, justifica-se em termos de disponibilidade de informações, uma vez que os dados eleitorais não estavam disponíveis para as eleições anteriores a 1998<sup>16</sup>.

Portanto, apresentarei a estratégia empírica de forma detalhada. Informando os procedimentos e escolhas metodológicas realizadas no decorrer de todo o processo de análise empírica do objeto de pesquisa. Para garantir a transparência e a futura reprodutibilidade dos

---

<sup>16</sup> Os dados eleitorais foram obtidos através do pacote ElectionsBr e, até a finalização desta dissertação, não contava com as informações de eleições anteriores a 1998. Para maiores informações, ver: <https://cran.r-project.org/web/packages/electionsBR/electionsBR.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

resultados (KING, 1995; FIGUEIREDO FILHO et al, 2012; JANZ, 2015). Além disso, a documentação do material utilizado na dissertação foi realizada seguindo a orientação do protocolo TIER 3.0<sup>17</sup>. O quadro abaixo sumariza as principais informações sobre essa estratégia.

**Quadro 3 - Informações sobre a estratégia empírica adotada**

Unidade de análise:	Deputado federal
Período:	1998 a 2014
Fontes:	Tribunal Superior Eleitoral, Câmara dos Deputados, IBGE.
Técnicas:	Estatística descritiva e multivariada.
	<b>Dependente:</b> Número de projetos particularistas
Variáveis	<b>Independentes (duas especificações):</b> Concentração eleitoral (índice G e índice de Ames); Dominância eleitoral (índice de Ames e índice de Carvalho)
	<b>Controles:</b> Ideologia, magnitude distrital, pertencimento à coalizão governamental e total de proposição

Dessa maneira, pretendo contribuir com o debate sobre o particularismo legislativo no Brasil, como um todo, e os efeitos da distribuição de votos, em especial. Nas seções seguintes, proponho uma nova – e mais simples – forma de operacionalizar o particularismo legislativo, a minha variável dependente, bem como as variáveis explicativas. Por fim, apresento os resultados alcançados, limitações do trabalho e algumas possibilidades de aprofundamento e melhoria da análise para discussões futuras.

#### 4.1 Mensurando particularismo legislativo: Lowi e a variável dependente

Como mencionado anteriormente, na literatura, houve diversas formas de tentar mensurar particularismo legislativo. Seja através de criação de índices (CAREY e SHUGART, 1995; SEDDON et al, 2012), *surveys* (CASTRO, NUNES E ANASTASIA, 2009; INÁCIO, 2011; LEMOS e RICCI, 2011; MELO, 2010; 2015) ou, ainda, na utilização das emendas orçamentárias como *proxy* (BAIÃO e COUTO, 2017; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA e RENNÓ, 2000; VASSELAI e MIGNOSETI, 2014), no caso do Brasil. Dentre os que, assim como eu, buscam explicar o particularismo legislativo através da produção

<sup>17</sup> Para maiores informações, acessar: <https://www.projecttier.org/tier-protocol/specifications/#overview-of-the-documentation>

legislativa, diversas foram as maneiras de identificar uma proposta de lei – ou, ainda, decreto legislativo – como particularista. A forma mais clássica e usual é a utilização de uma tipologia para classificar tais projetos, geralmente abarcando o nível de abrangência: local, nacional ou setorial (TAYLOR-ROBINSON e DIAZ, 1999; LEMOS, 2001; NETO e SANTOS, 2003; RICCI, 2003). Entre elas, podendo haver diferença quanto à quantidade e especificação das categorias.

Apesar de esta ser uma abordagem clássica e já razoavelmente consolidada nos estudos da área, geralmente a classificação por meio de tipologia é um processo realizado manualmente e com ajuda de assistentes de pesquisa. Nesse sentido, levando em consideração (1) a baixa capacidade humana de processar grandes quantidades de textos (ALVES et al, 2015) e a (2) possibilidade de que a classificação pode variar de acordo com o background informacional do assistente de pesquisa, os resultados podem se tornar fortemente vulneráveis e não confiáveis (SLAPIN e PROKSCH, 2014).

Além disso, retornando à clássica definição de política distributiva proposta por Lowi (1964), políticas distributivas são “*characterized by the ease with which they can be disaggregated and dispensed unit by small unit, each unit more or less in isolation from others units and from any general rule*” (1964:179). Além disso, o autor defende que embora o termo tenha sido cunhado para tratar de políticas fundiárias no século XIX, pode ser transportado para políticas atuais sejam de terras, recursos e, inclusive, o *pork barrel*. Nesse sentido, proponho uma operacionalização distinta do particularismo legislativo e, em última instância, classificar os projetos de lei propostos por deputados federais entre particularistas ou universalistas – visando uma proximidade maior com o conceito de política distributiva proposto por Lowi e *pork barrel*, discutido no capítulo 1.

Para tanto, utilizo a indexação dos projetos de lei para classificá-los entre particularista ou não-particularista. Esta é uma primeira diferença entre minha operacionalização e as demais: aqui, não há preocupação em classificar o tipo do projeto que não é particularista, principalmente por extrapolar os objetivos do trabalho – que não são a criação de uma tipologia de classificação, mas de identificar o efeito da distribuição eleitoral na produção de políticas particularistas.

Uma segunda diferença é a utilização da indexação como parâmetro de classificação, ao invés da ementa do projeto como geralmente é realizado. A indexação contém palavras-chave que podem ser encontradas no corpo do projeto, enquanto a ementa traz um resumo da

proposição, por vezes seu objeto e seu objetivo<sup>18</sup>. Esta escolha foi tomada com base no conhecimento dos dados. Identifiquei que as ementas de projetos, por muitas vezes, podem deixar de forma vaga o conteúdo deste. Um exemplo claro são os projetos que adicionam trechos de rodovias ao Plano Nacional de Viação. Em suas emendas, apenas mencionam que adicionam tais trechos ao plano, enquanto na indexação é possível identificar a característica essencialmente local do projeto de lei. A figura 2 exemplifica essa situação.

Figura 2 - Detalhamento do projeto de lei 6073/2013

[Cadastrar para acompanhamento](#) | [Versão anterior da ficha](#) | [Versões para impressão](#) ▼

## PL 6073/2013 | Inteiro teor

### Projeto de Lei

Situação: Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

**Identificação da Proposição**

---

<b>Autor</b> Jorge Corte Real - PTB/PE , Augusto Coutinho - SOLIDARI/PE	<b>Apresentação</b> 08/08/2013
--	-----------------------------------

**Ementa**  
Inclui no Anexo da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que dispõe sobre o Plano Nacional de Viação, os trechos rodoviários que especifica

**Dados Complementares:**  
Inclui os trechos rodoviários que margeiam os canais destinados à transposição do Rio São Francisco.

**Indexação** ▼  
Alteração, Lei do PNV, inclusão, trecho rodoviário, municípios, canal, transposição, Rio São Francisco, Cabrobó (PE), Jati (CE), Brejo Santo (CE), Cajazeiras (PB), Floresta (PE), Custódia (PE), Monteiro (PB).

Fonte: Câmara dos deputados<sup>19</sup>.

Dessa maneira, crio uma variável dicotômica que assume valor 1 quando o projeto de lei é particularista e o valor 0 quando não. De forma prática, a variável *projetos particularistas* foi codificada com o valor 1 sempre que a indexação do projeto apresentasse o nome do estado ou sua sigla. Dessa maneira, é possível mensurar o direcionamento de benefícios para localidades específicas em detrimento de alocação de recursos em âmbito nacional. Das 30.818 proposições dos deputados entre 1998 a 2014, 1.700 eram particularistas, conforme minha classificação. A tabela 1 sumariza essas informações.

**Tabela 1 - Frequência da variável projeto particularista**

Projeto particularista	Frequência	Percentual
0	29.118	94,48
1	1.700	5,52
Total	30.818	100

<sup>18</sup> Para maiores informações, ver: [https://projetedelei.wordpress.com/estrutura\\_pl/](https://projetedelei.wordpress.com/estrutura_pl/). Acesso em: 18 jan. 2019.

<sup>19</sup> O sítio eletrônico que contém tais informações pode ser acessado no seguinte endereço: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586569> Acesso em: 18 jan. 2019.

Os resultados apresentam que a maioria dos projetos de lei apresentados pelos deputados federais são de cunho não-particularista. Esse achado corrobora os resultados dos estudos que identificam a característica não-particularista da Câmara dos Deputados com um todo (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; RICCI, 2003). Agora, o leitor deve estar se perguntando: *por que, então, ainda prosseguir com esse estudo?* Reitero que a pergunta de pesquisa sobre a qual estou me debruçando diz respeito ao efeito da distribuição dos votos na proposição dos projetos particularistas, especificamente, e não na identificação do perfil dos deputados.

No entanto, a unidade de análise do trabalho consiste no deputado federal ao longo do tempo (1998-2014). Para tanto, a variável *projeto particularista* precisou ser agrupada de modo a identificar a quantidade de projetos particularistas propostos pelo deputado federal por ano. Gerando, assim, a variável *particularismo* e um banco com 1.028 observações.

É importante realizar duas ressalvas. A primeira delas é que serão analisados todos os projetos propostos e não somente os que se tornaram lei. A escolha se justifica pela tentativa de captura o verdadeiro comportamento do deputado federal (particularista ou não-particularista), pois trabalhar apenas com os projetos aprovados criaria um *confounder* importante – uma vez que para aprovar um projeto é necessário articular maiorias e formar acordos. Dessa forma, é possível capturar sua atitude manifesta quanto à entrega de benefícios concentrados (CARVALHO, 2003; RICCI, 20014). A segunda ressalva é que os projetos que são classificados pela Câmara dos Deputados como “homenagens”, ou seja, aqueles que propõe renomeação de ruas ou entrega de títulos a cidades, também são considerados na população. A opção de mantê-los está embasada no fato de estes projetos também carregarem o objetivo de beneficiar uma localidade específica em detrimento de outras, mesmo que não haja benefício pecuniário ou regulatório.

#### **4.2 Dominância e concentração: as duas variáveis explicativas**

Conforme mencionei no capítulo 2, é necessário considerar que todo o território nacional recebe influência do poder político, quando consideramos as relações entre representantes e representados (CARVALHO, 2009). Nesse sentido, para identificar se há efeito da configuração dos votos nos resultados legislativos, mais especificamente na produção de projetos de lei particularistas, lanço mais de duas variáveis que consideram a distribuição geográfica destes: *dominância* e *concentração* eleitoral.

No decorrer do tempo, diversos estudos tentaram identificar a melhor forma de operacionalizar ambas as variáveis. Embora seus conceitos sejam amplamente aceitos – onde a

*dominância* mensura o total de votos que o candidato obteve, considerando todos seus concorrentes, e a *concentração* mede a proximidade dos municípios onde o candidato obteve maior apoio eleitoral – até o presente momento não há consenso sobre qual o melhor indicador. Apesar disso, o debate tem sido produtivo e gerado resultados importantes nos últimos anos.

No Brasil há, pelo menos, quatro propostas sobre como mensurar a *concentração eleitoral* dos votos. A primeira, a provavelmente mais antiga e mais conhecida delas, é a proposta de Barry Ames (2003). Nela, o autor utiliza a proporção de votos que o candidato recebeu nos municípios do estado e pondera pela porcentagem de votos que recebeu no município *m*. Por ser a primeira, o índice de Ames tem influência nos seus sucessores, embora sofra de algumas críticas (AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2011)

Dentre as propostas alternativas estão a de David Samuels (2002) que traz um índice que varia entre zero e um e faz uso da porcentagem dos votos do candidato no município em que ele obteve a maior quantidade de votos. Uma terceira proposta é apresentada por Pereira e Rennó (2001) é o máximo da ponderação proposta por Ames, ou seja, é o máximo dos votos obtidos no município sobre os votos obtidos no estado como um todo.

Por fim, a proposta mais recente de implementação na Ciência Política, é a de Avelino, Bidermann e Silva (2011; 2015). O índice G é um índice aplicado na área da Economia Regional e utilizado para mensurar o nível de concentração geográfica dos setores e tem sido usado utilizado na Ciência Política nos últimos anos. (ALMEIDA, 2017; AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2011; AVELINO FILHO, 2015; AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2016; SILVA, 2014).

Sua escolha para operacionalizar a concentração dos votos se justifica pela possibilidade de obter uma avaliação mais clara da distribuição da votação dentro do distrito eleitoral (AVELINO FILHO, 2015; AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2011; 2016). Sua operacionalização leva em consideração a votação do deputado e dos seus concorrentes tanto no município quanto no estado. A equação 2 apresenta a operacionalização.

**Equação 1 - índice G**

$$G_d = \sum_m \left( \frac{v_{dm}}{v_d} - \frac{v_m}{V} \right)^2$$

Onde:  $v_{dm}$  – votos do deputado  $d$  no município  $m$

$v_d = \sum_m v_{dm}$  - total de votos do deputado  $d$  (somatório de votos do deputado  $d$  em cada um dos municípios do estado)

$v_m = \sum_d v_{dm}$  - Total de votos dos deputados no município  $m$  (somatório de votos de cada um dos deputados no município  $m$ )

$V = \sum \sum v_{dm}$  – Total de votos de todos os deputados no estado (somatório dos votos de cada um dos deputados em cada um dos municípios do estado).

No caso da *dominância eleitoral*, também existem algumas alternativas e um debate sobre qual seria a melhor alternativa para sua operacionalização. A clássica e pioneira trazida por Barry Ames é simples: a média de votos de cada candidato em todos os municípios do estado, ponderada pela percentagem totalidade dos votos do candidato para o município  $m$ . A equação 3 apresenta sua operacionalização.

**Equação 2 - índice de dominância de Ames (2003)**

$$D_d = \frac{v_{dm}}{v_m}$$

Onde:  $v_{dm}$  – votos do deputado  $d$  no município  $m$

$v_m = \sum_d v_{dm}$  - Total de votos dos deputados no município  $m$  (somatório de votos de cada um dos deputados no município  $m$ )

Uma alternativa à opção trazida por Ames (2003) é a de Nelson de Carvalho (2003). O autor constrói o índice de dominância com base nas quinze primeiras cidades onde o deputado federal obteve maior votação, pois, de acordo com ele, essas cidades representam, em geral, 85% da votação total obtida pelo deputado na Unidade da Federal que concorre. Ou seja, não há aumento significativo de informação para o índice. A equação 1 apresenta a operacionalização<sup>20</sup>:

<sup>20</sup> Para padronizar e facilitar a leitura, optei por padronizar a notação das equações. Para a versão original, ver: Carvalho (2003), p. 100.

**Equação 3 - índice de dominância de Carvalho (2003)**

$$\sum_{i1} = \frac{v_{dm}}{v_m} \cdot \frac{v_{dm}}{v_d}$$

Onde:

$v_{dm}$  – votos do deputado  $d$  no município  $m$   $V$  = total de votos recebidos pelo deputado em todo estado

$v_m = \sum_d v_{dm}$  - Total de votos dos deputados no município  $m$  (somatório de votos de cada um dos deputados no município  $m$ )

$v_d = \sum_m v_{dm}$  - total de votos do deputado  $d$  (somatório de votos do deputado  $d$  em cada um dos municípios do estado)

Para os propósitos deste trabalho, utilizarei as duas especificações para as variáveis independentes. De modo substantivo, implementarei dois modelos distintos: o primeiro deles utilizando os indicadores clássicos de concentração e dominância propostos por Barry Ames (2003) e o segundo, por sua vez, traz o Índice G como medida de concentração e a proposta de Nelson de Carvalho (2003) para a dominância eleitoral.

#### 4.3 Variáveis de controle

Apesar de esperar um efeito concentração e dominância sobre a produção de projetos particularistas, é importante lembrar que nenhum fato político ocorre num vácuo. Ou seja, há outros fatores que podem influenciar no resultado esperado que não necessariamente as variáveis explicativas. Nesse sentido, para garantir a robustez dos resultados desta dissertação e para fazer com que sejam mais confiáveis, incluo algumas variáveis de controle no modelo proposto. Tais variáveis são tanto a nível do candidato quanto a de partido eleitoral ao que está filiado e, ainda, ao distrito eleitoral que representa.

Primeiramente, um controle natural é a quantidade de projetos que o deputado federal propôs no período analisado. Pois, é notório que, em média, um deputado que tem maior quantidade de projetos propostos em um ano (ou legislatura) tenha maior probabilidade de propôs um projeto particularista do que aqueles que apresentam apenas um projeto. Dessa maneira, a variável *propostas totais* assume o valor total de projetos de lei apresentados pelo legislador naquele ano. Os dados primários foram obtidos na Câmara dos Deputados.

Além disso, considerando que as características do distrito eleitoral formal podem gerar motivações particularistas para o legislador, controlo pela magnitude do distrito que ele

representa. Como mencionado no capítulo 2, uma magnitude distrital pequena faz com que o legislador entenda os problemas de sua população como mais importantes do que os demais (ANDRÉ e DEPAW, 20162; MYERSON, 1993, SHUGART et al, 2005; TAVARES, 2018). Por este motivo, é importante controlar pela quantidade de vagas, de onde surge a variável *magnitude*.

Nesse mesmo sentido, deputados que representam distritos que possuem baixo nível de educação formal e renda também tem maior incentivo aos benefícios restritos, uma vez que a população tende a demandar escolas e postos de saúde nos municípios, por exemplo, ao invés de uma modificação nas políticas de educação e saúde (KITSCHOLT, 2000; AMES, 1995, 2000; DESPOSATO, 2001). Esse é o caso das regiões norte e nordeste, destacadas por Ames (2003). Por este motivo, incluo o logaritmo do *PIB*, deflacionado para 2010 e variáveis *dummies* para as *regiões* do país.

Por outro lado, o comportamento na arena legislativa também pode ser moldado através do tipo de relação estabelecida entre o representante e o poder executivo. Nesse sentido, deputados que sejam filiados a partidos pertencentes a coalizão governamental tem maiores chances de apresentar projetos de lei de cunho particularista. Conforme apresentado no capítulo 2, de acordo com Amorim Neto e Santos (2002) e Crisp et al (2004), estes legisladores permitem que o poder executivo se preocupe com políticas que beneficiem a população como um todo e podem, dessa maneira, alocar tempo para entregar bens específicos para seus eleitores.

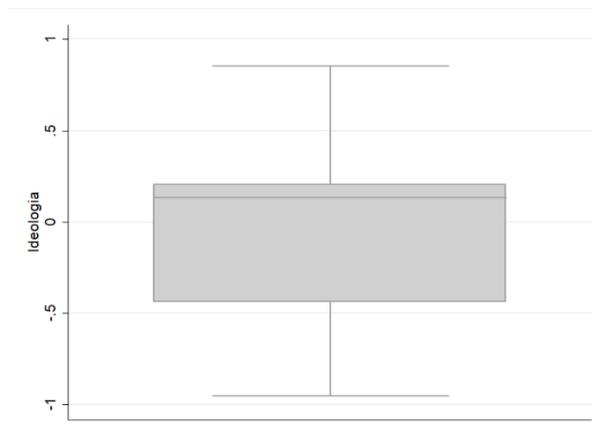
Dessa maneira, surge a variável *coalizão*, que é uma variável dicotômica e assume o valor 1 quando o partido pertence à coalizão governamental e 0 quando o contrário. Dada a dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro, a coalizão governamental pode ser modificada durante o mandato presidencial. Por este motivo, optei por assinalar 1 os partidos que estivera, pelo menos uma vez durante o ano, na coalizão governamental. Por exemplo, mesmo que o partido *P* tenha apenas passado três meses na coalizão no ano de 2000 a variável *coalizão* assumirá valor 1 para o ano de 2000. Os dados de coalizão foram obtidos através da tese de Acir Almeida (2018), com elaboração do autor através de acervos digitais da Folha de São Paulo, Jornal do Brasil, O Globo e Revista Veja.

Um quarto controle clássico é a ideologia. Não é de hoje que a literatura argumenta que a ideologia partidária importa para o comportamento dos legisladores. É esperado que deputados que sejam filiados a partidos de esquerda sejam mais propensos a agir de maneira particularista, uma vez que legisladores vinculados a partidos mais à esquerda do espectro

ideológicos sejam mais nacionalistas (ou, para o propósito do trabalho, não-particularista) uma vez que estão preocupados com problemas que atingem a população como um todo e, algumas vezes, temas pós-materialistas (SHEFTER, 1994; POWELL, 2000; MELO, 2004; 2011).

Aqui, a variável *ideologia* foi construída através dos resultados da Pesquisa Legislativa Brasileira, desenvolvida por Timothy Power e Cesar Zucco (2011). Em sua operacionalização, não foram utilizadas as respostas vinculadas ao *survey*, ou seja, essa informação não se encontra a nível do candidato. Para tanto, utilizo a variável onde os autores designam a posição dos partidos políticos no espectro ideológico esquerda-direita. A escala varia de -1 a 1, sendo quanto mais próximo de -1, mais à esquerda e quanto mais próximo de 1, mais à direita. Essa variável, no entanto, apresenta 328 *missing cases*. Para lidar com esses casos, utilizei o método de imputação única através da estratégia por substituição. No entanto, ao invés da média, utilizo a mediana (0,1326) da variável a fim de abarcar as características de sua distribuição. O gráfico 1 apresenta essas informações.

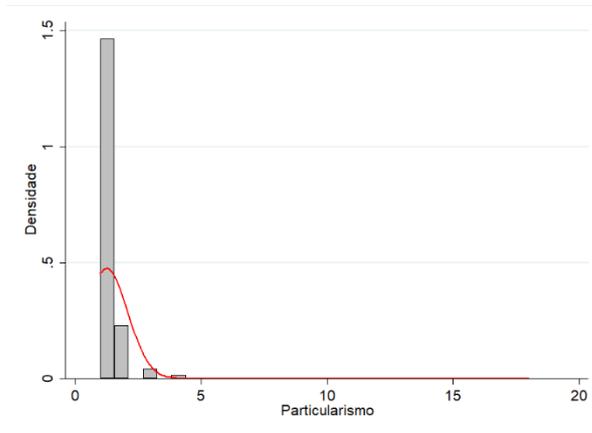
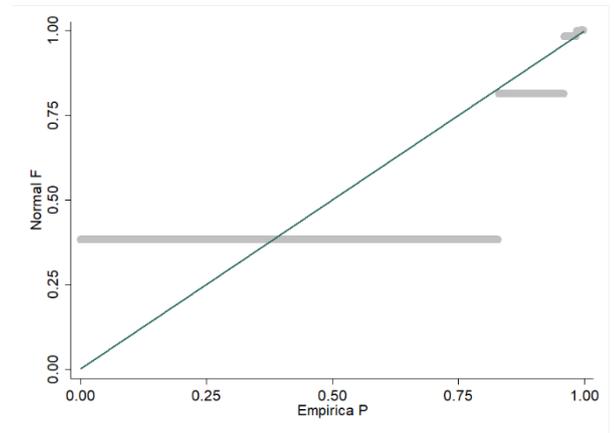
Gráfico 1 – Box plot da variável ideologia



#### 4.4 O efeito da geografia eleitoral na produção legislativa particularista: resultados do estudo empírico

Como discutido, nessa dissertação analiso o efeito da distribuição do voto na produção de projetos de lei particularistas. A variável dependente é o número de vezes em que os deputados federais propuseram projetos de lei de cunho particularista. Os gráficos 1 e 2 apresentam a distribuição da variável dependente. O primeiro deles é um histograma da sua distribuição e o segundo plota a variável dependente contra uma distribuição normal hipotética. Em ambos, pode-se identificar a não-normalidade da variável dependente, seja através de sua distribuição ou dos seus resíduos, respectivamente.

Gráfico 2 - Histograma do particularismo

Gráfico 3 – *pnorm* do particularismo

A variável particularismo tem características específicas. É uma variável discreta, que só assume números inteiros, não negativos e distribuição não-normal. Dessa forma, o modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO) não pode ser implementado, visto que seu principal pressuposto é a normalidade da variável dependente (FIGUEIREDO FILHO et al, 2011). À primeira vista, o modelo mais indicado seria o de Poisson (LONG e FREESE, 2001). Para identificar se esse modelo seria o de melhor ajuste, realizei alguns testes. O primeiro deles foi o *Pearson or Hosmer–Lemeshow goodness-of-fit test*<sup>21</sup>, onde é necessário haver parâmetro pequeno e um  $\chi^2$  não-significativo. A tabela 2 apresenta tais informações.

Tabela 2 - Teste de Pearson or Hosmer-Leshow goodnes-of-fit

<b>Deviance goodness-of-fit</b>	<b>Prob&gt;<math>\chi^2</math></b>
348.3036	1.000
<b>Pearson goodness-of-fit</b>	<b>Prob&gt;<math>\chi^2</math></b>
589.4548	1.000

Os dados passam razoavelmente nos testes. No entanto, para garantir maior confiabilidade no ajuste do modelo, realizo o teste para garantir que não há *overdispersion* nos dados: o *likelihood ratio test* (LR)<sup>22</sup>. O teste LR analisa se há *overdispersion* nos dados que serão utilizados no modelo, no parâmetro alpha. Quando alpha é igual a zero, a distribuição

<sup>21</sup> Utilizando o comando estat gof, no stata 12. Para maiores informações, ver: <https://www.stata.com/manuals13/restatgof.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

<sup>22</sup> No stata 12, o teste encontra-se no momento em que se realiza a regressão do tipo binomial negativa, com o comando nbreg. Para maiores informações, ver: <https://www.stata.com/manuals13/rlrtest.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

binominal negativa é equivalente à Poisson. Do contrário, reforça que o modelo de Poisson é inapropriado<sup>23</sup>.

**Tabela 3 - Likelihood-ratio test of alpha=0**

<b>chibar2</b>	<b>Prob&gt;=chibar2</b>
0.00	1.000

Realizados ambos os testes, confirma-se o ajuste do modelo de regressão de Poisson para os dados. No entanto, a fim de acomodar a característica de não ocorrência de zeros na variável dependente, o modelo de ajuste empregado é o Poisson de zero truncado<sup>24</sup>.

**Tabela 4 - Frequência da variável particularismo**

<b>Particularismo</b>	<b>Frequência</b>	<b>Porcentagem</b>
1	1.027	83,02
2	161	13,02
3	30	2,43
4	11	0,89
5	1	0,08
6	3	0,24
7	2	0,16
12	1	0,08
18	1	0,08

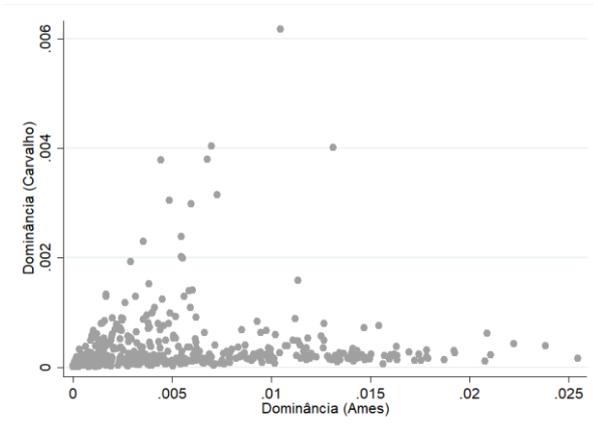
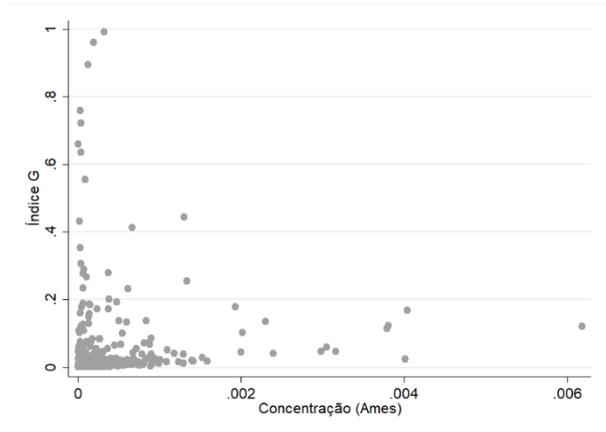
**Tabela 5 - Estatística descritiva da variável particularismo**

	<b>Obs.</b>	<b>Média</b>	<b>Variância</b>	<b>Desvio-padrão</b>
Particularismo	1237	1,253	0,70	0,840

Em termos de estatística descritiva, o valor máximo assumido pela variável ‘*particularismo*’ é 18 e o mínimo de 1. Em média, os deputados propuseram 1,25 projetos de cunho particularistas nas legislaturas analisadas. A maior parte dos deputados federais (1.027), no entanto, apresentou apenas um projeto de lei particularista. Apresenta média 1,21 e o desvio-padrão de 0,73. O deputado que mais propôs projetos particularistas foi Carlos Souza (AM), com um total de 18 projetos particularistas em 2013, seguido por Jorge Arbage (PA) que apresentou 7 projetos de cunho particularista em 1998 e 2001. As tabelas 2 e 3 resumiram essas informações.

<sup>23</sup> Para maiores informações, ver: <https://stats.idre.ucla.edu/stata/faq/how-can-i-analyze-count-data-in-stata/>. Acesso em: 21 jan. 2019.

<sup>24</sup> No stata 12, o comando utilizado é `tpoisson`. Para maiores informações, ver: <https://www.stata.com/manuals/rtpoisson.pdf>. Acesso: 21 jan. 2019.

Gráfico 4 - *Scatterplot* das especificações da dominância eleitoralGráfico 5 - *Scatterplot* das especificações da concentração eleitoral

No que diz respeito às variáveis independentes, estas são computadas para quatro diferentes eleições legislativas (1998 a 2010) e apresentadas em duas operacionalizações distintas. A primeira delas é a operacionalização clássica proposta por Barry Ames, como exposta na seção anterior, e a segunda delas é o índice G e a dominância eleitoral proposta por Carvalho (2003). Apesar de se proporem a estudar a mesma coisa, as especificações apresentam resultados bem distintos. Inclusive, a correlação entre elas não chega a ser alta, de para as 0,005 especificações de dominância e 0,165 para a concentração eleitoral. Os gráficos 5 e 6 resumizam esta informação.

**Tabela 6 - Médias das variáveis independentes**

Ano	Dominância (Carvalho)	Dominância (Ames)	Índice G	Concentração (Ames)
1998	0,00020	0,00704	0,01280	0,00020
2002	0,00033	0,00662	0,00662	0,00033
2006	0,00036	0,00673	0,02440	0,00036
2010	0,00026	0,00689	0,04314	0,00689

Esse resultado sustenta a necessidade de realizar testes com ambas as especificações, a fim de avaliar em que medida há modificação nos resultados. Vale frisar que, anteriormente, Avelino, Bidermann e Silva (2011) realizaram uma comparação baseada nas fórmulas destas formas de operacionalização. No entanto, limitaram-se à utilização de simulação. As médias de concentração e dominância diferenciam, de acordo com as diferentes maneiras de especificar. A tabela 6 apresenta as médias dos índices para os quatro anos eleitorais<sup>25</sup>. A tabela 7 apresenta os resultados dos modelos de regressão:

<sup>25</sup> Excepcionalmente nesta tabela empreguei cinco casas decimais, a fim de enfatizar a diferença entre os índices.

**Tabela 7 - Geografia eleitoral e produção particularista**

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)
Dominância (Carvalho)	-143.0 (161.1)	-38.59* (20.19)	-	-
Índice G	-0.329 (0.615)	-0.0456 (0.0642)	-	-
Dominância (Ames)	-	-	5.495 (12.04)	1.571 (1.647)
Concentração (Ames)	-	-	-159.5 (164.4)	-41.15** (19.25)
Coalizão	-0.217 (0.162)	-0.0461 (0.0636)	-0.213 (0.166)	-0.0457 (0.0637)
Ideologia	0.218 (0.271)	0.0128 (0.0507)	0.206 (0.272)	0.00964 (0.0514)
Magnitude do distrito	-0.0311* (0.0171)	-0.0148 (0.00903)	-0.0308* (0.0170)	-0.0148 (0.00902)
Número total de propostas	0.0210*** (0.00453)	0.00869* (0.00514)	0.0211*** (0.00455)	0.00870* (0.00515)
PIB (log, 2010)	0.974*** (0.286)	0.335** (0.148)	0.971*** (0.286)	0.336** (0.147)
Norte	2.392*** (0.473)	0.910*** (0.309)	2.390*** (0.471)	0.913*** (0.309)
Nordeste	0.753 (0.513)	0.377** (0.163)	0.746 (0.511)	0.378** (0.163)
Centro-Oeste	0.802** (0.394)	0.325*** (0.117)	0.800** (0.393)	0.326*** (0.116)
Sudeste	-0.146 (0.439)	0.165 (0.153)	-0.142 (0.439)	0.169 (0.153)
Constantes	-18.68*** (5.138)	-	-18.66*** (5.145)	-
Efeitos fixos	Não	Não	Sim	Sim
Obs.	1,234	1,234	1,234	1,234
Pseudo R <sup>2</sup>	0,289			

Erros robustos padronizados apresentados nos parêntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

De antemão, reforço ao leitor que foram empregados erros robustos padronizados, como recomendado por Cameron e Trivedi (2009), a fim de controlar algum tipo de violação que possa existir nas premissas do modelo. A tabela apresenta quatro modelos que diferenciam pelas especificações das variáveis independentes e os ajustes das regressões. Os dois primeiros modelos trazem, como variáveis independentes, índice G de concentração e o índice de Carvalho (2003), sendo o modelo 1 um Poisson truncado em zero e o modelo 2 apresentando efeitos fixos pelos anos. Os modelos 3 e 4, por sua vez, apresentam os índices propostos por Barry Ames (2003) como possíveis testes de robustez dos modelos e trazem os mesmos ajustes que os anteriores, sendo: o primeiro, um Poisson truncado em zero e o segundo com efeitos fixos nos anos.

No que diz respeito aos resultados, nos modelos 1 e 2 a dominância eleitoral não apresentou o sentido esperado da relação ( $\beta = +$ ) em nenhum dos dois modelos. Pelo contrário, quando controlado pelos efeitos dos anos (1998 a 2014) a relação é significativa a 0,1. Em outras palavras, quanto maior a dominância eleitoral, menor a quantidade de projetos particularistas que os deputados federais propõem. Dessa forma, portanto, frustrando a hipótese inicial da dissertação.

No que diz respeito à concentração eleitoral mensurada através do índice G, em ambos os modelos não houve o sentido esperado teoricamente da relação entre concentração e produção particularista ( $\beta = +$ ), apesar disso não se mostra significativa em nenhum deles. Em suma, não é possível afirmar, pela ausência de evidência estaticamente significativa, a relação entre concentração eleitoral e a produção legislativa. Esses resultados, em conjunto, refutam a hipótese inicial da dissertação e, de forma ampla, a apresentada pela literatura distributiva. Os gráficos 6 e 7 apresentam visualmente os resultados.

Gráfico 6 - Efeito da dominância eleitoral no número de projetos particularistas

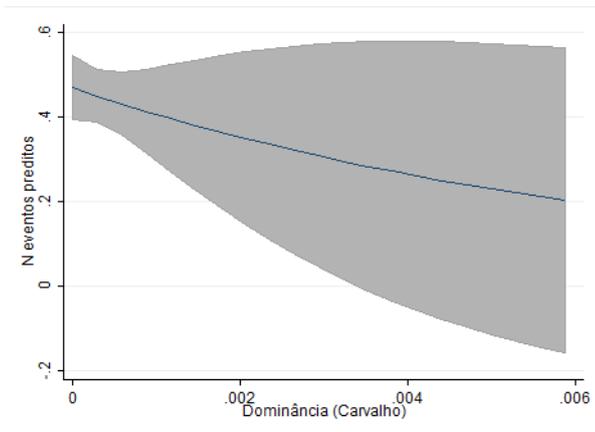
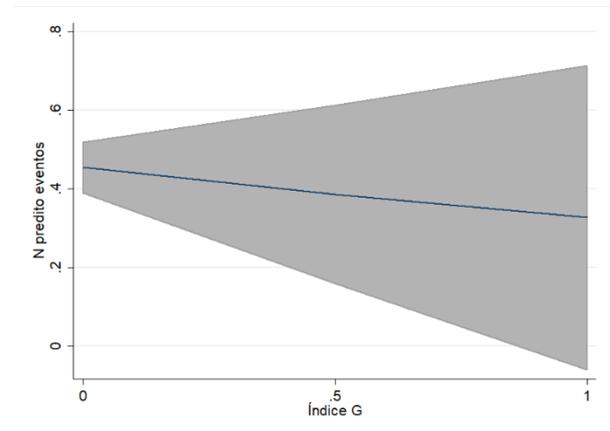


Gráfico 7 - efeito do índice G sobre o número de projetos



Os modelos 2 e 3, por sua vez, surgem como testes de robustez e trazem as especificações clássicas de Barry Ames (2003) para a concentração e dominância eleição como preditores da variável dependente. Nesses modelos, embora o efeito não seja estatisticamente significativo, a relação aparece com a direção esperada ( $\beta = +$ ). Ou seja, se fosse significativa, poderia afirmar que quanto maior a dominância eleitoral, maior a quantidade de projetos particularistas propostos pelos deputados federais. No entanto, não é possível corroborar essa hipótese.

No que diz respeito à concentração, por sua vez, a relação é contrária da esperada ( $\beta = +$ ) e, quando controlada pelos efeitos dos anos, é significativa. Em outras palavras, quanto mais concentrada for a votação do deputado federal, menor a proposição de projetos de lei de cunho particularista. Nesse sentido, tais resultados corroboram os achados da literatura: não há efeito significativo da concentração eleitoral na produção legislativa particularista. Esse resultado, portanto, também frustra a hipótese inicial da dissertação.

Em suma, não é possível fincar uma confirmação a relação entre a geografia eleitoral e a produção legislativa, pelo menos no que diz respeito aos projetos de lei apresentados entre 1998-2014. Além disso, os resultados levantam preocupação quanto à sensibilidade quanto a especificação da variável independente. Embora os indicadores de concentração apresentem resultados consistentes – o índice G e a proposta de Ames –, no que diz respeito à dominância os resultados são diametralmente opostos, embora não significativos.

Quanto às demais variáveis independentes, algumas seguem a relação esperada e outras não. Esperava-se que deputados pertencentes à coalizão apresentassem uma relação positiva, os resultados mostram o contrário embora os coeficientes sejam não-significativos em todos os modelos. A ideologia apresenta o sentido da relação esperado, embora não seja significativo - ou seja, quanto mais à direita maior a produção de projetos particularistas. A magnitude distrital apresenta o sentido da relação esperada e significativa, onde deputados pertencentes a unidades da federação com menor magnitude distrital estariam mais propícios a propor projetos particularistas. As propostas totais seguem o mesmo caminho, quem propõe mais é mais suscetível a propor particularismo, significativa a 0,01 (modelos 1 e 2) e a 0,1 (modelos 3 e 4).

O proxy do desenvolvimento da unidade da federação que o deputado representa, o PIB, traz um resultado intrigante: quanto mais rico o distrito, maior a possibilidade de propor projetos particularistas. Por fim, as regiões apresentam o resultado esperado: pertencimento à região Norte gera maior proposição de projetos particularistas, significativo a 0,01 em todos os modelos. O mesmo ocorre no Nordeste, embora só seja significativo nos modelos 3 e 4. A região Centro-Oeste apresenta um efeito positivo e consistentemente significativo a 0,01 e, por fim, a região Sudeste só apresenta efeito esperado nos modelos 1 e 2 e sempre não-significativo. Por fim, a região Sul foi omitida da análise.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> A título de teste de robustez, em anexo encontra-se uma regressão de mínimos quadrados ordinários com a especificação da variável dependente como porcentagem. Nenhum coeficiente das variáveis independentes é significativo, embora a concentração tenha apresentado o sentido esperado teoricamente ( $\beta = +$ ). Em suma, os

A tabela 8 apresenta regressões com as especificações da variável independente transformadas em logaritmo. Assim como nas apresentadas anteriormente, todos apresentam o erro robusto padronizado e trazem três especificações distintas das variáveis independentes. Os modelos 5 e 6 apresentam o índice de dominância eleitoral de Carvalho (2003) e o Índice G em logaritmo em regressões Poisson truncadas em zero e com efeitos fixos, respectivamente. Os resultados são similares aos anteriores e nenhum coeficiente apresenta significância estatística, embora a dominância apresente o sentido esperado da relação ( $\beta = +$ ).

**Tabela 8 - Teste de robustez (logaritmo e *dummy*)**

Variáveis	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Dominância (Carvalho-log)	0.0579 (0.0565)	0.000810 (0.0147)				
Índice G (log)	-0.0735 (0.0551)	-0.0138 (0.0109)				
Dominância (Ames, log)			0.0863 (0.0631)	0.0187** (0.00889)		
Concentração (Ames, log)			-0.0251 (0.0657)	-0.0160 (0.0156)		
Concentrado-dominante (Carvalho e índice G)					-0.0329 (0.141)	
Concentrado-dominante(Ames)						-0.0260 (0.158)
Coalizão	-0.206 (0.163)	-0.0447 (0.0637)	-0.199 (0.167)	-0.0442 (0.0639)	-0.219 (0.162)	-0.223 (0.161)
Ideologia	0.188 (0.259)	0.00928 (0.0504)	0.184 (0.265)	0.00807 (0.0509)	0.212 (0.272)	0.216 (0.276)
Magnitude do distrito	-0.0319* (0.0167)	-0.0148* (0.00900)	-0.0314* (0.0167)	-0.0148 (0.00900)	-0.0309* (0.0171)	-0.0309* (0.0171)
Número total de propostas	0.0213*** (0.00453)	0.00868* (0.00516)	0.0210*** (0.00447)	0.00862* (0.00515)	0.0210*** (0.00453)	0.0209*** (0.00450)
PIB (2010, log)	0.991*** (0.282)	0.337** (0.149)	0.982*** (0.282)	0.337** (0.148)	0.967*** (0.286)	0.969*** (0.286)
Norte	2.390*** (0.461)	0.907*** (0.307)	2.396*** (0.465)	0.910*** (0.309)	2.384*** (0.475)	2.387*** (0.472)
Nordeste	0.765 (0.507)	0.377** (0.163)	0.755 (0.507)	0.378** (0.163)	0.738 (0.512)	0.745 (0.513)
Centro-oeste	0.779** (0.395)	0.319*** (0.116)	0.785** (0.393)	0.321*** (0.116)	0.786** (0.396)	0.792** (0.394)
Sudeste	-0.0963 (0.441)	0.171 (0.157)	-0.108 (0.440)	0.173 (0.155)	-0.173 (0.438)	-0.178 (0.440)
Constant	-18.97*** (5.179)	-	-18.64*** (5.125)	-	-18.56*** (5.135)	-18.60*** (5.130)
Efeitos fixos	não	sim	não	sim	não	não
Obs.	1,234	1,234	1,234	1,234	1,234	1,234
Número de anos		17		17		

Erros robustos padronizados em parêntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

resultados são próximos: não é possível confirmar uma relação entre geografia do voto e produção legislativa particularista.

Já os modelos 7 e 8 trazem o logaritmo da especificação de Ames (2003) para a variável independente. Neles, a dominância apresenta o efeito positivo teoricamente esperado, embora só seja estatisticamente significativa a 0.05 quando controlado pelos anos. As especificações da concentração, no entanto, permanecem com o efeito negativo e sem significância estatística, sustentando os resultados apresentados na tabela 7.

Por fim, os modelos 9 e 10 trazem a variável independente operacionalizada de outra maneira. Aqui, foi criada uma *dummy* para identificar aqueles deputados que têm o padrão de votação concentrado-dominante. Para tanto, foi assinalado 1 para os deputados que estiveram acima da mediana tanto na concentração quanto na dominância e 0, quando não satisfaziam esse critério. De acordo com os resultados, não há evidência estatisticamente significativa para afirmar que deputados concentrados-dominantes tenham maiores incentivos para serem particularistas. Apesar da falta de significância estatística, os efeitos apresentados foram opostos aos esperados teoricamente. Dessa forma, portanto, frustrando novamente a hipótese principal do trabalho.

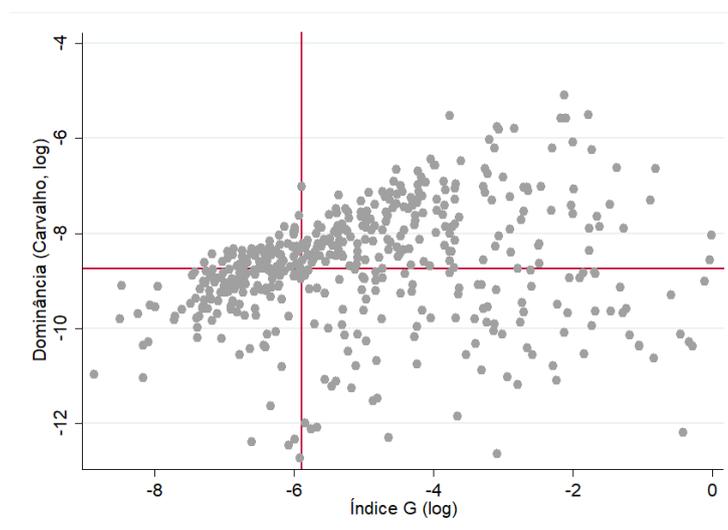
#### **4.5 Deputados concentrados-dominantes: se não particularismo, o que eles produzem?**

Conforme os resultados apresentados nos testes anteriores, não há evidência para corroborar a hipótese clássica de que deputados com o perfil de distribuição de votos concentrado-dominante apresentem projetos de cunho particularista. Com isso, surge o questionamento: se não particularismo, o que eles produzem? Esta seção, portanto, apresenta alguns dados sobre os deputados com maiores índices de concentração e dominância dentro do universo da análise.

Os casos foram escolhidos dentre aqueles que pertenciam ao primeiro quadrante na distribuição das variáveis<sup>27</sup>, ou seja, os que apresentaram maiores índices de concentração e dominância eleitoral. Esses seriam, portanto, os *mostly likely cases* a corroborar as hipóteses do trabalho. Logo, surgem as questões: quem são e o que propõem?

---

<sup>27</sup> Aqui, foi utilizada a especificação do índice G e o índice de concentração de Carvalho (2003).

Gráfico 8 - *Scatterplot* do logaritmo da dominância e da concentração

Carlos Nader, deputado federal eleito pelo estado do Rio de Janeiro na eleição de 1998 é um dos deputados que se encontra no primeiro quadrante do gráfico 8. Apesar disso, durante a 51ª legislatura, apresentou cinquenta projetos de lei, dos quais somente um apresenta características particularistas. Dentre seus projetos apresentados, estão a instituição de entrada gratuita para idosos em espetáculos artísticos culturais (PL 5767/2001), a isenção do IPI na aquisição de equipamentos para obras rodoviárias ou de infraestrutura operadas pelas prefeituras (PL 5781/2001), proibição de venda de cola de sapateiro a menores de 18 anos (PL 5860/2001), a utilização do FGTS para o pagamento de crédito estudantil (PL 6215/2002) ou, ainda, autorização de porte de arma de fogo por guardas municipais (PL 6116/2002). No projeto de lei 3068/2004, o deputado propõe a isenção do pagamento de pedágio para idosos – coincidentemente, diversas vias de acesso a capital ou cidades próximas são vias pedagiadas, nos municípios próximos a Volta Redonda, onde o deputado obteve 2.430 votos, Barra Mansa (5.684) e Barra do Piraí (4.205).

O deputado Paulo Lima, eleito pelo estado de São Paulo, também foi um daqueles que obteve altos índices de concentração e dominância nas eleições de 2002. Na legislatura 52ª legislatura, apresentou oito projetos, dentre os quais quatro foram considerados particularistas. No período utilizado para análise (1998 a 2014), o deputado apresentou um total de 104 projetos, dos quais dezesseis foram particularistas – em sua maioria, propostas de criação de escolas ou institutos agro técnicos em municípios próximos no estado de São Paulo (PL 3088/1997, 3089/1997, 6747/2006) e a renomeação do aeroporto de Guarulhos/SP (PL 4824/1998) e Congonhas (PL 3109/1997).

No âmbito dos não particularistas, o deputado propôs obrigatoriedade de exame toxicológico periódicos para policiais civis, militares e federais (PL 4443/2008), diferenciação de tarifa para consumidores atendidos pela rede de baixa tensão (PL 4746/2001) – que abarca alguns dos municípios da região de presidente prudente, onde o deputado deteve parte do eleitorado<sup>28</sup>. Além disso, apresentou um projeto de lei que institui medidas compensatórias para municípios que fossem sedes de unidades prisionais (PL 6111/2005) – considerando que há, pelo menos, cinco penitenciárias na área próximo ao município de presidente prudente, onde está concentrada a força política de Lima<sup>29</sup>. Nas eleições de 2002, por exemplo, o município de Martinópolis, sede da penitenciária Tacyan Menezes de Lucena, contribuiu com 3.789 votos, já Presidente Venceslau, sede da penitenciária Maurício Henrique Guimarães Pereira gerou um total de 4.078 votos.

Deputado por Minas Gerais na 52ª legislatura, Carlos Mota apresentou 22 projetos de lei dentre os quais apenas dois foram considerados particularistas: a autorização da criação da Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha (PL 28/19/2003) e a criação da Universidade Federal do Norte de Minas (PL 7162/2006). Entre as demais proposições, estão o projeto para instituir o documento único de pagamento de salário (PL 234/2003), propõe a obrigatoriedade de inclusão de informações metrológicas em laudos médicos (PL 1745/2003).

Além disso, propôs a instituição de um prazo de 2 anos para que o magistrado retorne à magistratura (PL 419/2003), estabelece a fiscalização do compromisso do indivíduo que adota uma criança através o comparecimento perante as autoridades (PL 3513/2004). Já o projeto de lei 5171/2005 sugere o aumento do prazo para que o trabalhador rural vá requerer aposentadoria por idade, por vinte anos. A medida beneficiaria diretamente as cidades em que o deputado obteve maior quantidade de votos, Nova Modica, Ipatinga, Rio do Prado, por exemplo, que tem na agricultura parte importante de sua economia.

O deputado Jorginho Mello, eleito pelo estado de Santa Catarina em 2010, propôs 33 projetos de lei durante a 54ª legislatura, dentre os quais cinco apresentavam características particularistas. Todos estes tinham como objetivo denominar trechos de rodovias nos municípios e Lages (PL 7626/2014, PL 7630/2014, PL 7631/2014) e Chapecó (PL 7448/2014 e PL 7507/2014). Dentre as demais propostas, estão a criação de um piso salarial para os conselheiros tutelares (PL 7779/2014), a permissão de membros da mesa diretora da Câmara

---

<sup>28</sup> Para maiores informações, ver: <http://grupoenergisa.com.br/paginas/inovacao-e-sustentabilidade/sustentabilidade/desenvolvimento-regional/universalizacao.aspx>. Acesso em: 27 jan. 2019.

<sup>29</sup> O anexo 3 apresenta a localização das penitenciárias, com *screenshot* do aplicativo Google Maps.

Municipal ao exercício da advocacia (PL 7130/2014), a inclusão de pescadores no seguro-desemprego no período de defeso (PL 6971/2014).

Ainda, propôs a obrigatoriedade de instalação de equipamento de vigilância, a exemplo de câmaras, nos estabelecimentos desportivos como estágio de futebol (PL 2648/2011) e propôs um projeto de lei que dispõe da instalação de bloqueadores de sinal de radiocomunicação nos presídios e penitenciárias (PL 5319/2013). Apesar de beneficiar a sociedade sem restringir geograficamente seus beneficiários, o projeto de lei beneficia diretamente o município de Joçaba – que mantém o Presídio Regional de Joçaba e garantiu a maior votação ao deputado nas eleições de 2010.

Com os exemplos apresentados anteriormente, surge uma questão subjacente ao trabalho e, conseqüentemente, à literatura precedente: será que estamos buscando a causalidade no local correto? Aparentemente, dada a restrição constitucional de iniciação de legislação orçamentária os deputados federais reagem. Não é que haja uma ausência de entrega de benefícios particularistas, embora seja quase estabelecido que a principal agenda dos legisladores é social (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMORIM NETO e SANTOS, 2003) e fato que a maioria da produção legislativa não tem cunho particularista, a estratégia para entrega de tais benefícios pode ser sutil e sofisticada.

Os resultados desta pequena análise qualitativa podem apresentar uma interessante contribuição para a agenda de pesquisa do tema: os deputados federais podem estar utilizando proposições de cunho não particularistas para beneficiar seu eleitorado geograficamente delimitado. Aparentemente, isso pode ocorrer através de legislações que abarquem questões que podem ser consideradas em todo o território nacional, mas que sejam latentes para o seu eleitorado específico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esse trabalho, tive o objetivo de analisar o efeito da geografia eleitoral na produção particularistas dos legisladores brasileiros, mais especificamente nas legislaturas que compreendem os anos de 1998 a 2014. Para alcançar esse objetivo, no capítulo 1 discuti a inserção e a relevância do problema em meio à sociedade. Trazendo, com isto, questões inerentes não somente à disciplina como campo de estudo, mas, também, que afetam o dia-a-dia da população, uma vez que a geração de bens direcionados pelos legisladores tem resultados em todos os brasileiros.

No capítulo 2, apresentei o debate teórico que envolve o problema da produção legislativa, em especial. De início, apresentei as vertentes teóricas que balizam os estudos legislativos pela perspectiva institucional: os modelos partidário, distributivista e informacional. Em seguida, apresentei a literatura que discute o particularismo legislativo sob o arranjo institucional brasileiro, seus questionamentos e hipóteses levantadas. Além disso, discuti a literatura que utiliza as emendas ao orçamento como *proxy* para a produção de bem particularista, a fim de identificar a produção legislativa como uma forma alternativa de análise. Por fim, trouxe a geografia do voto para o cerne do debate, adicionando-a ao modelo explicativo proposto.

No terceiro capítulo, me dediquei a apresentar de forma detalhada a operacionalização da estratégia empírica utilizada para identificar a existência de efeito da dominância eleitoral e concentração eleitoral na produção de bens particularistas na câmara dos deputados, aqui entendidos como projetos de lei. Apresentei uma nova forma de operacionalizar o particularismo legislativo, optando por uma maneira mais simples e que acessasse a característica local inerente aos projetos geograficamente direcionados: através da presença de estado e município na indexação dos projetos de lei. Para além disso, utilizo os indicadores clássicos de Barry Ames (2003) como uma primeira maneira de operacionalizar a concentração e dominância eleitoral e, ainda, o índice G – proposto para a Ciência Política por Avelino, Bidermann e Silva (2011) – e o índice de Carvalho (2003) como duas outras formas de operacionalizá-las, respectivamente.

Fazendo uso de um modelo de regressão de Poisson com ajuste de zero truncado, para abarcar as características específicas da variável dependente (particularismo), estimei o efeito da geografia do voto na produção de projetos de cunho particularistas. Os resultados, no entanto, foram mistos e, além disso, mostraram-se sensíveis à especificação das variáveis

independentes (concentração e dominância). Estes, por sua vez, não corroboraram a hipótese sustentada por mim nesta dissertação.

A concentração eleitoral apresentou direção contrária do esperado, embora somente estatisticamente significava um modelo (modelo 4, com a especificação de Ames). Entende-se, portanto, que os resultados demonstraram que a concentração eleitoral, quando o faz, exerce um efeito negativo na produção de projetos particularistas. Ou seja, quanto mais concentrado for a distribuição de votos do deputado federal, menor o número de projetos de cunho particularista que ele propõe, o que vai de encontro com a hipótese principal apresentada no trabalho.

Por outro lado, a dominância eleitoral também apresentou resultados mistos, embora mais consistentes de acordo com as especificações da variável. Só é possível identificar efeito estatisticamente significativo na produção legislativa particularista quando há a especificação e Carvalho (2003) e, mesmo assim, o efeito é negativo. Ou seja, quanto mais dominante, menor a quantidade de projetos particularistas que o deputado propõe, frustrando a hipótese principal do trabalho.

Tais resultados corroboram os achados da literatura prévia. No entanto, embora com limitações, os resultados deste trabalho pretendem contribuir com a literatura sobre o tema, propondo uma nova e mais simples operacionalização para o particularismo legislativo e testando, de forma efetiva, indicadores clássicos da literatura. Apesar disso, este trabalho está longe de apresentar resultados conclusivos e encerrar o debate sobre os dominantes do particularismo legislativo no Brasil, principalmente por ter encontrado algumas dificuldades fundamentais.

No que diz respeito aos casos analisados, há uma quantidade importantes de casos que foram imputados – principalmente na variável *ideologia* –, o que pode interferir nas estimativas e na capacidade de predição do modelo. Além disso, a análise abarca apenas quatro legislaturas que, embora apresentem um avanço quanto a pesquisas prévias, ainda é um número um tanto quanto pequeno. Uma análise de uma série temporal mais longa pode produzir resultados mais robustos.

Por último, a agenda de pesquisa continua aberta quanto à possibilidade de análise de mais legislaturas. A interação das variáveis independentes com outras variáveis explicativas poderia produzir resultados mais robustos e concretos. Além disso, características a nível do deputado federal como variáveis explicativas podem produzir inferências mais consistentes e

válidas. Sempre há espaço para novas propostas de mensuração para a concentração e dominância eleitoral e, ainda, de particularismo legislativo. Por fim, como mencionado na sessão anterior, surge uma nova possibilidade de análise através da produção legislativa não particularista.

## REFERÊNCIAS

- ACHEN, Christopher H; BARTELS; Larry M. **Democracy for realists: Why elections do not produce responsive government**. Vol. 4. Princeton University Press, 2017.
- ALMEIDA, ACIR. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. **41º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, MG, 2017.
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Os entraves da democracia no Brasil**. FGV Editora, 2003.
- AMES, Barry; BAKER, Andy; RENNO, Lucio. The Quality of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork? **Democratic Brazil revisited**, p. 107-133, 2008.
- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. Famintos por pork. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In POWER, T.; ZUCCO JR., C. (org.). **O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. The executive connection: presidentially defined factions and party discipline in Brazil. **Party Politics**, v. 7, n. 2, p. 213-234, 2001.
- \_\_\_\_\_. The inefficient secret revisited: The legislative input and output of Brazilian deputies. **Legislative Studies Quarterly**, v. 28, n. 4, p. 449-479, 2003.
- AVELINO FILHO, George. **Voto pessoal, voto regional e estratégias eleitorais: a concentração eleitoral no Brasil, 2002-2010**. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17658>. Acesso em 11 abr. 2018.
- AVELINO FILHO, George; BIDERMAN, Ciro; SILVA, Glauco. A Concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações. **Dados-Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro 54 (2), 319-347, 2011.
- \_\_\_\_\_. A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014). **Dados-Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro 59 (4), 1091-1125, 2016.
- ASHWORTH, Scott; MESQUITA, Ethan Bueno de. Delivering the goods: Legislative particularism in different electoral and institutional settings. **Journal of Politics**, v. 68, n. 1, p. 168-179, 2006.
- BAGASHKA, Tanya; CLARK, Jennifer Hayes. Electoral Rules and Legislative Particularism: Evidence from US State Legislatures. **American Political Science Review**, v. 110, n. 3, p. 441-456, 2016.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. Pork barrel efficacy: the importance of budgetary amendments and allied mayors in the election of deputies. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. Individual budget amendments spending: role of ministers, leadership positions and fiscal rules. **Revista Brasileira de Ciência Política**. N. 25, p. 47-86, 2018.
- BANFUL, A. B. Old Problems in the New Solutions? Politically Motivated Allocation of Program Benefits and the “New” Fertilizer Subsidies. **World Development**, Special Section

(pp. 1204-1270): Foreign Technology and Indigenous Innovation in the Emerging Economies. v. 39, n. 7, p. 1166–1176, 1 jul. 2011.

BERRY, Christopher R.; BURDEN, Barry C.; HOWELL, William G. The president and the distribution of federal spending. **American Political Science Review**, v. 104, n. 4, p. 783-799, 2010.

BORGES, André; PAULA, Carolina de; SILVA, Adriano da Nóbrega. Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 31-58, 2016.

BOWLER, S. Parties in Legislature : Two Competing Explanations. In : DALTONS, R. J. & WATTENBERG, M. P. **Parties Without Partisans**. New York : Oxford University, 2000.

BRACCO, E. et al. Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. **Journal of Public Economics**, v. 123, p. 78–91, 1 mar. 2015.

BRASIL. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. Série textos básicos: n. 141. Ed. 18. Brasília: Edições Câmara, 2017.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742–761, nov. 2012.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. **The personal vote: Constituency service and electoral independence**. Harvard University Press, 1987.

CÂMARA, DOS DEPUTADOS. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006a, v. 7, 2004.

CAMERON, A. Colin; TRIVEDI, Pravin K. **Microeconomics using stata**. Cambridge university press, 2009.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Editora Revan, 2003.

CARVALHO, Nelson Rojas de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos MetrÓpole** v. 11, no. 22, 2009.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinants of particularist behavior by brazilian state legislators. **Dados**, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.

CAETANO, Bruno. Executivo e legislativo na esfera local: Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo, in: **Novos Estudos CEBRAP**, nº71: p.101-125. São Paulo. 2005.

\_\_\_\_\_. Executivo e Legislativo na esfera local. **Novos Estudos Cebrap**, n. 71, p. 101-125, 2005.

CERDEIRA, P. D. C., VASCONCELLOS, F., SGANZERLA, R., CUNHA, B., CARABETTA, J., SALES, A., SCOVINO, F. **Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 32, 2009.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House** (California Series on Social Choice and Political Economy; 23). University of California Press, 1993.

CRISP, Brian; ESCOBAR-LEMMON, Maria; JONES, Bradford; JONES, Mark; TAYLOR-ROBINSON, Michelle. Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies. **The Journal of Politics**, v. 66, n. 3, p. 823-846, 2004.

DEPAUW, Sam; ANDRÉ, Audrey. **Intra-Party Competition and Constituency Representation**. In: APSA 2012 Annual Meeting Paper. 2012. August 30 - September 2, 2012. New Orleans: Louisiana.

DESPOSATO, Scott W. Legislative politics in authoritarian Brazil. **Legislative Studies Quarterly**. XXVI, 22: 87-317, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, 45(2), pp.303-344, 2002.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson, NUNES, Felipe; ROCHA, Enivaldo; SANTOS, Manuel; BATISTA, Mariana; SILVA JÚNIOR, José. O que Fazer e o que Não Fazer com a Regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011.

FLEISCHER, D. V. Concentração e dispersão eleitoral: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais, 1966-1974. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 43, 1976.

FRIED, B. J. Distributive Politics and Conditional Cash Transfers: The Case of Brazil's Bolsa Família. **World Development**, v. 40, n. 5, p. 1042–1053, 1 maio 2012.

GONÇALVES, Ricardo. **Onde agrego os votos? Contribuições à geografia eleitoral aplicada a problemas político-eleitorais** brasileiros. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Londrina, 2016.

GONZALEZ, L.; MAMONE, M. Who Distributes? Presidents, Congress, Governors, and the Politics of Distribution in Argentina and Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 4 maio 2015.

GORDON, S. C. Politicizing Agency Spending Authority: Lessons from a Bush-era Scandal. **American Political Science Review**, v. 105, n. 4, p. 717–734, nov. 2011.

INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy e ZUCCO JR, Cesar. **O Congresso Por Ele Mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011.

INDJAIAN, M. L. **Análise Preliminar da bancada federal paulista eleita pelo MDB em 1978**. São Paulo, mimeo. Relatório parcial de pesquisa apresentado à FAPESP. 1981

JAROCIŃSKA, E. Intergovernmental grants in Russia. **Economics of Transition**, v. 18, n. 2, p. 405–427, 2010.

KINZO, Maria D'Álva. A bancada federal paulista de 1986: concentração ou dispersão do voto? In: SADEK, M. T. (org.). **Eleições/1986**. São Paulo, Vértice /Idesp. 1989

KITSCHOLT, Herbert. Linkages between citizens and politicians in democratic polities. **Comparative political studies** v. 33, no. 6-7: 845-879, 2000.

KRAMON, E.; POSNER, D. N. Who Benefits from Distributive Politics? How the Outcome One Studies Affects the Answer One Gets. **Perspectives on Politics**, v. 11, n. 2, p. 461–474, jun. 2013.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. University of Michigan Press, 1991.

KRINER, Douglas L.; REEVES, Andrew. Presidential particularism and divide-the-dollar politics. **American Political Science Review**, v. 109, n. 1, p. 155-171, 2015.

LAGO, Ivann Carlos. **Conexão eleitoral: geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os deputados federais do sul do Brasil/1998-2006**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

LAMOUNIER, Bolívar. A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 7, 1982

LANCASTER, Thomas D. Electoral structures and pork barrel politics. **International Political Science Review**, v. 7, n. 1, p. 67-81, 1986.

LETÉLIER, S. et al. The political economy of regional grants in Peru. **CEPAL Review**, 2013.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, v. 37, p. 3-38, 1994.

LEMONS, Leany; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, T.; ZUCCO, C.(orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, 2005.

LIVERT, F.; GAINZA, X. Distributive politics and spatial equity: the allocation of public investment in Chile. **Regional Studies**, v. 0, n. 0, p. 1–13, 8 maio 2017.

LONG, J. S.; FREESE, J. **Regression models for categorical independent variables**. College Station, Texas. 2001.

LOPEZ, Felix; ALMEIDA, Acir. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 157-181, 2017.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

\_\_\_\_\_. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LUNA, J. P.; MARDONES, R. Targeted social policy allocations by “clean” state bureaucracies: Chile 2000–2009. **Journal of International and Comparative Social Policy**, v. 32, n. 1, p. 36–56, 2 jan. 2016.

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MAINWARING, Scott; LIÑÁN, Aníbal Pérez. Party discipline in the Brazilian constitutional congress. **Legislative studies quarterly**, p. 453-483, 1997.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. Paz e Terra, 1998.

MARTINS, C. E. A reforma do sistema eleitoral. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, pp. 141-153 1983

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MYERSON, Roger B. "Incentives to cultivate favored minorities under alternative electoral systems." **American Political Science Review** v. 87, no. 4: 856-869, 1993.

NASCIMENTO, E. O. Os Modelos da Organização Legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, Vol. 19, n. 2, 2010

NEVES, Adriano. **Geografia do voto e conexão eleitoral nas eleições de 1994 a 2006 para deputado federal no Piauí**. 2010. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí,

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Editora FGV, 2015.

PARANHOS, Ranulfo. **Conexões inglórias: responsividade e produção legislativas subnacional no Brasil**. 2014. Tese (doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife,

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados.**, vol.46, n.4, pp.735-77, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**. vol.44, n.2, pp.133-172, 2001.

\_\_\_\_\_. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, p. 425-448, 2003.

Power, T. J. (2000). Political institutions in democratic Brazil: politics as a permanent constitutional convention. In: **Democratic Brazil**, University of Pittsburgh Press.17-35.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323–334, 1 jun. 2011.

RICCI, Paolo. The content of Brazilian legislative output: national laws or pork barrel politics?. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RICCI, Paolo. **De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada**. 2004. Tese (Doutorado em ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Legislative output and electoral preferences at the Chamber of Deputies Committee for Agriculture and Rural Policy. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 19, no. 55: 107-129, 2004.

SABBAG, Gustavo Reis. Características da produção legislativa da câmara dos deputados, de 2007 a 2010. **E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados** v. 10, no. 22: 7-24, 2017.

SAMUELS, David J. The gubernatorial coattails effect: Federalism and congressional elections in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 1, p. 240-253, 2000.

\_\_\_\_\_. Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.

SAINZ-SANTAMARIA, Jaime; ANDERSON, Sarah E. The electoral politics of disaster preparedness. **Risk, Hazards & Crisis in Public Policy**, v. 4, n. 4, p. 234-249, 2013.

SANTOS, F. (1998). Novas e velhas verdades sobre a organização da legislativa e as democracias. **Dados**, Vol. 41, n.4.

SANTOS, Fabiano. “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”, **Dados**, vol. 40, (3): 465-492, 1997.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 2008.

SAUGO, J. F. Geografia do voto e conexão eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994-2006, 2007.

SHARAFUTDINOVA, Gulnaz; TUROVSKY, Rostislav. "The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities." **Post-Soviet Affairs**, n 33, no. 2: 161-175, 2017.

SILVA, Patrick. O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. Texto para discussão. **Centro de Estudos da Metrópole**, São Paulo: 1-25, 2011.

SHUGART, Matthew Soberg. Presidentialism, parliamentarism, and the provision of collective goods in less-developed countries. **Constitutional Political Economy**, v. 10, n. 1, p. 53-88, 1999.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, Matthew Sjøberg; VALDINI, Melody Ellis; SUOMINEN, Kati. Looking for locals: Voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 437-449, 2005.

SPÁČ, P. For the Game, for the Loyal Partisans: Distribution of Sport Grants in Slovakia. **Central European Journal of Public Policy**, v. 10, n. 1, p. 12–21, 2016.

STOKES, Susan C; DUNNING, Thad; NAZARENO, Marcelo; BRUSCO, Valeria. **Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics**. Cambridge University Press, 2013.

TAVARES, Danilo. **Localismo na câmara dos deputados: evolução e efeitos sobre a atividade legislativa**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; DIAZ, Christopher. Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. **Comparative Political Studies** v. 32, no. 5: 589-625, 1999.

TAYLOR, A. J. Does Presidential Primary and Caucus Order Affect Policy? Evidence from Federal Procurement Spending. **Political Research Quarterly**, v. 63, n. 2, p. 398–409, 1 jun. 2010.

TIMMONS, J. F.; BROID, D. The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 43, n. 4, p. 551–579, 1 out. 2013.

TOMIO, Fabrício Ricardo de L.; RICCI, Paolo. **Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais**. 6º Encontro da ABCP- Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, 2008.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas et al. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembléias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 193-217, 2012.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 3, 2014.

WEINGAST, Barry R. A rational choice perspective on congressional norms. **American Journal of Political Science**, p. 245-262, 1979.

WILSON, J. Quinn. **American government: institutions and policies**. Lexington MA, DC: Heath & Co, 1983.

## ANEXO A - PARTIDOS GOVERNISTAS E DA OPOSIÇÃO, POR GABINETE-ANO (1989-2016)

Partidos governistas e da oposição, por gabinete-ano (1989-2016)

Gabinete-ano	Início	Base do governo	Oposição
JS89	06/10/88	PMDB-PFL	PDS-PDT-PT-PCB-PSB-PSDB-PCdoB
FC90	15/03/90	PRN-PFL-PDS-PTB-PL-PDC	PDT-PT-PMDB-PCB-PSB-PSDB-PCdoB
FC91/92	01/02/91	PRN-PFL-PDS-PTB-PL-PDC-PTR	PDT-PT-PMDB-PCB-PSB-PSDB-PCdoB
FC91/92	13/04/92	PRN-PFL-PDS-PTB-PL-PDC-PTR	PDT-PT-PMDB-PCB-PSB-PSDB-PCdoB
IF92/93	01/10/92	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PSB	PDS-PDT-PT-PSC-PL-PRN-PCdoB
IF92/93	05/04/93	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PSB-PP	PDS-PDT-PT-PSC-PL-PRN-PCdoB
IF93/94	19/08/93	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP	PDT-PT-PSC-PL-PRN-PCdoB-PSB
FH95	01/01/95	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP	PPR-PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB
FH95	04/05/95	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP-PPR	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB
FH96	07/05/96	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB
FH97	01/02/97	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB
FH98	07/04/98	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PDT-PT-PPS-PSB-PCdoB
FH99	01/01/99	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PDT-PT-PL-PPS-PSB-PCdoB
FH00	24/08/00	PSDB-PFL-PMDB-PPB	PDT-PT-PL-PPS-PSB-PCdoB
FH01	01/02/01	PSDB-PFL-PMDB-PPB	PDT-PT-PL-PPS-PSB-PCdoB
FH02	06/03/02	PSDB-PMDB-PPB	PDT-PT-PL-PPS-PSB-PCdoB
LS03a	01/01/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	PP-PMDB-PFL-PSDB
LS03a	16/05/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV-PP	PFL-PSDB
LS03b	28/05/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV-PP-PMDB	PFL-PSDB
LS03b	13/12/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PP-PMDB	PFL-PSDB
LS04	23/01/04	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PP-PMDB	PFL-PSDB
LS05a	12/12/04	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PP-PMDB	PFL-PSDB-PPS
LS05a	20/05/05	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	PFL-PSDB-PPS
LS05b	22/07/05	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	PFL-PSDB-PPS-PSOL
LS06	01/02/06	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	PFL-PSDB-PPS-PSOL
LS07	01/01/07	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PV-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL
LS08	01/02/08	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PV-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL
LS09	01/02/09	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PV-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL
LS10	11/03/10	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL
DR11	01/01/11	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PRB-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
DR12	01/03/12	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PRB-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
DR13	01/02/13	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PRB-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
DR14	01/10/13	PT-PR-PCdoB-PTB-PMDB-PP-PDT-PRB-PSC-PROS	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
DR14	13/03/14	PT-PR-PCdoB-PTB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
DR14	28/06/14	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
DR15	01/01/15	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS-PSD-PTB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV-PSC-SDD
DR15	19/03/15	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS-PSD-PTB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV-PSC-SDD
DR16	02/10/15	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS-PSD-PTB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV-PSC-SDD
DR16	17/03/16*	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PROS-PSD-PTB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV-PSC-SDD
MT16	12/05/16	PMDB-PSDB-DEM-PP-PR-PSD-PTB-PRB-PSB-PPS-SDD	PDT-PT-PSOL-PCdoB

Fonte: Acir Almeida (2018).

**ANEXO B - REGRESSÃO DE MÍNIMOS QUADRADOS ORDINÁRIOS COM  
ESPECIFICAÇÃO DA VARIÁVEL DEPENDENTE COMO PORCENTAGEM DE  
PROPOSTAS PARTICULARISTAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS**

Variáveis	(1) Modelo 1	(3) Modelo 3	(2) Modelo 2	(4) Modelo 4
Índice G	6.555 (12.10)	7.379 (10.67)		
Dominância (Carvalho)	-3,469 (2,242)	-782.8 (1,970)		
Coalizão	7.509*** (2.102)	3.009 (1.926)	7.539*** (2.100)	3.002 (1.925)
Ideologia	4.372 (3.075)	7.927*** (2.803)	4.518 (3.110)	8.258*** (2.830)
Magnitude do distrito	0.218 (0.200)	-0.514*** (0.193)	0.216 (0.200)	-0.513*** (0.193)
PIB (log, 2010)	-7.021** (3.381)	4.123 (3.313)	-6.985** (3.379)	4.035 (3.314)
Norte	omitida	23.36*** (7.084)	omitida	23.12*** (7.086)
Nordeste	-6.354 (4.985)	15.80** (6.345)	-6.276 (4.988)	15.75** (6.344)
Centro-oeste	-3.692 (7.387)	9.260 (6.728)	-3.684 (7.390)	9.131 (6.726)
Sudeste	-7.624 (6.389)	19.20*** (6.188)	-7.762 (6.394)	18.84*** (6.199)
Sul	-7.858 (7.762)	omitida	-7.861 (7.764)	omitida
Concentração (Ames)			-3,243 (2,220)	-450.3 (1,950)
Dominância (Ames)			-85.93 (199.2)	-178.6 (172.9)
Constant	183.4*** (55.99)	-12.89 (59.20)	183.6*** (56.08)	-9.586 (59.31)
Obs.	1,234	1,234	1,234	1,234
R <sup>2</sup>	0.044	0.221	0.044	0.222
Número de anos		17		17

Erros padronizados em parentêsis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**ANEXO C – SCREENSHOT DO MAPA COM A LOCALIDADE DAS  
PENITENCIÁRIAS NO INTERIOR DE SÃO PAULO**

