



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

NATACHA CHABALIN FERRAZ

**QUEM PLANTA, COLHE: Produção Legislativa da Comissão de Agropecuária nos
Governos Lula**

RECIFE

2019

NATACHA CHABALIN FERRAZ

QUEM PLANTA, COLHE: Produção Legislativa da Comissão de Agropecuária nos Governos Lula

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial a obtenção do título de Doutorado em Ciência Política. Área de concentração: Democracia e Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha

RECIFE
2019

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

F381q Ferraz, Natacha Chabalin.
Quem planta, colhe : produção legislativa da Comissão de Agropecuária nos Governos Lula / Natacha Chabalin Ferraz. – 2019.
179 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências.

1. Ciência Política. 2. Poder legislativo. 3. Comissões parlamentares. 4. Brasil – Política e governo – 2003-2010. I. Rocha, Enivaldo Carvalho da (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2021-077)

NATACHA CHABALIN FERRAZ

QUEM PLANTA, COLHE: Produção Legislativa da Comissão de Agropecuária nos Governos Lula

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutorado em Ciência Política. Área de concentração: Democracia e Instituições.

Aprovada em: 27/02/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Mariana Batista (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco – Centro de Educação Colégio Aplicação

Prof^o. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Examinador Externo)
Universidade Federal de Minas Gerais

Aos meus avós, Alexandre Chabalin e Maria Trepack Chabalin (in memória), pelo incentivo, mesmo que inconsciente, aos estudos.

A minha mãe, Nina Chabalin, pelo apoio e cuidados, comigo e Miguel.

E, aos meus amores, Leomir Lemos dos Santos e Miguel Chabalin Ferraz Lemos dos Santos, pelo sentido que deram a minha vida pessoal, acadêmica e profissional, a ponto de insistir em lutar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a CAPES, pelo apoio institucional e financeiro, em especial projetos de DINTER, que possibilitou meu desenvolvimento pessoal, profissional e acadêmico, e a produção deste trabalho; ao professor Enivaldo Carvalho da Rocha, meu orientador, pelo apoio, atenção e credibilidade, em mim e na proposta de estruturação e execução deste projeto.

A professora Mariana Batista, pela paciência, ajuda e conselhos em momentos de dúvida e desespero.

A professora Gabriela Tarouco, pelas valiosas contribuições no momento de qualificação, que foi um choque de realidade necessário para um percurso difícil, porém, exequível.

Agradeço a todos os professores do Departamento de Ciência Política da UFPE, pelas contribuições diretas e indiretas, que despertaram em mim o processo de amadurecimento acadêmico necessário para a realização deste trabalho. E, aos funcionários do Programa, com carinho especial a D. Zezinha, Jussara e ao Daniel, que se mostraram sempre dispostos a ajudar, na forma institucionalmente correta.

Agradeço a todos os colegas e amigos da pós-graduação, pelas conversas, apoio, debate, considerações, risadas e incentivo em perseguir um projeto de pesquisa, principalmente em uma jornada tão difícil e insegura que é o processo de criação e execução da pesquisa, em especial, aos amigos Arlan Montelares e Augusta Teixeira.

As amigas e colaboradoras do coração, Mariana Palhares, bolsista de financiamento particular, babá da bagunça do Miguel e candidata a nora, pela colaboração no levantamento de dados; e Josiene Silva, minha revisora, porém, não apenas de linguagem, mas também revisora de fé, apoio e perseverança na vida e em momentos de dificuldade. Gratidão por cada ação e palavra de apoio e ajuda.

Aos amigos de antes e além da pós, que trouxeram a leveza e tranquilidade nos momentos de estresse, e que tiveram sempre uma ingênua visão de que eu conseguiria de alguma forma terminar: Luciele, Maike, Felipe, Milena, Ivany, Andreia, Sílvia, Rosimeire, Dejenana, Seuline, Aline, Juliana, Danilo, Márcia, Elen, Ramón, Karla, Profa Felicia, e Silverli, meu muito obrigada.

A minha família original, que me conduziu, incentivou e apoiou, mesmo quando vocês não compreendiam as exigências da pós-graduação, sempre estiveram ao meu lado, ainda que

eu estivesse ausente: vô Alexandre, mãe Nina, sobrinhos traquinas (Heloíse, Pedro, Maria Antônia, Maitê e Esther) e demais familiares.

Aos meus familiares derivados da jornada acadêmica, meu pai do coração, e orientador, Enivaldo Rocha, meu segundo agradecimento, por sempre acreditar em mim, e desejar sempre que eu percebesse e trilhasse meu caminho na pós-graduação. Em um ambiente tão exigente e muitas vezes frio, é o ser mais generoso e acolhedor que encontrei, uma luz orientadora em um universo tão duro. A você e sua família, que se tornaram minha família de coração, minha eterna gratidão e amizade.

E, as razões e sentido da minha vida, meu pretão e meu pretinho, Leomir Lemos dos Santos e Miguel Chabalin Ferraz Lemos dos Santos, marido e filho, que assim como o projeto, nasceram na pós-graduação, e me resgataram de um momento de sombras da minha vida, onde eu mesma já tinha perdido o sentido e a vontade por mim. Vocês não só me resgataram, como me deram um novo olhar e motivação para viver. E sempre que podem, me levam para longe deste insensato mundo, me fazendo renascer e perseverar em muitas coisas, principalmente na vida, no amor e na família. Eu amo vocês, e finalmente os momentos de ausência, de uma maneira ou de outra, chegarão ao fim. Foi por vocês, é por vocês e sempre será por vocês.

A todos que direta e indiretamente contribuíram para minha formação acadêmica, e para a execução e conclusão deste trabalho.

Gratidão a todos, por tudo.

As centenas de horas de estudo dedicadas a uma pesquisa servirão apenas como uma pequena peça para montar um quebra-cabeça gigante. O valor de seu estudo será determinado pela forma como ele se adequa aos esforços empreendidos por outros pesquisadores no passado e pelas perguntas que os seus achados deixam para pesquisas futuras (Cooper, 1998)

RESUMO

Qual a relação entre padrão de distribuição parlamentar e perfil da produção legislativa na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) nos governos Lula (2003-2010)? O principal objetivo principal desse trabalho foi mapear e explorar de maneira descritiva a produção legislativa da CAPADR. O argumento central defendido no trabalho considerou que partidos políticos possuem grande influência sobre o processo legislativo de duas formas: na seleção de relatores e na ocupação da presidência. A hipótese do trabalho procurou verificar se a produção legislativa da CAPADR é caracterizada pela concentração em temas que se relacionam com os problemas enfrentados pelo setor agropecuário. A principal contribuição do trabalho está em fornecer evidências empíricas que sustentem a ideia que o Poder Legislativo se esforçou na apreciação de matérias de grande importância socioeconômica. Os resultados do trabalho apontaram que parlamentares de oposição possuem maiores chances de serem relatores na Comissão, e que os trabalhos na CAPADR se concentram na aprovação de projetos de leis que versam sobre crédito rural e normas de exportação, que são uma das áreas temáticas que mais afetam o desempenho do setor agropecuário desde a abertura comercial ocorrida na década de 90.

Palavras-chave: Estudos legislativos. Comissões parlamentares. Processo legislativo. Produção legislativa.

ABSTRACT

What is the relationship between the pattern of parliamentary distribution and the profile of legislative production in the Committee on Agriculture, Livestock, Supply and Rural Development (CAPADR) in the Lula governments (2003-2010)? The main objective of this work was to map and explore in a descriptive way the legislative production of the CAPADR. The central argument defended in the paper considered that political parties have great influence on the legislative process in two ways: in the selection of rapporteurs and in the occupation of the presidency. The hypothesis of the work sought to verify if the legislative production of the CAPADR is characterized by the concentration in themes that are related to the problems faced by the agricultural sector. The main contribution of the work is to provide empirical evidence to support the idea that the Legislative Power has made efforts in the appreciation of matters of great socioeconomic importance. The results of the study pointed out that opposition parliamentarians have a better chance of being rapporteurs in the Commission, and that the work in CAPADR focuses on approving bills on rural credit and export regulations, which are one of the most important thematic areas that affect the performance of the agricultural sector since the commercial opening in the 1990s.

Keywords: Legislative studies. Parliamentary committees. Legislative process. Legislative production.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Palavras-chave mais recorrentes	54
Figura 2 - Rede de artigos por gênero	55
Figura 3 - Rede bipartida de artigos	57
Figura 4 - Surgimento do Novo Institucionalismo	68
Figura 5 - Institucionalismo da Escolha Racional	78
Figura 6 - Teorema da Impossibilidade.....	79
Figura 7 - Teorema de McKelvey (1976).....	79
Figura 8 - Equação Fundamental da Política.....	84
Figura 9 - Esquema teórico.....	92
Figura 10 - Peso das Variáveis Explicativas dos Modelos de Arena Executivo-Legislativo.	102
Figura 11- Motivações do comportamento parlamentar.....	103
Figura 12 - Peso das Variáveis Explicativas nos Modelos de Arena Eleitoral.....	104
Figura 13 - Seleção de Relatores	111
Figura 14 - Profissões mais autodeclaradas na CAPADR.....	121
Figura 15 - Processo Legislativo de Lei Ordinária.....	144
Figura 16 - Tipos de Proposições	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de artigos publicados por periódicos.....	39
Gráfico 2 - Quantidade de artigos publicados por <i>Qualis</i>	41
Gráfico 3 - Quantidade de artigos publicados por UF.....	42
Gráfico 4 - Quantidade de artigos publicados no tempo	43
Gráfico 5 - Quantidade de artigos publicados por Instituições	44
Gráfico 6 - Tipo de autoria por produção	45
Gráfico 7 - Tipo de autoria por número de autores	46
Gráfico 8 - Tipo de autoria por número de autor no tempo.....	47
Gráfico 9 - Quantidade de páginas por produção	48
Gráfico 10 - Tipo de trabalhos por produção	49
Gráfico 11 - Tipo de método por produção	50
Gráfico 12 – Foco analítico das produções	51
Gráfico 13 - Principais áreas de pesquisas	52
Gráfico 14 - Principais subáreas de pesquisas.....	53
Gráfico 15 - <i>Degree</i> de cada autor na rede.....	56
Gráfico 16 – Distribuição de relatorias.....	115
Gráfico 17 – Distribuição parlamentar na CAPADR por gênero.....	118
Gráfico 18 - Distribuição parlamentar na CAPADR por escolaridade	119
Gráfico 19 - Distribuição parlamentar na CAPADR por profissão.....	120
Gráfico 20 - Distribuição parlamentar na CAPADR por partido	122
Gráfico 21 - Distribuição parlamentar na CAPADR por partido/ano	123
Gráfico 22 - Distribuição parlamentar na CAPADR por UF	124
Gráfico 23 - Distribuição parlamentar na CAPADR por deputado.....	127
Gráfico 24 - Distribuição das preferências dos deputados	128
Gráfico 25 – Posicionamento político dos deputados	129
Gráfico 26 – Deputados selecionados para relatoria	131
Gráfico 27 - Partidos dos deputados selecionados para relatoria	132
Gráfico 28- Frequência dos Projetos de Lei por ano trabalhados na CAPADR.....	149
Gráfico 29 - Frequência dos Projetos de Lei por ano trabalhados na CAPADR na linha do tempo	150
Gráfico 30 – Frequência dos Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por Poder	151
Gráfico 31 - Frequência dos Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por Poder	152

Gráfico 32 – Frequência da duração de vida dos Projetos de Lei apreciados pela CAPADR até sua situação em 31/12/2018	154
Gráfico 33 – Projetos de Lei que passaram pela CAPADR por UF	155
Gráfico 34 – Projetos de Lei que passaram pela CAPADR por Nível de Ensino dos Proponentes	156
Gráfico 35 – Projetos de Lei que passaram pela CAPADR por Gênero	157
Gráfico 36 - Projetos de Lei que foram apreciados pela CAPADR por Partido Político.....	159

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Leis que regem os estudos bibliométricos.....	33
Quadro 2 - Classificação dos periódicos CAPES (2018), quadriênio (2013-2016).....	38
Quadro 3 - Síntese das diretrizes metodológicas do Comportamentalismo	66
Quadro 4 - Comparação entre paradigmas teóricos	69
Quadro 5 - Papel das comissões segundo o neoinstitucionalismo.....	81
Quadro 6 – Prerrogativas dos atores legislativos para a composição dos cargos-órgãos da Câmara dos Deputados	101
Quadro 7 – Classificação dos presidentes da CAPADR por ano	118
Quadro 8 – Modelo e características das principais formas de agricultura brasileira	140
Quadro 9 – Prazos das comissões.....	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatística descritiva dos dados	117
Tabela 2- Sugestão dos pareceres dos relatores.....	130
Tabela 3 - Ajuste de um modelo ZIP para quantidade de relatorias.....	133
Tabela 4- Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por situação final na Comissão - N e (%)	148
Tabela 5 – Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por tipo de tramitação	153
Tabela 6 – Projetos de Lei que passaram pela CAPADR por Ano e Partido Político.....	160
Tabela 7 - Conteúdos dos Projetos de Lei encaminhados à CAPADR por ano	162
Tabela 8 – Conteúdos dos Projetos de Lei encaminhados à CAPADR por Partido.....	165
Tabela 9 – Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por situação final - N e (%).....	167
Tabela 10 – Posição do relator e decisão final da comissão.....	170

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	PERFIL E PADRÃO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL	22
2.1	Estudos Legislativos: Um Esclarecimento	24
2.2	Análise Quantitativa da Produção Acadêmica	28
2.2.1	Revisão Sistemática da Literatura	28
2.2.2	Bibliometria	31
2.2.3	Análise de Redes Sociais (ARS)	34
2.3	Metodologia	36
2.4	Resultados	39
2.5	Conclusão	58
3	OS NOVOS INSTITUCIONALISMO E ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL	61
3.1	O Surgimento do Novo Institucionalismo	64
3.2	O Novo Institucionalismo: o problema da integração teórica	71
3.2.1	Institucionalismo Sociológico	72
3.2.3	Institucionalismo Histórico	75
3.2.3	Institucionalismo da Escola Racional	77
3.3	Estudos Legislativos no Brasil: Revisitação Teórica	82
3.3.1	Presidencialismo de Coalizão	84
3.3.2	Organização Legislativa e Comportamento Legislativo	88
3.4	Conclusão	93
4	PADRÃO DA DISTRIBUIÇÃO PARLAMENTAR E SELEÇÃO DE RELATÓRES NA CAPADR	95
4.1	Sistema de Comissões e Partidos	96
4.2	Seleção de Relatores: Informação e incerteza	106
4.3	Metodologia	114
4.4	Resultados	117
4.4.1	Distribuição Parlamentar	117
4.4.2	Seleção de Relatores	130
4.5	Conclusão	134
5	ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CAPADR	

	(2003-2010)	135
5.1	A CAPADR e a crise da agropecuária	136
5.2	Sistema de comissões: Estrutura e Funcionamento	141
5.3	Metodologia	146
5.4	Resultados	147
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
	REFERÊNCIAS	173

1 INTRODUÇÃO

Qual a relação entre padrão de distribuição parlamentar e perfil da produção legislativa na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) nos governos Lula (2003-2010)? Em outros termos, em que medida mudanças observadas na composição parlamentar da CAPADR influencia os resultados políticos? Para responder essa questão, o trabalho defende a ideia que partidos políticos são importantes elementos para explicar o perfil da produção legislativa da temática agropecuária no Brasil, através do papel que os presidentes das comissões possuem sobre o processo legislativo, especialmente sobre a seleção de relatores de projetos de leis que se relacionam com a crise do agropecuário.

O estudo sobre a produção legislativa é um tema canônico dentro da área pesquisa que compreende os estudos legislativos. A análise sobre o produto final do processo legislativo desperta o interesse não apenas das ciências sociais, em especial a ciência política, mas de várias áreas do conhecimento, tornando o tema um campo de estudo interdisciplinar e multidisciplinar.

A aprovação de um projeto de lei, isto é, seu *status* final é a cristalização de um conjunto de interações entre vários atores políticos de várias instâncias decisórias, que compreendemos pelo termo de processo legislativo no Congresso.

Estudiosos sobre o tema colocam que a aprovação de um projeto lei deve considerar algumas variáveis explicativas, por exemplo, tipo de tramitação, origem, área temática, etc. Considerando as relações entre duas unidades básicas à explicação científica no campo da ciência política: atores (ação), instituições (estruturas) e resultados (políticas), no campo legislativo, comissões são pensadas como instituições básicas na explicação da forma que os constrangimentos e incentivos estruturais definem as interações sociais, e como elas *podem e devem* ocorrer.

Sob a óptica da agência, parlamentares e partidos são elementos endógenos que carregam motivações e agem segundo tais motivações no campo legislativo. Enquanto que as políticas são pensadas como o resultado final da interação entre atores e instituições ao longo do processo legislativo.

O estudo sobre o sistema de comissões a partir do desenvolvimento do novo institucionalismo, em especial o da escolha racional, se tornou relevante para o desenvolvimento dos estudos legislativos norte-americanos na forma que procurou explicar o comportamento legislativo. Esse fato rendeu a confecção de três correntes teóricas para explicar a organização legislativas e o comportamento parlamentar, tendo como eixo explicativo a importância do papel das comissões para a explicação processo decisório.

Figueiredo e Limongi (1999) apresentaram um trabalho seminal sobre o funcionamento do Congresso brasileiro que deu sustentação a defesa da importância dos partidos políticos na explicação do comportamento legislativo. Devido a ampliação das prerrogativas legais e institucionais do Executivo pós-constituição de 88, os autores forneceram evidências empíricas e argumentos teóricos que ressaltam importância do Executivo para a compreensão e funcionamento do sistema político do Brasil devido as suas prerrogativas institucionais. E por outro lado, colocaram em evidência a forma que partidos políticos são responsáveis em solucionar problemas de ação coletiva no Congresso.

O resultado de vários estudos na área de estudos legislativos consagrou a caracterização dentro da literatura especializada como um país de sistema de governo baseado no presidencialismo de coalizão, que é um arranjo institucional caracterizado pela adoção de multipartidarismo, federalismo, sistema eleitoral e proporcional de lista aberta, que coloca a governabilidade, isto é, a condução de governo ligada à formação de coalizões partidárias, semelhante ao que ocorre em regime parlamentarista, através da distribuição de cargos no governo para os partidos membros da coalizão governista.

Aliado a existência do presidencialismo de coalizão no Brasil, a literatura especializada apresentou três explicações para o funcionamento da organização legislativa, e com isso das comissões, entendidas como comitês especializados na produção e apreciação de políticas públicas.

Para alguns estudiosos da linha distributivistas, comissões são arenas de trocas e acordos entre políticos no que tangem a políticas que visam transferir benefícios para seus redutos eleitorais; para estudiosos da linha partidária, comissões exercem o papel de mecanismo estratégico para que partidos implementem seus objetivos políticos através da atuação parlamentar. E por fim, para autores informacionais comissões são arenas decisórias, orientadas aos trabalhos internos, voltada para a produção de informações, que, em teoria, diminuiriam os custos de transação entre os agentes e trariam melhorias a qualidade das políticas públicas produzidas.

O trabalho proposto parte da suposição que parlamentares possuem motivações variadas na forma que atuam no Congresso Nacional, porém, estão sujeitos a constrangimentos e incentivos seletivos dos partidos políticos e da própria organização legislativa. A ideia defendida no trabalho considera que deputados federais possuem interesses sobre políticas de seu perfil, enquanto que partidos possuem prerrogativas que ampliam seu poder na Câmara dos Deputado.

Em relação à produção legislativa na área da agropecuária, partidos controlam o fluxo dos trabalhos legislativos, e definem a agenda legislativa sobre a temática agrícola através da presidência das comissões permanentes e da seleção dos relatores. Primeiro, partidos podem procurar estar mais informados sobre as consequências das escolhas institucionais feitas no campo das políticas públicas. E segundo, partidos e políticos podem possuir demandas próprias sobre políticas específicas, e por isso, procuram canalizar seus esforços no processo legislativo para executar seus objetivos. Em suma, possuir informações pode ser importante para os partidos, em especial, os partidos que não são da base governista.

Nesse sentido, a hipótese central do trabalho, considerando que comissões são órgãos especializados em políticas públicas, e que relatores podem ser pensados como agentes informacionais, conforme apontaram Santos e Almeida (2005). Sob a orientação do partido, o presidente da comissão quando não for membro da coalizão de governo terá, em teoria, menores incentivos para selecionar relatores que são membros do cartel legislativo do governo. Desse modo na CAPADR, a escolha de relatores por parte do presidente da comissão aumenta na medida que o parlamentar se aproximar do posicionamento político do presidente e seja mais informativo, ou seja, parlamentares com perfil oposicionista (contrário ao programa de governo) e com maior instrução possuem maiores probabilidades de serem designados como relatores.

O argumento da hipótese é sustentado pelo fato de a seleção do presidente da comissão obedecer a critérios representativos majoritários, e a composição da comissão obedece à critérios proporcionais. Desse modo, o presidente representa, em maior ou menor grau, as preferências do deputado mediano da comissão.

A comissão, como corpo colegiado, ao apreciar pode alterar, rejeitar ou aprovar o parecer do relator e conteúdo (parcial ou total) do projeto de lei. Nesse sentido, a qualidade da produção legislativa da comissão, através da apreciação dos projetos de leis, depende da qualidade da informação apresentada pela relatoria, pois, os projetos de leis que versam sobre o setor agropecuário possuem peso e impactos substantivos na economia do país.

Então, o que justificaria mais um trabalho sobre o Legislativo brasileiro, especificamente sobre o perfil da produção legislativa da CAPADR? Algumas respostas podem esboçar as motivações do presente trabalho.

A primeira resposta, considera a ideia por trás termo “quem planta, colhe”, faz referência as motivações dos deputados sobre determinadas áreas e temas no campo das políticas públicas. Existe uma lacuna teórica, pouca explorada nos estudos sobre comportamento legislativo, essa lacuna consiste no fato que a maioria dos estudos sobre o

Legislativo brasileiro partirem de premissas teóricas das perspectivas distributivistas e partidárias, dando pouca importância a variáveis relevantes segundo a perspectiva informacional. Nesse caso, parte da contribuição empírica está em problematizar mais sobre em que medida a produção legislativa oferece subsídios e elementos explicativos para esclarecer as motivações do comportamento parlamentar individual.

A segunda resposta considerada é de natureza empírica. Há ainda poucos trabalhos científicos que tratam sobre a produção legislativa, o trabalho produzido por Ricci e Lemos (2004) sobre a produção legislativa da CAPADR apontou para resultados que atestaram uma alta produtividade e ativismo da comissão em projetos de leis de temas de políticas setoriais nacionais e locais nos governos FHC. Esse fato, causou estranheza no que diz respeito as motivações dos parlamentares na comissão e o tipo de natureza da agenda do Legislativo sobre o tema.

Essas duas perguntas orientaram os questionamentos presente nesse trabalho no que se relaciona sobre em que medida o perfil da produção legislativa da CAPADR se manteve nos governos Lula, que foi caracterizado por um período de ascensão de um partido historicamente de esquerda ao poder, e a elaboração e implementação de políticas sociais no campo e na cidade, além de uma nova postura sobre agropecuária e a geração de incentivos para agricultura familiar. Ademais, por ser um período de prosperidade econômica ocorrida mesmo em um cenário de crise econômica de 2008. Antes da crise do *subprime* a própria CAPADR se manteve crítica e dura em relação às várias atitudes do Executivo em relação ao interesse do setor econômico no campo político. Essas críticas que dominaram a agenda da CAPADR naquele ano sob o título de “crise relativa à agropecuária brasileira” durante algumas sessões de audiências públicas¹ e no relatório de atividades anual 2005².

Naquele ano, ficou claro não apenas a posição política da comissão em relação aos “*descasos do presidente da república*”, mas também suas pautas tradicionais voltadas para a solução da crise da agropecuária que se alastrava a décadas, e em que medida o Legislativo colocava na agenda da comissão a apreciação de projetos de leis que se relacionavam com alguns instrumentos de políticas agrícolas³ poderiam se tornar remédios importantes para os problemas enfrentados pelo agronegócio.

¹ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/documentos/notas-taquigraficas/notas-taquigraficas-2005/nt27042005a.pdf>

² http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16002/Relatorio_atividades_CAPADR_2005.pdf?sequencia=1

³ Em especial o crédito rural e subsídios fiscais.

Nesse sentido, o trabalho proposto procura gerar novas evidências que identifiquem a influência dos partidos políticos na produção legislativa, e em que medida, o comportamento político possui motivações no campo das políticas. O estudo sobre o perfil da produção legislativa da CAPADR irá identificar quais pautas e áreas temáticas configuraram a agenda do Legislativo sobre a agropecuária. Além disso, procura-se demonstrar como no campo legislativo o Executivo se mostrou presente e atuou segundo sua agenda.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho foi estruturado em quatro partes ou capítulos. O primeiro capítulo procurou apresentar uma revisão sistemática da produção acadêmica sobre estudos legislativos em períodos recentes a partir de uma abordagem quantitativa.

O segundo capítulo apresenta e discute o referencial teórico utilizado no trabalho a partir da teoria neoinstitucionalista que está no desenvolvimento dos estudos legislativos. Esse capítulo buscou apresentar alguns conceitos e explicações relevantes para se compreender o funcionamento do sistema político brasileiro pós-88.

O terceiro capítulo procura mapear e explorar através de análise descritiva o padrão de distribuição parlamentar da CAPADR durante os governos Lula, além de propor identificar que variáveis explicativas aumentam a probabilidade de um deputado ser selecionado relator de um projeto de lei na comissão.

O quarto capítulo procura apresentar e explorar através da análise descritiva o perfil da produção legislativa da comissão, além de propor verificar em quais áreas temáticas de acordo com a classificação de Ricci e Lemos (2004) a produção legislativa se concentrou. O capítulo também procurou verificar empiricamente se a sugestão do parecer do relator geralmente é aprovada pela comissão e quais as condições necessárias e suficientes para um projeto de lei seja transformada em lei, alterando o *status quo*.

2 PERFIL E PADRÃO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL

Os estudos legislativos podem ser considerados, dentro de sua multiplicidade e complexidade, uma área de pesquisa interdisciplinar que conecta subcampos de estudo da Ciência Política e outras disciplinas das Ciências Sociais. Deste modo, os estudos endereçados à temática dos estudos legislativos compreendem um conjunto de produções e eventos, científicos e acadêmicos, de diferentes formas e padrões, por exemplo, livros, artigos, apresentações, seminários, etc.

Os artigos científicos são relevantes porque propõem debates, produção e difusão do conhecimento especializado sobre uma determinada temática que está inserida dentro de diferentes áreas de estudos e suas subáreas, além de poder ser considerado um importante meio de comunicação entre pesquisadores (ALVARADO, 1984). Sendo assim, o fenômeno da publicação de artigos científicos por partes de pesquisadores não apenas permite a caracterização de uma área de estudo, mas permite identificar tendências e diferentes formas de relações entre pesquisadores e estabelecimentos de ensinos.

As relações construídas entre pesquisadores indicam não apenas o papel de interdependências entre as partes que produzem o conhecimento, mas definem a construção da agenda de pesquisa sobre o tema abordado, e quais autores podem ser considerados centrais dentro daquela área, isto é, atores que definem *o que, como e porque* estudar aquele fenômeno dentro daquele campo de estudo.

Um campo de estudo consiste num ambiente de tensões e competição, porque no campo científico revistas possuem diferentes graus de reconhecimento institucional, relevância social e contribuição para o acúmulo do conhecimento. No caso brasileiro, publicações em relação aos autores podem ter diferentes pesos, porque os artigos pertencem a diferentes periódicos que são estratificados de maneira indireta de acordo com a qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação, que são indexados através de procedimentos desenvolvidos pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) com o título de *qualis*⁴.

Desta forma, artigos publicados em periódicos *qualis* A1, possuem maior relevância no campo acadêmico do que artigos publicados em periódicos *qualis* B3. E, como resultado,

⁴ Para mais informações sobre *qualis*, ver Barata (2016).

estabelecimentos de ensino superior e pesquisadores não são apenas incentivos a produzirem artigos de alta qualidade, mas competem para tal.

A análise de publicações por parte dos pesquisadores em periódicos indexados na *qualis* permite observar a estrutura intelectual das publicações acadêmicas, assim como o perfil e padrão da produção acadêmicas de um tema de estudo específico que é de interesse da comunidade científica.

Atualmente existe uma proliferação de estudos bibliométricos desenvolvidos sobre temas dos mais variados no Brasil, tais como: *Accountability*, Administração, Avaliação da qualidade dos serviços bancários, Contabilidade Gerencial, Controladoria, Estratégia, Finanças, *Franchising*, Gestão de pessoas, Identidade organizacional, Inovação, *Marketing*, Sustentabilidade ambiental, Teoria institucional, etc. (RIBEIRO, 2014, p. 12), tais estudos têm proporcionado contribuições sobre o panorama, perfil e desenvolvimento da literatura acadêmica.

Em relação aos estudos legislativos, apesar das produções existentes, as pesquisas de revisão de literatura, qualitativas e quantitativas, que atendam escopo de contribuição e formato bibliométricos são escassas (ARAÚJO; SILVA, 2012; FREITAS; VASQUEZ, 2017; LIMONGI, 1994; SANTOS, 2008).

Ao considerar a aplicação de estudos bibliométricos sobre estudos legislativos, há poucos trabalhos de revisão sistemática da literatura ou análise bibliométrica que são baseados em uma proposta de analisar o padrão da produção científica a partir de uma abordagem quantitativa. É possível apresentar os trabalhos de Paranhos (2014) e Paranhos et al. (2014) que propuseram uma revisão sistemática de literatura a partir de uma visão quantitativa, utilizando técnicas bibliométricas e estatísticas, ao invés das revisões de literatura tradicionais caracterizados com trabalhos mais qualitativos/narrativos.

Este capítulo procura produzir informações sobre a produção acadêmica a respeito dos estudos legislativos apresentando uma análise quantitativa da literatura acadêmica, através dos principais periódicos nacionais da área de Ciência Política e Relações Internacionais (quadriênio 2013-2016), durante o período de 2009 a 2017.

Duas justificativas embasaram a importância de se analisar a produção acadêmica sobre os estudos legislativos. Em primeiro lugar, justifica-se pela possibilidade de explorar, mapear e identificar pesquisadores de diferentes áreas de estudos que ajudam a construir o campo de estudos sobre o Legislativo nacional, e como eles definem que subáreas da agenda de pesquisa estão mais desenvolvidas.

Em segundo lugar, dada a escassez de trabalhos de natureza bibliométrica sobre os estudos legislativos, o estudo fornece novas evidências empíricas sobre a produção acadêmica nacional sobre o tema. Além de contribuir para uma melhor compreensão de indicadores, técnicas matemáticas e estatísticas aplicadas em análises bibliométricas.

Em termos metodológicos, para atingir o objetivo do capítulo, o trabalho utilizou-se de técnicas de estatística descritiva, análise bibliométrica e análise de rede sociais (ARS) em uma base de dados de 171 artigos que possuem *qualis* atribuídos à área de Ciência Política e Relações Internacionais (quadriênio 2013-2016), durante o período de 2009 a 2017, e a base de dados da *Scielo*⁵ (*Scientific Electronic Library Online*) integrado à plataforma do *WoS*⁶ (*Web of Science*).

Em termos substantivos, o trabalho se preocupou essencialmente em explorar e analisar as publicações sobre os estudos legislativos desenvolvidos em periódicos nacionais. E teve como foco estudos que foram publicados em periódicos científicos brasileiros, tendo como pano de fundo a importância da produção e comunicação entre pesquisadores para desenvolvimento da agenda da pesquisa sobre o tema investigado.

O capítulo está dividido em cinco seções. A primeira seção procura apresentar, discutir e caracterizar o campo de estudo que compreendem os Estudos Legislativos. A segunda seção apresenta e discute o referencial teórico. Na seção seguinte é apresentado como o desenho de pesquisa foi elaborado, enquanto na quarta seção são apresentados os principais resultados dos trabalhos proposto. Por último, a seção apresenta as conclusões do capítulo.

Os resultados apresentados no trabalho indicam que a rede de autoria de produção acadêmica apresenta baixa densidade e grupos formados por autores, geralmente do mesmo sexo, e com alto *degree* (influência) na rede.

Deste modo, o estudo proposto procurou apresentar de maneira mais clara qual a estrutura de produção acadêmica dos estudos legislativos; esperamos que o material levantado aqui sirva para novas pesquisas e reflexões acerca do tema através de uma análise mais sistemática com uma maior quantidade de dados e técnicas bibliométricas.

2.1 Estudos Legislativos: Um Esclarecimento

O estudo do Poder Legislativo, em suas diferentes formas e versões, até pelo menos como entendemos hoje, é parte fundamental para se compreender a própria construção da

⁵ Disponível em: www.scielo.org/

⁶ Disponível em: <https://login.webofknowledge.com>

ciência política norte-americana. Inácio e Rennó (2009) apontam que podemos então caracterizar a área de estudo da ciência política Pós-Segunda Guerra se mesclando a dois grandes campos de estudo, de um lado os estudos sobre a própria instituição legislativa (o Congresso), e por outro lado, os estudos sobre comportamento eleitoral.

Há algumas razões externas e internas ao campo acadêmico que tornaram possíveis os estudos sobre o Legislativo norte-americano terem se desenvolvido e se plasmado em vários trabalhos que não apenas se limitaram ao estudo do Congresso, mas considerado um campo de estudo diversificado que busca explicar a essência da democracia na América do Norte.

A primeira razão, diz respeito ao fato que no final da Segunda Guerra Mundial, na América Latina alguns regimes autoritários tenderam a entrar em colapso e queda. Esse fenômeno, fomentou o interesse de muitos cientistas sociais, em especial, cientistas políticos a desenvolver uma agenda de pesquisa voltada para a explicação do funcionamento das casas legislativas e do comportamento dos congressistas em diferentes contextos. Dessa maneira, compreendemos a primeira premissa que está no núcleo teórico dos estudos legislativos, a análise dos estudos legislativos é intrinsecamente comparativa (INÁCIO; RENNÓ, 2009).

A segunda razão considera a transformação do paradigma teórico no campo da ciência política na década de 50 do século passado. Essa transformação pode ser explicada através do processo de formalização da Ciência Política, que teve como seu principal divulgador William H. Riker, cientista político formado em Harvard e criador do termo “teoria política positiva” e na relação umbilical entre economia e ciência política, mais precisamente, na influência da Teoria da Escolha Racional (TER) a partir do uso de modelos formais extraídos da economia para a interpretação de fenômenos políticos.

Quando Riker (1962) publica *The Theory of Political Coalitions*, outros autores já esboçavam e produziam alguns trabalhos utilizando modelos formais dentro de análises de fenômeno políticos, importados da economia para a Ciência Política, por exemplo, Downs (1957) e, posteriormente, a partir de Mancur Olson (1965) a análises econômicas de fenômenos políticos tornaram-se mais efetiva no campo acadêmico.

Outra razão favorável à expansão dos estudos legislativos nos EUA, na década de 70 se deu especialmente devido a mudanças no paradigma científico, no *mainstream*, da ciência política, caracterizado pelo retorno da importância das instituições como variáveis explicativas do fenômenos políticos, pelo movimento teórico que comumente ficou conhecido como neoinstitucionalismo ou novo institucionalismo (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1998; NASCIMENTO, 2009; PERES, 2008).

Esse fenômeno está diretamente relacionado com a competição existente entre marxismo, pluralismo e institucionalistas na ciência política, que proporcionou um terreno fértil para uma releitura teórica do papel dos mecanismos institucionais sobre os resultados políticos. Nesse sentido, o novo institucionalismo pode ser compreendido como uma reação às limitações das explicações do comportamentalismo, e do velho institucionalismo formalista.

O resultado do movimento neoinstitucionalista provocou o surgimento de três correntes teóricas dentro das ciências sociais como um todo, a saber: a primeira, o novo institucionalismo histórico, que se desenvolveu em contraposição às limitações do enfoque estrutural-funcionalista dominante nas décadas de 60 e 70, que se confundia com a história das instituições políticas.

A segunda corrente, o novo institucionalismo sociológico, que surgiu no quadro da teoria das organizações, a partir do fim dos anos 70, no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático), e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207).

E, a terceira e última corrente, o novo institucionalismo da escolha racional, que se originou nos finais da década de 70, a partir de estudos sobre o comportamento dos parlamentares do congresso norte-americano.

No Brasil, estudos legislativos se desenvolveram na década de 90, em torno do projeto Terra Incógnita, a partir dos estudos da CEBRAP, que consistiu em vários estudos sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1997a). Esses estudos tinham como *background* questões mais abrangentes, envolvendo debates em torno da consolidação da democracia na América Latina, isto é devido porque nas décadas de 1980 e 1990, a agenda de pesquisa em política comparada foi ditada pelos estudos sobre as transições entre regimes políticos.

A definição da área de estudo do Brasil não pode ser compreendida como uma simples incorporação dos modelos advindos do novo institucionalismo da escolha racional. No Brasil, a área de estudo tornou-se mais ampla, e extrapolou os estudos que se interessavam exclusivamente pelo Poder Legislativo. Os estudos legislativos no Brasil dialogam diretamente com a ciência política comparada em relação às questões que envolvem a consolidação da democracia e sua qualidade.

Os estudos legislativos ao extrapolarem a dimensão meramente restrita ao estudo sobre o funcionamento do Congresso brasileiro, foram de encontro a um debate sobre a própria

qualidade e futuro do regime democrático. Eles reavaliaram os diagnósticos pessimistas sobre a engenharia institucional brasileira, as condições de governabilidade e as limitações analítico-explicativas do novo institucionalismo para o estudo do Congresso brasileiro, e discutiram metodologias em várias subáreas da Ciência Política, que naquele período foram marcadas por uma visão normativa e pessimista sobre os governos em transição.

Neste caso, os estudos sobre a relação entre Executivo-Legislativo, comportamento legislativo, carreiras políticas, entre outros, começaram a ganhar autonomia em relação aos estudos dominantes na área, por exemplo: sistema eleitoral. Nessa lógica, a configuração da área de estudos legislativos a partir de meados do anos 1980, emergiu de um profícuo debate acerca da matriz institucional brasileira, que teve como epicentro os efeitos dessa matriz sobre a estabilidade política do país (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p. 19).

No Brasil, a constituição de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados. Primeiramente, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Em segundo lugar, o desenvolvimento de novas relações entre Executivo e Legislativo, que não eram previstas pelos modelos "puros" da literatura especializada no momento.

Da incorporação feita pela ciência política do quadro teórico neoinstitucionalista, suas adaptações e produções, quais revisões da literatura foram feitas sobre a temática?

Em relação às revisões sobre estudos legislativos, há poucos trabalhos que procuram apresentar um *overview* da literatura em termos teóricos e metodológicos. Além do trabalho seminal de Limongi (1994), que propôs discutir e apresentar as bases teóricas e metodológicas que fundamentam os estudos legislativos. O trabalho de Santos (2008), propôs ir mais a fundo e dissecar os modelos e desenhos analíticos desenvolvidos pelos os estudiosos que estão por trás dos estudos legislativos, sendo possível classificar os estudos legislativos através de variáveis dependentes e independentes, e como são operacionalizadas. E mais recente, Inácio e Rennó (2009), procuraram apresentar o perfil da produção dos estudos legislativos, que caracteristicamente ainda se concentram em algumas temáticas específicas.

Outro trabalho que merece ser citado foi desenvolvido por Araújo e Silva (2012) que discutiu pontos relevantes presentes nas abordagens sobre a relação entre Legislativo e o Executivo no Brasil, identificou que apesar de haver bastantes estudos relevantes sobre os partidos políticos, as comissões parlamentares, produção legislativa, há porém, uma

necessidade da agenda de pesquisa propor estudar mais relações e dimensões importantes dos processos legislativos que caracterizam o funcionamento do Congresso brasileiro.

2.2 Análise Quantitativa da Produção Acadêmica

A necessidade de apresentar de maneira detalhada o estado da arte de uma disciplina, ou mesmo em qual direção se caminha os principais estudos de uma área de pesquisa ou campo de estudo, é tarefa fundamental e necessária para a atividade científica.

Nas ciências sociais, em especial na ciência política, as revisões de literatura na área se caracterizam em sua maioria por serem do tipo narrativa-literária e pouco sistematizada. Soares (2006) aponta que esse fato é um dos elementos que compõem o calcanhar metodológico da ciência política no Brasil, a rejeição por parte da maioria dos estudos de métodos e técnicas quantitativas, afastando assim o padrão ouro de produção científica (JANZ, 2015) e caracterizada pela replicabilidade, maior transparência dos resultados e maior sistematização do conhecimento produzido (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

A ideia subjacente a proposta de executar uma análise quantitativa da produção acadêmica de um determinado tema ou área de conhecimento, considera que a utilização de uma abordagem quantitativa é capaz de reunir e sintetizar um conjunto de informações sobre a literatura em forma de dados descritivos, que auxiliem a compreensão do atual estágio do conhecimento de um determinado problema de pesquisa, e verificar de maneira empírica tendência na produção científica em dois níveis: periódicos e pesquisadores.

2.2.1 Revisão Sistemática da Literatura

Uma revisão sistemática é uma forma de pesquisa que utiliza como fonte de dados a literatura sobre determinado tema (SAMPAIO; MANCINI, 2007). As revisões sistemáticas são particularmente úteis para integrar as informações de um conjunto de estudos realizados a partir de dados bibliográficos.

Como técnica de pesquisa bibliográfica, a revisão sistemática de literatura pode ser melhor compreendida em oposição a outro tipo de pesquisa bibliográfica, como a revisão de literatura tradicional ou narrativa. A revisão de literatura narrativa é caracterizada pelas características: a) não utilização de critérios sistemáticos de busca e não interpretação crítica dos dados; b) não procura esgotar as fontes de informações alternativas disponíveis; c) não possui critérios e procedimentos robustos e exaustivos de busca; d) a seleção dos estudos (casos)

e a interpretação das informações estão mais propensos à vieses de subjetividade do pesquisador; e, e) sendo comumente utilizadas em fundamentações teóricas de trabalhos acadêmicos.

A principal consequência com o uso de revisão narrativa é a irreplicabilidade desse tipo de trabalho, na medida em que, mesmo utilizando as mesmas referências bibliográficas sobre o tema, outro pesquisador pode chegar a conclusões totalmente diferentes (PARANHOS, 2014, p. 31).

Em contrapartida, a revisão sistemática da literatura fornece elementos que podem corroborar de maneira positiva para os desenvolvimentos de estudos que apliquem técnicas estatísticas mais sofisticadas, que permitem verificar e testar hipóteses, além de explorar melhor padrões subjacentes que a mente humana é capaz de diagnosticar com precisão estrutural, e relações latentes entre as variáveis utilizadas e casos observados.

Ela pode ser considerada um procedimento metodológico que condensa uma determinada quantidade de informações sobre um determinado tema, área ou campo de estudo específico, porém, sua maior vantagem é o aumento da objetividade das revisões de literatura, reduzindo possíveis vieses subjetivos que atuam, geralmente, prejudicando a qualidade dos resultados.

Antes de iniciar uma revisão sistemática, três etapas precisam ser consideradas, quais sejam: definir o objetivo da revisão, identificar a literatura e selecionar os estudos possíveis de serem incluídos. Essas etapas preliminares são importantes, uma vez que auxiliam os pesquisadores a adequar a pergunta norteadora da revisão com base na informação disponível sobre o tema de interesse (SAMPAIO; MANCINI, 2007, p. 85).

Considerando os trabalhos desenvolvidos por Paranhos (2014), Paranhos et. al (2014), Figueiredo Filho et. al (2014) e Sampaio e Mancini (2007), para a elaboração e aplicação adequada de uma revisão sistemática da literatura, as seguintes etapas devem ser satisfeitas:

- a) Formulação do problema de pesquisa: de maneira clara e concisa uma revisão sistemática parte de uma questão de pesquisa. Pois, um dos principais objetivos de um trabalho científico é descrever de maneira detalha os fenômenos a serem explicados. Uma questão de pesquisa formulada adequadamente apresenta de maneira clara a definição de variáveis e quais relações ou associações se esperam delas no trabalho.
- b) Coleta de dados em bases de dados: Essa etapa é bastante importante porque o pesquisador deve ser parcimonioso. É necessário que o pesquisador defina quais instrumentos e bases de dados foram consultados no momento da coleta de dados,

e deve-se dar bastante atenção em não deixar artigos relevantes de lado. Outra questão importante está em escolher entre trabalhar com a população ou amostras. Em geral, amostras são mais baratas e rápidas de coletar (FIGUEIREDO et al., 2014).

- c) Coleta de informações das observações: se tratando de revisões sistemáticas, cada observação representa um artigo de um determinado periódico, que varia no tempo e espaço. Os critérios de inclusão e exclusão são definidos com base na pergunta que norteia a revisão, tempo de busca apropriado (e.g. 5 anos), população-alvo (e.g. adulto, criança, atleta), intervenções, mensuração dos desfechos de interesse, critério metodológico, idioma, tipo de estudo, entre outros (SAMPAIO; MANCINI, 2007, p. 86). Nessa etapa é importante definir que palavras chaves são relevantes nas buscas, e quais variáveis serão observadas e irão compor o banco de dados. Além de apresentar quais instrumentos ou softwares estatísticos foram utilizados, e os critérios que influenciaram ainda mais a seleção dos casos, por exemplo, listar apenas artigos de periódicos com *qualis* em um determinado período de tempo.
- d) Revisão, seleção e avaliação da qualidade dos estudos: Sampaio e Mancini (2007) consideram que a qualidade de uma revisão sistemática depende da validade dos estudos incluídos nela. Essa etapa requer que o pesquisador tenha a capacidade de avaliar criticamente se o conjunto de dados são adequados, e que possuem uma estrutura analisável para os objetivos do trabalho. Por exemplo, seria inadequado o pesquisador incluir um estudo que propõe criar uma teoria geral a partir de uma amostra bastante pequena, ou um estudo desconexo com a temática estudada.
- e) Análise e síntese dos resultados: Essa etapa é por sinal a que o pesquisador deve compreender que cada método e técnica trabalha juntos para atingir o objetivo da pesquisa proposta. Em termos práticos, a validade dos resultados produzidos e apresentados devem considerar três pressupostos: (1) os achados individuais de pesquisa que serão agregados de forma cumulativa, devem analisar a mesma questão de pesquisa; (2) os testes individuais que serão acumulados, devem ser independentes, e (3) o pesquisador deve acreditar que os resultados de cada estudo são válidos (COOPER, 2010 apud; FIGUEIREDO et al., 2014). Nessa etapa, o pesquisador pode utilizar estatística descritiva, verificação de testes de hipóteses em determinados tipos de distribuições de dados através da rejeição ou não rejeição da hipótese nula do respectivo teste. E, como veremos mais adiante, caso o trabalho

seja uma análise bibliométrica, ele pode utilizar técnicas próprias da bibliometria e também da análise de redes.

- f) Interpretação dos resultados: A interpretação dos resultados deve considerar dois pontos importantes, que estão relacionados com qualquer trabalho científico: primeiro, o trabalho é capaz de produzir de maneira válida descrições e inferências causais sobre o fenômeno estudado. Segundo, ao término da revisão sistemática espera-se que os resultados possam, e devam ser interpretados à luz da produção científica sobre o tema ou fenômenos, e seja capaz de elucidar algumas questões, ou apresentar novos questionamentos.
- g) Apresentação dos achados da pesquisa: uma etapa não menos importante de uma revisão sistemática, os resultados do trabalho devem ser apresentados de maneira transparente, e de preferência sendo publicados para que a comunidade acadêmica avalie a qualidade do estudo.

2.2.2 Bibliometria

Inicialmente, Pritchard (1969) elaborou o termo bibliometria no final da década de 60, para definir a aplicação de métodos quantitativos (estatísticos e matemáticos) na análise de trabalhos no campo da literatura.

Com o desenvolvimento de várias áreas de estudo no campo científico, a bibliometria sofreu algumas mudanças ao longo de três décadas. Na década de 1970, o termo bibliometria significou representar uma área de estudo, considerando a existência dos estudos bibliométricos. Depois, na década de 1980, o termo bibliometria designava então uma disciplina. E por fim, na década de 1990 a bibliometria constituía um conjunto de técnicas e procedimentos de análise de informações de trabalhos científicos para várias ciências, inclusive as ciências sociais (RIBEIRO, 2014).

Um dos pressupostos básicos que fundamentam os estudos bibliométricos é considerar que o conhecimento de uma área pode ser sintetizado e representado empiricamente por meio da produção científica (CHUEKE; AMATUCCI, 2015). Esse fato considera que a produção científica de uma determinada área ou campo de estudo pode ser analisada através da análise quantitativa de artigos, citações e periódicos.

Os artigos são importantes objetos, porque são responsáveis por sintetizar e estabelecer um diálogo contínuo entre os pesquisadores, e caracterizar uma determinada agenda de pesquisa; uma técnica bastante difundida nos estudos sobre produção acadêmica é a meta-

análise⁷. Araújo (2015) argumenta que a análise de citação é uma das abordagens mais recorrentes das pesquisas bibliométricas, porém, é uma abordagem que é apenas capaz de captar a parte formal da comunidade acadêmica.

De maneira complementar, os estudos bibliométricos também estudam a produção de uma determinada área de conhecimento através de periódicos, a fim de produzirem indicadores que sejam capazes de explicar e caracterizar melhor o fenômeno estudado, através da criação de indicadores e índices próprios da bibliometria.

É importante enfatizar que a criação de indicadores bibliométricos não está isenta de influência da subjetividade do pesquisador, porém, essa influência é menor devido à utilização de métodos quantitativos. Os indicadores são úteis para avaliar não apenas a atividade científica e tecnológica, eles também são partes importantes para a transparência e elaboração de políticas públicas voltada para incentivos e financiamento de pesquisas.

Há vários tipos de indicadores bibliométricos; alguns indicadores procuram verificar a qualidade e atividade científica, o impacto das publicações, e as relações e associações temáticas. Para Vosgerau e Romanowski (2014), esses indicadores dariam origem às diversas variáveis contabilizadas nos estudos bibliométricos, por exemplo, a quantidade de artigos publicados, números de páginas, autoria, colaboração, quantidade de autores, sexo, vínculo institucional, distribuição espacial, quantidade de citações, etc.

A produção de indicadores tornou-se uma realidade devido aos avanços tecnológicos⁸ e esforços, em especial Lotka (1926) e de vários estudiosos, para o desenvolvimento da análise bibliométrica, que culminou na construção de três indicadores, apresentados no quadro abaixo, que são bastante utilizados pela disciplina: a Lei de Lotka, Lei de Bradford e Lei de Zipf (RIBEIRO, 2014, p. 3).

⁷ Para mais informações sobre essa técnica, ver Figueiredo Filho (2014).

⁸ Sobre esse aspecto vale ressaltar a importância da utilização de softwares de análise estatística nos estudos bibliométricos. Para mais informações, ver Oliveira e Grácio (2008).

Quadro 1 - Leis que regem os estudos bibliométricos

Leis	Medida	Critério	Objetivo principal
Lei de Bradford	Grau de atração do periódico	Reputação do periódico	Identificar os periódicos mais relevantes, e que dão maior vazão a um tema em específico.
Lei de Zipf	Frequência de palavras-chave	Lista ordenada de temas	Estimar os temas mais recorrentes relacionados a um campo de conhecimento.
Lei de Lotka	Produtividade autor Critério	Tamanho- frequência	Levantar o impacto da produção de um autor numa área de conhecimento.

Fonte: Chueke e Amatucci (2015).

A Lei de Lotka, ou Lei do Quadrado Inverso, estabelece que o cálculo da produtividade dos pesquisadores pode ser feito através de um modelo de distribuição de frequência dos diversos pesquisadores em um determinado conjunto de artigo. A Lei de Lotka pode ser calculada de acordo com a fórmula abaixo. Em que, a_n representa o número de autores com n artigos, a_1 representa o número de autores que publicaram apenas um artigo, c representa o coeficiente de lotka (aproximadamente 2) e n^c representa ao número de artigos.

$$a_n = a_1 \cdot \frac{1}{n^c} \quad (1)$$

A lei de Lotka afirma que a produtividade é considerada na forma em que diferentes autores contribuem para o aperfeiçoamento do conhecimento científico. Uma importante contribuição dessa lei está em verificar a afirmação que o número de pesquisadores que fazem n contribuições num determinado campo do conhecimento científico é, aproximadamente, $\frac{1}{n^2}$ daqueles que fazem um só aporte, e que a proporção daqueles que fazem uma única contribuição é de mais ou menos 60% (ALVARADO, 1984 *apud* RIBEIRO, 2014, p. 3).

A Lei de Bradford ou Lei de Dispersão, fornece através da mensuração da produtividade dos periódicos identificar áreas de dispersão (concentração) de temas a partir de um mesmo conjunto de periódicos. O cálculo para se identificar a dispersão é feita da seguinte forma: os periódicos devem ser listados com o número de artigos de cada um, em ordem decrescente, com soma parcial. O total de artigos deve ser somado e dividido por três; o grupo que tiver mais artigos, até o total de 1/3 dos artigos, é o “núcleo” daquele assunto. O segundo e o terceiro grupo são as extensões. A razão do número de periódicos em qualquer zona pelo

número de periódicos na zona precedente é chamada “multiplicador de Bradford” (Bm): à medida que o número de zonas for aumentando, o Bm diminuirá (ARAÚJO, 2006, p. 15).

A Lei de Zipf, também ou Lei do Mínimo Esforço, procura mensurar a quantidade de vezes em termos em vários tipos documentos. Esse exercício constrói uma lista ordenada de termos sobre um determinado assunto. Essa lei se baseia na importância que o primeiro termo possui para o segundo, e assim sucessivamente.

Em suma, considerando a produção científica, a lei Lotka procura evidenciar que um número pequeno de autores produz muitos e muitos autores produzem pouco, porém, a proporção da produção dos pequenos grupos autores se iguala a produção do grupo muitos autores. A lei Bradford procura evidenciar que a produção através de periódicos tende a concentrar em pouco. Enquanto a lei de Zipf procura evidenciar que a correlação entre o número de palavras diferentes e a frequência de seu uso consiste em uma regularidade sob a forma de tipo específico de distribuição de frequências.

2.2.3 Análise de Redes Sociais (ARS)

Qual a relação entre análise de redes sociais e bibliometria? Para responder essa questão, primeiro é necessário explicar o que é a análise de redes.

A ARS consiste numa abordagem oriunda das ciências sociais, em especial a sociologia, que é formada por um conjunto de ferramentas (técnicas) que possibilitam à pesquisa explicar as relações de interdependência entre atores e grupos de atores através do tratamento quantitativo de dados qualitativos⁹.

Há duas unidades básicas na ARS: nós da rede social e suas ligações. Nesse sentido, a ARS procura explicar de maneira relacional como as interações entre os atores (nós ou vértices) são capazes de construir elementos mais complexos que constituem diferentes tipos de ligações (laços ou arestas) que pode ser representada por gráficos ou redes.

Ao considerar que uma rede social é formada por um conjunto de atores e suas ligações, no campo dos estudos bibliométrico é possível examinar a produção de artigos em um determinado campo de conhecimento, procurando explorar e identificar padrões, comunidades de pesquisadores e periódicos relevantes para o desenvolvimento do saber científico. Além do

⁹ Esse tratamento quantitativo é baseado principalmente pela sociometria através de técnicas estatísticas e teoria dos grafos. Para mais informações, ver Vaz (2009)

mais, a análise de redes se relaciona com os estudos bibliométricos dando base teórica e metodológica em estudos sobre (co)autoria e análise de citações.

Uma rede pode ser analisada de acordo com duas características primárias: centralidade e densidade. Nesse sentido, a ARS fornece indicadores bastantes uteis quando aplicados à uma revisão sistemática de literatura.

Um dos principais indicadores que permite mensurar o potencial de determinados atores, que podem compor uma ou várias redes sociais, é o índice de centralidade. Esse indicador define a posição dos atores e sua relevância para o conjunto das relações constituídas. Dependendo da posição ocupada por um indivíduo na rede, maiores serão suas oportunidades para se conectar dentro desta rede e, como desdobramento, maiores serão as possibilidades de obtenção de prestígio individual e /ou coletivo. A centralidade em uma rede traz a ideia de poder (ANDRADE; DAVID, 2016, p. 853).

Cesário (2016) aponta que existem três grandes linhas para mensurar em termos genéricos a centralidade. A primeira medida de centralidade está baseada nas ligações que cada nó (graus ou *degrees*) possui direta ou indiretamente numa determinada rede. A ideia básica dessa medida de centralidade é a seguinte: quanto maior o número de ligações, maior o grau do ator, e conseqüentemente, pode ser dizer que ele tem maior poder ou influência na rede.

A segunda forma de medir influência é a proximidade ou *closeness* de um nó em relação aos outros nós de uma determinada rede. Essa medida procura indiretamente explicar em medida um nó possui maior probabilidade de se ligar aos outros nós, considerado um menor número de nós intermediários. Nesse caso, um ator com alta proximidade pode ser considerado um ponto de referência para os demais atores dentro de uma rede.

A terceira forma de operacionalizar a centralidade é chamada de *betweenness*, por tem como principal característica atribuir a um nó a posição de intermediário entre nós de uma determinada rede. Nós intermediários são importantes e funcionam como *brokers*, isto é, sem eles diminuem as condições para que as relações sejam feitas. Nesse sentido, atores que possuem mais conexões podem, em teoria, possui posições privilegiadas, em termos de mobilização de recursos, devido ao aumento de alternativas de relacionamento dentro da rede.

A densidade pode ser definida como uma medida que representa a quantidade de nós que estão interconectados. A ideia da centralidade é bastante simples: densidades maiores indicam que existem mais atores interconectados entre si, e conseqüentemente, os laços são fortes tornando a rede mais densa com alguns atores mais conectados (centrais) que outros.

2.3 Metodologia

Com o objetivo de explorar, mapear e analisar de maneira descritiva *o perfil e o padrão da produção acadêmica dos artigos que versam sobre a temática dos Estudos Legislativos no Brasil*, o estudo abordou de maneira quantitativa os dados relativos sobre a produção bibliográfica sobre a temática dos Estudos Legislativos. Metodologicamente, o trabalho propôs aplicar uma revisão sistemática da literatura a partir da utilização de técnicas de estatística descritiva, análise bibliométrica complementada com a utilização de análise de rede sociais (ARS) em uma base de dados de 171 artigos identificados na literatura acadêmica de periódicos com *qualis* em Ciência Política e Relações Internacionais (quadriênio 2013-2016), e que foram publicados durante o período de 2009 a 2017.

O recorte temporal começa a partir de 2009, justifica-se pelo fato que sobre os estudos legislativos a última revisão bibliográfica do Boletim Informativo Bibliográfico (BIB) foi feita em 2008 por Santos (2008). Nesse sentido, o recorte temporal considera que é justificável escolher o período analisado devido à escassez existente sobre revisões de literatura sistemáticas ou não.

Como foi apresentado e discutido em parágrafos anteriores, revisões sistemáticas de literatura são caracterizadas pela busca de análise crítica e sintética de estudos de uma determinada área, e geralmente empregam métodos e técnicas matemáticas e estatísticas para identificar padrões de produção, autoria e relações de coautorias.

A utilização do emprego de técnicas bibliométricas para revisão sistemática de literatura justifica-se pela capacidade e adequação que a ARS possui em mapear e demonstrar através de gráficos ou redes a produção, a disseminação e padrões de interações entre periódicos e autores. A utilização da ARS é adequada para identificar que variáveis são relevantes para a definição do padrão da produção acadêmico.

Cabe salientar que pesquisas bibliométricas e revisões sistemáticas de literatura compartilham da visão de explicar os fenômenos através da quantificação dos resultados. Enquanto as técnicas estatísticas de análise descritiva serviram, principalmente na produção de gráficos¹⁰, para descrever e comparar informações bibliográficas.

¹⁰ Uma das vantagens de utilização de gráficos é que eles podem ser usados como elementos relevantes para o aumento intuitivo da compreensão do leitor das informações de uma pesquisa. Para mais informações sobre a utilização de representação gráfica, ver Figueiredo Filho (2013).

Em relação à coleta dos dados, ela foi realizada por meio da *WOS*¹¹ que é uma plataforma que agrega um conjunto de bases de dados bibliográficos integrados que compreendem outras bases de dados. Por sua vez, a *SciELO* é uma biblioteca eletrônica de periódicos *online*, que está integrada ao *WOS* através do *SciELO Citation Index (SciELO CI)*. A partir de 2002, passou a contar com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (OLIVEIRA; GRÁCIO, 2008).

A busca dos dados foi feita através do painel da *WOS*, e inicialmente considerou os seguintes filtros para a construção da amostra: (1) Foram selecionados apenas os artigos que foram produzidos por revistas brasileiras entre os anos de 2009 até 2017, e que possuíssem *qualis* na área de Ciência Política e Relações Internacionais quadriênio (2013-2016) utilizando a Plataforma Sucupira¹² da CNPq; (2) Foram selecionados apenas os artigos que estavam indexados na base de dados da *SciELO (SciELO Citation Index)*; (3) A busca de dados procurou ser mais exaustiva quanto possível, porque a definição e o significado dos termos “Estudo Legislativos” é complexo e polissêmico.

Desse modo, foram utilizadas como palavras-chave para designar e associar à temática: a) as subáreas dos Estudos Legislativos de acordo com os trabalhos Inácio e Rennó (2009) e Paranhos (2014), por exemplo: Representação Política, Teoria Normativa/Estudo Comparado, Políticas Públicas, Líder/Mesa Diretora, Modelo Espacial de Voto, Legislativo Subnacional, Comissão Parlamentar, Conexão Eleitoral, Processo Legislativo, Migração Partidária, Produção Legislativa, Comportamento Legislativo, Processo Decisório, Carreiras/Recrutamento, Relação Executivo-Legislativo, Eleição/Reeleição, Partidos Políticos: acrescido dos termos frente(s) parlamentar(es), bancada(s) parlamentar(es), *lobby* e grupos de interesse; b) foco dos estudos legislativos propostos, por exemplo: Congresso, Assembleia Legislativa, Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados, Senado, Câmara Municipal, Câmaras Municipais; e c) a utilização dos operadores booleanos “*AND* e *OR*” associando as palavras-chaves da pesquisa na base de dados. E por último, (4) Foram excluídos do banco de dados artigos com o número de páginas inferiores a cinco laudas.

Ao final da pesquisa foi construído um banco de dados com 171 observações (artigos) que apresentou uma variação considerável de informações, conforme pode ser verificada no

¹¹ Disponível em: <https://mjl.clarivate.com/search-results>

¹² Disponível em:

<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>

quadro 2. As técnicas utilizadas na pesquisa foram feitas utilizando apoio computacional através do *software R* versão 3.5.2¹³.

Quadro 2 - Classificação dos periódicos segundo CAPES (2018) quadriênio (2013-2016)

	Revista	ISSN	Qualis
1	Almanack	2236-4633	C
2	Caderno CRH	1983-8239 ou 0103-4979	A2
3	Cadernos de Pesquisa	0100-1574 ou 1980-5314	A1
4	Cadernos de Saúde Pública	1678-4464 ou 0102-311X	A1
5	Cadernos EBAPE.BR	1679-3951	B3
6	Contexto Internacional	0102-8529 ou 1982-0240	A2
7	Dados	1678-4588 ou 0011-5258	A1
8	Educação & Sociedade	1678-4626 ou 0101-7330	A2
9	Estudos Avançados	1806-9592 ou 0103-4014	B1
10	História	0101-9074 ou 1980-4369	B1
11	História, Ciências, Saúde-Manguinhos	0104-5970	A2
12	Horizontes Antropológicos	1806-9983 ou 0104-7183	B1
13	Lua Nova	1807-0175 ou 0102-6445	A2
14	Opinião Pública	1807-0191 ou 0104-6276	A1
15	Organizações & Sociedade	1413-585X ou 1984-9230	B1
16	Pro-Posições	1980-6248	B1
17	RAUSP - Revista de Administração	1984-6142	B2
18	Revista Brasileira de Ciência Política	2178-4884 ou 0103-3352	B1
19	Revista Brasileira de Ciências Sociais	0102-6909 ou 1806-9053	A2
20	Revista Brasileira de Estudos de População	0102-3098	A1
21	Revista Brasileira de História	1806-9347	B5
22	Revista Brasileira de Política Internacional	1983-3121 ou 0034-7329	A1
23	Revista de Administração Pública	1982-3134 ou 0034-7612	A1
24	Revista de Economia Política	0101-3157 ou 1809-4538	A1
25	Revista de Sociologia e Política	0104-4478 ou 1678-9873	A1
26	Revista Direito e Práxis	2179-8966	B2
27	Revista do Instituto de Estudos Brasileiros	2316-901X	B5
28	Revista Estudos Feministas	1806-9584	B1
29	Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana	2237-9843	B1
30	Saúde e Sociedade	1984-0470 ou 0104-1290	A1
31	Sequência	2177-7055 ou 0101-9562	B1

¹³ Disponível em: <https://cran.r-project.org/>

32	Sexualidad, Salud y Sociedad	1984-6487	B1
33	Sociedade e Estado	0102-6992	B1
34	Sociologias	1807-0337 ou 1517-4522	B1
35	Tempo Social	1809-4554 ou 0103-2070	B1

Fonte: CAPES (2018).

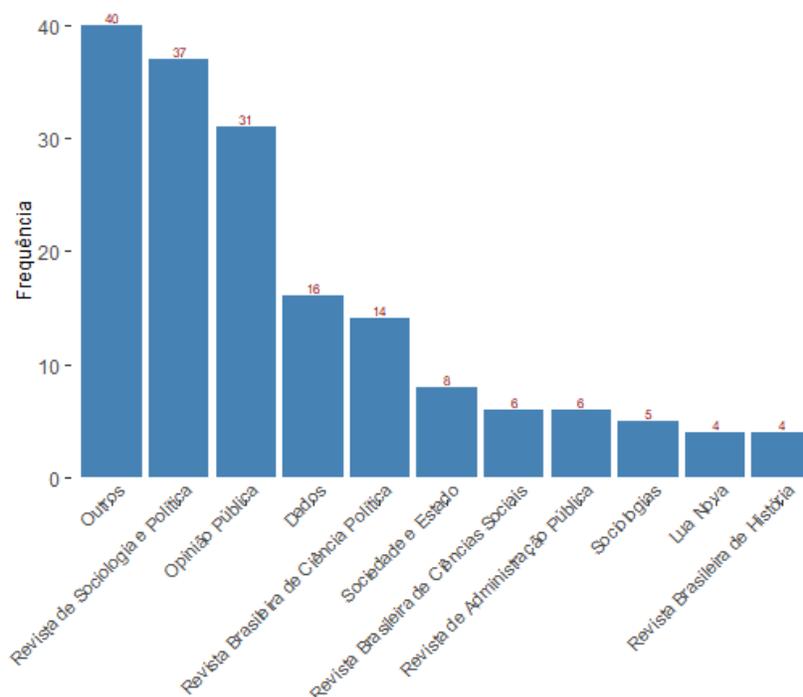
O quadro acima apresenta informações básicas sobre os periódicos responsáveis pela produção acadêmica sobre Estudos legislativos, as evidências apontam que a produção está distribuída em 35 revistas científicas compreendendo o total de 171 artigos. A próxima seção apresenta os resultados obtidos pela análise descritiva e aplicação da ARS para mapear a rede produção acadêmica da área.

2.4 Resultados

O propósito desta seção foi mobilizar a análise quantitativa das produções utilizando os métodos de: análise descritiva, análise bibliométrica e análise de rede social (ARS) dos 171 artigos sobre “estudos legislativos” publicados nos periódicos brasileiros de 2009 a 2017.

O Gráfico 1 contempla os 35 periódicos analisados neste estudo, com ênfase aos 10 periódicos que mais publicaram artigos sobre “estudos legislativos” de 2009 a 2017.

Gráfico 1 – Quantidade de artigos publicados por periódicos



Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Ao analisarmos o Gráfico 1, observa-se que a Revista de Sociologia e Política foi o periódico que mais publicou estudos relacionados a estudos legislativos com 37 artigos publicados, enquanto que a Revista Opinião Pública possui 31 publicações. Nesse sentido, a produção das duas revistas representa aproximadamente 40% da produção acadêmica total sobre estudos legislativos. Tal evidência destaca a importância destes dois periódicos para a temática de estudos legislativos, e são consideradas as mais tradicionais revistas acadêmicas da área de Ciências Sociais no Brasil.

Somado ao grupo de Revistas representativas de maior número de publicação, temos ainda: Dados, Revista Brasileira de Ciência Política, Sociedade e Estado, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Revista de Administração Pública e Sociologias, que neste trabalho publicaram, respectivamente: 16, 14, 8, 6, 6 e 5 artigos pertinentes a estudos legislativos. A produção dessas revistas representa aproximadamente 37% da produção acadêmica total sobre estudos legislativos. Enquanto a categoria residual “Outros” abarca os demais periódicos com número de publicações inferior a 3 ao longo do período analisado apresenta 40 publicações, representando 23,3 % da produção acadêmica total sobre estudos legislativos.

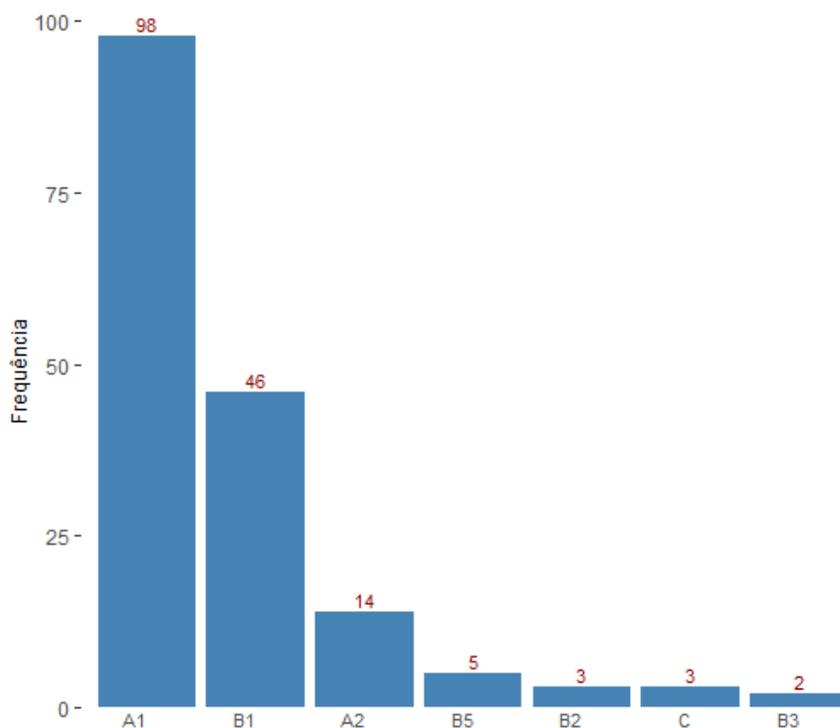
Podemos destacar a importância as revistas: Revista de Sociologia e Política, Revista Dados e Revista Brasileira de Ciência Política nesta pesquisa, que foram evidências de representatividade sobre o tema estudos legislativos, em estudos similares de revisão sistemática (PARANHOS, 2014).

Ainda foram observados no dados coletados que as revistas: Lua Nova, Revista Brasileira de História, Revista de Estudos Feministas, Almanack, Organizações e Sociedade, Tempo Social, Cadernos de Pesquisa, Cadernos de Saúde Pública, Cadernos EBAPE.BR, Horizontes Antropológicos, Revista de Direito e Práxis, Sexualidad, Salud y Sociedad, Caderno CRH, Contexto Internacional, Educação & Sociedade, Estudos Avançados, História, História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Pro-posições, Revista Brasileira de Estudos de População, Revista Brasileira de Política Internacional, Revista de Administração, Revista de Economia Política, Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Saúde e Sociedade e Sequência, possuem uma produção acadêmica menor igual a quatro artigos publicados.

Diante disso, é importante destacar que entre as 8 revistas de maior produção, 4 são da área de Ciências Sociais, outras 2 da área de Ciência Política e 2 são de caráter multidisciplinar, mostrando um total de 123 publicações de artigos sobre estudos legislativos, aproximadamente 72% dos estudos produzidos.

O próximo passo foi analisar os artigos segundo a classificação *Qualis*/CAPES. O *Qualis* é uma referência de qualidade do periódico, em função da exigência e critérios exigidos dos autores para submissão de trabalhos acadêmicos. Deste modo, supõe-se que quanto mais elevado o *Qualis* (A1) de uma revista maior será a qualidade da publicação, ou que no mínimo passou por maior grau de exigência de avaliação (PARANHOS, 2014). O gráfico 2 ilustra a distribuição das produções de acordo com a *Qualis*.

Gráfico 2 - Quantidade de artigos publicados por *Qualis*



Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

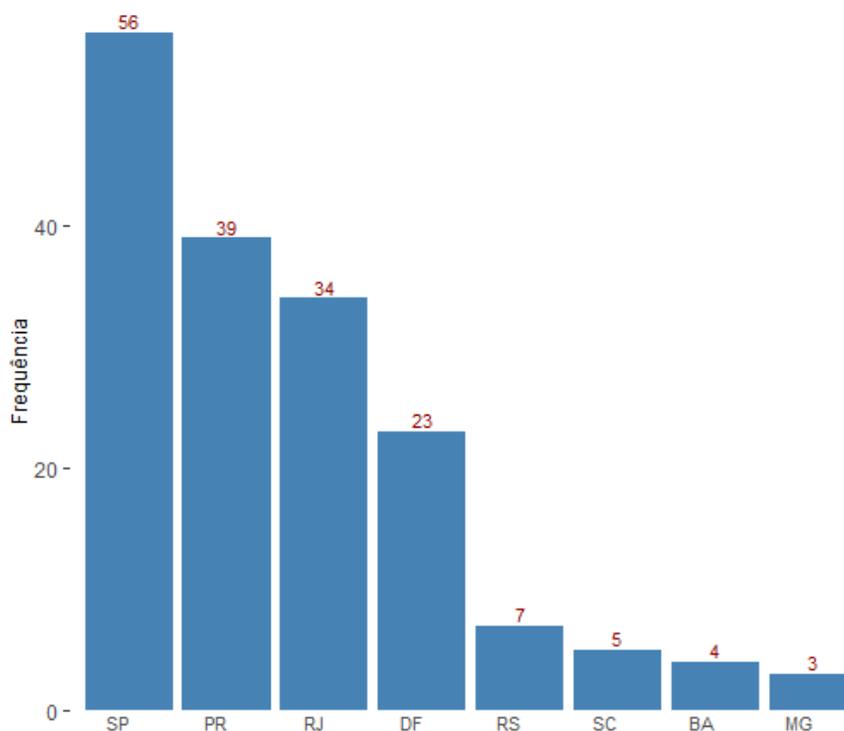
Entre os 35 periódicos, 98 têm conceito A1, 46 com conceito B1, 14 com conceito A2, 5 o conceito B5, 3 o conceito B2, 3 o conceito C e 2 o conceito B3, observando o quadriênio (2013-2016), CAPES (2018).

Ainda sobre o *Qualis* das revistas, 84,21% das publicações analisadas estão localizados em grupos de periódicos que possuem maior qualidade, sendo 57,31% em revistas com *Qualis* A1, e 26,90% em revistas de *Qualis* B1. Os dados descrevem que 112 *papers* foram publicados em revista de *Qualis* A1 e A2 representam 65% da produção acadêmica, já somando os artigos com *Qualis* A1, A2 e B1, os dados representam 92% da produção acadêmica da área temática. Enquanto os demais artigos com *Qualis* B2, B3, B5 e C, que representam 8% da produção acadêmica.

Em suma, tais informações demonstram que as produções sobre estudos legislativos permeiam as revistas com *Qualis*/CAPES de exigência elevada, evidenciando a qualidade dos *papers* sobre estudos legislativos. Esses dados fortalecem o argumento que a produção acadêmica sobre estudos legislativos é caracterizada por um maior rigor científico representado pelo *Qualis*.

Ainda sobre as características das produções, torna-se relevante demonstrar a distribuição das produções por UF. Pois, esse procedimento permite identificar quais unidades federativas são responsáveis pela concentração da produção acadêmica sobre os Estudos Legislativos no Brasil, e quais necessitam de maior incentivo em relação as pesquisas sobre a temática. As informações sobre a produção científica nacional sobre estudos legislativos estão representadas no gráfico 3.

Gráfico 3 - Quantidade de artigos publicados por UF



Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

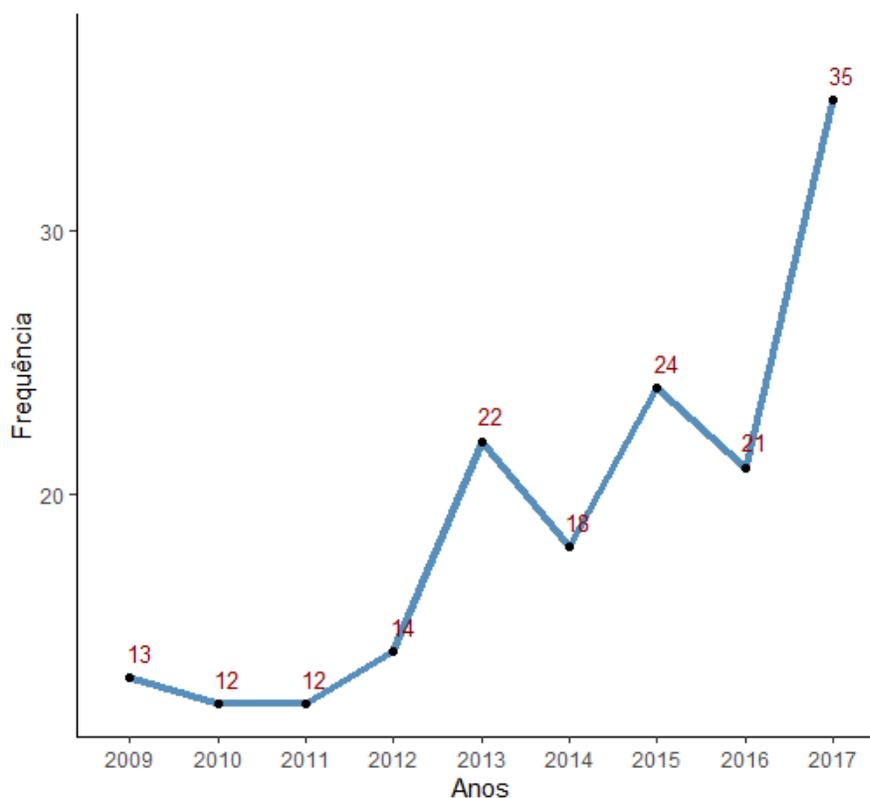
Os dados apresentados no gráfico acima revelam que existe uma diferença significativa e regionalizada nos canais de divulgação das produções acadêmicas que nos permite levantar alguns questionamentos. Não existem periódicos em outras regiões/UF? Ou, outras regiões/UF não estão interessadas em estudos legislativos? Ou ainda, outras regiões/UF ainda necessitam de maturidade e rigor acadêmico em suas publicações ou revistas?

Seja qual for a questão e suas respectivas respostas, tal constatação apresenta uma necessidade de canais de divulgação em outras regiões, permitindo assim, uma universalização não só de produções, mas também de oportunidades de publicação e debate em todo Brasil.

As informações apontam que as revistas que mais publicam sobre Estudos legislativos se concentram em quatro unidades federativas específicas do país (SP, PR, RJ e DF), e concentram quase 89% dos canais de divulgação da produção acadêmica. Enquanto que, outros estados colaboram com 11,11% (19) meio de divulgação das produções sobre estudos legislativos, a exemplos como: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia e Minas Gerais.

Depois de analisar a *Qualis* e a UF de origem das revistas, torna-se necessário apresentar a distribuição no tempo das publicações. A partir das informações do gráfico 4 é possível observar que os estudos legislativos vêm crescendo nos últimos 9 anos, em particular no ano de 2013, 2015 e 2017, tendo uma pequena queda em 2014 e 2016, contudo, desde então as publicações sobre estudos legislativos cresceram, e alcançaram seu ápice de produção no ano de 2017.

Gráfico 4 - Quantidade de artigos publicados no tempo

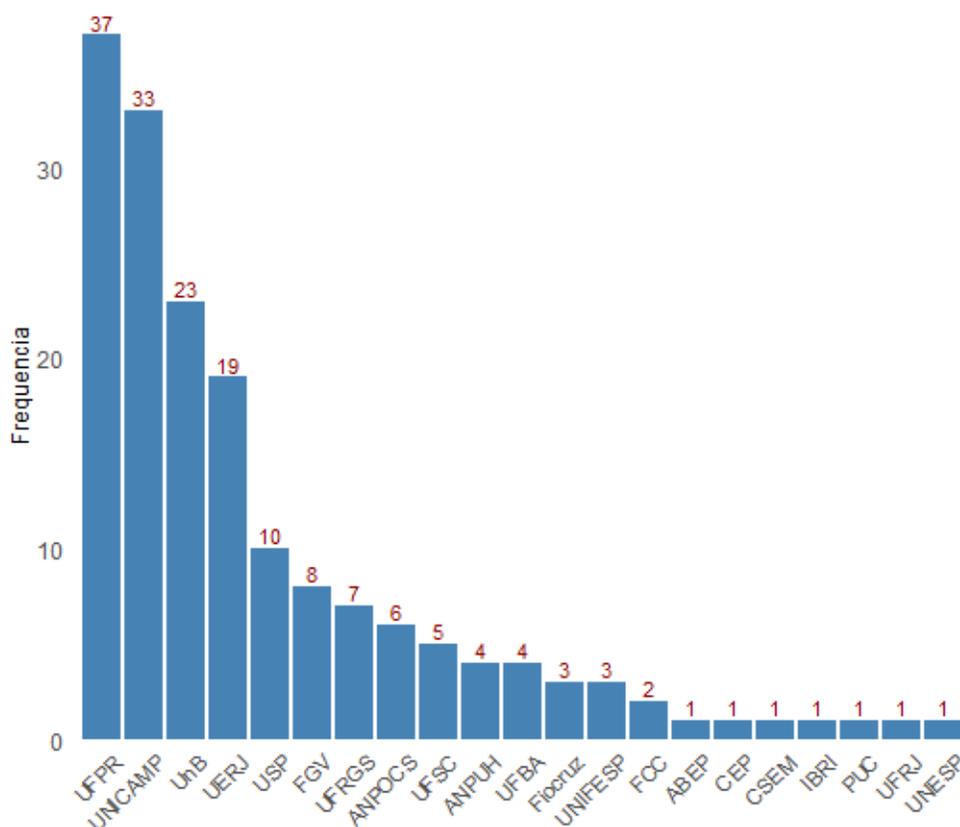


Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

As informações do gráfico 4 permitem observar a trajetória da produção acadêmica da temática de estudos legislativos no Brasil ganhou no período de 2009 até 2017. Esse resultado demonstra a relevância de estudos que utilizam revisões sistemáticas da literatura para analisar o desenvolvimento da produção acadêmica de um campo ou área de estudo, pois permitem ao autor/pesquisador: investigar, mapear, explorar e analisar a temática, além de situar o autor de como mobilizar a produção acadêmica de forma procedimental e pragmática (RIBEIRO, 2014).

O Gráfico 5 apresenta essa distribuição da produção acadêmica por instituição responsável pela revista.

Gráfico 5 - Quantidade de artigos publicados por Instituições



Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

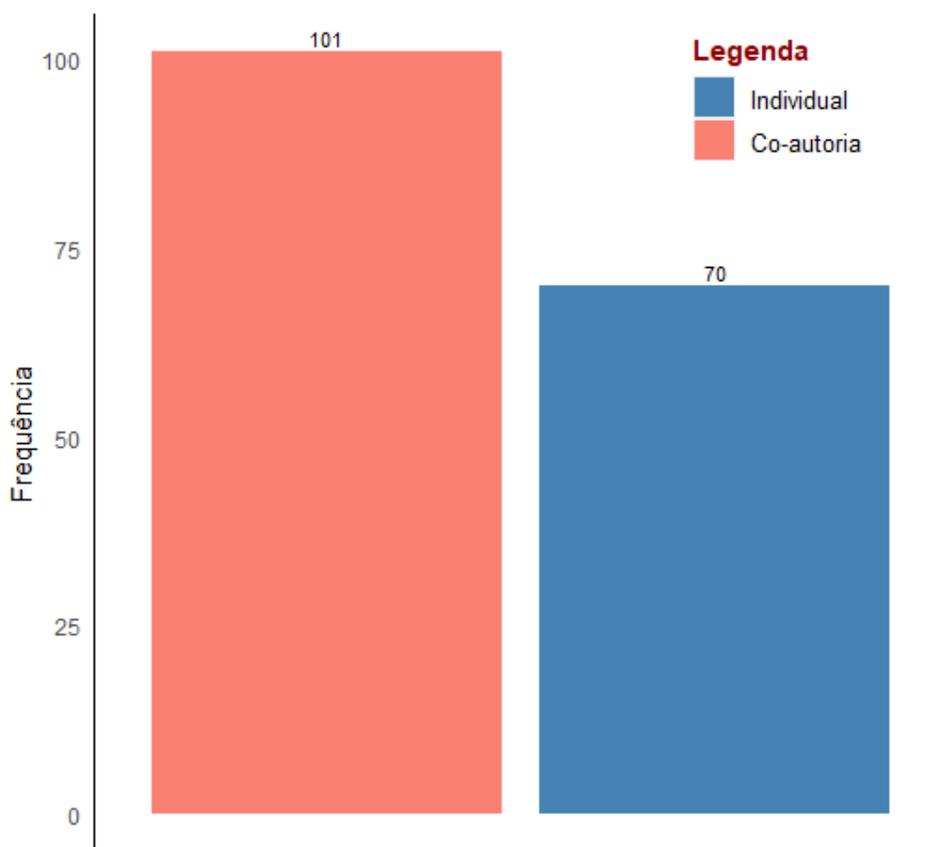
Os dados apresentados no gráfico 5 destacam que 21 instituições de ensino foram responsáveis pela produção acadêmica sobre estudos legislativos no período analisado. Das quais: UFPR, Unicamp, UnB, UERJ e USP se destacam como as maiores produtoras acadêmicas de estudos sobre a temática, com respectivamente: 37, 33, 23, 19 e 10 artigos, que equivalem a 71,35% de todas publicações. Tal informação permite observar que as produções

se concentram em 5 instituições de ensino superior públicas. Tal achado reforça a ideia que a produções acadêmicas são fomentadas pelos cursos de graduação e pós-graduação dos departamentos dessas instituições, e que reflete consideravelmente a qualidade das pesquisas desenvolvidas em seus programas de pós-graduação.

Outra informação relevante diz respeito as demais instituições de ensino, que representam 28,65% (49) artigos, sendo representadas pelas: FGV, UFRGS, ANPOCS, UFSC, ANPUH, UFBA, Fiocruz, UNIFESP, FCC, ABEP, CEP, CSEM, IBRI, PUC, UFRJ e UNESP. Esses dados reforçam a ideia que o interesse em pesquisas sobre estudos legislativos permeia outros tipos de instituições e áreas, constituindo uma agenda de pesquisa multi e interdisciplinar.

Além do mencionado nos parágrafos anteriores, pode-se investigar as características e predominância das autorias na produção acadêmica por tipo de autoria, conforme as informações apresentadas no gráfico 6.

Gráfico 6 - Tipo de autoria por produção



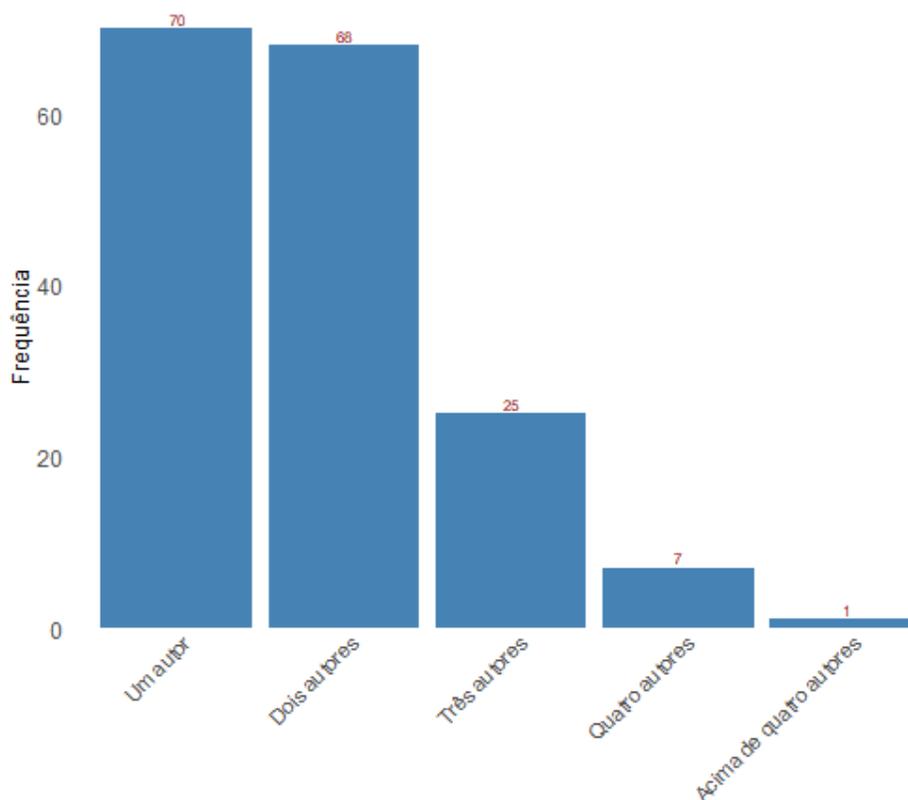
Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

O gráfico 6, apresenta as autorias das produções em individual e coautoria. Nos resultados encontrados existe uma predominância por trabalhos com coautoria, esses trabalhos somam 101 artigos e representam 59% das produções, enquanto que os trabalhos individuais somam 70 artigos e representam aproximadamente 41% das produções. Tal resultado, sobre parcerias na produção, pode ser considerado um ganho sob aspectos informacionais na colaboração e troca de conhecimentos na produção acadêmica da temática.

Sobre as características das publicações em relação a forma de autoria, foram encontrados cinco tipos de perfis de produção: produções com 1 autor, produções com 2 autores, produções com 3 autores, produções com 4 autores, e produções com mais de 4 autores. Essa informação é relevante porque se relaciona justamente com aquilo que caracteriza a ciência e ofício do pesquisador: o trabalho coletivo (cooperativo).

O gráfico 7 procura resumir os tipos de perfis de autoria sobre os estudos legislativos.

Gráfico 7 - Tipo de autoria por número de autores



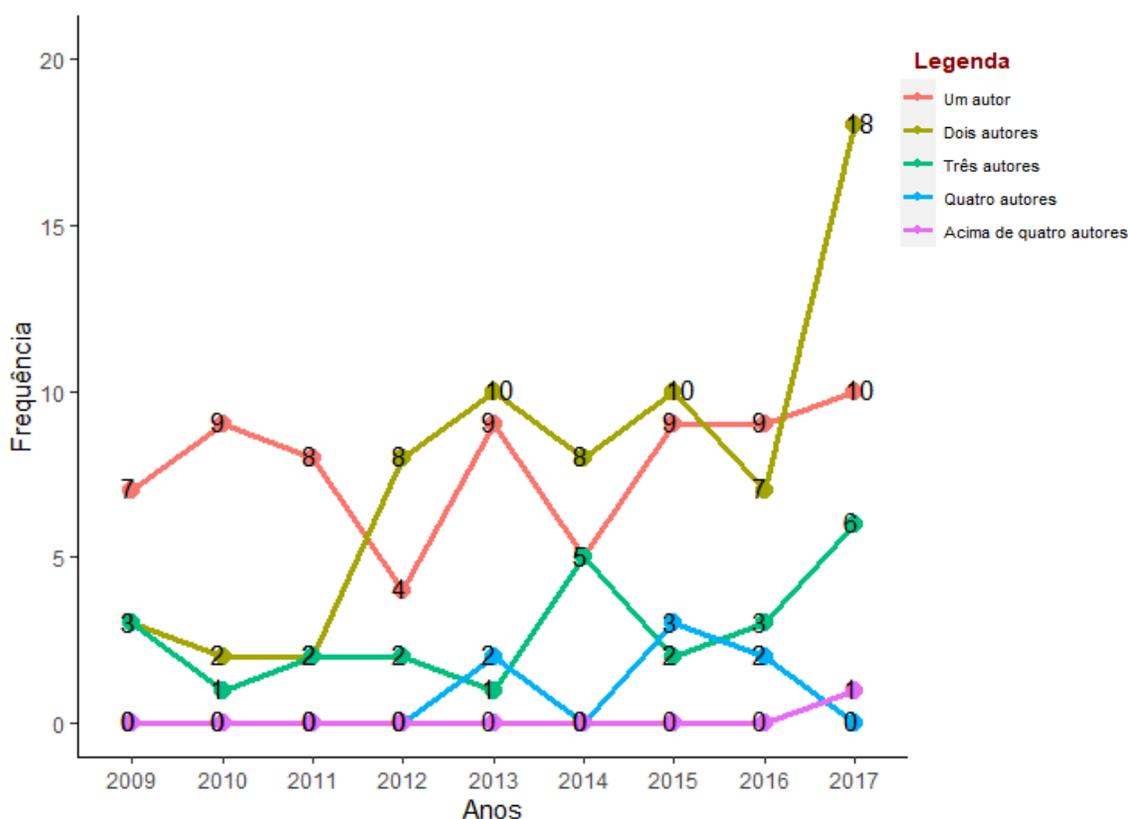
Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Os dados apresentados no gráfico 7 demonstra uma predominância nas produções de artigos por 1 e 2 autores, representando, respectivamente, 40,94% (70) e 39,77% (68). Em

suma, 80,70% (138) dos artigos apresentam preferências individualizadas ou parcerias restritas de pesquisadores. Os dados observados não permitem explicar quais as razões para tais arranjos, que podem ser de diversas ordens (institucionais, planejamento e controle, perfil pessoal, espaço/tempo e outros). As outras formas de coautoria representam 19,30% (33) produções, que contribuem não apenas como estudo, mas, também como processo colaborativo de conhecimento mais amplo sob o aspecto numérico no envolvimento de mais autores.

Outra característica dos autores das produções está na distribuição desses perfis no tempo. Para fins comparativos, essas informações são apresentadas no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Tipo de autoria por número de autor no tempo



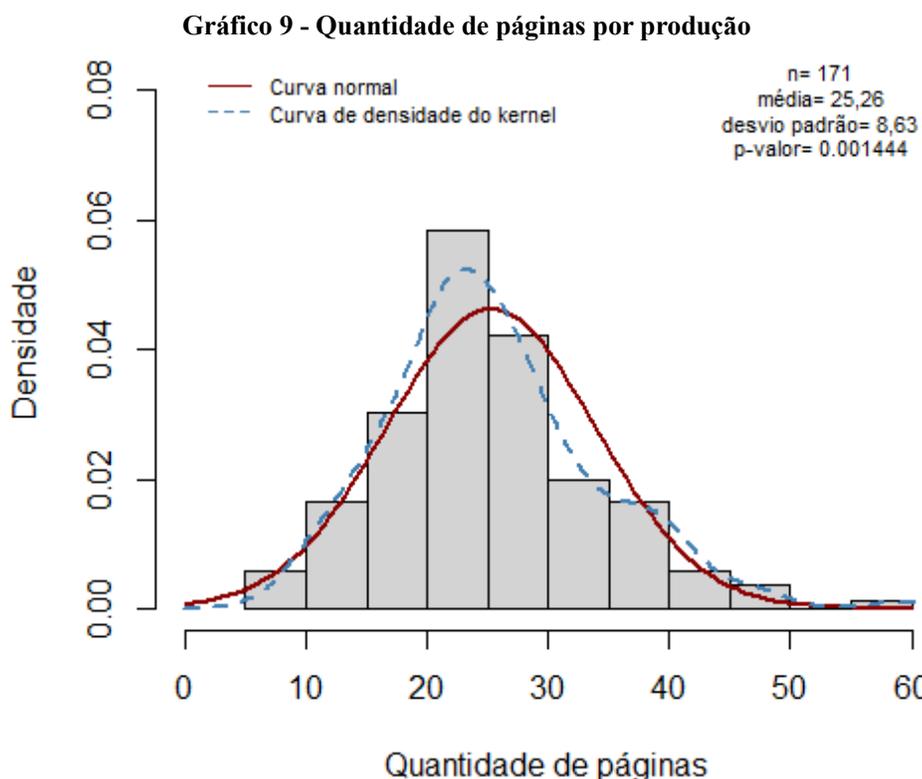
Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Em termos comparativos, pesquisas com números de autores maiores que quatro possuem apenas um caso no ano de 2017, enquanto que pesquisas com quatro autores apresentam uma trajetória de publicação intermitente entre os anos de 2013 até 2016. Produções com 3 autores, também se iniciam em 2009, apresenta queda no ano seguinte 2010, e quase se mantém até 2013, tendo seu ápice em 2014, seguindo uma queda em 2015, com um aumento no número de *papers* publicados a partir de 2015.

Os artigos de autoria individual ou com dois autores configuram dois grupos predominantes, alternando o perfil de trajetória no tempo entre 2009 a 2012. Nota-se que antes de 2012 a predominância de autoria sobre a temática era individual, a partir de 2013 esse perfil de autoria apresenta quedas nos anos de 2012 e 2014, e aumento de artigos com essas características em 2013 e 2015. Ocorre uma inversão no padrão de autoria a partir de 2011, os artigos de autoria individual deixam de ser predominantes, perdendo espaço para artigos com dois autores, que começaram a crescer em 2011, 2012, 2013, 2015 e 2016. Ao longo do tempo, os artigos com dois autores apresentam quedas em 2014 e 2016, atingindo seu maior valor no ano de 2017.

A produção de artigos como meios de divulgação e debate da comunidade acadêmica tem como objetivo a síntese de ideias. E, artigos devem ser sintéticos e apresentarem de maneira estruturada as informações relevantes da pesquisa. Avaliar quanto se produz por artigo em relação as páginas escritas e suas variações, permite avaliar a qualidade de produção dos artigos científicos?

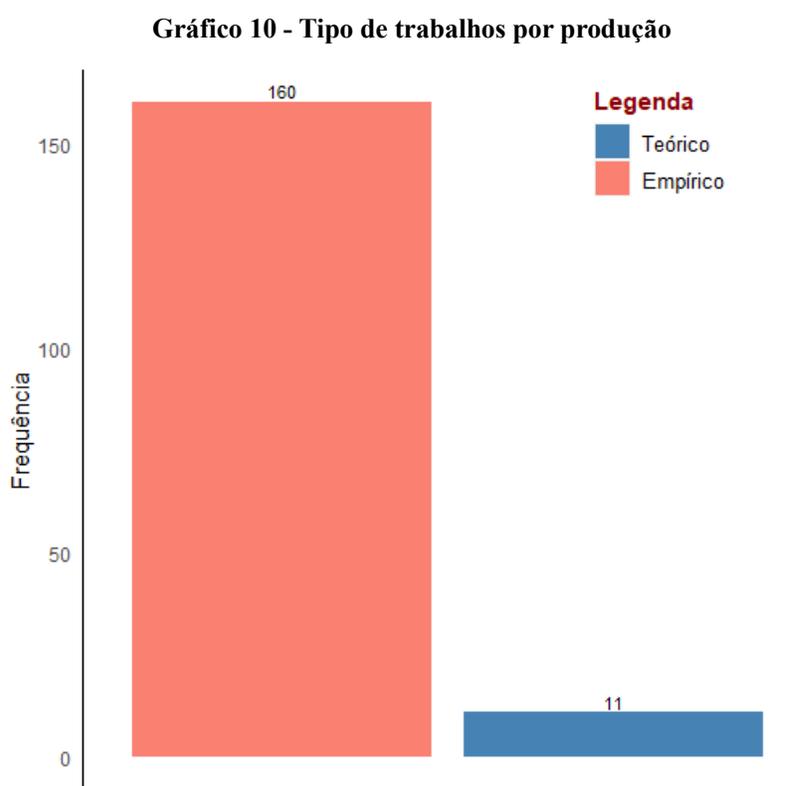
Essa característica das produções também foi investigada, porém, algumas revistas possuem critérios de números de páginas diferentes para publicação. O resultado foi apresentado no gráfico 9.



Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

No gráfico 9 podemos rejeitar a hipótese nula do Teste de Shapiro-Wilk (p-valor $<0,05$) sobre a normalidade da distribuição do número de páginas dos artigos avaliados, ou seja, os dados não apresentam uma distribuição normal. Apesar de ser perceptível no gráfico uma concentração de informações no centro da distribuição. A distribuição de páginas dos artigos analisados apresenta pelo menos um artigo com no mínimo 7 páginas e ao menos um artigo com no máximo 59 páginas. Em média, os artigos apresentam 25,26 páginas e desvio-padrão igual a 8,3.

O gráfico 10 apresenta informações sobre o tipo de estudo que foi optado pelos autores, que podem ser: teóricos ou empíricos.

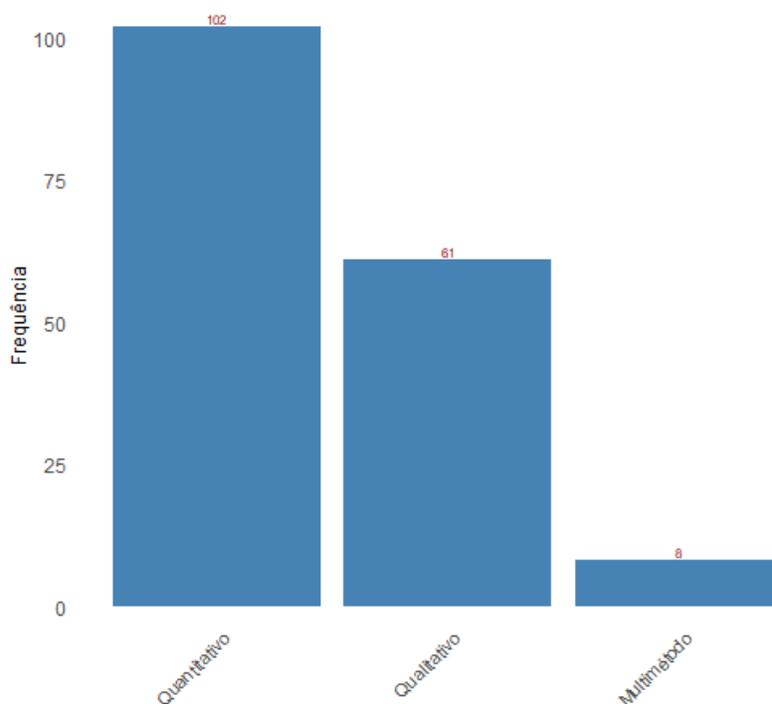


Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Através das informações do gráfico 10, observa-se que os pesquisadores das produções investigadas possuem preferência por desenvolver estudos empíricos, que representam aproximadamente 93,56% (160) dos artigos. Segue ainda, que 6,44% (11) dos trabalhos elaborados são de cunho teóricos. Esses dados relevam uma questão bastante pontual sobre os estudos legislativos, que é o fato da necessidade explicativa dos estudos propostos através da análise de dados tanto quantitativos quanto qualitativos.

Em correspondência com o que foi apresentado no parágrafo anterior, os estudos legislativos possuem desenhos de pesquisas que se vinculam a abordagens metodológicas de diferentes naturezas, que podem ser: qualitativa, quantitativa e multimétodo. O gráfico 11 apresenta informações sobre o tipo de método presente nos artigos analisados.

Gráfico 11 - Tipo de método por produção



Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

A escolha de uma determinada abordagem depende da opção do pesquisador, considerando que o objetivo da ciência é descrever/interpretar/explicar/predizer a realidade (PARANHOS et al., 2016, p. 389). Em relação ao tipo de estudo, consideramos que abordagens do tipo qualitativo procuram mais interpretar ao invés de explicar, e por isso são caracterizados pelo predomínio de técnicas de observação, etnografia e entrevistas. De outro modo, estudos que partem de uma abordagem quantitativa procuram mais explicar ao invés de interpretar, enquanto que estudos que empregam métodos mistos procuram apresentar combinação técnicas para alcançar seus objetivos.

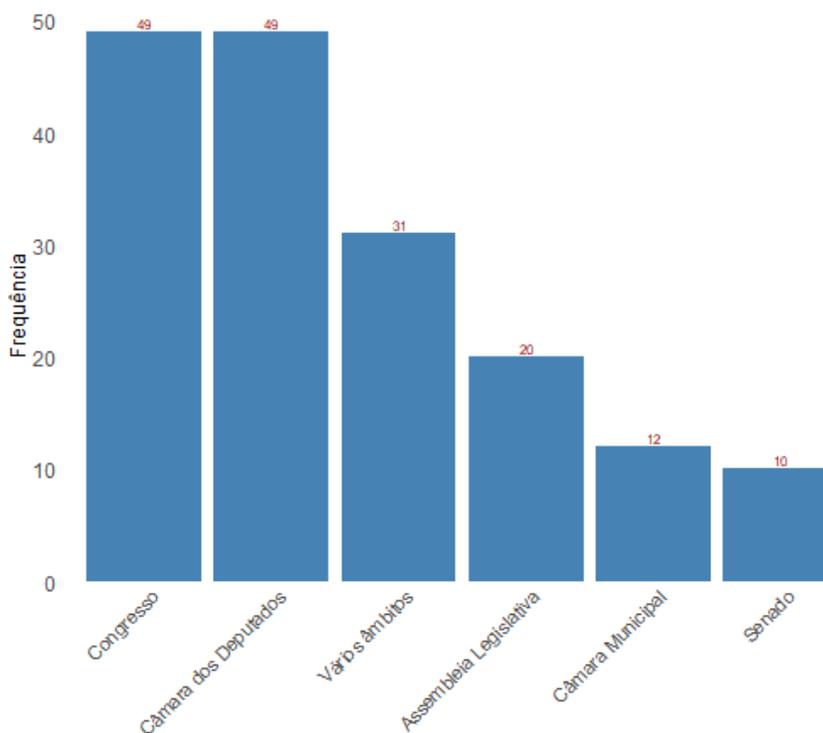
A partir dos dados apresentados no gráfico 11, não podemos afirmar com clareza e veemência que o estudos legislativos estão livres do calcanhar metodológico que aflige a ciência política brasileira discutido por Soares (2005), isto é, a existência na disciplina de certa

hostilidade em relação aos métodos quantitativos e à estatística caracterizando pelo baixo rigor metodológico nos estudos.

Em contrapartida, os dados apresentados no gráfico 11 permitem afirmar que 35,6 % (61) dos artigos são baseados em abordagens qualitativas, e 59,6 % (102) dos artigos se baseiam em uma metodologia quantitativa, enquanto que 4,6 % (8) artigos são caracterizados por estudos multimétodo. Essas informações sugerem que a maioria dos estudos legislativos possuem um caráter quantitativo descritivo ou explicativo, porém, não possuímos informações necessárias para afirmar que esses estudos quantitativos buscam produzir descrições ou inferências causais sobre os fenômenos estudados.

Outra característica das produções está no foco analítico do estudo. O foco dos estudos legislativos podem ser referir ao: Congresso, Câmara dos Deputados, Senado, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal e vários âmbitos. As informações sobre o foco dos artigos estão apresentadas no gráfico 12.

Gráfico 12 – Foco analítico das produções



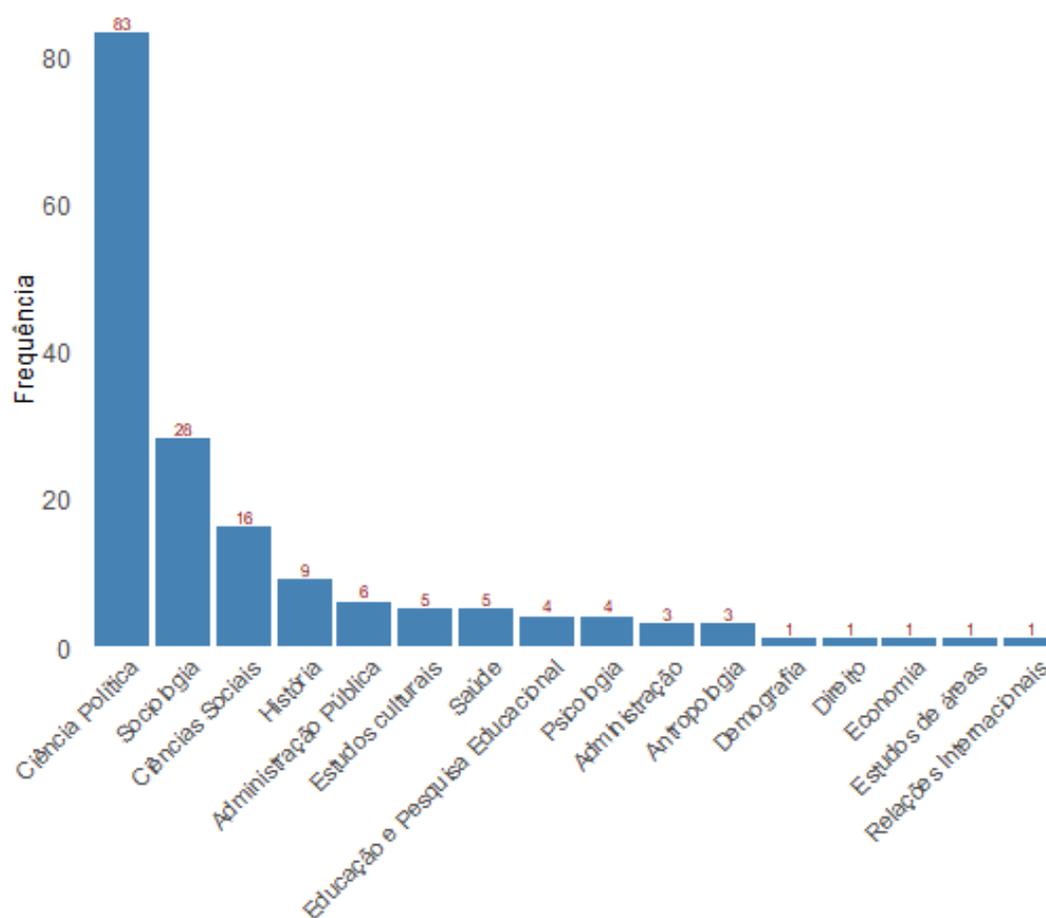
Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Os dados apresentados no gráfico 12 esclarecem uma crítica que é endereçada aos estudos legislativos como um todo, essa crítica diz respeito ao paroquialismo da produção acadêmica em dar mais ênfase à Câmara ao invés de outros *locus* de estudo. Como pode ser

observado, essa crítica não pode ter sua validade rejeitada completamente, pois estudos que possuem a Câmara dos Deputados ou o Congresso como *locus* de estudo somam 57% (98) das publicações, enquanto que estudos que tem como foco analítico apenas o Senado representam 5,8% (10) dos artigos publicados.

Outro ponto não menos importante a ser considerado na análise da produção acadêmica diz respeito às principais áreas de pesquisas envolvidas nas publicações, conforme apresentadas no gráfico 13.

Gráfico 13 - Principais áreas de pesquisas

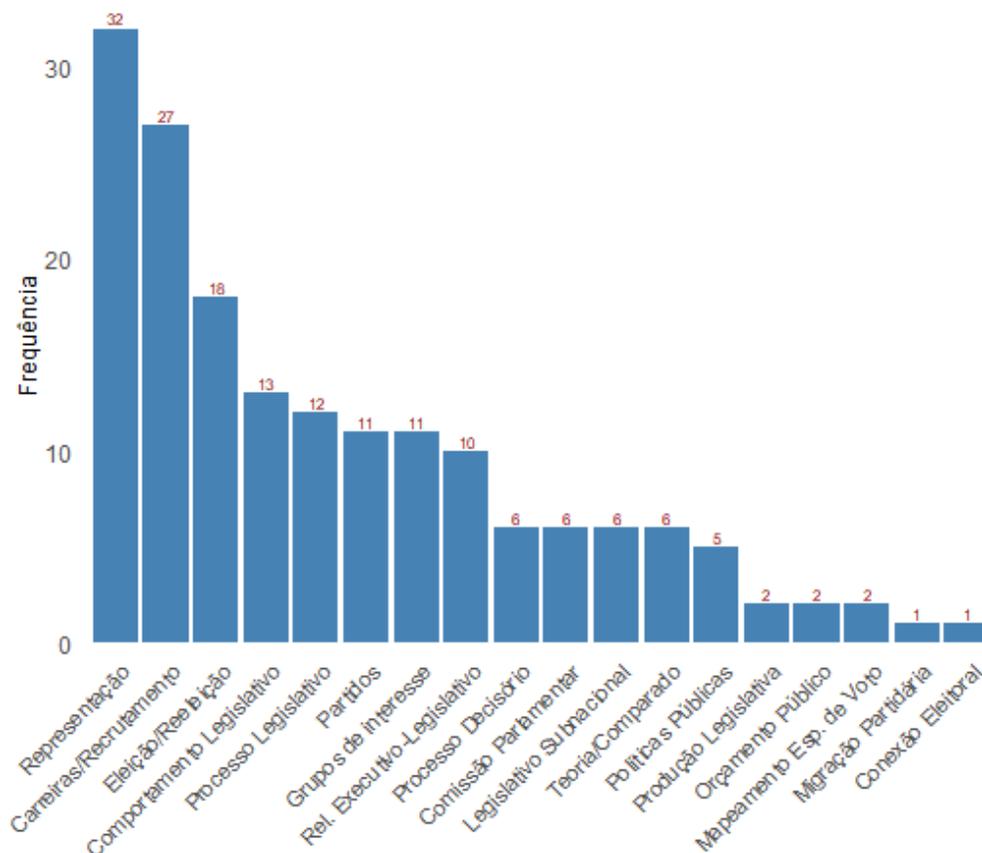


Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Os dados apresentados pelo gráfico 13 revelam o predomínio das ciências sociais em relação aos estudos legislativos. Os demais artigos que pertencem mais à outras disciplinas não ultrapassam a média de publicações. Outro aspecto importante que pode ser observado é que a maioria, 48%, dos artigos pertencem à ciência política.

O gráfico 14 apresenta informações sobre quais as principais subáreas presentes nos estudos legislativos. Esses dados são importantes porque contribuem para compreendermos a seguinte pergunta: quantos trabalhos se interessam em estudar a relação entre comportamento político e produção legislativa?

Gráfico 14 - Principais subáreas de pesquisas

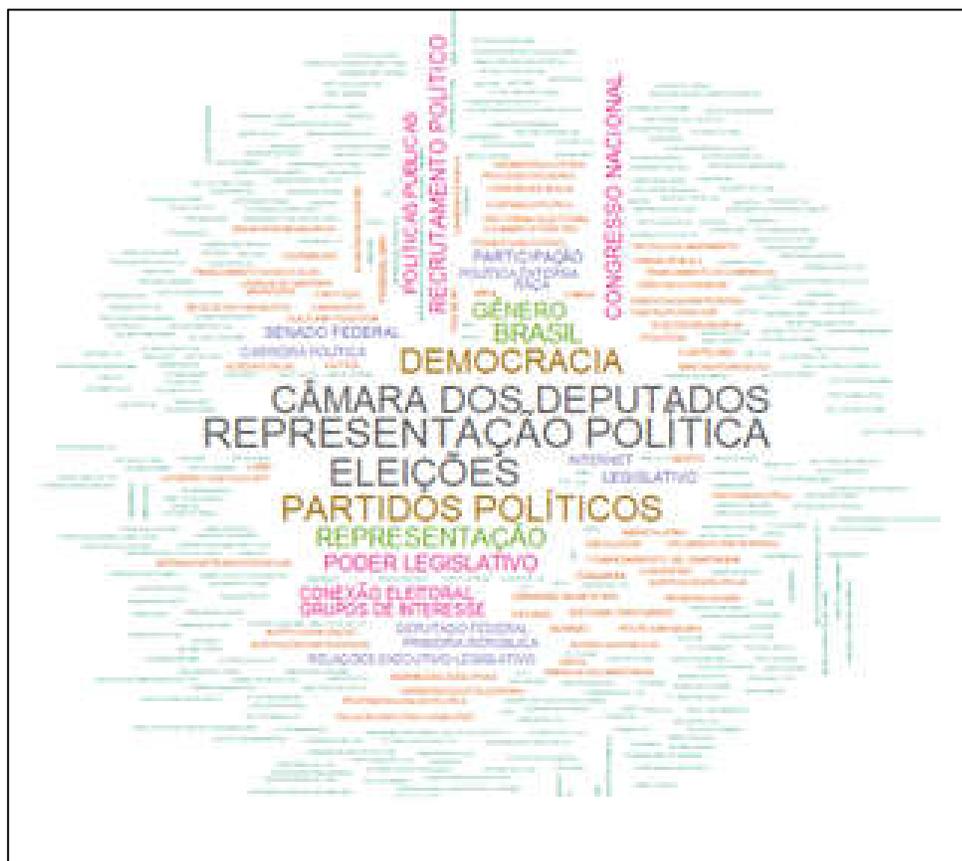


Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Ao observar os dados, estudos que se preocupam com comportamento legislativo representam 7,6 % (13) dos artigos, enquanto os estudos que se interessam por produção legislativos representam 1,1 % (2) dos artigos analisados. Esses dados indicam, ao menos superficialmente, que o interesse por estudos sobre produção legislativa é baixo. Comparado a estudos sobre representação e carreiras políticas que representam 34,5 % dos artigos analisados e despertam mais o interesse dos estudiosos. Além de percebermos um padrão de concentração da produção acadêmica observado por Inácio e Rennó (2009) de temas já bastantes estudados e consolidados nos estudos legislativos, por exemplo, partidos, relação executivo-legislativo.

A figura 1 apresenta as palavras-chaves presentes nos artigos analisados. Foram encontradas 736 palavras-chave.

Figura 1 - Palavras-chave mais recorrentes

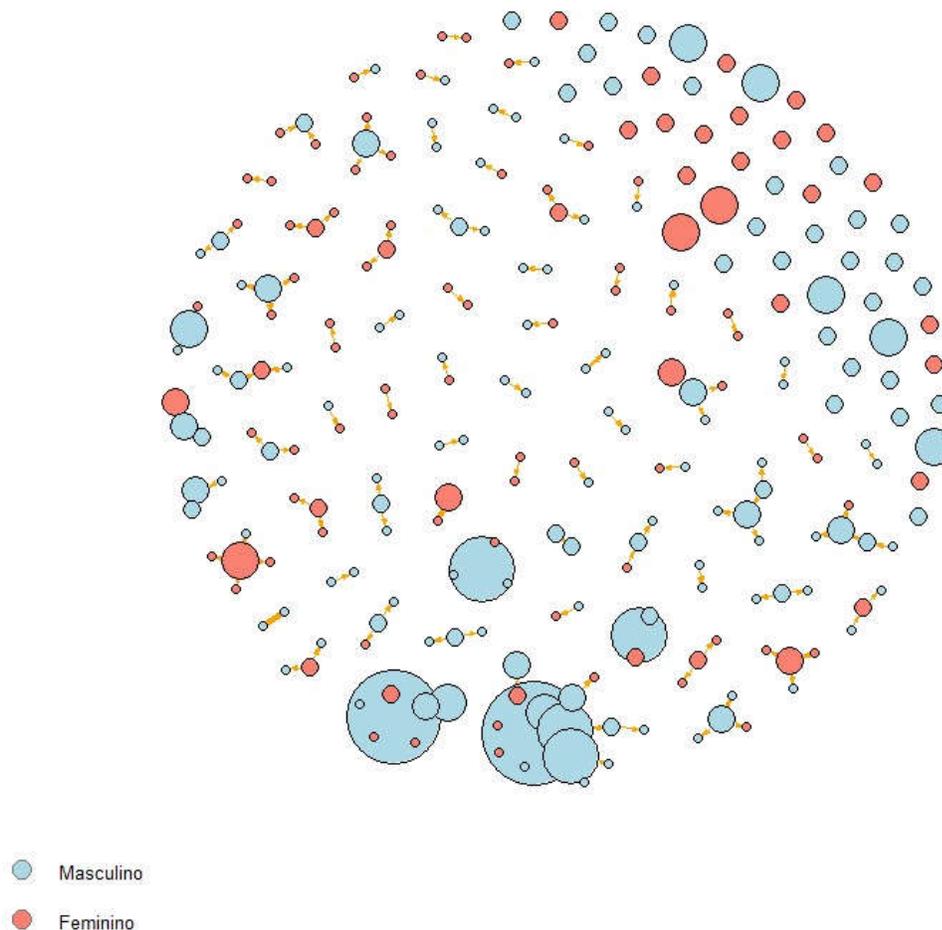


Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Na figura, as palavras que aparecem em maior tamanho são as que apresentam maior frequência nos artigos analisados. Em termos empíricos, os termos que mais estão presentes são: Representação Política (15), Câmara dos Deputados (14), Eleições (14), Partidos Políticos (13), Democracia (12), Brasil (9), Representação (9), Gênero (8), Congresso Nacional (7), Poder Legislativo (7), Recrutamento Político (7), Conexão Eleitoral (6), Grupo de Interesse (6), Políticas Públicas (6), Legislativo (5), Participação (5) e Senado Federal (5). Esses resultados apontam que a tríade Representação Política-Câmara dos Deputados-Eleições está no núcleo do interesse dos estudiosos sobre estudos legislativos. Porém, cabe ressaltar a importância de duas palavras-chaves que vêm ganhando espaço no campo de estudo, gênero e grupos de interesse.

Em relação a importância que a variável gênero tem tomado nos debates teóricos atualmente, principalmente no campo que tange a representação política, foi criada uma figura da rede dos artigos, conforme pode ser observada abaixo.

Figura 2 - Rede de artigos por gênero



Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

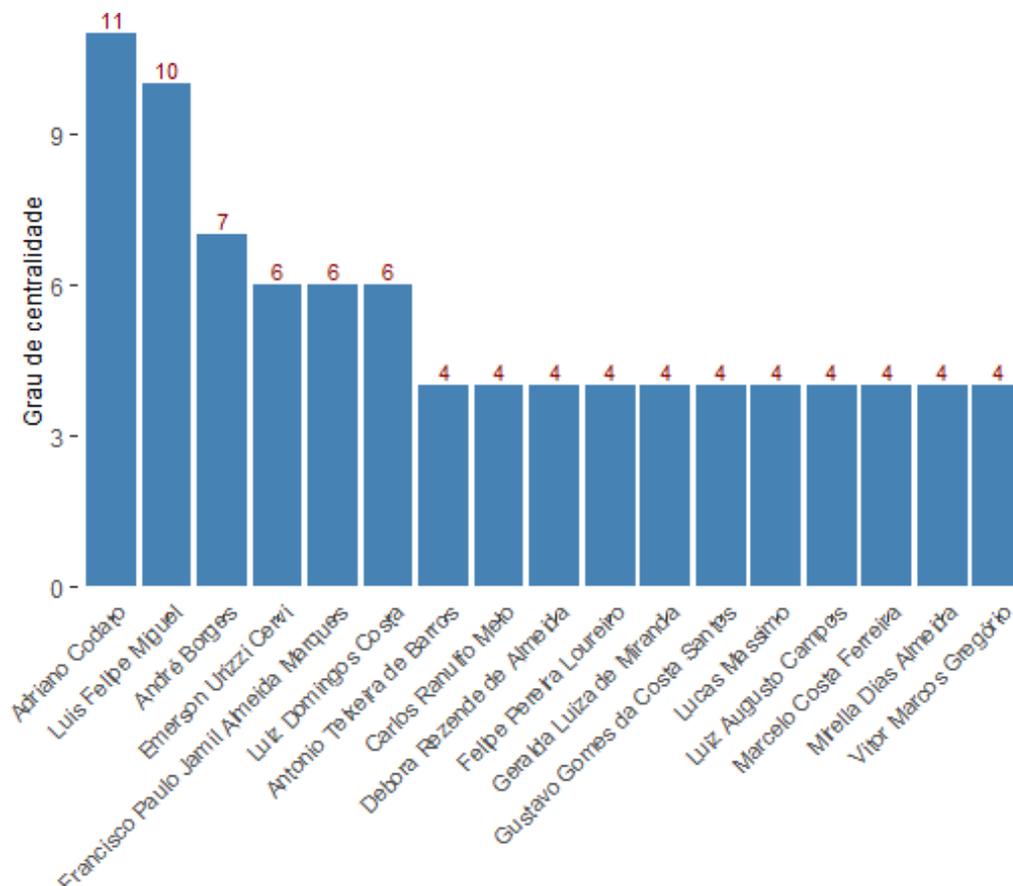
A figura acima representa a estrutura da rede das revistas que foram analisados ao longo do trabalho, cada vértice representa um pesquisador que se relacionam através de um pesquisador através de artigo publicados, então cada laço é uma conexão desses autores em um artigo.

As cores de cada autor representam a variável gênero, e o tamanho de cada autor é calculado de acordo com a sua força (*degree*) na rede multiplicada por dois, então quanto maior o tamanho do vértice mais influência ou poder na rede o pesquisador possui. Já a espessura da relação, isto é, do laço é medida através pela quantidade da citação segundo a base de dados da *SciELO* dividido por 2,5.

A rede apresentada na figura 2 apresenta uma densidade 0,00259, que significa que os pesquisadores estão poucos conectados. Esse fato é observado na própria estruturada quando olhamos a construção de alguns nichos de autores isolados com praticamente as mesmas cores,

apesar de existirem alguns autores com um grau moderado. Ao calcular o grau médio através da média aritmética do grau de todos os vértices obtém-se 1.144. Esse valor considera, em média, o poder dos atores distribuídos por toda rede. Porém, como é distribuído o grau entre os autores, isto é, quem são os autores mais influentes na rede? Para responder essa pergunta foi construído o gráfico 15.

Gráfico 15 - Degree de cada autor na rede



Fonte: Elaborado pela autora conforme dados da CAPES (2018).

Como pode ser observado no gráfico 15, o autor com maior grau é Adriano Codatto (11), Luis Felipe Miguel (10), André Borges (6), Luiz Domingos Costa (6), Emerson Urizzi Cervi (6), Francisco Paulo Jamil Almeida Marques (6), enquanto que no sexo feminino com maior grau na rede são: Mirella Dias Almeida (4) Geraldina Luiza de Miranda (4) e Debora Rezende de Almeida (4). Esses dados dão mais sustentação a duas hipóteses que podem ser testadas em outras pesquisas: 1) há um padrão de viés de gênero nas publicações, e 2) a produção acadêmica é concentrada em poucos atores.

Esse aspecto pode ser observado na rede bipartida simplificada na figura 3, onde revistas com *Qualis* A1 e B1 conseguem conectar o maior número de pesquisadores das mesmas universidades. A densidade dessa rede é 0,13784, demonstrando que seus elementos estão um pouco mais conectados, enquanto seu grau médio é 9,2 sinalizando que há atores bastantes influentes em relação aos demais na rede. Em relação aos pesquisadores, os dados da rede apresentam que as instituições superiores que possuem maior influência, em *degrees*, na rede bipartida são: USP (39), UFPR (34), UnB (33) e UFMG (26), que respectivamente possuem programas de pós-graduação em Ciência Política institucionalizados e referências na área de pesquisa.

2.5 Conclusão

O objetivo deste capítulo foi analisar o perfil e o padrão de crescimento da produção acadêmica dos artigos bibliométricos, nos periódicos nacionais da área de Ciência Política e Relações Internacionais (quadriênio 2013-2016), e que foram publicados durante o período de 2009 a 2017.

Para isso, foram utilizadas as técnicas de análise descritiva, bibliométrica e de rede social para identificar que periódicos, temas, e instituições de ensino possuem maior destaque nos Estudos Legislativos.

No capítulo proposto foram observadas de maneira descritiva as características de autoria, autores, dos periódicos, localização das revistas responsável pela divulgação do conhecimento científica, áreas e subáreas de estudo, e como a produção acadêmica variou no tempo. A análise de redes no trabalho procurou apresentar e mapear de maneira sintética as redes de pesquisadores (gênero e instituição de ensino) e publicações (*Qualis*).

A descrição da rede foi feita através da confecção de representações gráficas, enquanto que análise descritiva da rede foi feita através alguns indicadores (de densidade e centralidade) amplamente aceitos na ARS. Em termos práticos, esses indicadores procuraram descrever em que medida a rede produção acadêmica analisada está interligada, e identificar que pesquisadores são mais influentes e produtivos.

Observamos que a rede de pesquisadores apresenta uma baixa densidade, indicado que os pesquisadores não estão amplamente conectados, mas seu oposto. Porém, foi possível observar alguns grupos com alto *degree* formados por pesquisadores geralmente do mesmo gênero.

A partir dos dados apresentados no capítulo, observou-se que a Revista de Sociologia e Política e a Opinião Pública foram os periódicos que mais publicaram artigos que se relacionam direta ou indiretamente com os estudos legislativo entre as 35 revistas que publicam ao menos um artigo no banco de dados, distribuídos em 171 artigos.

Nota-se que a produção acadêmica sobre os estudos legislativos começou a crescer em 2012, alcançando seu maior valor no ano de 2017. E que a maioria das publicações se concentram em periódicos com *Qualis* A1 e B1, esses dados revelaram que a produção acadêmica apresenta um considerável padrão de qualidade. Esse padrão está associado ao fato de que a maioria dos periódicos responsáveis pela editoração e publicação dos artigos é mantido por instituições de ensino que mantêm programas de pós-graduação em ciência política estruturados e institucionalizados, em termos de avaliação e desempenho acadêmico.

Em termos comparativos, quanto ao estilo de autoria nas publicações, verificamos que o estilo de produção acadêmica ainda é feito com apenas um autor, apesar da publicação com coautores representar a maioria das publicações. Porém, destacamos que dentro da coautoria, a parceria em dupla é mais representada no conjunto das publicações.

Em relação aos autores, Adriano Codatto, pesquisador vinculado a UFPR, merece ser destacado com 6 artigos publicados, sendo 4 artigos publicados com coautoria. Além disso, ele se sobressai em relação aos outros autores da rede, sendo considerado o mais central da rede de coautoria, que apresenta baixa densidade, considerando que as instituições mais representadas pelos seus vínculos com os pesquisadores são: a USP (39), UFPR (34), UnB (33) e UFMG (26).

Em relação às palavras-chave mais utilizadas pelos pesquisadores foram: Representação Política (15), Câmara dos Deputados (14), Eleições (14), Partidos Políticos (13), Democracia (12), Brasil (9), Representação (9), Gênero (8), Congresso Nacional (7), Poder Legislativo (7), Recrutamento Político (7), Conexão Eleitoral (6), Grupo de Interesse (6), Políticas Públicas (6), Legislativo (5), Participação (5) e Senado Federal (5). Estas palavras-chave podem se referir à temas em destaque nos estudos legislativos e são capazes de destacar a diversidade de temas com tais estudos englobam.

Esperamos que este capítulo contribua para entender e compreender como estão os padrões de produção acadêmica dos artigos sobre estudos legislativos nos últimos 8 anos. Outra observação importante a fazer, diz respeito sobre o porquê estudos legislativos deixaram de possuir um *status* de emergente e se consolidaram dentro do campo analítico e comparativo, apesar de ainda se concentrarem nas áreas de ciências sociais (especialmente em ciência política e sociologia).

O capítulo procurou apresentar de maneira mais clara qual a estrutura de produção acadêmica dos estudos legislativos, esperamos o material levantado aqui sirva para novas pesquisas e reflexões acerca do tema através de uma análise mais sistemática com uma maior quantidade de dados e utilização de mais dados e técnicas bibliométricas.

3 OS NOVOS INSTITUCIONALISMO E ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL

Em comparação a fonte inspiradora norte-americana, a área de Estudos Legislativos no Brasil é recente, possuindo algumas teses sobre o funcionamento dos Poderes e instituições que constituem o sistema político nacional e seus subsistemas políticos subnacionais.

Seu surgimento data o período de redemocratização do país e, em especial, a consolidação da nova identidade nacional criada através da constituição de 1988. A criação da CF/1988 deu fim a um movimento que caracterizou alguns países da América Latina que passaram por várias transformações políticas e sociais devido ao colapso das autocracias instaladas em alguns países.

Na ciência política brasileira, como apontou Limongi (1994), os estudos legislativos no Brasil podem ser compreendidos e explicados a partir da incorporação da literatura teórica e escolhas metodológicas feitas pelos estudiosos brasileiros dos trabalhos desenvolvidos pela academia norte-americana sobre o funcionamento do Congresso daquele país.

Ao contrário do que muitos pensam o processo de incorporação e assimilação das teses e modelos estrangeiros pelos estudiosos brasileiros se deu de uma forma bastante crítica, e sofreu deveras adaptações, e algumas confrontações com argumentos teóricos presentes na ciência política comparada que trata sobre os entraves e as possibilidades de consolidação da democracia no Brasil. E, considerando as contribuições recentes na área de política comparada, sobre o funcionamento dos sistemas políticos democráticos têm iluminado aspectos centrais a respeito dos efeitos das instituições (MELO, 2007, p. 13).

No final do século passado, ao menos no campo da política comparada, foi dada forte importância explicativa ao papel que a engenharia institucional do país possui sobre os resultados políticos. Esse contexto foi marcado pela ascensão do novo institucionalismo, em suas diferentes versões, que se baseava na afirmação categórica do poder das instituições no campo analítico através do mantra: “as instituições importam!”.

O contexto intelectual e acadêmico formado na década de 80 era composto de um lado de estudiosos brasilianistas, e do outro lado brasileiro, ambos os grupos tinham o mesmo objeto de estudo, porém, divergiam em alguns pontos sobre em que medida as escolhas institucionais feitas por alguns países da América Latina levariam à efeitos negativos e catastróficos, em termos de governabilidade.

O contexto institucional brasileiro nos finais da década de 80, segundo a Carta magna de 1988, em comparação com a constituição de 1945, teve poucas alterações na forma da engenharia institucional. O país continuou sendo presidencialista, multipartidário com sistema

eleitoral de lista aberta. As alterações do novo contexto institucional ocorreram na lógica de funcionamento do sistema política nacional, tanto os poderes legislativos do presidente da República quanto os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Esse fato considera que no Brasil pós-88, a engenharia institucional condicionou e definiu o Executivo como centro de gravidade do sistema político brasileiro, criado assim novas dinâmicas nas relações Executivo-Legislativos, que por sua vez, criou novos desafios ao pleno exercício da *accountability horizontal* (AMORIM NETO, 2007).

Em relação às explicações dadas ao novo contexto institucional no qual o Brasil emergiu democrático, vários autores apresentaram explicações sobre os rumos e o futuro da transição e consolidação democrática. O primeiro grupo de especialistas eram composto por Linz (1994), Linz e Valenzuela (1994), Mainwaring (2001) e Ames (2003). A preocupação central que une esses pesquisadores está no fato eles assumiram uma posição negativa e crítica sobre as escolhas institucionais que o Brasil fez a partir da democratização.

De acordo com essa visão, o regime brasileiro conteria todos os elementos que deveriam solapar a consolidação da democracia: um regime presidencial com um sistema partidário fraco e fragmentado; uma legislação eleitoral extremamente permissiva, que favorece candidatos em detrimento dos partidos políticos; um tipo forte de federalismo, que, de acordo com Stepan (2000; 2004), é o mais *demos-constraining* do mundo; um Congresso fragmentado; presidente com poder e disposição de governar por decreto; e um modelo generalizado de clientelismo e de ineficiências econômicas muito difundidas e difíceis de conter (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Os argumentos sobre os efeitos perversos da escolha institucional brasileira se baseavam nas seguintes afirmações: a) o presidencialismo brasileiro é inerentemente predisposto à ingovernabilidade, pois possui uma capacidade maior de gerar *deadlocks* (entraves) no processo decisório pelo excesso de atores com poder de veto (*veto players*); b) o presidencialismo adotado no Brasil combinado com o multipartidarismo, representação proporcional e sistema eleitoral de lista aberta tenderia a gerar fortes incentivos não só ao comportamento oportunista e clientelístico dos parlamentares frente aos eleitores, mas também seria um risco à governabilidade no que tange ao aumento da fragmentação partidária, que levaria à altos custos de governar, sendo a formação de coalizões uma alternativa necessária, porém, não suficiente para o chefe do Executivo governar; e, c) o sistema eleitoral de lista aberta no Brasil incentiva o voto personalizado do eleitor, esse fato não apenas induz ao

enfraquecimento dos partidos da arena eleitoral, mas também cria obstáculos para a geração e execução efetiva da *accountability vertical*.

Um segundo grupo de estudiosos, em especial pesquisadores brasileiros, procuraram debater e verificar, teórico e empiricamente, a validade dos argumentos desenvolvidos pelos autores que viam no arranjo institucional que caracteriza o sistema político brasileiro como uma “bomba relógio” prestes a explodir dada a sua tendência à crise e paralisia decisória, além de cenários de ingovernabilidade, supremacia e usurpação de poderes constitucionais entre os Poderes Políticos.

Desse grupo podemos destacar, o projeto desenvolvido pelo CEBRAP denominado “Terra Incógnita” com os artigos produzidos por Limongi (1994), Figueiredo (2001) e os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999, 1994, 1995, 1997a, 2000, 1997b; 1998), os trabalhos desenvolvidos por Anastásia, Melo e Santos (2004), Santos (1995, 1997, 1999, 2002), Amorim Neto (2000), Amorim Neto e Santos (2001, 2003), Nicolau e Schimitt (1995), Pereira e Mueller (2000, 2002, 2003), Amorim Neto e Tafner (2002). Além dos trabalhos seminiais desenvolvidos por Santos, Lima Jr. (1983, 1997), Abranches(1988) e Abrucio (1994).

Os estudiosos desse grupo forneceram material empírico e teóricos que serviu para defender e refutar algumas das principais teses defendidas pelos autores do primeiro grupo, que defendiam que instabilidade política e o déficit democrático brasileiro era do arranjo institucional que o país adotou no contexto pós-constituente de 88.

A partir do trabalho desse grupo de estudiosos, algumas contribuições foram feitas no campo analítico e empírico. Primeiro, considerando a engenharia institucional brasileira é possível se falar em níveis razoáveis de estabilidade institucional, tanto em níveis de governabilidade quanto em relação à taxa de apoio e disciplina partidária, demonstrando que coalizões partidárias funcionam no caso brasileiro.

Segundo ponto, o sistema político brasileiro apesar de possuir um arranjo institucional presidencialista, apresenta uma dinâmica de funcionamento muito similar ao parlamentarismo. Terceiro ponto, o sistema eleitoral e partidário brasileiro apresenta variações na dinâmica da competição entre estados e regiões. Quarto ponto, os partidos políticos no Brasil são fortes, ao menos na arena legislativa. Quinto ponto, o fato de o Executivo ter poderes institucionais ampliados define novas formas de interação e barganhas entre os atores relevantes no jogo político, por exemplo, troca de apoio por pastas ministeriais. Em suma, mais contribuições poderiam ser descritas, porém a lista seria bastante exaustiva e perderíamos o foco central do estudo proposto.

Este capítulo foi construído com o objetivo de responder ao seguinte questionamento: “*Quais as principais contribuições do novo institucionalismo para a literatura especializada sobre os estudos legislativos no Brasil?*”

Buscou-se contribuir para a discussão e reflexão teórica sobre as possibilidades e desafios levantados pela incorporação do novo institucionalismo dentro da literatura especializada sobre os estudos legislativos no Brasil. A partir da revisitação teórica sobre os principais argumentos de alguns estudiosos sobre a relação Executivo-Legislativo nacional, discutiremos sobre as contribuições, desafios e possibilidades teórico-metodológicas sobre o papel das comissões dentro do presidencialismo de coalizão.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira seção apresenta de forma genealógica o processo de formação e desenvolvimento do novo institucionalismo. A segunda seção apresenta e discute as principais ideias que caracterizam as três principais vertentes teóricas do novo institucionalismo. A terceira seção procura apresentar como a literatura acadêmica nacional incorporou alguns argumentos teóricos, a partir do conceito de presidencialismo de coalizão. Por fim, o trabalho procura apresentar uma breve conclusão do que foi apresentado no capítulo.

3.1 O Surgimento do Novo Institucionalismo

O institucionalismo, pelo menos nas suas três versões mais contemporâneas como ficou conhecido no trabalho de Hall e Taylor (2003), convencionalmente denominado por muitos estudiosos por Novo Institucionalismo, pode ser considerado uma das abordagens teóricas que compreendem o *mainstream* da ciência política contemporânea, em especial, nos estudos na política comparada e nas políticas públicas.

O argumento teórico basilar do Novo Institucionalismo se orienta na ideia de que instituições importam e são capazes de afetar de maneira substancial os resultados políticos, em outros termos, os neoinstitucionalistas defendem a ideia que as instituições afetam o comportamento de atores sociais através de constrangimentos que geram diferentes tipos de incentivos para cada agente, que por sua vez, definem e moldam suas percepções e quadros de interação social, estratégicos ou não, em contextos específicos.

A afirmação teórica genérica que subjaz o Novo Institucionalismo ao invés de ser um elemento de integração entre as diferentes correntes teóricas que orbitam na periferia de seu núcleo teórico, torna-se muitas vezes elemento causador de confusão e desagregação (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1998; NASCIMENTO, 2009).

No campo teórico, o quadro resultante desse fato é caracterizado pelo surgimento de diferentes correntes teóricas, cada qual assumindo para si pressupostos e metodologias específicas. Essa situação coloca em dúvida a existência de um núcleo teórico, e os limites da integração teóricos dessas vertentes em torno de propostas explicativas que considere as relações entre estruturas sociais e comportamentos individuais.

Peres (2008) argumenta que nos últimos quarenta anos, pelo menos na Economia, Sociologia e Ciência Política, ocorreu uma retomada da importância das instituições como premissa analítica no campo científico. Essa mudança pode ser compreendida ao reexaminar de maneira crítica os acontecimentos históricos que caracterizam o campo intelectual que culminou no surgimento do Novo Institucionalismo, no qual para alguns autores definem tal abordagem teórica com um movimento de crítica frente ao behaviorismo (comportamentalismo).

Para Nascimento (2009): “durante as décadas de 1960 e 1970, a variável instituição foi marginalizada na ciência política americana em função da sua trivial associação ao conhecimento jurídico-formal, retrospectivamente, batizado de velho institucionalismo” (NASCIMENTO, 2009), mesmo embora o conceito de instituição jamais tenha sido colocada nos ostracismo pela ciência política norte-americana, a visão característica do campo acadêmico desde a década de 50 possuía uma disposição de ver a política do ponto de vista formal e constitucional, dando mais ênfase ao campo do Direito.

Vale destacar, que entre as décadas de 1940 e finais da década de 1960, as maiores influências metodológicas absorvidas pela Ciência Política vinham da Filosofia Política e estavam ancoradas em abordagens que partilhavam de uma visão normativa sobre os fenômenos estudados. Ocorre que, àquela altura, essas abordagens, de natureza bastante formal, começavam a ser consideradas ineficientes para a explicação dos novos fenômenos políticos que surgiram a partir da década de 1930 – o nazismo, o fascismo, as crises do liberalismo e da representação, a apatia e a alienação política, e outros (PERES, 2008).

A Pós-Segunda Guerra, com a chegada de pesquisadores europeus e um clima eclético em termos teóricos e metodológicos, o enfoque dos estudos mudou drasticamente para a busca de maior rigor e objetividade na busca das explicações sobre a real dinâmica política. Esse fato culminou no início da proposta do comportamentalismo. Nesse sentido, o comportamentalismo pode ser entendido como uma postura crítica frente ao velho institucionalismo que se mostrou limitado devido a sua ortodoxia de apresentar explicações robustas, em termos metodológicos, válidos, em termos empíricos, e passíveis de generalização.

O quadro 3 apresenta as diretrizes que o programa comportamentalista adotou dentro da Ciência Política.

Quadro 3 - Síntese das diretrizes metodológicas do comportamentalismo

Diretriz	Descrição
1º	Somente uma Ciência Política com orientação empírica e positiva é capaz de explicar cientificamente os fenômenos políticos.
2º	O cientista político deve se ocupar apenas de fenômenos observáveis, evitando especulação dedutiva.
3º	Os dados analisados devem ser quantitativos ou, então, quantificados.
4º	A pesquisa deve ser orientada e dirigida de maneira conceitualmente rigorosa.
5º	A análise deve ser pautada pela neutralidade axiológica.
6º	As pesquisas devem ter caráter analítico (padrões e correlações estatísticas) e não meramente descritivo.
7º	É recomendável utilizar abordagens multidisciplinares, uma vez que a Ciência Política com tal orientação seria apenas uma das ciências do comportamento.
8º	Adoção do máximo rigor metodológico, seguindo a lógica do sistema de inferência dedutivo.

Fonte: Elaborado a partir de Peres (2008).

As informações apresentadas no quadro acima apresentam como o paradigma comportamentalista se relacionamento diretamente com a busca de descrição exaustiva e objetiva dos fenômenos com o uso de uma metodologia eclética, porém, rigorosa na verificação e controle dos resultados. Há uma necessidade clara de se trabalhar de maneira interdisciplinar e com material empírico, utilizando técnicas estatísticas. As informações devem ser quantificadas e quantificáveis a fim de ser possível que pesquisas produzam generalizações empíricas.

Esse "objetivismo" implicaria no deslocamento da perspectiva investigativa, passando dos fenômenos mentais para a observação empírica do comportamento (PERES, 2008, p. 56). E é essa proposta que "revolucionará" a Ciência Política daquele período, influenciada pelo movimento comportamentalista.

Esse movimento pela busca da objetividade feita a partir da revolução comportamentalismo dentro da ciência política, proposta para fazer ciência em torno da necessidade de um conhecimento baseado em uma metodologia rigorosa, cristalizou uma verdadeira revolução ou mudança no paradigma científico da ciência política daquele momento, se utilizarmos as palavras de Kuhn (1962).

Fato que não significa que dentro do campo científico não existissem outras correntes teóricas concorrentes, ao contrário, naquele momento o estrutural funcionalismo e o marxismo estavam presentes. Nesse sentido, March e Olsen (2008) apontaram pelo menos para a existência de cinco estilos teóricos ao longo da ciência política contemporânea, que seriam:

- (a) contextual, inclinada a ver a política como uma parte integral da sociedade e menos inclinada a diferenciar o Estado politicamente organizado [polity] do resto da sociedade;
- (b) reducionista, inclinada a ver os fenômenos políticos como as consequências agregadas dos comportamentos individuais e menos inclinada a atribuir os resultados da política às estruturas organizacionais e às regras de comportamento adequado;
- (c) utilitária, inclinada a ver a ação como o produto do interesse pessoal calculado e menos inclinada a ver os atores políticos como respondendo a obrigações e deveres;
- (d) funcionalista, inclinada a ver a história como um mecanismo eficiente no alcance de equilíbrios singularmente adequados e menos preocupada com as possibilidades de inadaptação e não-singularidade no desenvolvimento histórico;
- (e) instrumentalista, inclinada a definir a tomada de decisões e a alocação de recursos como as preocupações centrais da vida política e menos atenta às maneiras pelas quais a vida política está organizada em torno do desenvolvimento de significados, por meio de símbolos, rituais e cerimônias (MARCH; OLSEN, 2008, p. 122).

O velho institucionalismo pode ser caracterizado como uma abordagem teórica mais ligada ao campo do Direito, e com isso estava mais interessada pelo o estudo da história das instituições políticas, sociais e econômicas (NASCIMENTO, 2009, p. 113). Esse estilo teórico tinha como principal foco de investigação, que até então era mais voltado às instituições jurídicas e administrativas, para os atores políticos; mais especificamente, seu comportamento, seus valores, seus objetivos (PERES, 2008, p. 58).

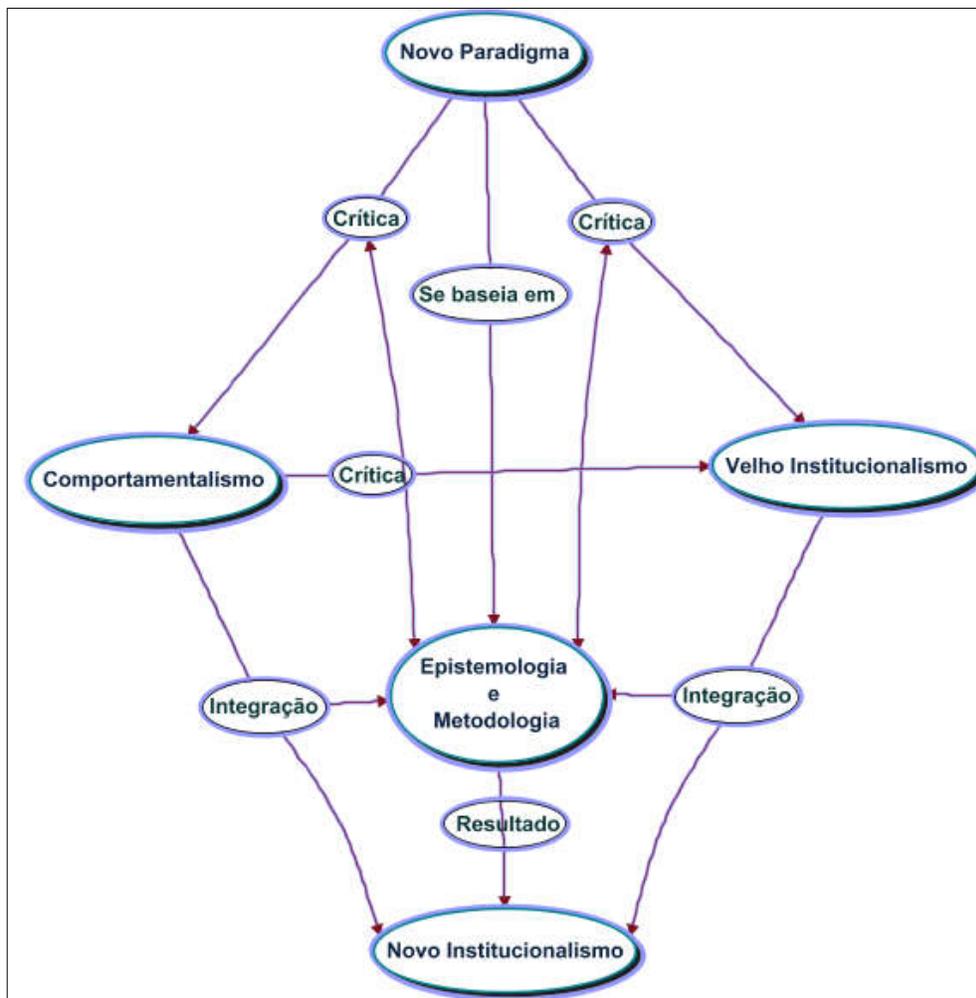
Enquanto que o comportamentalismo poderia ser caracterizado como uma abordagem teórica que tinha como principal ambição articular o método científico em relação a um rigoroso teste de hipótese baseado na observação empírica, e se possível utilização de dados quantitativos (IMMERGUT, 1998, p. 6).

Do mesmo modo que a emergência do Novo Institucionalismo representou uma mudança de orientação metodológica dentro do paradigma da ciência política na década de 80. Nos anos 1950 e 1960, o comportamentalismo ganhou espaço com sua proposta metodológica, sendo representada principalmente pela a Escola de Chicago. Esse movimento representou uma rejeição ao velho institucionalismo ao deslocar o foco de suas análises da história, do constitucionalismo e da análise normativa das instituições para estudar como o poder é distribuído, em termos informais, a partir de uma visão centrada no comportamento político.

Parte dessa revolução não representou o fim dos estudos de instituições políticas, o estudo sobre instituições políticas é inerente a ciência política. Porém, ocorre que as instituições políticas foram colocadas em segundo plano na análise política. Esse foi um dos pontos chaves para que outros estudiosos da época propuseram uma postura pós-comportamentalista

conhecido como novo institucionalismo através de um movimento de mão dupla, conforme apresentado na figura abaixo.

Figura 4 - Surgimento do Novo Institucionalismo



Fonte: Elaborado a partir de Peres (2008).

O esquema explicativo apresentado na figura 4 representa o surgimento do comportamentalismo de forma processual. De um lado esse movimento foi de crítica (negação) às propostas ingênuas, retificadoras e reducionistas do comportamentalismo na explicação dos fenômenos políticos, apontando limitações e problemas daquela abordagem. Por outro lado, esse movimento representou uma síntese do velho institucionalismo, que dá maior ênfase às instituições no estudo dos fenômenos políticos, e integrou elementos do comportamentalismo, ao enfatizar um maior embasamento empírico e o rigor teórico e conceitual (MARCH e OLSEN, 2008). Contudo, parte considerável do esforço feito por esse movimento foi renovar a capacidade explicativa das instituições na análise política.

Considerando o processo de surgimento do comportamentalismo, o quadro 4 apresenta algumas informações bastante esclarecedoras quando comparamos algumas características importantes sobre os três tipos de abordagens.

Quadro 4 - Comparação entre paradigmas teóricos

Variável	Velho Institucionalismo	Comportamentalismo	Neoinstitucionalismo
Interesses	Objetivos: preferências são defendidas a priori.	Subjetivo: preferência reveladas pelo comportamento.	Origem diversa dos interesses individuais e coletivas com influência das instituições.
Processo Político	Relacionada à posição ocupada pelos dentro das macroestruturas sociais.	Agregação ode preferências perfeita e utilitária.	Problema de agregação de preferências individuais em ação coletiva.
Pressuposto normativo	Democracia substantiva.	Democracia formal	Democracia procedural ou procedimental.
Níveis de análise	Macro-macro	Macro-Micro	Micro-macro
Natureza da explicação	Estruturas sociais condicionam a composição das ações individuais	Função da ação e papel social.	Complexidade causal e elementos interacionistas.
Exemplos	Karl Marx, Émile Durkheim.	David Truman, Robert Dahl.	John Rawls, Theodore Lowi.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Nascimento (2009).

No comportamentalismo o comportamento individual ou coletivo era compreendido como tendo *racionalidade* própria (endógena) dentro das explicações sobre as relações entre atores e instituições. As instituições aparecem como cenários, sendo deslocadas em segundo plano nas explicações. As instituições compreendidas como as regras que coordenam o jogo político, as interações estratégicas, são estanques. As explicações teóricas são feitas com base nas observações do comportamento dos agentes, e com isso são feitas derivações de modelos comportamentais (do modelo construindo, geralmente utilizando pressuposições comportamentais normativas) que são analisados através de técnicas quantitativas. Nesse sentido, no comportamentalismo instituições e comportamentos são vistos como elementos que jamais se intercambiam e se constroem mutuamente.

Nessa abordagem teórica, a variável *instituição* é mais descritiva do que analítica, essa característica torna a abordagem teórica refém de um psicologismo dos fenômenos políticos em detrimento das dinâmicas estruturais que moldam o comportamento dos atores políticos. O nível de análise se passa do nível micro (comportamental) para o macro (estrutural-institucional) de forma automática, num processo de agregação de preferências simples.

Um dos pontos mais frágil da abordagem comportamentalista que se valeram os novos institucionalistas foi o excesso de descrição dos estudos comportamentalistas, que consideravam que as preferências verdadeiras são aquelas que são expressas através do

comportamento observado. De outro modo, as preferências expressas são as preferências reais; preferências são reveladas através do comportamento (IMMERGUT, 1998, p. 6–7).

Em contrapartida, o Novo Institucionalismo procura distinguir entre preferências reais e preferências expostas. Esse ponto lembra a distinção fundamental entre os conceitos de funções manifestas e funções latentes feita Robert K. Merton (1970). Ao contrário do que fazia o comportamentalismo, que tinha um caráter ingênuo e acrítico de não conceber as razões potenciais da ação humana e das motivações. Pois, considera-se que outros elementos circunstanciais condicionam a escolha individual, que nesse caso atuam de forma latente.

O comportamentalismo postulava que comportamento observável é real, e não o que poderia está para além daquilo que era manifesto, isto é, as possibilidades de os atores adotarem outro curso de ação em uma dada situação. Nesse sentido, a noção de jogos ocultos desenvolvida pelo cientista político George Tsebelis (1998) tornou útil distinguir as preferências reais e preferências expressas. Pois, o jogo político é feito de várias arenas e dimensões da qual o comportamento humano expresso é apenas a ponta do *iceberg* de acordo com a teoria dos jogos.

A crítica feita ao comportamentalismo sobre esse aspecto considerou que na explicação dos fenômenos políticos, em especial, na interação estratégica, há várias dimensões e situações que constroem os atores a adotarem diferentes estratégias, e que estes, por suas vezes, participam muitas vezes de jogos simultâneos.

A partir das informações apresentadas pelo quadro 4, podemos caracterizar e comparar o novo institucionalismo em relação ao comportamentalismo em alguns aspectos. A abordagem institucionalista defende que a agregação dos comportamentos individuais em fenômenos coletivos como problemáticos devido ao fato que as origens das preferências são diversas e cada ator possui diferentes pontos de maximização de preferências. Em comparação, os comportamentalistas defendem que as preferências podem ser agregadas e geralmente através de uns mecanismos de agregações de interesses perfeitamente eficientes (IMMERGUT, 1998, p. 7). O mecanismo teórico que explicaria como o comportamento individual é agregado dentro da explicação behaviorista se baseia no utilitarismo que, via de regra, apresenta problemas em definir com clareza um critério de bem geral.

No comportamentalismo não há problemas de efeitos de agregação. Já na visão neoinstitucionalista os mecanismos de agregação institucionais são imperfeitos, e desta forma, tendem a funcionar de maneira imperfeita, por exemplo: as relações entre eleitorado e representantes políticos não se caracterizam por uma distribuição descritiva das preferências da sociedade, por essa razão que diferentes modelos, sistemas ou regras eleitorais, que são

instituições, podem apresentar, em teoria, melhor distribuição das preferências dos cidadãos em uma eleição do que outros tipos de sistemas eleitorais.

Em suma, a partir surgimento do novo institucionalismo ocorreu dentro da literatura acadêmica uma revisitação da importância dada às instituições, como variáveis explicativas através da afirmação que instituições importam. Porém, se instituições são importantes por que estruturam as dinâmicas das relações sociais e políticas, qual os limites da sua capacidade analítica? Em que medida os novos institucionalistas estavam certos em partirem da mesma premissa teórica? E por que autores institucionalistas divergiram em torno de três correntes de institucionalismo? O próximo tópico procura responder essas e outras perguntas tornaram o novo institucionalismo parte do *mainstream* teórico da ciência política a partir da década 80.

3.2 O Novo Institucionalismo: o problema da integração teórica

Foi na Ciência Política, com o trabalho de Peter Hall e Rosemary Taylor, que surgiu a preocupação de avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes no interior de uma mesma disciplina. DiMaggio e Powell (1997) preocupavam-se, por sua vez, em distinguir as modalidades de institucionalismo utilizados nas variadas disciplinas, considerando que cada uma delas – a Economia com a nova economia institucional, a Ciência Política com a teoria da escolha racional e a Sociologia com a teoria das organizações – privilegiava uma variedade específica de institucionalismo (THÉRET, 2003, p. 227).

A partir de trabalhos de Hall e Taylor tornou-se convencional compreender o institucionalismo contemporâneo como uma corrente de pensamento que surgiu na década de 80, não sendo homogênea, e possuindo pelo menos três versões, todos sob o título de neoinstitucionalismo. E deste modo, doravante consideramos que quando falarmos em institucionalismo estaremos nos referindo ao novo institucionalismo.

Em realidade, atualmente vários grupos de cientistas sociais reclamam para si o título de os praticantes mais representativos e autênticos do Novo Institucionalismo. Em particular, no interior da Ciência Política, o título de praticante do Novo Institucionalismo passou a ser reivindicado por aqueles que se opõem ao individualismo metodológico. Isto é, hoje em dia, o rótulo Novo Institucionalismo tende a ser associado a seguidores do institucionalismo proposto por March e Olsen (1984), ou por aqueles que aceitaram o convite de Sckopol e outros, de trazer o Estado de volta às suas análises (LIMONGI, 1994, p. 3).

Do ponto de vista teórico, torna-se aceitável considerar a divisão proposta por Hall e Taylor (2003) e seguida por Immergut (1998), e dividir o institucionalismo em três escolas de

pensamento com características próprias: o institucionalismo sociológico, o institucionalismo histórico e institucionalismo da escolha racional.

Assim, enquanto a ciência política europeia tem, em suas aplicações, enfatizado os novos institucionalismos histórico e sociológico, nos Estados Unidos, os estudiosos têm se dividido, principalmente, entre a tradição histórica e a da escolha racional, esta última com prioridade especial (NASCIMENTO, 2009, p. 99). March e Olsen (2008) propõe definir o novo institucionalismo como uma coleção restrita de desafios ao pensamento teórico contemporâneo, que em termos práticos, procuram explicar: a) a relação entre instituição e comportamento; e, b) mudança institucional, isto é, o processo pelo qual as estruturas sociais se modificam ou permanecem.

3.2.1 Institucionalismo Sociológico

O estudo das instituições dentro da sociologia está na própria gênese da disciplina e remete ao próprio Durkheim e seus argumentos teóricos sobre importância dos fatos sociais na explicação da ordem social. Do ponto de vista histórico, o surgimento do institucionalismo sociológico tem suas bases num movimento de mudança dentro da sociologia norte-americana que até a década 60 era dominada por visão estrutural-funcionalista dos fenômenos sociais. Ocorre nesse período uma proposta de seguir versões de sociologia com enfoque mais interpretativo e cognitivo, que pode ser entendida com o surgimento de várias abordagens microsociológicas, por exemplo, interacionismo simbólico.

Dentro do quadro dos estudos sobre organizações a partir da década de 70 essa vertente do institucionalismo ganhou espaço. Na medida em que alguns sociólogos começaram a contestar a visão dominante na sociologia, que concebia que as preferências dos agentes eram produzidas de maneira exógena, colocando o comportamento individual ligado às estruturas de racionalidade instrumental que pensavam os atores como perseguidores dos objetivos postos *ex ante* pelas instituições.

A nova visão proposta no campo sociológico, procurava problematizar mais a relação entre ação e estrutura. A proposta central era demonstrar que a existência de certas instituições não estava associada primordialmente no pressuposto da eficiência da racionalidade presente na administração das organizações, que o velho institucionalismo sociológico tomava como fundamento, mas ao contrário, demonstrar a partir de processos sociais, por exemplo: a socialização, que era possível não apenas explicar como os agentes incorporam e reproduziam as estruturas sociais, mas chamar atenção para o caráter intersubjetivo da mudança social.

Nesse sentido, instituições não são apenas meros artefatos formais construídos pelos agentes, tais como nas concepções de que as consideram como as “regras do jogo”, mas, sim considerados como “crenças compartilhadas”, sem as quais estas regras (e a mudança) não se institucionalizam (REZENDE, 2015).

O ponto central da explicação sociológica está ancorado na noção de instituição defendida pela maioria dos institucionalistas sociológicos. Seguindo os passos trilhados por March e Olsen, institucionalistas sociológicos têm definido instituições de uma maneira não-materialista, ao tratarem de crenças, valores e modelos cognitivos (NASCIMENTO, 2009, p. 101).

Nesta perspectiva teórica, instituições são concebidos como um conjunto de crenças e valores que são produzidas e compartilhadas dentro de um determinado contexto (ambiente). As regras institucionais e sua mudança estão fortemente ligados aos processos de “mobilização e coordenação subjetiva (e intersubjetiva) das crenças dos agentes” e do seu poder em gerar mecanismos cognitivos para agregar comportamentos e escolhas (REZENDE, 2015).

A cultura é vista como o mecanismo que ligaria as dimensões estruturais, as determinações das preferências individuais, por exemplo, o funcionamento das organizações dependeria da forma que as interações sociais ocorrem e são capazes de gerar (na socialização das rotinas organizacionais) estabilidades observáveis através da repetição diária das práticas sociais. Nesse mecanismo, a cultura, pode delimitar um campo problemático, porém, coerente ao ser utilizada para explicar a estabilidade institucional.

A utilização da variável cultura dentro do institucionalismo sociológico é um dos elementos bastantes úteis para definir e caracterizar essa vertente teórica em alguns aspectos. Um primeiro aspecto típico do institucionalismo sociológico é o fato que a noção de instituição geralmente utilizada por essa é bastante ampla e generalizante. Nesse sentido, o superdimensionamento da variável cultura pode levar a um viés explicativo em torno da variável cultura.

Outro aspecto característico dessa vertente teórica está na forma como eles pensam a dimensão da agência. No nível da ação social, os atores não são considerados racionais no sentido estrito do termo, ao contrário, o tipo de racionalidade que está por trás da explicação do comportamento individual é caracteriza por uma racionalidade limitada.

Os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo das instituições lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, de modo relativamente simultâneo. A relação que liga o indivíduo

e a instituição repousa, portanto, sobre uma espécie de “raciocínio prático” pelo qual o indivíduo estabelece uma linha de ação utilizando os modelos de percepções e arranjos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

A forma que as instituições fornecem e constroem os esquemas mentais nos atores, é uma noção que delimita o campo de conhecimento e informação dos mesmos. A estrutura não é apenas um contexto para os indivíduos e suas interações, mas é também um agente produtor das práticas e rotinas, e distribuidor de esquemas mentais, gerador de disposições e quadros de ação possíveis. Nesse ponto, dentro de uma visão construtivista, os agentes ao se depararem com problemas cotidianos são incentivados e condicionados a recorrerem a soluções incorporadas e compartilhadas socialmente.

Como o institucionalismo sociológico pensa a mudança social? O surgimento e permanência das instituições dentro do institucionalismo sociológico é compreendido a partir da sua relação com as convenções sociais (contexto histórico e cultural) e as determinações de funcionamento das organizações observado na distribuição dos papéis sociais. Nesse sentido, Elster (1994) aponta que podemos considerar as normas sociais como elementos relevantes para explicar formas de interações sociais.

Para os institucionalistas sociológicos a mudança social é pensada em termos de isomorfismo, conforme aponta Nascimento:

Outros neo-institucionalistas, principalmente institucionalistas sociológicos, tendem a ver a mudança institucional em termos de uma relação de convergência entre as instituições e o cenário histórico-social. A idéia central aqui é isomorfismo, e significa a coexistência entre as instituições e seus domínios e o ambiente onde essas surgiram ou foram transplantadas. DiMaggio e Powell (1991) identificam três mecanismos que levam ao isomorfismo: (i) a coerção, que envolve explicitamente a pressão de outras instituições, assim como o ambiente cultural onde elas se desenvolveram; (ii) o mimetismo, digo, a capacidade que estas instituições têm de adaptar-se aos mais variados cenários; e (iii) as normas, as quais legitimam sua autonomia (NASCIMENTO, 2009, p. 109).

A ideia central do isomorfismo enquanto processo de mudança social é pensá-lo enquanto uma relação de interdependência entre estruturas normativas de racionalidade objetiva, nesse caso, as próprias condições de funcionamento das organizações e as estruturas simbólicas que legitimam a existência das instituições dotando-as de sentido acionadas pelos agentes na vida real, nas suas interações e no conjunto de relações sociais que fazem parte.

As instituições, concebidas como jogos repetitivos, carregam consigo inconsistências internas, contradições e ambiguidades que podem alavancar em algumas condições a mudança endógena a partir dos agentes e suas estratégias em relação a alteração nas posições de equilíbrio institucional.

A mudança da posição de equilíbrio, portanto, seria precipitada por modificações dos comportamentos, escolhas e estratégias dos diversos agentes. O modelo pressupõe que quando as inconsistências internas alteram os limiares (*thresholds*) individuais dos agentes, estes passam agir no sentido de gerar novas posições de equilíbrio. Com efeito, as crenças e comportamentos compartilhados se desestabilizam e as antigas instituições entram em crise e erosão (REZENDE, 2015, p. 47).

3.2.2 Institucionalismo Histórico

O novo institucionalismo histórico desenvolveu-se através de críticas feitas ao estrutural funcionalismo e ao velho institucionalismo histórico, que procurava estudar a história das instituições.

Esses teóricos foram igualmente influenciados pela concepção, própria aos estruturo-funcionalistas ao pensar a comunidade política como sistema global composto de partes que interagem. Eles aceitavam esse princípio, mas criticavam a tendência de numerosos estruturo-funcionalistas ao considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema. Consideram, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o “estruturalismo” inerente às instituições da comunidade política de preferência ao “funcionalismo” das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

Pode-se vincular ao surgimento do novo institucionalismo histórico duas importantes abordagens teóricas dentro das ciências sociais. De um lado várias ideias com bases em enfoques neomarxistas, e do outro lado várias ideias com bases em enfoques pluralistas.

Os institucionalistas históricos além de manterem a premissa principal do velho institucional, o contextualismo, em focar suas análises no papel que as instituições, enquanto elementos exógenos, possuem sobre os fenômenos sociais. Enfatizaram a forma de pensar o Estado enquanto ator dotado de interesses próprios (racionalidade própria) dentro de uma lógica de luta de classes na relação entre capital/trabalho segundo a perspectiva marxista.

O argumento de que as instituições podem ser tratadas como atores políticos constitui-se em uma reivindicação de coerência e de autonomia institucionais. A reivindicação de coerência é necessária a fim de tratar as instituições como tomadoras de decisão (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127). Desse modo, alguns estudiosos ligados ao neomarxismo tendem a considerar em suas análises que o Estado não é um autor neutro, ao contrário, o Estado tem interesses próprios.

Parte dos estudiosos históricos que se vincularam com ao pluralismo mantiveram seu interesse em estudar como as escolhas institucionais se relacionavam com a distribuição de preferências (interesses) entre atores políticos, a distribuição de recursos (poderes) e os constrangimentos impostos pelas regras do jogo (constituições), e conseqüente, que interesses prevalecem entre os demais na esfera política.

Diferente dos institucionalistas sociológicos que concebem as instituições a partir de elementos não-materiais, os institucionalistas históricos concebem as instituições a partir de elementos materiais, desse modo geralmente as instituições são pensadas como sinônimos de procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais. Esse fato possui a vantagem de colocar maior ênfase na forma que os procedimentos formais são importantes elementos explicativos do comportamento e dos resultados.

O que caracteriza os estudos dessa corrente teórica? Alguns estudiosos tendem, geralmente, a conceituar a relação entre instituições e o comportamento individual em termos muito gerais, não especificando claramente quais os mecanismos causais da mudança social. A mudança social muitas vezes pode ser vista associadas às assimetrias de poder dos grupos sociais e sua luta pelo poder. Outro ponto marcante nesses estudos considera que a concepção de desenvolvimento institucional esteja vinculada trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas.

Enfim, eles buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Sobre esse fato, os institucionalistas históricos utilizam o conceito de *path dependency*, que parte da ideia de que determinadas escolhas institucionais são feitas, porém, os custos de retorno para a condição inicial da tomada de decisão são muitos altos.

Esse conceito considera que processos históricos que possuem as mesmas causas nem sempre levam às mesmas conseqüências, que as particularidades históricas devem ser observadas nas análises, tendo como pressuposto que as limitações cognitivas são subprodutos das contingências históricas das escolhas institucionais feitas pelos atores. Em contrapartida, as

instituições impõem aos seus criadores uma vida (os modos de viver, pensar e fazer), que resume a noção de “dependência de trajetória”, enquanto desenvolvimento institucional dependente dos elementos contextuais históricos que via de regra são contingentes.

Hall e Taylor (2003) definem duas perspectivas dentro do institucionalismo histórico. Para os autores a primeira perspectiva chamada de calculadora parte da ideia que a conduta dos atores e seus objetivos são orientados pelas instituições, que por sua vez, delimitam as expectativas dos indivíduos de maximizarem tais objetivos. Nessa perspectiva, as instituições condicionam as expectativas dos atores e coordenam às interações estratégicas tornando-as razoavelmente estáveis.

A segunda perspectiva, chamada de perspectiva cultural parte da ideia que aspectos morais, culturais e ideológicos importam para explicar o comportamento dos indivíduos. Nessa perspectiva, instituições representam mais do que procedimentos e normas, mas, modelos cognitivos que servem para construir processos mais amplos, por exemplo, identidades individuais e coletivas.

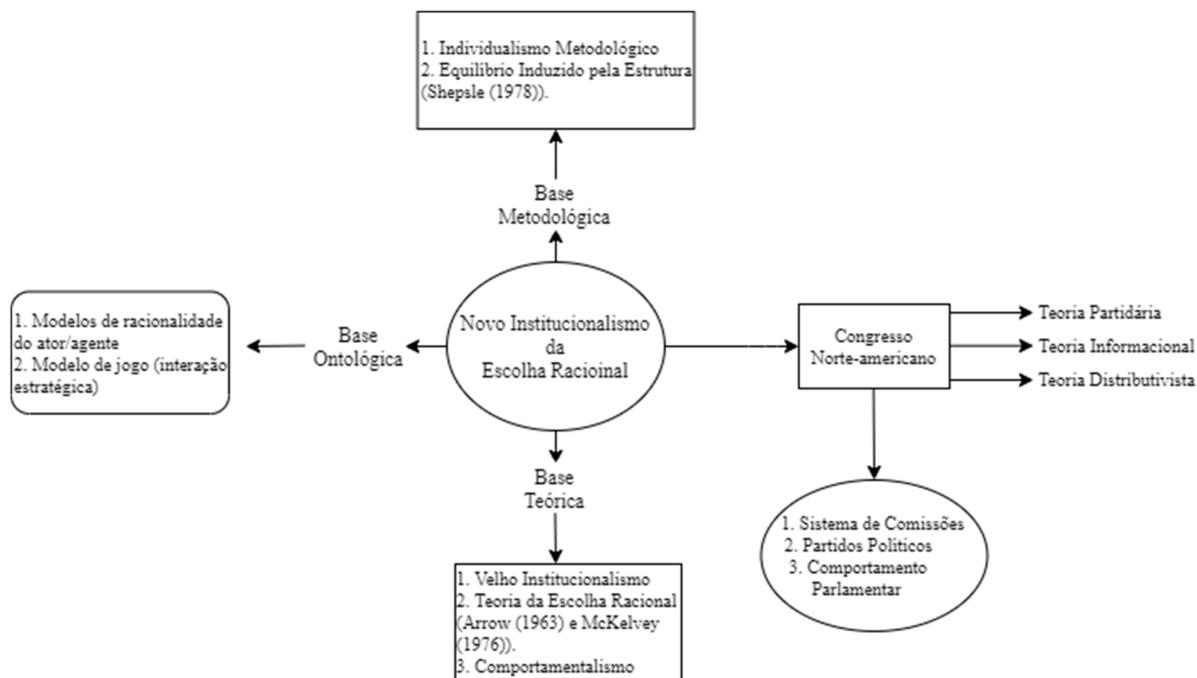
Uma das limitações dos estudos que partem dessa perspectiva teórica consiste no fato de cair no antigo problema do velho institucionalismo, isto é, “contar” história e cair em digressões e ciclos históricos infinitos.

Uma das principais contribuições oferecidas pelo institucionalismo está em sua capacidade de oferecer explicações que levam em consideração aspectos contextuais dos mais variados tipos, que podem se tornar variáveis independentes ou serem usados em desenhos de pesquisas experimentais.

3.2.3 Institucionalismo da Escolha Racional

O institucionalismo da escolha racional tem suas origens nos estudos sobre o comportamento parlamentar no Legislativo norte-americana a partir dos finais da década de 70 com o trabalho seminal de Shepsle (1978), apesar de que já existiam estudos sobre Congresso norte-americano a partir de outras abordagens, por exemplo, o pluralismo. Mas afinal, o que seria o novo institucionalismo da escolha racional? Para responder essa pergunta foi criada a figura 5, sua utilização serve para descrever melhor os elementos que são relevantes para se compreender essa vertente teórica.

Figura 5 - Institucionalismo da Escolha Racional



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Immergurt (1998), Hall; Taylor (2003), March; Olsen (2008), Peres (2008) e Nascimento (2009).

Na agenda de pesquisa neointitucionalista a organização legislativa é pensada como uma arena de criação de processos decisórios. Neste sentido, as questões que despertam o interesse dos estudiosos poderiam ser resumidas da seguinte forma: “quais as motivações que levam determinados atores a adotarem determinadas escolhas e não outras?”; “Por que determinadas instituições foram criadas e outras instituições deixaram de existir?”; “Em que medida as instituições são capazes de garantir estabilidade para que as interações estratégicas ocorram?”; “Em que condições os atores estarão predispostos a agirem coletivamente?”. Para responder essas questões, os defensores dessa corrente de pensamento se apoiaram nas contribuições teóricas de Kenneth J. Arrow (1963), Richard D. Mc Kelvey (1976) e Kenneth A. Shepsle (1978), incorporando postulados do comportamentalismo e do velho institucionalismo, além de colocar como central na explicação do comportamento dos atores os princípios normativos da TER.

Dentro da teoria da escolha social, Kenneth J. Arrow (1963) formulou: o *Teorema da Impossibilidade*: impossibilidade de uma decisão única e estável. Isto porque, dada uma certa configuração das preferências individuais, a decisão social entre digamos três opções pode ser não-transitiva (LIMONGI, 1994, p. 5). Imaginemos que existam três parlamentares (A, B, C)

que devem escolher entre três alternativas a melhor escolha sobre uma determinada política pública (X, Y, Z). Esse teorema, figura 6, tem como pressuposto o fato que as preferências de qualquer autor no momento da decisão são legítimas e possíveis, considerando que a maioria das decisões coletivos em instituições democráticas são tomadas pela regra da maioria.

Figura 6 - Teorema da Impossibilidade

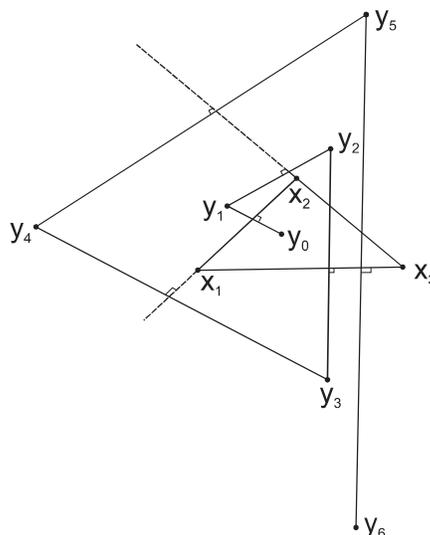
A	B	C
X	Y	Z
Y	Z	X
Z	X	Y

Fonte: Limongi (1994).

O raciocínio da teoria é o seguinte, a tomada de decisão de cada ator leva em consideração cada uma de suas preferências. Logo, ao emparelhar um ranking de preferências de cada parlamentar, teríamos a existência de combinações de resultado que não levaria à uma decisão final. Essa impossibilidade é compreendida na forma que a não-transitividade das preferências dos agentes individualmente, leva no plano agregado a impossibilidade de uma tomada de decisão.

De maneira complementar as ideias de Arrow, Richard D. McKelvey (1976) contribui para a teoria da escolha racional ao apresentar um modelo explicativo para escolhas coletivas denominado na literatura como o teorema do caos, conforme a figura abaixo.

Figura 7 - Teorema de McKelvey (1976)



Fonte: Limongi (1994).

Segundo o teorema, figura 7, se as preferências políticas dos atores forem representadas em um espaço multidimensional conforme a figura acima. Se cada ator possuir pontos de maximização de preferências específicas (X1, X2 e X3) ao considerar a regra da maioria. A cada rodada de escolha sobre as preferências entre os atores tenderá a levar às combinações majoritárias (Y1, Y2, Y_n), e conseqüentemente a produção de maiorias cíclicas.

Os institucionalistas da escolha racional consideraram e mantiveram os postulados de Arrow e McKelvey em suas explicações sobre tomada de decisão, porém, ao assumirem o postulado do papel das instituições como mecanismos que induzem equilíbrio desenvolvida por Kenneth A. Shepsle (1978) conseguiram apresentar uma possível solução para explicar a estabilidade dos processos decisórios no interior do Congresso norte-americano.

A noção de equilíbrio induzido pela estrutura revela a importância das instituições, entendida como mecanismos de constrangimentos, para gerar incentivos e definir as regras de interação entre os atores. A partir dessa noção, as instituições passam a ser pensadas tanto variáveis exógenas (causas explicativas) quanto endógenas (atores com razões de ser e agir). Nesse sentido, o sistema de comissões é um tema favorito dos teóricos formais. Boa parte das atividades legislativas se realiza nas comissões especializadas, e seus integrantes não raro elaboram os anteprojetos submetidos ao exame do plenário (AMES, 2003, p. 292).

Esse aspecto é central para a compreensão de como as comissões são colocadas na literatura como eixos centrais da explicação da estabilidade e previsibilidade dos processos políticos. Por exemplo, embora imersos em uma situação conflituosa, lutando por se apropriar de recursos escassos, os congressistas podem sair ganhando se cooperarem entre si. Pois, as políticas que interessam o representante do distrito A só serão aprovadas se contarem com o apoio do representante do distrito B. De fato, pode-se dizer que existe um mercado de votos no interior do Congresso. Políticas são aprovadas mediante a troca de votos: eu voto pela política que lhe interessa desde que você vote pela política que me interessa. Esta troca de votos é conhecida na literatura por *logrolling* (LIMONGI, 1994, p. 9).

Em resumo, os institucionalistas da escolha racional admitem que a soma das preferências individuais não permite inferir qual é a escolha social. Sendo desse modo importante ressaltar que, a escolha social depende diretamente da intervenção das instituições (LIMONGI 1994, p.7).

O enfoque institucional adotado por essa corrente teórica não implica em abandonar as premissas individualistas da análise, ou seja, ao dar importância ao nível micro de análise. Um ponto central, ao menos como elemento de integração entre os novos institucionalistas é a

importância da a explicação a partir do comportamento individual segundo a regra do individualismo metodológico. Considerando a ação social a unidade básica da explicação para os fenômenos estudados (ELSTER, 1994).

Outro ponto complementar a essa vertente teórica é admitir que os atores políticos são racionais. A premissa teórica da racionalidade advém do próprio modelo comportamental da TER que os estudiosos utilizam para explicar as motivações dos agentes. Atores sobre restrições e em interações estratégicas tendem a agir de maneira racional, isto é, usar cálculos utilitaristas no uso adequado do menor número possível de meios alternativos para atingir os fins pretendidos. Desse modo, parte dos estudiosos admitem que atores políticos são racionais, enquanto recorte metodológico. E, não ontológico. O agir estratégico segundo a racionalidade instrumental é só mais um tipo de racionalidade que caracteriza o homem¹⁴.

O desenvolvimento do institucionalismo da escolha racional teve como resultado três vertentes teóricas que explicam de maneiras diferentes as motivações que orientam o comportamento do parlamentar no Legislativo norte-americano, conforme apresentado no quadro 5.

Quadro 5 - Papel das comissões segundo o neoinstitucionalismo

Linhas neoinstitucionalistas	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das comissões	Promover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Auto-seleção	<i>Seniority</i>	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

Fonte: Pereira e Mueller (2000).

Os três modelos criados pelo institucionalismo da escolha racional parte do mesmo pressuposto, o sistema de comissões importa porque organizam e centralizam as atividades legislativas, ao menos nos EUA.

O modelo distributivista parte do pressuposto que a principal motivação que orienta o comportamento dos parlamentares no Congresso é a reeleição. Considerando que a distribuição de poder decisório na arena legislativa seja descentralizada¹⁵ e esteja nas mãos de cada parlamentar. A forma que deputados são alocados nas comissões segue a regra de auto seleção,

¹⁴ Para mais informações sobre a discussão sobre limites da escolha racional e tipos de racionalidade, ver Boudon (2003).

¹⁵ O grau de centralização se relaciona com a redução da autonomia do parlamentar em executar suas decisões sob restrições institucionais. Uma arena legislativa mais descentralizada implica que outros fatores e atores reduzem o leque de opções e o poder de atuação do agente.

isto é, o próprio parlamentar escolhe qual comissão pretende participar de acordo com os seus objetivos.

O modelo considera que atuação de cada parlamentar será orientada na produção de leis que promovem ou transferem recursos para suas bases eleitorais. Essa modelo parte da premissa teórica que deputados são agentes e perseguem os interesses dos seus eleitores no campo das políticas públicas.

O modelo informacional parte do pressuposto que uma das principais motivações que orienta o comportamento parlamentar no Congresso é a produção de informações qualificadas sobre políticas¹⁶. Considerando que a distribuição de poder decisório na arena legislativa seja descentralizada e esteja nas mãos de cada parlamentar. A forma que deputados são alocados nas comissões segue a regra da antiguidade (*seniority*), isto é, deputados mais velhos e com maior conhecimento especializado (*expertise*) tem primazia na seleção de que comissões irão ser alocados.

O modelo teórico parte da ideia que deputados são considerados agentes, enquanto que a Casa é o principal. Na medida que o deputado produz informações de qualidade sobre uma determinada matéria, levando a redução dos riscos e incertezas sobre seus resultados no campo das políticas públicas para a Casa.

O modelo partidário parte do pressuposto que a principal motivação que orienta o comportamento dos parlamentares no Congresso é atingir as metas e objetivos definidos pelo partido. Considerando que a distribuição de poder decisório na arena legislativa seja centralizada e esteja nas mãos de cada partido político. A forma que deputados são alocados nas comissões segue as indicações dos líderes partidários. Ao considerar a atuação parlamentar subordinada aos interesses do partido o modelo abre espaço para pensarmos que a atuação parlamentar na comissão está relacionada a manutenção de barganhas políticas e execução de agendas específicas no campo das políticas públicas.

3.3 Estudos Legislativos no Brasil: Revisitação Teórica

As relações entre os Poderes Executivo e Legislativo é uma questão canônica dentro dos estudos de política comparada, em especial, da literatura sobre análise institucional. Nesse sentido, grande parte da diferença que separa os modelos de democracia em sistemas de

¹⁶ Essa premissa teórica não significa que parlamentares não busquem se reeleger.

governos presidencialistas ou parlamentares reside na origem e na sobrevivência de cada tipo de sistema de governo.

No parlamentarismo, o governo somente existe enquanto mantém apoio da maioria do Legislativo e o foco do poder está no gabinete. Quando nenhum partido alcança *status* majoritário o governo é formado com apoio de uma coalizão multipartidária. Esse é o caso de grande parte das democracias europeias.

No caso do presidencialismo, o foco está no presidente, e este é eleito por voto direto e normalmente possui autonomia para decidir a composição do governo. Sua estabilidade tem por base o mandato e não depende de apoio legislativo (BATISTA, 2016). Nesse sentido, no parlamentarismo o primeiro-ministro pode ser visto como um desigual entre os iguais, enquanto que, no presidencialismo o presidente pode ser visto como um igual entre os desiguais.

O caso brasileiro, é ainda mais complexo. Primeiro, as eleições para o Legislativo e para o Executivo acontecem de maneira separada, porém, no mesmo período. Contudo com formação e trocas de apoio eleitorais entre os partidos políticos até a consolidação de apoio em forma de coalizão de governo.

Segundo, a partir do trabalho de Abranches (1988), o *termo presidencialismo de coalizão* se popularizou na literatura acadêmica e nos meios jornalísticos. Ele se relaciona com aspectos ligados a formação e manutenção da coalizão de governo no Brasil, se concentra na distribuição, geralmente assimétrica, de portfólios na forma de ministérios para os partidos aliados.

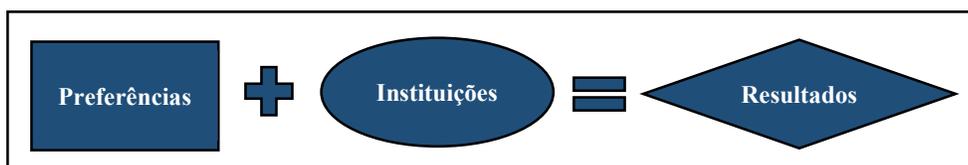
Terceiro, o presidente da república possui privilégios institucionais, incluindo prioridade orçamentário; esse fato coloca o Legislativo em posição reativa no jogo política frente os movimentos do Executivo. Esse cenário, de um Legislativo reativo, abre espaço para que o Chefe do Executivo encontre apoio de três formas possíveis para aprovar sua agenda: a) negociar com partidos; b) negociar com bancadas; c) negociar com parlamentares.

Quarto, o Legislativo brasileiro é fragmentado devido ao multipartidarismo combinado com sistema eleitoral de lista aberta adotado no Brasil pós-constituente de 88. O excesso de fragmentação coloca um desafio à governabilidade do sistema político. Na medida que o Executivo precisa trocar recursos que estão a sua disposição em troca de apoio político, coloca-se que os custos de transação em negociar com bancadas ou partidos são menos do que negociar com parlamentares. De um lado, esse fato possibilita que parlamentares busquem por recursos para sobreviverem politicamente, abrindo espaço para a práticas de patronagem. E por outro lado, coloque em análise em que medida a importância dos partidos políticos possuem no Brasil, ao menos na arena legislativa, na explicação do comportamento parlamentar.

Em resumo, as explicações sobre o Legislativo brasileiro se orientam em propor caminhos explicativos que respeitem as particularidades do funcionamento do sistema político nacional, sendo dissociável sua relação com o Executivo e a arena institucional.

Nesse sentido, todo o estudo sobre comportamento legislativo possui um caráter interdisciplinar, multidimensional e comparativo. Tais característica consideram as premissas básicas que utilizam da abordagem institucionalista, conforme pode ser observada na figura abaixo.

Figura 8 - Equação Fundamental da Política



Fonte: Plott (1991).

A figura 8 ilustra a equação fundamental desenvolvida por Charles R. Plott (1991), a ideia básica da equação é demonstrar que os resultados políticos, políticas públicas e novas formas institucionais, resultam da interação entre preferências e instituições. Preferências, por sua vez, que envolvem os desejos e preferências dos atores políticos em determinadas situações, que envolvem instituições, que por sua vez, são concebidas como regras formais e informais que determinam como as decisões coletivas são feitas, além de serem considerados atores políticos quando representamos ações agregadas, por exemplo, partidos políticos.

A lógica ilustrada na figura consiste na premissa teórica que cada mudança no conjunto de crenças, motivações e regras dos atores e das instituições é capaz de gerar modificações que podem ser substantivas sobre os resultados políticos. Essa lógica é bastante útil para entendermos as principais explicações apresentadas pela literatura sobre a vida política no país.

3.3.1 Presidencialismo de Coalizão

Considerando o fato que o Brasil é caracterizado como um país de dimensões continentais, heterogeneidade cultural, diversidades regionais, Sérgio H. H. Abranches (1988) procurou estudar os elementos que apontou formadores do “dilema institucional brasileiro”, e como a escolha institucional do país refletiu a necessidade e particularidades do país. Indo contra as avaliações pessimistas dos estudiosos sobre o Brasil, conforme apresentado por ele da seguinte forma:

Muitos analistas tendem a interpretar a história institucional brasileira no sentido da inadequação, seja do presidencialismo, seja da representação proporcional, para a estabilidade democrática. Não é, definitivamente, a inclinação do raciocínio aqui empreendido. Ao contrário, sustento que, de um lado, esta tradição político-institucional responde à específica dinâmica social do País. Sua própria heterogeneidade, a ambiguidade e fragilidade das referências nacionais e as contradições a elas inerentes contribuem para firmar esta combinação entre proporcionalidade e presidencialismo de coalizão. De outro lado, não há evidência persuasiva de que a solução parlamentarista ou a representação majoritária, ou mesmo o bipartidarismo, pudessem oferecer salvaguardas suficientes à instabilidade e à exacerbação do conflito (ABRANCHES, 1988: p. 32).

A principal contribuição de Abranches reside no fato de que o sistema político brasileiro deve ser avaliado a partir de critérios que refletem a realidade do país, e nesse sentido, a formação de coalizões é justamente o mecanismo colocado por Abranches como central para entender como o dilema institucional brasileiro é capaz de possuir uma relativa estabilidade.

Nesse sentido, compreender as relações entre Executivo e Legislativo, que possuem competências próprias e são poderes autônomos, ressalta a importância colocada no papel que as variáveis explicativas exógenas, tais como: eleições, sistema partidário, federalismo, possuem na explicação proposta pelo autor.

Em relação à literatura que trata sobre o conceito de presidencialismo de coalizão é importante ressaltar alguns trabalhos, entre eles Figueiredo e Limongi (1994, 1995, 1999), Amorim Neto (2000), Santos (1997), Pereira e Mueller (2000, 2002). Parte do núcleo teórico dessa literatura compartilha a visão que apesar do Brasil adotar um sistema de governo presidencialista, seu modo de operar e articular de um lado informações e decisões se assemelha bastante com parlamentarismo. Esse argumento coloca em evidência algumas contribuições da literatura sobre teoria das coalizões para a compreensão do caso brasileiro.

Figueiredo e Limongi desde a publicação de vários artigos que culminou na publicação do livro “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” apresentaram alguns argumentos e evidências que se solidificaram dentro dos estudos legislativos.

O primeiro achado empírico dos autores foi demonstrar que a disciplina partidária dos parlamentares em votações sobre determinadas matérias era bastante alta, esse achado elucidou a importância do argumento partidário dentro da análise política para o caso brasileiro. Consequentemente, esse fato mostrou que o modelo partidário se tornou mais adequado e aplicável para explicar a formação de coalizões, isto é, a organização da base de apoio do Executivo.

O segundo achado empírico dos autores ao considerar o quadro de poderes atribuídos pela constituição pós-88, revelou que ao considerar a ampliação dos poderes legislativos do

presidente, o uso estratégico das medidas provisórias (MPS) e outros instrumentos legais, por exemplo, pedido de urgência que pode proporcionar ao Executivo determinadas vantagens estratégicas no seu relacionamento com o Congresso. Para muitos juristas e cientistas políticos, as taxas crescentes de emissão de MPs registradas nos últimos anos significam que o Congresso abdicou de seus poderes legiferantes em prol do Executivo. Trata-se de uma afirmação muito séria e contundente a respeito do funcionamento da democracia no país (AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

Esse fato inicialmente levou a interpretação da Abdicação do Legislativo frente ao Executivo. Figueiredo e Limongi levantaram uma hipótese complementar à essa hipótese, segundo eles:

A transferência de autoridade legislativa, de acordo com a hipótese da delegação, seria necessariamente condicional. O legislativo não abdicaria de seu poder original de assumir ou reivindicar para si o desempenho das tarefas legislativas. Fica a juízo do Congresso, dependendo do uso do poder delegado, a continuidade da transferência de autoridade. O importante não seria o quanto de autoridade é delegado, mas o quão adequadamente ela é delegada. Nesse sentido, a delegação pode ser vista em termos de sua maior ou menor capacidade de perseguir de forma efetiva (ou alcançar) os seus objetivos e não como perda de poder legislativo para o executivo. A questão a ser respondida é se, por meio das MPs, o Congresso seria capaz de alcançar os seus objetivos, ou, em outras palavras, quais as condições para a eficácia da delegação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997b, p. 129).

A conclusão dos autores foi a seguinte: o Legislativo não abdicou de seu poder de legislar, no campo das políticas públicas devido aos poderes e privilégios institucionais do Executivo frente ao Legislativo ocorre uma questão de antecipação dos parlamentares. Segundo a explicação, parlamentares teriam maiores interesses em delegar funções legislativas ao Executivo em certos tipos de políticas, em especial, políticas econômicas e impopulares que levam um risco de responsabilização inerente ao autor.

Desse modo, ao não focar em políticas que extrapolam as suas prerrogativas constitucionais, parlamentares delegam a função legislativa ao executivo em uma determinada área, uma vez que eles não apareceriam como responsáveis diretos por medidas impopulares perante seu eleitorado, não implicaria em custos eleitorais.

De forma complementar, Santos (1997) aponta dois elementos importantes para a formação e manutenção de coalizões: a patronagem e o poder de agenda do Executivo. Do ponto de vista teórico, quando se compreende que o governo é um conjunto de benefícios (*pool resources*) e que ele usa o monopólio na forma em que distribuiu estratégica para parlamentares cargos em troca de apoio, em combinação com o seu poder de agenda, faz com que o Executivo tenha um poder de atração e cooptação maior através da patronagem.

Esse argumento se baseia na premissa teórica que o sistema eleitoral de lista aberta adotado no Brasil tem como consequência a não identificação do parlamentar com sua base eleitoral, devido aos efeitos de transferências devido às regras eleitorais (coligações) que dispersam o voto, o que leva os deputados terem incentivos a ter uma produção legislativa nacionalizada ao invés de uma produção legislativa mais concentrada e paroquialista.

Esse argumento coloca em evidência que para que um deputado produza leis do tipo paroquial que vise a distribuição de recursos para seu reduto eleitoral é necessário ter em mente o efeito da patronagem e a miopia eleitoral do parlamentar, em identificar quais redutos serão alvos de transferências de recursos.

Amorim Neto (2000) considera que a formação de coalizões envolve principalmente a perseguição e execução do programa do governo e a própria capacidade do Executivo sobre suas ações. Parte importante do argumento desenvolvido pelo autor se baseia na importância dada a nomeação de atores para os postos ministeriais. Na literatura acadêmica a distribuição de postos ministeriais é um instrumento importante para o pleno exercício do governo.

Nesse sentido, gabinetes ministeriais são compostos de atores políticos nomeados como ministros que estabelecem de um lado uma relação de agentes de um principal, nesse caso o presidente, que além de atribuir determinadas competências delegou autoridade para a resolução de objetivos e problemas do governo, angariar apoio político e comunicação com outros ministérios.

Parte importante do argumento desenvolvido por Amorim Neto (2000) é demonstrar que não existe um padrão homogêneo de formação e funcionamento de coalizões no Brasil. Parte considerável da coalizão é um arranjo como bem apontou Abranches, frágil. Dependendo assim, em parte, de interações com o executivo e com a distribuição dos parlamentares, e isso reflete a variação na forma das coalizões presentes em governos multipartidários até governos minoritários.

Quanto a distribuição dos ministérios aos partidos políticos, Amorim Neto (2000) desenvolveu uma variável denominada por ele de *coalescência* que representa o grau de distribuição proporcional dos ministérios entre os partidos representados no gabinete em função do peso parlamentar desses partidos no Congresso.

Essa variável é importante para compreender o padrão de distribuição dos ministérios de acordo com o peso legislativo de cada partido. A principal crítica dessa variável diz respeito ao fato que o partido do Chefe do Executivo, mesmo com menor peso legislativo, geralmente, fica com os maiores e mais importantes ministérios. Isso coloca um efeito desproporcional na distribuição dentre ministérios entre os partidos da coalizão, que não acontece no caso de um

sistema de parlamentarismo, pois no parlamentarismo a transferência do peso legislativo para a ocupação de cargos no Executivo ocorre com menores deformações.

A formação de coalizão é uma peça chave para desenvolver a importância da formação de um cartel legislativo de apoio do Executivo no Congresso. Nesse ponto, a atuação dos ministros é peça chave para alocar apoio parlamentar e interlocução com os líderes partidários. Esse fato levanta um ponto crítico na explicação de Amorim Neto, que remete a pouca importância dada ao papel de fatores exógenos à arena legislativa, por exemplo, eleições, na formação e manutenção das coalizões, ao menos no momento de transferência de votos em cadeiras e consolidação das coligações eleitorais em coalizão de governo.

Pereira e Mueller (2000) ao considerar que o Executivo brasileiro possui três categorias de poder constitucionais: editar MPs, vetos totais e parciais, e poder de definir a agenda da Legislativa devido a capacidade do Executivo de iniciar legislação em temas orçamentários. Apresentaram uma explicação baseada na forma que a arena eleitoral e o uso desses poderes constitucionais se relacionam com a contribuição para a formação e manutenção da coalizão, em termos de governabilidade, de duas dimensões. Dependendo do grau de descentralização de ambas as arenas, maiores as dificuldades para o Executivo de aprovar sua agenda, considerando que é uma forma do presidente de comprar apoio seja via liberação de recursos via aprovação de emendas.

3.3.2 Organização Legislativa e Comportamento Legislativo

Considerando os três modelos amplamente utilizados para se explicar o comportamento parlamentar no congresso, há algumas questões problemáticas levantadas pela literatura acadêmica sobre o próprio funcionamento da organização legislativa no Brasil e as limitações das explicações sobre o comportamento estratégico dentro desse ambiente de interação. Considerando, as limitações teórico-metodológicas do novo institucionalismo sobre a realidade institucional brasileira, moldado pela dominância do Executivo. Podemos citar aspectos e tais limitações.

Primeiro começamos com a premissa teórica dos estudos legislativos que possuem como foco analítico o Congresso é uníssono, a maioria da literatura concorda que o elemento básico de organização do Poder Legislativo é o sistema de comissões. Porém, alguns críticos presentes na literatura seguem a esteira argumentativa colocada inicialmente por Limongi (1994) que questionou a centralidade do papel das comissões para o estudo sobre o legislativo nacional. Colocando o plenário como *locus* como instituição central para se compreender o processo

decisório no Congresso, em detrimento do sistema de comissões que ficou para segundo plano. Esse argumento é endossado por Nascimento (2013) ao questionar sobre a finalidade das comissões brasileiras, considerando o fato que as explicações sobre o papel do sistema de comissões brasileiro não convergem para nenhum dos modelos presentes na literatura especializada. Segundo o autor:

Não obstante, as comissões brasileiras, ao contrário do que é previsto pela literatura especializada, não cumprem nenhuma destas prerrogativas institucionais.

(i) não são *gatekeepers* de suas respectivas jurisdições;

(ii) não são repositórios de expertise política;

(iii) não são incubadores de políticas ou têm este privilégio sensivelmente inibido e;

(iv) não possuem controle sobre a agenda de seus respectivos.

(NASCIMENTO, 2013, p. 67)

Ao aceitar ao argumento que afirma que comissões não são relevantes estaríamos lançando pá de cal em problema bastante discutido na literatura, porém, apresentado poucas respostas ou respostas um pouco controversas. O primeiro argumento teórico neoinstitucionalismo, ao menos o da escolha racional, levantado em defesa do sistema de comissões parte da afirmação teórica que coloca instituições como mecanismos imprescindíveis que diminuem os custos de transação ligados à conclusão dos acordos (*agreements*), de modo a propiciar aos atores os benefícios da troca (*deference and reciprocity*) sob a adoção de regras estáveis (*arrangements*) e a resolução de problemas de ação coletiva (NASCIMENTO, 2013). Resta, portanto, saber em que condições as comissões importam.

A teoria distributivista da organização legislativa parte da ideia central que a arena legislativa é um mercado de trocas de apoio entre os parlamentares que estão sob constrangimentos. O sistema de comissões induz o parlamentar a trocar apoio e seguir nesse fluxo devido ao fato que as relações de troca no mercado de políticas irão acontecer várias vezes, tornando o jogo cíclico e fazendo com que atores se tornem interdependentes. Essa repetição diária desencoraja a prática de alguns em não cumprir a palavra em acordos intertemporais. Apesar da principal motivação que orienta o comportamento do parlamentar na comissão ser a reeleição, segundo a máxima do modelo de conexão eleitoral (MAYHEW, 1974), o foco analítico do modelo se baseia em políticas. Em especial, a ênfase é dada em políticas que transferem bens de natureza particularista.

A principal variável explicativa da produção legislativa, e conseqüentemente do comportamento legislativo, é a arena eleitoral. Esse modelo teórico, parte da ideia que políticos para sobreviverem propõe políticas que viabilizem transferir recursos para seus eleitores. Um dos pontos problemáticos reside no fato que esse comportamento abre espaço para

interpretações sobre clientelismo. O modelo ainda pressupõe que comissões possuam uma relativa autonomia, e são órgãos colegiados poderosos.

A teoria informacional, não por acaso, é a menos desenvolvida na literatura brasileira (PEREIRA; MUELLER, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2005, 2011; SANTOS; CANELLO, 2016) porque tem algumas premissas que levam o processo legislativo além da compreensão da interação estratégica observada na competição entre atores racionais (individuais) por recursos escassos. O modelo teórico postula que o comportamento dos atores se orienta para a consecução do objetivo de produzir mais informações sobre políticas.

Nesse sentido o modelo tem como foco analítico as políticas, mais especialmente, o efeito que a redução de incerteza possui sobre os resultados políticos. O aspecto importante desse modelo teórico está em colocar que os ganhos da ação racional dos agentes são capazes de gerar bens de natureza coletiva, que por sua vez, depende do esforço individual (KREHBIEL, 1991). Desse modo, parte que está subjacente no modelo diz respeito que motivações o agente possui e são capazes de incentivá-los a procurar gerar mais informação sobre uma política. Aqui cabe duas interpretações, a primeira interpretação considera que a casa pode possuir mecanismos que incentivam o parlamentar a buscar, produzir e divulgar mais informações sobre a política para seus pares. Outra interpretação possível considera que a informação pode ser percebida como uma moeda de troca entre parlamentares em troca de apoio, e disso deriva que parlamentares podem jogar jogos assimétricos e se valer das posições que possui para ampliar ou conseguir privilégios.

A teoria partidária desenvolvida por Cox e McCubbins (1993) é um modelo que mais encontrou espaço na literatura especializada depois da publicação dos trabalhos de Figueiredo e Limongi. Isso é devido as próprias características da organização legislativa nacional e as premissas do modelo teórico: centralização da organização legislativa. A ideia central repousa na capacidade que partidos políticos possuem em servirem como mecanismos capazes de resolver problemas de ação coletiva. Em termos práticos, governos que procuram administrar coalizões estáveis para adquirir capacidade governativa podem se beneficiar, em termos de custos de transação, quando contam com partidos fortes na arena legislativas e que conseguem disciplinar seus membros.

O foco analítico do modelo teórico repousa sobre quais escolhas institucionais deverão ser feitas em detrimento de outras. Nesse sentido, partidos majoritários possuem maior capacidade para influenciar a dinâmica da distribuição dos recursos no interior da arena legislativa. As comissões seriam compreendidas como espaços em que partidos procuram

alocar estrategicamente membros, que por suas vezes, perseguem os objetivos definidos pelos partidos.

Alguns trabalhos sobre o Legislativo brasileiro têm chamada atenção a renovação do interesse do papel das comissões. Esse fato é devido ao surgimento de novos objetos de estudo na literatura especializada. Que considera a importância destacada sobre produção e divulgação de estudos sobre grupos de interesse. Alguns estudiosos apontam que apesar do fortalecimento do Poder Legislativo no Brasil (DINIZ; BOSCHI, 1999) será interessante observar se os grupos de interesse tenderão a priorizar, em suas respostas, o Poder Executivo como alvo do *lobbying*, ou se o Poder Legislativo já aparecerá em grau semelhante de importância (SANTOS et al., 2017, p. 13).

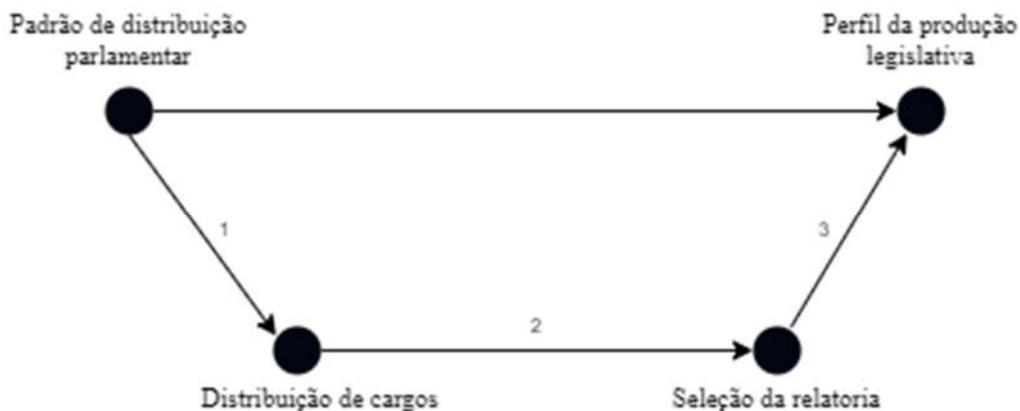
Essa “redescoberta” das comissões como elemento chave para atuação do *lobbying* no Brasil é compreensível devido ao fato que o Poder Legislativo é mais acessível aos grupos de interesse ao invés do Executivo. Mancuso (2004) e Santos (2014) chamaram atenção para o fato que o sucesso da agenda legislativa da indústria é condicionado pela postura do Executivo em relação a determinada política. Os interesses do Executivo é um elemento estruturante para se explicar a variação do sucesso legislativo de um determinado grupo de interesse. Esse movimento de redescoberta leva em consideração o fato que a explicação sobre o comportamento legislativo envolve outro conjunto de motivações, e estão além das duas motivações fundamentais para o comportamento dos políticos: os objetivos programáticos e a busca de cargos (STRØM, 1990; MÜLLER; STRØM, 1999) (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Nesse sentido, na literatura sobre Estudos Legislativos pouca atenção tem sido dada aos aspectos: a) outros conjuntos de motivações que influenciam a indisciplina partidária; e, b) as preferências dos políticos por políticas.

O desenho analítico desse trabalho foi proposto partindo do pressuposto teórico que, no campo das políticas públicas, deputados além de buscarem se reeleição via produção de leis do tipo paroquial, eles também são motivados sobre a forma e conteúdo que determinadas matérias assumem e podem impactar de maneira positiva na arena eleitoral¹⁷. A forma como os defensores da teoria informacional pensa a variável informação é um ponto central na explicação para que deputados seja capaz de tomar decisões sobre suas ações no campo das políticas públicas.

¹⁷ Parte importante da estratégia de deputados para sinalizar para suas bases eleitorais está em reivindicar crédito por suas ações, leis que propôs, emendou, relatou e aprovou. Além de que muitos eventos de relatoria em comissões, dependendo do tipo de comissão, por exemplo, comissões parlamentares de inquérito e comissões, podem apresentar maiores chances de visibilidade do parlamentar na mídia.

O esboço do esquema teórico proposto no trabalho está apresentado na figura abaixo.

Figura 9 - Esquema teórico



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Coleman (1990).

A figura acima apresenta o esquema teórico proposto ao longo do trabalho. A explicação proposta no trabalho é a seguinte, no nível macro, o perfil da produção legislativa da CAPADR é explicado de acordo com o tipo de padrão de distribuição parlamentar observada em cada ano nas legislaturas observadas. Por sua vez, a composição da comissão é condicionada por fatores contextuais: (1) colocados pelo regimento interno da Câmara dos Deputados que reproduz a proporcionalidade da composição partidária da Casa, considerando que partidos são atores relevantes para seleção dos deputados que irão compor a comissão.

Uma vez que os cargos estão distribuídos através de votação interna, a segunda etapa consiste na própria dinâmica de apreciação dos trabalhos pelos deputados, e a seleção da escolha de relatores que depende da motivação do presidente da comissão em indicar ou não quais deputados serão selecionados para relatoria. Esse fato, está sujeito a fatores contextuais e da própria dinâmica do governo, da natureza da proposição e seus impactos esperados sobre seus resultados.

Depois que os relatores são selecionados, em teoria, atuam como agentes informacionais em que o benefício coletivo de sua ação individual é a produção de mais informações sobre determinada matéria. Essa etapa não apenas depende das motivações do relator, mas, da sua capacidade técnica e esforço para apresentar um parecer definindo uma posição sobre a matéria.

A etapa final considera o terceiro ponto, que consiste no processo pelo qual deputados votam sobre em aceitar ou rejeitar o parecer do relator na CAPADR. A aprovação do parecer da CAPADR não representa uma condição necessária para que o projeto de lei seja transformado em lei, porém, considera-se que a aprovação do projeto de lei na comissão é parte importante

em agregar qualidade a proposição, considerando o fato que as comissões possuem um caráter temático, técnico e especializado.

3.4 Conclusão

O capítulo buscou apresentar a partir de um ponto de vista histórico, os principais argumentos que estão no cerne da explicação do nascimento e desenvolvido do novo institucionalismo. Procuramos apresentar que o surgimento e desenvolvimento dos estudos sobre o Legislativo no Brasil podem ser melhor compreendidos a partir das limitações dos principais argumentos colocados pelo novo institucionalismo para explicar a realidade brasileira.

Apresentamos de maneira sintética quais as principais razões que marcam o surgimento do novo institucionalismo e sua posição em relação às outras correntes teóricas que serviram para a formação da base teórica que utilizam os novos institucionalistas. Nesse tópico, procuramos demonstrar que muitos elementos relevantes do comportamentalismo e do velho institucionalismo que tornaram possível a constituição do novo institucionalismo como paradigma teórico.

Procuramos dar mais atenção aos enunciados teóricos do institucionalismo da escolha racional ao invés de outras vertentes teóricas devido ao fato que boa parte da literatura que trata sobre os estudos Legislativo utilizarem mais o instrumental analítico dessa corrente de pensamento.

O ponto central que tornou o institucionalismo da escolha racional a explicação sobre o comportamento legislativo é a sua combinação, que resolve de maneira parcial, como explicar a agregação de preferências, isto é, a transformação de ações individuais em ação coletiva.

Parte do problema solucionado pelos institucionalistas foi depositar papel explicativo relevante do peso das instituições sobre os resultados políticos combinados com postulados da teoria da escolha racional sobre o comportamento dos agentes.

Essa combinação foi apresentada através da equação fundamental da política, que basicamente procura demonstrar que as crenças de atores combinados com as restrições colocadas pelas instituições que moldam e definem o conjunto das estratégias definidas pelos atores, fez com que a explicação seja parcimoniosa, porém, restrita as condições adequadas à suposição de racionalidade e transitividade das preferências dos atores.

Com base no que foi apresentado sobre o institucionalismo procuramos demonstrar como alguns estudiosos brasileiros aplicaram seus postulados através do conceito de

presidencialismo de coalizão, e como esse conceito se tornou importante para explicar: a) relação Executivo-Legislativo; b) governabilidade estável através da formação do coalizões; e, c) elementos para explicar o conjunto de motivações sobre o comportamento do Legislativo.

Por fim, procuramos apresentar, esquematicamente, como o desenho de analítico que embasa o trabalho proposto. Procuramos apresentar alguns achados teóricos sobre o papel das comissões através de trabalhos recentes sobre estudos que tratam de grupos de interesse no Legislativo brasileiro. Defendemos que a explicação proposta no trabalho se baseia na verificação de alguns de argumentos da teoria informacional considerando a premissa que deputados possuem interesse em políticas.

4 PADRÃO DA DISTRIBUIÇÃO PARLAMENTAR E SELEÇÃO DE RELATÓRES NA CAPADR

Quando se observa o *outcomes* do processo legislativo não é possível de maneira clara e precisa compreender o conjunto complexo de teias e de relações subjacentes que tornam possível um projeto de lei ser aprovado, ou apensado, ou como muitas vezes ocorre dentro das comissões: ser arquivado, esquecido, rejeitado, devolvido, etc.

A verdade é que o processo de produção legislativa é a ponta do *iceberg* do árduo trabalho que deputados fazem dentro das comissões. Porém, comissões variam em tamanho e importância política. A CAPADR, por assim dizer, é um ator relevante dentro da arena legislativo no que tange à apreciação de propostas relacionadas a legislação agropecuária oriundas do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Considera-se que a agropecuária é a base que se sustenta atualmente economia brasileira via exportação, e que é de interesse não apenas do Executivo, mas uma parcela representativa de deputados na Câmara constitui informalmente e formalmente grupos parlamentares com interesses suprapartidários na temática em questão.

Na dimensão informal, a bancara ruralista pode ser considerada maior expressão da defesa interesse do setor agropecuária no Congresso. Na dimensão formal, o trabalho informacional que as frentes parlamentares e parlamentares possuem dentro do Congresso pode ser considerado a expressão visível da defesa dos interesses de um determinado setor econômico.

Do ponto de vista do processo legislativo, pouca atenção tem sido dada à seleção de relatores. A literatura especializada ratificou os enunciados de Cox e McCubbins (1993) na explicação do processo legislativo brasileiro, ao apresentar importantes contribuições teóricas e empíricas sobre a influência e o alcance do poder dos líderes partidários sobre a dinâmica, e o funcionamento das comissões permanentes.

Os presidentes das comissões, em regra, possuem a discricionariedade de designar os relatores para cada lei que entre na jurisdição da comissão. Nesse sentido, autores como Almeida e Santos (2005, 2011) apresentam algumas contribuições sobre a seleção de relatores na relação Executivo-Legislativo. A primeira contribuição foi pensar o relator como um agente informacional da comissão. A segunda contribuição foi pensar que o papel da relatoria feita pela oposição gera mais informação para a casa.

O questionamento colocado nesse capítulo é mais amplo, e foge da explicação usual da ciência política brasileira, no que se refere a influência do Executivo no processo legislativo.

Ele refere-se mais a que critérios são mais importantes para que os presidentes da CAPADR selecionem os relatores de projetos de leis que versam sobre a agropecuária, considerando a vitória de Lula em 2002 e o fato que a CAPADR historicamente ter um espaço político dominado por partidos de direita e de interesse estratégico para os ruralistas. Parte da hipótese do trabalho considera que a seleção de relatores, ao menos na CAPADR, é um universo a parte do Congresso.

A produção legislativa da CAPADR, desde o governo FHC, não é paroquial e se concentram em temas econômicos, revelando um protagonismo na atividade legislativa do Legislativo (RICCI; LEMOS, 2004). Esse fato deve considerar que o Legislativo possua uma agenda própria sobre a temática.

Os presidentes da CAPADR são, geralmente nos Governos Lula, de partidos de oposição e podem ter preferências bastantes contrárias no campo das políticas públicas¹⁸ e utilizam de suas prerrogativas institucionais para selecionar relatores com preferências próximas das suas preferências, ou das preferências da comissão, que pode ser composta em sua maioria de pessoas com *background* ou ligadas ao agronegócio.

A hipótese a ser verificada considera a suposição de que deputados de oposição possuem maiores chances de serem relatores na CAPADR, considerando a probabilidade da existência e funcionamento do cartel legislativo na comissão. Nesse sentido, deputados que não fazem parte do cartel legislativo podem ser mais informativos, porque existe uma maior propensão da relatoria ser um mecanismo informacional de confrontação de visões sobre políticas.

4.1 Sistema de Comissões e Partidos

Da mesma forma que o ponto de partida de toda análise sobre os partidos brasileiros no Legislativo deve ser o conceito de “presidencialismo de coalizão” (SANTOS, 2002), o ponto de partida para toda a análise sobre comportamento legislativo dentro da organização legislativa no Brasil deve se basear na importância explicativa de duas variáveis relevantes dentro dos estudos legislativos: partidos e eleições. Nesse sentido, pode-se dizer que os estudos sobre o

¹⁸ Os governos Lula são bastantes caracterizados pela a promoção e divulgação de programas votadas para a agricultura familiar através de políticas sociais, por exemplo, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, Programação de Aquisição de Alimentos - PAA, Programa Fome Zero. Além de agravar mais a bifurcação da agricultura em duas modalidades: patronal e familiar. Enquanto que grande parte das políticas que interessam para o grande produtor rural são aquelas que incentivam a exportam e diminuem o risco Brasil, além de políticas de subsídios fiscais.

Legislativo brasileiro apresentam uma cisão básica em termos de abordagens sobre o comportamento parlamentar no sistema de comissões.

A abordagem partidária compartilha de uma visão que o comportamento dos partidos é disciplinado, e conseqüentemente, o comportamento dos parlamentares são previsíveis. Essa abordagem enfatiza o fato que deputados podem perseguir seus interesses particularistas, porém, os partidos políticos possuem mecanismos institucionais que desestimulariam determinadas ações contrárias o interesse coletivo, tendo como base os principais postulados teóricos da corrente distributivista sobre a organização e comportamento legislativo.

A abordagem eleitoral considera que os partidos no Brasil são indisciplinados, considerando que o comportamento dos deputados é altamente imprevisível. Um dos principais argumentos dessa abordagem está em considerar que deputados brasileiros procuram transferir benefícios para suas bases eleitorais através de leis de caráter paroquialista/clientelista a partir da troca de apoio político frente Executivo para alcançar seus interesses particulares.

Alguns pontos são centrais e devem ser considerados em ambas abordagens: a importância das comissões e o papel do Executivo. A importância das comissões torna-se relevante quando se considera seus poderes formais. Um dos poderes mais conhecidos das comissões é o seu *gatekeeping power* (poder de fechar as portas), que significa que o envio de qualquer matéria a plenário depende de decisão interna da comissão (LIMONGI, 1994). Esse poder se baseia no fato que as matérias são obrigadas a passar pelas comissões, que são órgãos especializados em áreas específicas.

Para a abordagem partidária, partidos políticos podem ter preferências sobre políticas públicas, e/ou apoiar determinadas agendas políticas. Nesse caso, comissões podem ser pensadas como mecanismos de obstrução de execução de agendas, dependendo da distribuição da composição dos parlamentares na comissão. E, em que medida, os cargos de poder estão nas mãos de membros de partidos da base governista.

Considerando, o papel do Executivo dentro do sistema de comissões, há alguns argumentos que são amplamente utilizados na literatura. O primeiro, e mais aceito argumento diz respeito a capacidade do Executivo em procurar “driblar” o *timing* do processo legislativo nas comissões, através do pedido de urgência ou editando medidas provisórias, que possuem efeito de lei, além de sua capacidade de alterar o *status quo* por meio dos mecanismos de veto total ou parcial.

Esse cenário é propício para desestimular os legisladores a apresentar leis que entrem em confrontação com os interesses do Executivo, dado o fato que para derrubar uma ação do presidente, em termos de ação coletiva, requer uma maior mobilização de recursos. Esse fato

realça uma condição *ex ante* à votação de uma determinada matéria. Essa condição diz respeito a forma que as comissões exercem seu poder de veto sobre determinadas proposições, conforme apontaram Ricci e Lemos (2004):

Quanto ao tipo de tomada de decisão, gostaríamos de enfatizar o papel de veto que a comissão exerce. Dois dados apontam nessa direção: projetos bloqueados e tipo de parecer. Em primeiro lugar, o tipo de decisão que implica o bloqueio de um projeto na comissão pode ser interpretado como uma decisão do presidente de não relatá-lo ou, ainda, de não apreciá-lo. Isso significa, do ponto de vista prático, o envio do projeto para um relator que irá mantê-lo até o final da legislatura. Essa hipótese, que deverá ser investigada com mais rigor, baseia-se na ideia de que o processo legislativo encontrar vínculos e limites significativos no intenso poder que exerce o presidente de comissão (RICCI; LEMOS, 2004, p. 124).

A forma como o poder de obstrução de uma dada comissão será exercida depende da forma que a comissão está estruturada em termos de sua composição. Esse aspecto coloca em evidência o problema do controle partidário das comissões.

Considerando que a distribuição das cadeiras nas comissões obedece ao critério de proporcionalidade da Casa legislativa, o controle de certas comissões em temáticas estratégicas, por exemplo, agropecuária, leva em teoria, partidos da coalizão governo a procurar aparelhar estas comissões a fim de possibilitar o sucesso da execução da agenda do governo. Esse fato considera que o partido é um ator chave quanto à distribuição dos parlamentares no processo legislativo, pois ele possui a capacidade de designar parlamentares com maior *expertise* e experiência para comissões de interesse do governo.

O argumento do parágrafo anterior se baseia na seguinte pergunta: *ao assumir ser membro da coalizão governista, e geralmente, aceitando uma pasta ministerial é aceitável colocar ministros e/ou parlamentares como perseguidores dos interesses do seu partido, ou dos interesses do governo do qual faz parte? E como isso ocorre no âmbito das comissões?*

Uma possível resposta sobre a primeira pergunta recai numa área nebulosa que remete a própria discricionariedade e capacidade da atuação dos ministros no campo legislativo. Batista (2015) apresenta evidências empíricas que corroboram com a hipótese de que ministros que possuem uma força legislativa maior tendem a ter maiores chances do presidente de delegar decisões legislativas para seus ministérios.

Considerando que o controle de ministérios pelos partidos da coalizão significa um canal privilegiado para distribuição de recursos para os membros dos partidos da coalizão, a autora apresenta resultados que indicam que parlamentares do mesmo partido do ministro são beneficiados na alocação de emendas (BATISTA, 2015).

A resposta para a segunda pergunta lançada no parágrafo anterior deve considerar a afirmação levantada por Miranda (2010),

O critério da proporcionalidade partidária, quando utilizado para a constituição das comissões, é visto por *Strom* (1990) como o mais favorável à influência política dos partidos em geral e, em especial, a daqueles que estão na oposição ao governo. No Brasil, quando da distribuição dos cargos entre os partidos, concilia-se a regra da proporcionalidade com os acordos de lideranças, o que pode resultar na formação de um “cartel legislativo” favorável aos interesses do governo (AMORIM NETO, COX & MCCUBBINS, 2003; SANTOS & ALMEIDA, 2005; INÁCIO, 2006), se os maiores partidos integrarem sua base de apoio. Entre os cargos mais importantes, adquirem relevo a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a das comissões hierarquicamente mais valorizadas, tais como, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara e, por fim, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (doravante Comissão Mista de Orçamento) (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; 2002; PEREIRA & MUELLER, 2000; 2002; 2006; PEREIRA & RENNÓ, RENNÓ, 2001; SANTOS, 2002; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; LEMOS, 2006) (MIRANDA, 2010, p. 204).

Dentro da abordagem partidária, o partido majoritário é visto como o principal de uma relação de delegação. Segundo seus adeptos, as regras legislativas concedem ao partido majoritário uma série de poderes especiais que são usados para controlar as ações das comissões em prol do interesse dos membros do partido (*cartel theory*) (NASCIMENTO, 2013, p. 63).

Um cartel parlamentar existe quando o presidente da República, mediante acordos de concessão de postos ministeriais a membros de partidos representados no parlamento, obtém, em troca, o apoio de uma maioria formada por tais partidos para a aprovação de sua agenda no Legislativo (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 128).

A formação de um cartel legislativo se relaciona com o estabelecimento da forma que a distribuição parlamentar ocorre dentro da organização legislativa, de maneira estratégica, por parte dos partidos membros da coalizão de governo que buscam executar a agenda do Executivo dentro das instâncias decisórias da organização legislativa. Sendo de vital importância para os partidos membros do cartel os cargos que possuem prerrogativas ou privilégios nas comissões.

Existem pontos que merecem ser destacados na discussão sobre a existência de um cartel partidário, que será discutido na segunda seção deste capítulo, mas para medir a extensão da influência do cartel. O primeiro ponto como já foi salientado, corresponde à regra da proporcionalidade, acrescido do fato que o Congresso brasileiro é altamente fragmentado, isso inviabiliza diretamente o pleno funcionamento do cartel de acordo com a premissa principal do conceito, isto é, a existência de um partido majoritário.

Segundo ponto, o partido da coalizão deve focar seus esforços e estratégias sobre o controle das presidências das comissões parlamentares da Câmara dos Deputados, instâncias responsáveis pela análise inicial e de mérito das proposições legislativas, e pela fiscalização do governo. Os presidentes de comissões parlamentares, diferentemente dos membros ordinários, detêm importantes poderes que lhes garantem o controle dos trabalhos legislativos no interior da comissão, tais como convocar reuniões, definir sua pauta, designar relatores, encaminhar projetos à votação na comissão e requerer ao presidente da Câmara a distribuição de matéria a outras comissões (INÁCIO; REZENDE, 2015).

Nesse sentido, a ocupação de cargos que controlam recursos que influenciam o processo legislativo possibilitam redefinir a agenda dos trabalhos legislativos. Uma questão importante nesse ponto diz respeito ao fato que partidos competem entre si pelo controle de recursos legislativos, que via de regra são mecanismos de decisão. Porém, um fato que deve ser lembrado, considerando o Senado, que partidos de oposição ocuparam, entre 1991 e 2000, apenas a presidência de comissões menos valorizadas (Comissão de Assuntos Sociais e Comissão de Infraestrutura) (MIRANDA, 2010, p. 204).

Esse cenário provavelmente não é diferente para a Câmara dos Deputados, visto que poucas comissões são de fato relevantes dado o seu poder de interferir diretamente no processo decisório na Casa, por exemplo, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Outro cenário diz respeito que determinadas comissões, por exemplo, a CAPADR se relaciona diretamente com políticas que envolvem questões que impactam diretamente no nível socioeconômico do país, já que o Brasil tem dentro da sua base econômica um modelo voltado para a exportação de *commodities*.

Partidos políticos são atores bastante poderosos dentro da arena legislativa, o quadro abaixo procura apresentar de maneira sintética quais as prerrogativas de alguns atores políticos presentes na Câmara dos Deputados. Essas informações permitem dar um panorama da forma que o poder decisório está distribuído nas várias instâncias que compõe o órgão.

Quadro 6 – Prerrogativas dos atores legislativos para a composição dos cargos-órgãos da Câmara dos Deputados

Cargo/Órgão	Forma de seleção	Prerrogativa	Periodicidade	Quantidade de cargos
Colégio de Líderes	-	-	-	Variável
Liderança de partido e bloco partidário	Indicação	Maioria da bancada	Indicados no início da legislatura	Variável
Presidência de comissão (permanente e temporária)	Eleição	Maioria dos membros titulares	Anual, vedada a recondução	1
Relatoria	Designação	Presidente de comissão	Por projeto	Variável
Comissão permanente	Indicação	Líder	Bianual	Variável
Comissão temporária	Indicação	Líder	Quando constituída	Variável

Fonte: Miranda (2010).

Como pode ser observado nas informações apresentadas no quadro 6, partidos políticos são atores que detém várias prerrogativas em vários órgãos na Câmara dos Deputados, sendo a presidência das comissões o cargo mais importante em termos de processo decisório. Esse aspecto é central para compreendermos como, no legislativo, os partidos podem atuar de maneira cartelizada através da defesa da agenda do Executivo dentro das comissões, ou seu contrário, dependendo da composição da comissão.

De maneira complementar, outro ponto bastante relevante que deve ser problematizado diz respeito às motivações do deputado em aderir ou não à estratégia do cartel, considerando que o partido possui mecanismos de punição e recompensa sobre suas ações. Enfatizando a situação contraditória que caracteriza a natureza dos partidos políticos no Brasil, devido a presença de incentivos institucionais do sistema político brasileiro em produzir partidos que são simultaneamente fracos na arena eleitoral, e fortes na arena legislativa (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Para entendermos melhor esse ponto, recorre-se a figura 10 que representa o tipo de modelo teórico e metodológico que está por trás dos trabalhos que utilizam, totalmente ou parcialmente, a abordagem partidária.

**Figura 10 - Peso das Variáveis Explicativas dos Modelos de Arena
Executivo-Legislativo**



Fonte: Santos (2008).

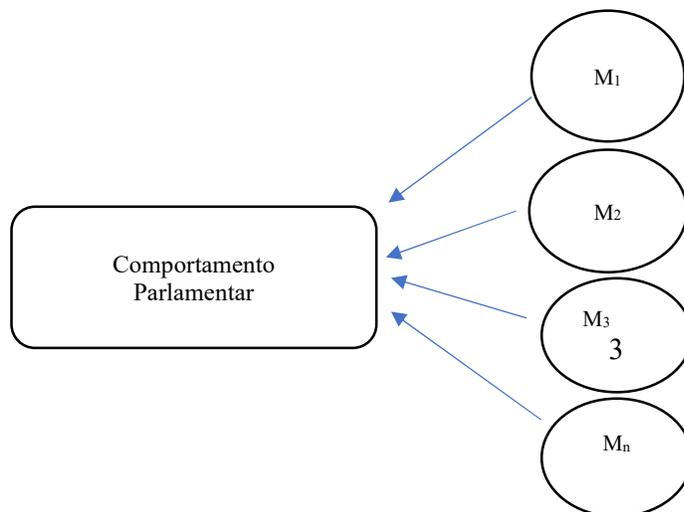
Santos (2008) procurou classificar e caracterizar alguns trabalhos sobre estudos legislativos pelo peso de variáveis explicativas. Em geral, os trabalhos que comumente podemos associar a abordagem partidária são aqueles que dão mais ênfase nas variáveis endógenas, isto é, variáveis que se referem à organização interna do Poder Legislativo e ao processo decisório.

O autor apontou que os trabalhos que partem dessas características são aqueles representados pelos modelos de processo decisório. Um aspecto relevante desse modelo para a abordagem partidária, que foi pouco explorado, se relaciona com debate sobre a produção legislativa no Brasil.

A variável processo legislativo que representa o conjunto de variáveis relativas às regras de tramitação, e ao tipo de proposição e seus impactos nos *outcomes* (resultados) legislativos (SANTOS, 2008, p. 69). Essa variável apresenta um peso explicativo relevante nesses tipos de estudos, além de ser parte importante do comportamento parlamentar enquanto prática legislativa. Ela é formada por algumas questões que se relacionam com a intencionalidade da ação política em termos de transferências de recursos através de políticas (*policies*). Uma maior discussão e exame detalhado sobre ela, torna possível identificar quais interesses são privilegiados no campo da *lawmaking*, e quais agendas estão sendo executadas no campo das políticas públicas.

A limitação considerada na abordagem partidária é dar pouca atenção a dimensão da discricionariedade presente na escolha (*choice*) do deputado¹⁹. Nesse sentido, deputados sob condições de constrangimentos possuem um conjunto restrito de oportunidades, além de motivações diversas para agirem em conformidade com suas crenças e objetivos que podem ser representadas de maneira sintética na figura abaixo.

Figura 11- Motivações do comportamento parlamentar



Fonte: Elaborado a partir de Santos (2008).

De acordo com a figura acima, M_1, M_2, M_3 e M_n , representam um conjunto de motivações que orientam o comportamento parlamentar na arena legislativa. Em linhas gerais, cada motivação considera um conjunto de incentivos (estímulos) que cada deputado pode seguir ao escolher tomar determinada conduta. M_1 representam os objetivos definidos pelo partido, M_2 representam os objetivos de acordo com suas chances de sobrevivência eleitoral, M_3 representam suas preferências sobre determinadas políticas eleitorais, enquanto que M_n representa as múltiplas motivações que estão presentes, mas não conseguimos observar.

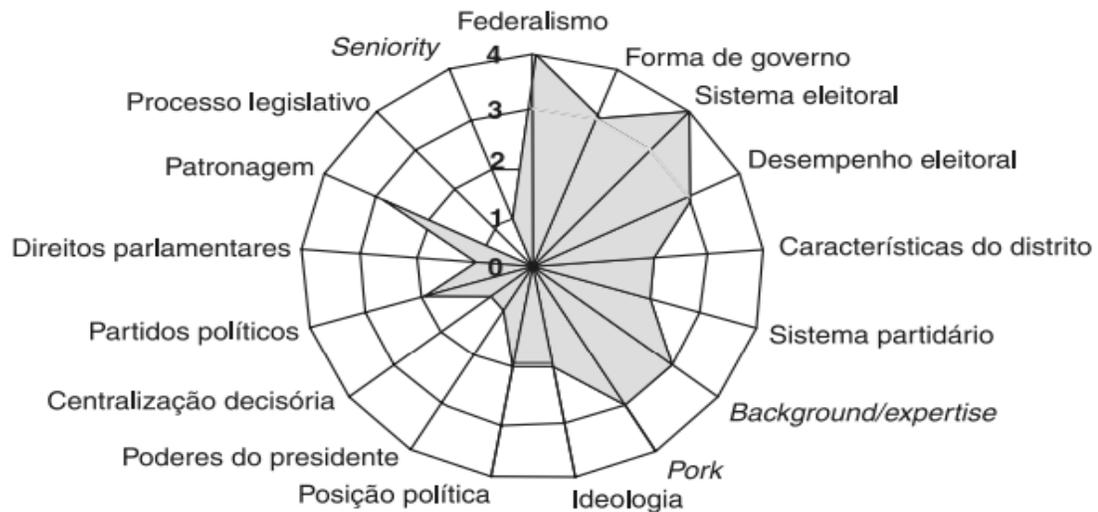
As motivações que orientam a escolha do deputado são variadas, os defensores da abordagem partidária tomam como premissa a importância das motivações partidárias sobre o comportamento parlamentar. Porém, os trabalhos baseados no modelo de arena decisória desconsideram a importância da arena eleitoral sobre a conduta do agente.

¹⁹ Esse fato corrobora com questões que envolvem a distinção entre coesão e disciplina partidária. Além de existirem poucos trabalhos sobre indisciplina partidária. Silva Jr. (2008) apresenta um trabalho mais detalhado sobre o tema.

Esse ponto é primordial para a compreensão da importância que eleições possuem sobre as motivações do parlamentar. Essas motivações são consideradas como partes relevantes das variáveis explicativas da segunda abordagem, que podem ser observadas na figura 12.

Os trabalhos baseados nos modelos de Arena eleitoral, em sua maioria, se baseiam em variáveis exógenas. Como pode ser observado na figura, há um peso explicativo das variáveis: federalismo, sistema eleitoral e desempenho eleitoral.

Figura 12 - Peso das Variáveis Explicativas nos Modelos de Arena Eleitoral



Fonte: Santos (2008).

A ideia para explicar algumas motivações parlamentar na arena legislativa é a seguinte: Deputados possuem interesses particularistas, e para executarem seus objetivos precisam se reeleger, para conseguir propor e aprovar seus projetos de leis, e defender sua posição sobre determinadas políticas, considerando que o tempo de tramitação de projetos de leis é moroso. Muitas vezes ocorre que um deputado apresentou o projeto e não conseguiu acompanhar de fato a tramitação do processo legislativo.

Desse modo, parte das críticas que são feitas às explicações baseadas na abordagem distributivista consiste nos seguintes aspectos. Primeiro, parte da literatura apontam a taxa de renovação no Congresso é um fato que desestimula a existência de parlamentares a desenvolverem carreira e se especializarem cada vez mais em determinadas políticas. Dois, o tipo produção legislativo esperado nesse tipo de modelo consiste em políticas do tipo *pork barrel*, isto é, políticas de baixo impacto em termos orçamentários e que transferem benefícios

concentrados em locais ou grupos específicos (geograficamente), e que constituem a base de apoio eleitoral do deputado.

Ao enfatizar os desestímulos colocados para que deputados constituam carreira e sejam *experts* no processo legislativo, que fatores podem ser positivos da abordagem eleitoral para o processo legislativo?

Pensa-se que ao menos duas questões devem ser relativizadas nessa abordagem. Considerando, que ambas as perspectivas revelam traços importantes do Legislativo brasileiro, de um lado, é razoável sustentar que os legisladores brasileiros têm interesses particularistas e, na maioria das vezes, se esforçam para construir uma boa reputação pessoal a respeito de sua filiação partidária. De outro lado, também é verdade que, após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina partidária nas votações nominais no plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Ademais, há indicações de que o conflito político na Câmara se estrutura em linhas partidárias.

Considerando que apesar do fato que deputados busquem a reeleição e seja difícil se manter dentro da Câmara dos Deputados a cada disputa eleitoral, como colocado pela teoria distributivista. Parte da literatura acadêmica considera direta ou indiretamente, que partidos no que tange a designação do parlamentar para a comissão, diz respeito sobre o *background* do parlamentar. Ao considerar que o processo de distribuição dos parlamentares nas comissões se dá pela própria escolha do ator (auto seleção), a teoria distributivista apresenta um elemento complementar a teoria partidária. Partidos podem procurar maximizar seus ganhos potenciais ao designar para determinados comissões parlamentares que possuem um prévio interesse e *background* sobre aquela temática.

Essa escolha possibilita que deputados e partidos consigam resultados sub-ótimos do ponto de vista de suas preferências, considerando que ambos dialoguem sobre tal decisão. Partidos alocam e definem seus agentes nas comissões, e os deputados estão em locais que se sentem mais à vontade para participarem e atuarem. Esse argumento vai contra uma ideia bastante utilizada na literatura especializada, a baixa especialização dos deputados em termos de políticas públicas.

A pesquisa de Ricci e Lemos (2004), corrobora com essa abordagem teórica, ao verificar a produção legislativa da comissão de agricultura nos governos FHC, os titulares da CAPADR escolhem-na por causa da profissão exercida antes do ingresso na Câmara dos Deputados. O fato de isso ocorrer evidencia a propensão à especialização que os deputados têm e, ao mesmo tempo, mostra que as comissões desenvolvem um papel relevante segundo a perspectiva informacional (RICCI; LEMOS, 2004, p. 110).

A sessão seguinte discute a construção da agenda da CAPADR a partir da perspectiva informacional, considerando as prerrogativas institucionais que os partidos políticos detêm sobre o processo legislativo.

4.2 Seleção de Relatores: Informação e incerteza

O modelo informacional se desenvolveu em torno das críticas feitas por Krehbiel (1991), principalmente sobre os poderes legislativos dado as comissões, isto é, seu “poder de fechar as portas”. Ao desconfiar sobre a interpretação tradicional baseada na perspectiva distributivista que enfatiza o papel da organização legislativa como mecanismos capazes de facilitar os ganhos de troca entre os legisladores. Krehbiel procura elucidar e analisar questões relativas à própria organização legislativa. Nesse sentido, o autor defende que instituições criam incentivos sobre indivíduos para que estes se especializem, e de que os legisladores que acumulam maior expertise política estão mais próximos de garantir a consecução dos seus interesses dentro da arena legislativa (NASCIMENTO, 2010, p. 377).

Em síntese, as principais contribuições teóricas de Krehbiel para os estudos legislativos são duas fundamentais da organização legislativa: o postulado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas.

O postulado da decisão majoritária parte do pressuposto de que todas as escolhas feitas em organizações legislativas se baseiam na regra maioria. Esse argumento teórico informacional chama atenção para as limitações desse processo de composição dos membros das comissões, por exemplo: o congressista pode de acordo com suas preferências ter interesses em uma determinada comissão, ou área temática, mas no momento que o líder do partido indica seu nome a partir de uma lista ao plenário, é o plenário quem em última instância decide sobre a alocação do parlamentar.

Nesse sentido, as instituições são pensadas como atores que foram produzidos por uma maioria de agentes, e que estes agentes, por sua vez, agem em nome do princípio majoritário ao fazerem suas escolhas. Assim sendo, é razoável compreender que escolhas institucionais que mitigam ou revelam a vontade majoritária do corpo legislativo tendem a sofrer resistência, e até mesmo a serem frustradas na organização legislativa.

O segundo postulado, o da incerteza quanto aos resultados políticos, também serve para diferenciar a perspectiva informacional da distributivista. Para os distributivistas, parlamentares sempre sabem com certeza quais os resultados das políticas que adotam. Não há incertezas. Todos os deputados são igualmente capazes de discriminar com absoluta correção quais os

dividendos eleitorais de suas decisões. Para a perspectiva informacional, congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam. Isso é resultado do alto grau de complexidade que as políticas públicas possuem em termos dos seus componentes sistêmicos observados nos procedimentos segundo a norma jurídica somado a imprevisibilidade que a realidade impõe sobre a atuação do Estado.

Ainda que possamos assumir que todos os legisladores conhecem tais procedimentos institucionais, ou seja, seriam conscientes das regras que regem os procedimentos internos, ainda assim, os resultados esperados para qualquer política perseguida estariam sempre a um passo do ideal, pois a maior perturbação ou mesmo limitação de qualquer legislador seria, exatamente, o fato deste não poder conhecer, ao tempo da formação de suas escolhas individuais, todas as faces e peculiaridades da aplicação de uma política (NASCIMENTO, 2010, p. 380).

Os adeptos da teoria informacional apresentam o argumento que a produção de informação de qualidade pode ser um fator relevante para uma melhor compreensão das consequências e resultados esperados de determinadas políticas. Esse elemento explicativo serve como reforço do papel da *expertise* defendido por Polsby (1968) sobre a institucionalização da organização legislativa e da distribuição parlamentar em cargos privilegiados no Congresso devido a regra da antiguidade. Por essa razão, a perspectiva informacional é capaz de explicar como a norma da antiguidade é um incentivo à especialização do corpo legislativo devido ao estímulo dado a permanência nas comissões e o incentivo dado às atividades legislativas contínuas, que acabaria gerando ganhos coletivos.

O ponto de partida explicativo do segundo postulado é considerar que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa, isto é, alguns membros têm maiores conhecimentos que os outros acerca dos efeitos das políticas em determinadas áreas (LIMONGI, 1994, 21). A perspectiva informacional procura demonstrar que a redução da incerteza depende, em parte, da forma que organizações legislativas executam suas escolhas organizacionais, estabelecendo incentivos institucionais para perseguir, disseminar ou mesmo ocultar informação, isto é, elas podem fornecer incentivos e transmitir recursos para que comissões especializem-se afim de produzirem *experts* (NASCIMENTO, 2010).

Os adeptos do modelo informacional criticam pesquisadores distributivistas por se basearem em premissas que de algum modo negam o princípio do próprio Poder Legislativo, o princípio da representação majoritária, ao dar maior ênfase ao poder que o sistema de comissões possui em formar grupos minoritários que controlariam a maioria dentro do processo legislativo. Dentro da organização legislativa, o processo de composição das comissões por

critério de auto seleção defendidos pelos distributivistas tem como consequência a redução da valorização do papel da representativo da instituição política.

Na perspectiva distributivista o processo de composição das comissões se dá por auto seleção. Reconhecer o fato de que a redução de incerteza é um bem coletivo não é o mesmo que afirmar que não há problema quanto à escolha institucional. A assimetria de informação implica a existência de espaço para o uso estratégico desta informação. Indivíduos racionais, com suas preferências particulares, podem optar por não fazer políticas públicas com as informações que dispõem.

Para a perspectiva informacional as decisões feitas pelos atores são produtos do desenho institucional que influenciam a qualidade do processo decisório que devem ser orientados para os objetivos da organização legislativa. Isto é, instituições serão tanto mais eficientes quanto mais induzirem os portadores de informação a torná-las públicas. Para tanto, deve ser de seu interesse particular fazê-lo. Ademais, deve ser do interesse particular do congressista acumular conhecimento em uma determinada área, isto é, tornar-se um especialista (LIMONGI, 1994, p. 21).

Uma das principais preocupações da perspectiva informacional está na probabilidade que a própria assimetria de informação por partes dos membros dentro da comissão se torne viciosa, e conduza o controle de uma minoria sobre a maioria dos atores que possuem maior *expertise*. Esse risco é o aspecto negativo que a especialização possui dentro da explicação proposta pela perspectiva informacional. O aspecto positivo considera que a especialização levaria a melhoria tanto quantitativa quanto qualitativa dos trabalhos legislativos, explicando em parte a existência e manutenção da regra da antiguidade, *seniority*, ou seja, incentivar cada vez mais a geração de *expertise* dos membros mais velhos nas comissões.

Um aspecto que raramente é discutido sobre essa abordagem remete ao seguinte questionamento:

Uma outra questão, de igual importância para a vertente informacional da organização legislativa compreende a caracterização das preferências legislativas. Para Krehbiel (1991), as preferências são exógenas, e são induzidas pelos valores, necessidades e carências do próprio eleitorado. Legisladores, aparentemente, precisam ser reeleitos, e este desejo induziria suas preferências sobre as escolhas legislativas. Não obstante, como legisladores só podem nutrir preferências sobre resultados políticos (*outcomes*), legisladores só podem derivar sua utilidade a partir destes resultados. É esta diversidade no eleitorado que produz a diversidade de preferências dentro da legislatura (NASCIMENTO, 2010, p. 382).

O argumento apresentado acima defende que as motivações do parlamentar dentro do Congresso são orientadas pela reeleição e também pelo o interesse no conteúdo das políticas.

Essas motivações não são auto excludentes, porém, complementares. Sabe-se que parlamentares são motivados por fatores exógenos, por exemplo, as preferências do seu eleitorado. Torna-se vital, em termos de sobrevivência política, ele conhecer e produzir mais informações sobre as políticas públicas que estejam em consonância com seus interesses eleitorais.

Ao considerar a aplicação da perspectiva informacional no campo de estudos legislativos, encontramos poucos trabalhos (PEREIRA; MUELLER, 2003; SANTOS; ALMEIDA, 2005, 2011; SANTOS; CANELLO, 2016). Santos e Almeida (2005, 2011) partem do pressuposto de que os legisladores não têm certeza quanto às consequências das políticas públicas. E procura identificar dentro do interior do sistema da Câmara de Deputados, a partir de uma perspectiva informacional, que mecanismos institucionais podem ser utilizados pelos parlamentares como instrumentos de produção e distribuição de informação de qualidade para as decisões coletivas.

Os autores verificam o seguinte cenário: a literatura especializada aponta que no Brasil, o sistema de comissões, e dessa forma a organização legislativa, não apresentam de maneira clara elementos que configurem possibilidades analíticas para o desenvolvimento de trabalhos seguindo os postulados teóricos da perspectiva informacional. Para eles, existem pontos que tornam problemática a existência de mecanismos endógenos que incentivam a formação de especialistas em políticas públicas na Câmara. Os pontos considerados por eles são os seguintes:

- 1) Os líderes partidários possuem fortes prerrogativas sobre a organização das atividades legislativas. Cabe a eles falar pela bancada no encaminhamento das votações, nomear e retirar membros das comissões, definir a pauta das votações no Colégio de Líderes, agilizar a tramitação de matérias através dos pedidos de urgência, e uma série de outras prerrogativas que acabam por esvaziar o poder das comissões temáticas, *lócus*, em última instância, no qual os parlamentares podem exercer alguma influência nas políticas públicas;
- 2) Não existe na Câmara dos Deputados o sistema de senioridade pelo qual a indicação para postos de mando, notadamente nas comissões, é definida pelo número de anos de serviço no Legislativo ou em uma comissão permanente. A literatura sobre o Congresso norte-americano, desde o estudo seminal de Polsby (1968), é farta em exemplos que demonstram a relevância da *seniority* para a consolidação de carreiras dedicadas ao Legislativo, em geral, e em comissões especializadas, em particular;
- 3) Sobre carreiras legislativas também existe abundante material acerca dos reduzidos incentivos para a continuidade de mandatos legislativos. Os postos no Executivo, no âmbito federal, estadual e até municipal, seriam mais valorizados, o que levaria a taxas relativamente baixas de reapresentação no Legislativo; e,

A sobrevalorização dos cargos no Executivo é, por sua vez, decorrência das prerrogativas deste Poder na condução do processo decisório. Os poderes orçamentários, especialmente o poder de

contingenciar verbas, as áreas de iniciativa exclusiva, a capacidade de definir o regime de tramitação de matérias fundamentais, o poder de nomear e demitir dirigentes de agências públicas. Tudo isto compõe um enorme elenco de poderes políticos que favorecem os membros do Executivo no processo de definição de políticas públicas” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 115–116).

Os autores consideram que estes pontos quando combinados geraram o que eles denominaram de “problema informacional”. Esse termo é utilizado para designar uma estrutura institucional do Legislativo que não gera incentivos para a produção endógena e sistemática de informação (SANTOS; ALMEIDA, 2005, 2011). Apesar disso, existem instituições previstas no regimento da Câmara que funcionam como mecanismos informacionais que foram identificados e se adequam à algumas especificações do modelo informacional como: audiências públicas e relatoria.

A audiência pública é o mecanismo regimental mais diretamente voltado para a coleta de informação (alternativa ao governo) sobre as demandas e consequências de políticas públicas. Entretanto, os autores apontaram duas limitações importantes para o uso de tais mecanismos. O primeiro problema diz respeito ao comparecimento, o custo de oportunidade para parlamentares comparecerem. Parlamentares fazem um *trade-off* entre atender bases eleitorais, ou estar presente na audiência.

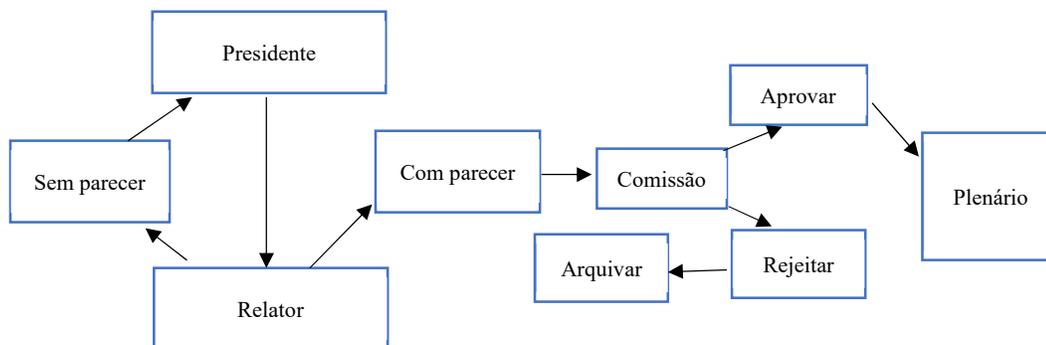
O segundo problema diz respeito ao gasto de recursos, termos de esforço empreendido pelo parlamentar em aprender e organizar as informações das audiências e relacioná-los no jogo político. Em função desses desincentivos, o mecanismo da audiência pública não é suficiente, *per se*, para resolver o problema de ação coletiva que enfrentam os parlamentares brasileiros na produção de informação (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

A relatoria é a segunda instituição apontada pelos autores como mecanismo regimental de produção e distribuição de informação. Esse fato coloca o relator como um agente informacional da comissão, e a seleção de relatores como uma questão central para se entender como deputados buscam reduzir incertezas sobre políticas. A seleção do relator possibilita que este procure influenciar, de maneira estratégica, a decisão da comissão através das apresentações de informações aos seus pares.

Do ponto de vista dos demais membros da comissão, esse é um preço aceitável considerando-se o ganho informacional e a alternativa de dispendar tempo e recursos valiosos na coleta de informação (SANTOS; ALMEIDA, 2005). Esse fato não significa que ocorra uma estrutura de equilíbrio entre a satisfação das preferências entre as partes, o que está sendo ressaltado é o fato que a execução cíclica da relatoria dentro de uma determinada comissão pode induzir de um lado à especialização do parlamentar, e ganhos de informações para as

partes que compõe o jogo. O mecanismo da relatoria apresentado pelos autores está representado na figura abaixo.

Figura 13 - Seleção de Relatores



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Santos e Almeida (2005, 2011).

O regimento interno da Câmara dos Deputados é taxativo ao estabelecer que toda e qualquer proposição deve ser apreciada dentro das comissões, e deve ser apreciada e examinada primeiramente por um relator designado pelo presidente da respectiva comissão. A razão é que os presidentes de comissão escolhem os relatores sem conhecimento prévio do total de relatorias a serem distribuídas durante o semestre legislativo, uma vez que os PLs são apresentados e encaminhados às comissões ao longo do tempo, e não todos de uma só vez. Assim, o número de relatorias de cada titular da comissão pode ser concebido como independentemente do número de relatorias dos demais (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 142).

Cabe ao relator produzir e discutir sobre o parecer produzido por ele sobre determinada matéria. Nessa etapa, o relator pode sugerir que alterações e emendas possam ser feitas ao projeto de lei, além de indicar que a matéria possa ser rejeitada ou aprovada. Como pode ser notado, o fato de o relator ser capaz de sugerir não determina de algum modo um poder decisório ou de agenda. Do ponto de vista formal, a posição do relator não estabelece nenhuma prerrogativa que o torne um ator com poder decisório dentro do processo legislativo (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Na etapa inicial da relatoria, o presidente solicita o parecer do relator para que ele seja levado para a apreciação do corpo colegiado, que como sabemos suas decisões são regidas por princípios majoritários, apesar de sua composição adotar de critérios e princípios de proporcionalidade.

O relator tem a metade do tempo concedido à comissão para oferecer o seu parecer, variando esse tempo em função da natureza da matéria: 5 sessões, se o projeto tramitar em regime de urgência; 10 sessões, quando o faz em regime de prioridade; e 40 sessões nas ocasiões

em que a tramitação ordinária é usada (idem, art. 52). É possível, entretanto, haver dilatação de prazo (por até a metade das sessões previstas inicialmente), a pedido do relator e com a concordância do presidente, exceto para o caso de tramitação em regime de urgência. Se o prazo é esgotado, a maioria dos membros da Comissão tem a prerrogativa de solicitar envio das matérias para plenário, pendente de parecer. Caso o relator não ofereça o parecer, o presidente da comissão deve designar outro deputado para fazê-lo (SANTOS; ALMEIDA, 2005). Nessa etapa, fica evidente o poder que o presidente da comissão possui sobre a definição da agenda e o *timing* do processo legislativo.

Na segunda etapa, considerando que o parecer foi designado para apreciação da comissão, que pode votar pela rejeição ou aprovação do parecer do relator, que pode ser favorável ou não à substância e o mérito da matéria proposta. Todavia, aos membros da comissão no momento de votação do parecer do relator, é permitido oferecer alterações ao texto apresentado por ele. Consequentemente, o mediano é capaz de, em última instância, aprovar uma versão final do projeto que corresponda ao seu ponto ideal (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Nesse sentido, qual seria a intenção do presidente da comissão ao delegar determinadas competência a determinados parlamentares sob a forma de relatoria?

Uma resposta coerente para essa pergunta é pensar o relator como agente informacional (SANTOS; ALMEIDA, 2011). Nesse caso, a seleção de relatores por parte do presidente da comissão está em função da produção de informação de qualidade que influencia diretamente em ganhos para o corpo legislativo em reduzir a incerteza sobre determinadas políticas públicas, partido do pressuposto que o presidente procura ser responsivo às preferências do legislador mediano. Essa explicação deve considerar dois aspectos teóricos importantes. O primeiro aspecto teórico, considera que as preferências do legislador mediano da comissão refletem as preferências dos interesses da comissão. Enquanto que o segundo aspecto teórico diz respeito as preferências do presidente da comissão sobre determinada matéria.

Santos e Almeida procuraram explicitar como se estruturaria a relação entre relator e o legislador mediano da seguinte forma:

- 1) O legislador mediano de uma comissão recebe uma proposta de política pública para aprovação cujas consequências não conhece com certeza;
- 2) O presidente da comissão seleciona um dos seus membros para relatar o projeto, i.e., para coletar informação a respeito das consequências da política proposta e recomendar uma decisão ao mediano da comissão. A qualidade da informação coletada pelo relator é uma função crescente do seu esforço, que não pode ser observado pelo legislador mediano. De posse das informações coletadas, o relator faz uma recomendação cuja qualidade depende do uso daquelas informações, o que também não pode ser observado pelo mediano;

3) Após tomar conhecimento do parecer do relator, o legislador mediano atualiza sua crença a respeito do impacto da política proposta e, então, decide sobre o projeto (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Considerando a relação relator e legislador mediano, que fatores ligados à preferência do relator que se relaciona com a produção de informação de qualidade são de interesse para a comissão? Partindo do pressuposto que a recomendação do relator é uma reação à proposta original (SANTOS; ALMEIDA, 2005), pode-se supor que a escolha de relatores mais informativo deve considerar: a) a distância da preferência do relator em relação ao legislador mediano; e, b) suas capacidades técnicas conforme advogam os teóricos que defendem que o papel da *expertise* dentro do processo legislativo.

Relatores com preferências mais enviesadas (com posições extremas dentro da escala ideológica esquerda-direita), tendem a assumir uma posição mais rígida sobre a apresentação e mudança de preferências sob novas informações. Esse tipo de relator possui incentivos para ser informativo, no sentido de se esforçarem para gerar informações que contrapõe à ideia original da proposta. Na medida que suas preferências se tornam mais afastadas do legislador mediano, ocorre um problema do mediano em compreender o próprio ponto de vista do relator e atualizar suas crenças devido às novas informações produzidas. Desse modo, espera-se que à medida que a distância que o parlamentar possuía preferências próximas do mediano, aumente suas chances de ser selecionado para ser relator.

Hipótese 1: Quanto mais próximas as preferências do parlamentar estiverem das preferências do legislador mediano, maiores serão suas chances de ser designado como relator de um projeto de lei.

Outro ponto que deve ser considerado na forma que relatores são selecionados deve-se considerar a existência do cartel partidário funcionar dentro da comissão. A ideia do cartel aplicada na comissão é a seguinte: são os projetos que mais interessam à liderança do cartel que, por isto, tem incentivo para mobilizar seus membros com vistas a controlar postos-chave no processo decisório, tal como a relatoria (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Santos e Almeida (2005, 2011) apontaram que duas limitações são colocadas para que o cartel legislativo funcione de maneira perfeita no processo decisório da Câmara dos Deputados. A primeira limitação diz respeito ao fato que as presidências das comissões são geralmente controladas pela oposição. E a segunda limitação teórica diz respeito ao fato que a teoria não consegue explicar de maneira satisfatória a indisciplina partidária.

Considerando o fato que, sistematicamente, a presidência da CAPADR ficou nas mãos da oposição durante os dois mandatos do governo Lula. É possível que esse fato mitigou a

possibilidade do funcionamento perfeito do cartel legislativo. Dentro da comissão, os presidentes que não são membro da coalizão de governo tenderiam a apresentar mais disposição de designar para a relatorias membros de partidos de oposição. E quando a origem do projeto de lei fosse do Executivo, o presidente da comissão teria maiores incentivos em designar parlamentares do seu próprio partido, pois as preferências do relator e a do presidente da comissão sobre aquela matéria se aproximariam.

Segue que na explicação proposta no trabalho, o primeiro elemento considerando para o funcionamento do cartel legislativo está presente. Os presidentes da CAPADR tenderam geralmente a ser deputados oriundos de partidos que não pertenciam a base do governo. Esse fato é capaz de estabelecer a seguinte questão: Um deputado ser considerado oposicionista na comissão significa que indiretamente, mas não necessariamente, seu partido não pertence ao cartel partidário (coalizão de governo). Depreende-se que para um deputado não ser considerado membro do cartel partidário é devido, de grosso modo, ao fato que seu partido não advoga das mesmas crenças e interesses do governo no campo político, e que por isso não faz parte do governo ou não apoia sua agenda. Desse modo, existe uma probabilidade clara que deputados de oposição na CAPADR podem apresentar esse viés contrário ao programa de governo, já que em teoria nada impede que parlamentar persigam objetivos além dos eleitorais no campo das políticas públicas.

Hipótese 2: Parlamentares que são de partidos de oposição, tenderão a apresentar maiores chances de ser designados como relator de um projeto de lei.

4.3 Metodologia

Em termos operacionais, o capítulo procura contemplar dois objetivos. O primeiro é descrever o máximo possível as características da distribuição parlamentar na CAPADR no período das 52^a e 53^a (2003-2010) legislaturas da Câmara dos Deputados, utilizando dados referentes aos anos que datam do dia 1 de janeiro de 2003 até o dia 31 de dezembro de 2010. O segundo objetivo foi seguir de maneira sistemática e mais clara possível a mesma metodologia desenvolvida e executada no trabalho Santos e Almeida (2005).

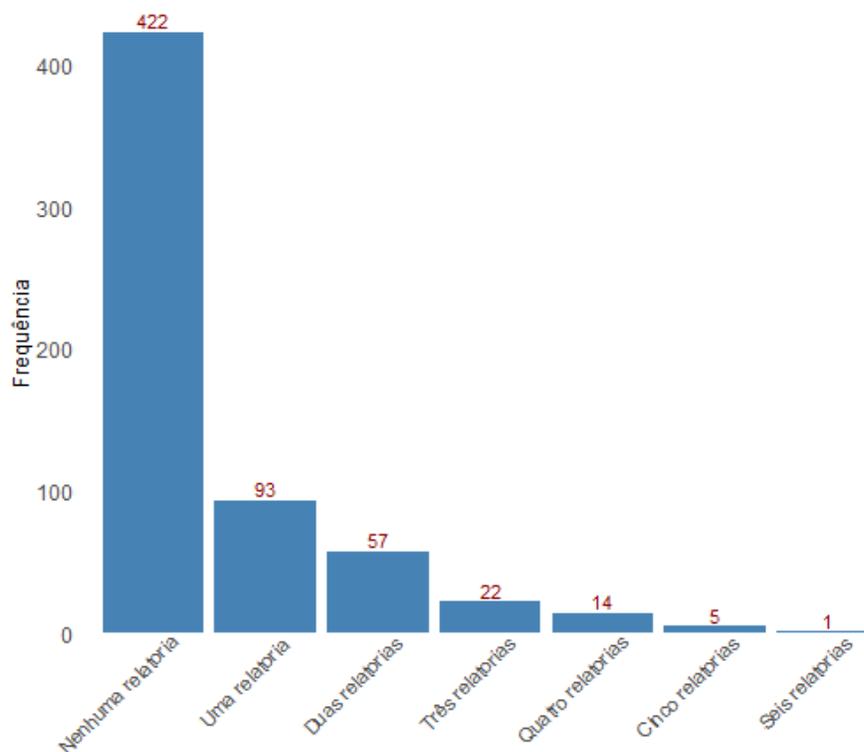
A fonte de dados utilizados no capítulo foi de diferentes bases de informações. Os dados legislativos sobre processo legislativo e perfil dos deputados federais foram extraídos da Câmara dos Deputados. Os dados relativos às preferências dos deputados, em termos de posicionamento político e ideológico, foram extraídos e organizados com base nos trabalhos de Power e Zucco (2009). Enquanto que os dados relativos à composição da coalizão e

posicionamento dos partidos em oposição ou situação foram extraídos a partir do trabalho de Inácio e Rezende (2015).

A análise de dados utilizou apoio computacional do software estatístico R, sendo baseada na aplicação de estatísticas descritiva dos dados e multivariada. O primeiro conjunto de técnicas teve como objetivo de explorar e produzir informações através de gráficos e tabelas com a finalidade de identificar e apresentar evidências empíricas que sustentassem os argumentos defendidos ao longo do texto.

A variável dependente do estudo (quantidade de designações de relatoria de um deputado) é uma variável de contagem e apresentou uma distribuição com perceptível excesso de zeros, como pode ser observado no gráfico 16. Nesse sentido, o trabalho procurou aplicar uma técnica multivariada mais adequada.

Gráfico 16 – Distribuição de relatorias



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Câmara dos Deputados (2018).

Para identificar quais variáveis explicativas aumentam a probabilidade do deputado ser designado a ser relator foi adotada a utilização do modelo de regressão de zeros inflados, porque esse tipo de modelo é mais adequado no tratamento de dados de contagem que apresentam uma distribuição com grande quantidade de zeros.

O excesso de zeros prejudica e envies a as estimações ao se utilizar modelos de regressão de mínimos quadrados ordinários. Além do fato que a família de distribuição inflados de zero é bastante conhecida e tem sua aplicação reconhecida em outras áreas de estudos, por exemplo, economia, biologia, etc.

Conforme a natureza dos dados, a análise multivariada procurou utilizar o Modelo de Regressão de Poisson Inflado de Zeros (*Zero Inflated Poisson Regression - ZIP*). A unidade de análise é o deputado/ano dentro da comissão. Decidimos criar múltiplos casos a partir do mesmo deputado a fim de aumentar a quantidade de observação e informação sobre os casos a partir de características relevantes para atingir o objetivo do capítulo.

A amostra é composta apenas pelos deputados que são membros da CAPADR (titulares ou suplentes), desconsiderando aqueles deputados que foram designados para serem relatores de projetos de lei de competência da CAPADR, porém, de outras comissões. A partir desses filtros, a amostra foi composta de 614 observações.

As variáveis utilizadas na análise multivariada do trabalho foram as seguintes:

a) Variáveis de controle:

1. Ideologia: variável numérica contínua que mensura as preferências e posicionamento políticos do deputado na escala ideológica esquerda-direita variando de 1 (extrema direita) até 10 (extrema esquerda);
2. Distância do presidente da comissão: com base na ideologia, essa *proxy* numérica contínua mede a distância, em módulo, das preferências do deputado em relação as preferências do presidente da comissão.

b) Variáveis independentes:

1. Oposição: com base no posicionamento do partido político, essa *proxy* representa uma variável categórica dicotômica que assume valores iguais a 1 quando o partido do deputado não é membro da coalizão do governo, e assume valores iguais a 0 quando o partido do deputado é membro da coalizão do governo. Essa *proxy* está relacionada indiretamente com o fato de o deputado não participar do cartel legislativo;
2. Proximidade do legislador mediano: com base na ideologia, essa *proxy* numérica contínua mede a distância, em módulo, das preferências do deputado em relação as preferências do legislador mediano da comissão.

As informações mais gerais de como esses dados se comportam, em termos descritivos, estão apresentadas na tabela abaixo.

Tabela 1 – Estatística descritiva dos dados

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Desvio-padrão
Ideologia	1,75	8,26	5,77	5,88	1,84
Distância do Presidente	0	5,73	2,22	1,99	1,70
Oposição	0	1	0,59	1	0,49
Proximidade	0	4,13	1,51	1,96	1,05

Fonte: Elaborada pela autora.

Como podemos notar a partir das informações apresentadas na tabela acima, as variáveis que apresentam maior variabilidade, em termos de desvio-padrão, em relação à média são justamente as variáveis de controle que foram colocadas no modelo justamente para controlar e observar melhor a variação das outras características através da aplicação do Modelo de Regressão de Poisson Inflado de Zeros.

O próximo tópico foi dividido em duas partes. A primeira parte procura apresentar e explorar dados mais gerais da composição da CAPADR no período analisado. Essa parte tem como principal objetivo descrever e procurar identificar evidências que sustentem os argumentos das hipóteses levantadas nesse capítulo. A segunda parte procura aplicar o modelo ZIP a fim de identificar quais variáveis influenciam de maneira positiva na seleção de relatores na CAPADR.

4.4 Resultados

Essa seção discute e descreve os principais resultados produzidos no capítulo com informações da 52^a e 53^a Legislaturas.

4.4.1 Distribuição Parlamentar

O primeiro ponto a ser explorado no trabalho é a distribuição de preferências, e o posicionamento político dos presidentes eleitos na CAPADR ao longo dos anos. O cargo de presidente como já foi argumentado é bastante disputado entre os partidos políticos devido às prerrogativas institucionais associadas ao exercício da função, que influencia o processo legislativo, e os resultados no processo decisório no interior da comissão.

O quadro 7 apresenta informações sobre a distribuição dos presidentes da CAPADR durante a 52^a e 53^a legislatura na Câmara dos Deputados. Um dado que salta aos olhos é o domínio do DEM/PFL na presidência da comissão, que representam 6 anos. Mais da metade do

tempo da presidência se concentrou nas mãos desse partido, além de ter conseguido reconduzir o deputado Abelardo Lupion na presidência da comissão.

Quadro 7 – Classificação dos presidentes da CAPADR por ano

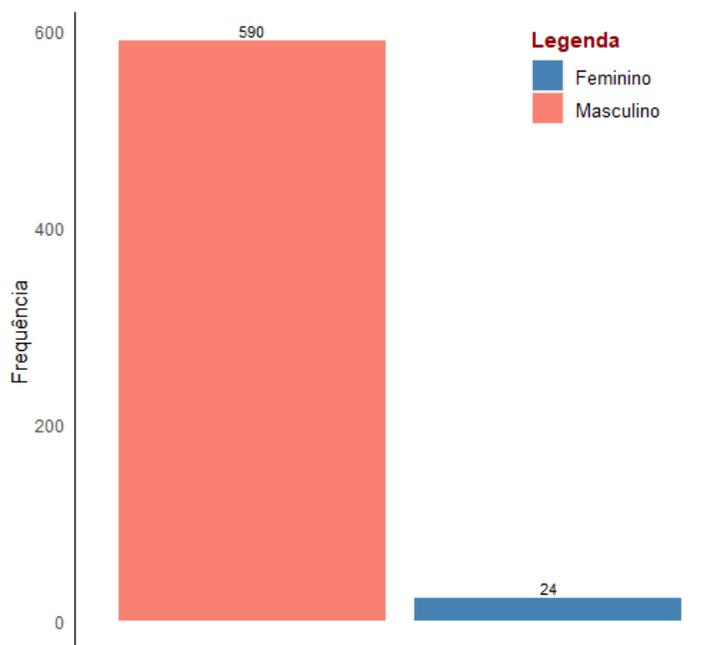
Ano	Nome	Partido	Membro da coalizão governista?	Ideologia (Power e Zucco (POWER; ZUCCO, 2009))
2003	Waldemir Moka	PMDB	Não	5,7
2004	Leonardo Vilela	PP	Não	8,1
2005	Ronaldo Caiado	PFL	Não	7,9
2006	Abelardo Lupion	PFL	Não	7,9
2007	Marcos montes	DEM	Não	7,9
2008	Onyx Lorenzoni	DEM	Não	7,89
2009	Fábio souto	DEM	Não	7,89
2010	Abelardo Lupion	DEM	Não	7,89

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

As informações do quadro acima confirmam o que já foi argumentado nos parágrafos anteriores, a presidência da comissão sempre ficou nas mãos dos partidos que não participaram da coalizão de governo. Além disso, o único momento que a presidência foi ocupada por um partido de centro ocorreu no ano de 2003, que coincide com o início do governo Lula. Depois de 2003, a tendência foi a presidência contar sempre com partidos de direita na presidência.

Uma questão interessante diz respeito as informações apresentadas no gráfico 17 sobre a distribuição parlamentar na CAPADR por gênero.

Gráfico 17 – Distribuição parlamentar na CAPADR por gênero



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

A partir das informações apresentadas no gráfico 17, é possível a seguinte configuração, a CAPADR é um ambiente que é composto em sua maioria por homens (96%). Esse fato, coloca a representação feminina (4%) em consonância com um problema bastante pesquisado na literatura sobre o Legislativo, o déficit da representação feminina nas instituições de representação política.

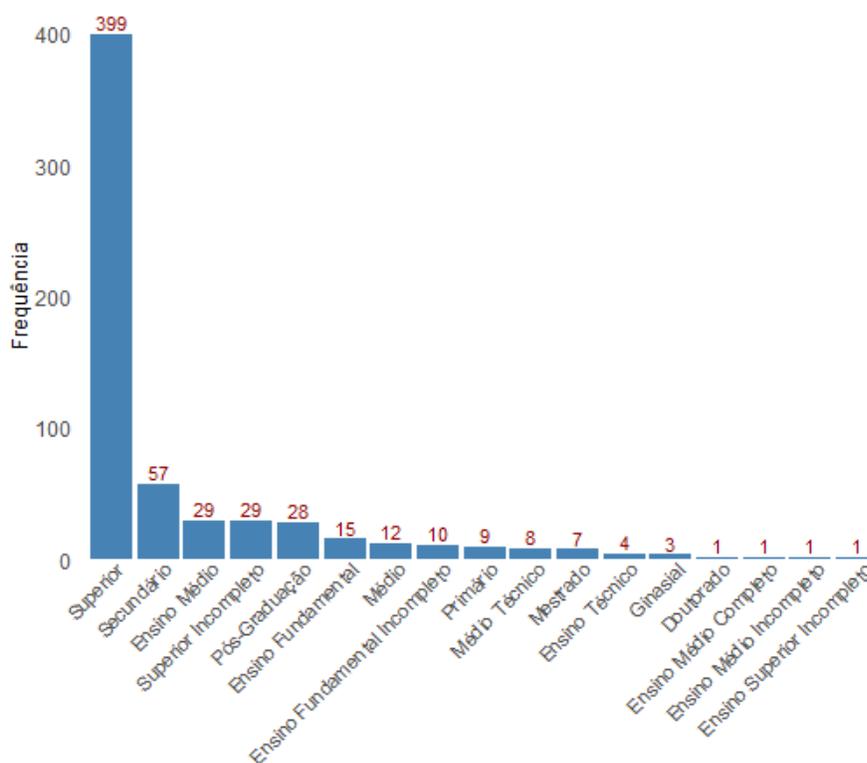
Considerando que a maior parte do eleitorado brasileiro é composto por mulheres, nesse caso, a CAPADR apenas reflete o que é observado na própria Câmara dos Deputados em relação à sub-representação feminina.

O gráfico 18 apresenta informações sobre outra característica bastante importante para a compreensão do perfil da distribuição parlamentar da CAPADR.

Os dados apresentados no gráfico abaixo revelam que 65% (399) dos deputados possuem o ensino superior, enquanto que aproximadamente 20% dos deputados possuem o ensino médio, considerando todas as categorias que envolvem a educação básica secundarista.

Os dados disponibilizados sobre a escolaridade dos deputados pela CAPADR possuem muitos problemas de categorização e padronização, por exemplo, as categorias ensino médio e médio equivaleriam a mesma coisa.

Gráfico 18 - Distribuição parlamentar na CAPADR por escolaridade

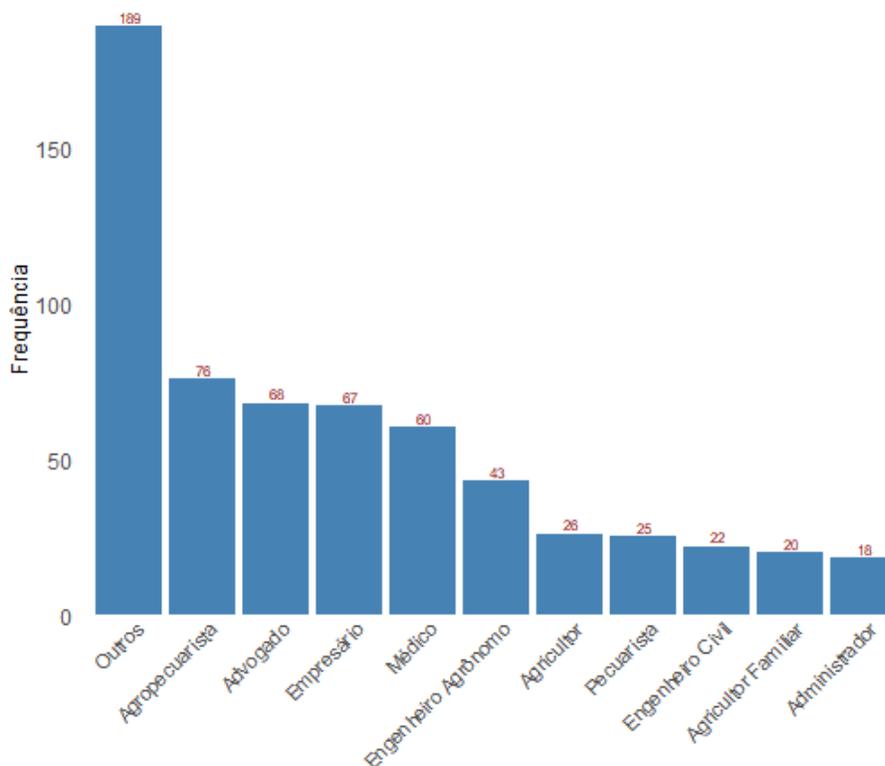


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Outro dado importante apontado no gráfico 18 diz a respeito à tendência observável que ao possuir no mínimo o ensino médio ou ensino superior coloca muitos deputados acima da média. A conclusão que pode ser extraída desse dado é que a CAPADR possui deputados federais com escolaridade concentrada no ensino superior.

Outro aspecto importante que deve ser investigado diz respeito à distribuição das profissões dos membros da CAPADR. Esse dado é importante porque está relacionado com o *background* profissional do parlamentar e seu interesse com a temática, pode-se dizer que a ideia é mostrar que existe uma afinidade eletiva entre os membros da comissão e seu *background* profissional. Para alcançar esse objetivo foi construído o gráfico 19, que contém as informações das profissões dos parlamentares da CAPADR.

Gráfico 19 - Distribuição parlamentar na CAPADR por profissão



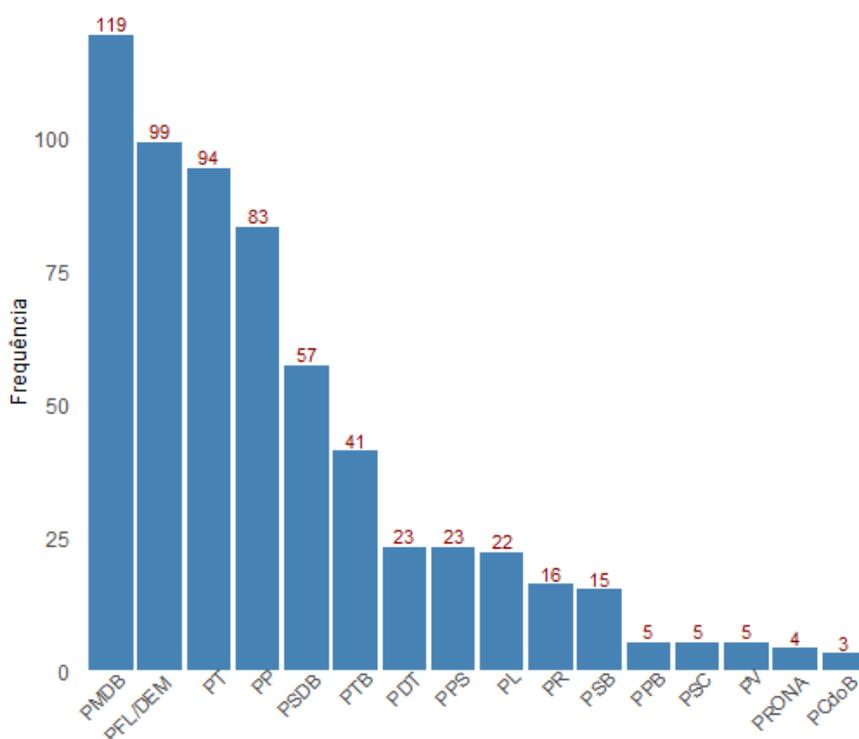
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

A partir dos dados apresentados no gráfico 19, fica inicialmente perceptível dois fatos. O primeiro fato consiste na evidência que algumas profissões autodeclaradas pelos parlamentares estão diretamente associadas a atividades ligados à agropecuária que constituem indiretamente *background* do parlamentar.

Como pode ser observado a partir das informações apresentadas na figura 14, as suspeitas sobre a distribuição da profissão autodeclarada são visíveis de acordo com o tamanho do termo dentro da nuvem de palavras.

Nota-se que as profissões que mais se repetiram ainda foram aquelas apresentadas no gráfico anterior, sugerindo que profissões ligadas ao agronegócio estão bastante presentes no *background* dos deputados CAPADR. Porém, cabe ressaltar que os dados sobre as profissões empresário e professor são bastantes representativos. Os dados também corroboram com o argumento desenvolvido em parágrafos anteriores, que os deputados estão em uma comissão que versa sobre um tema que eles entendem e trabalham.

Gráfico 20 - Distribuição parlamentar na CAPADR por partido



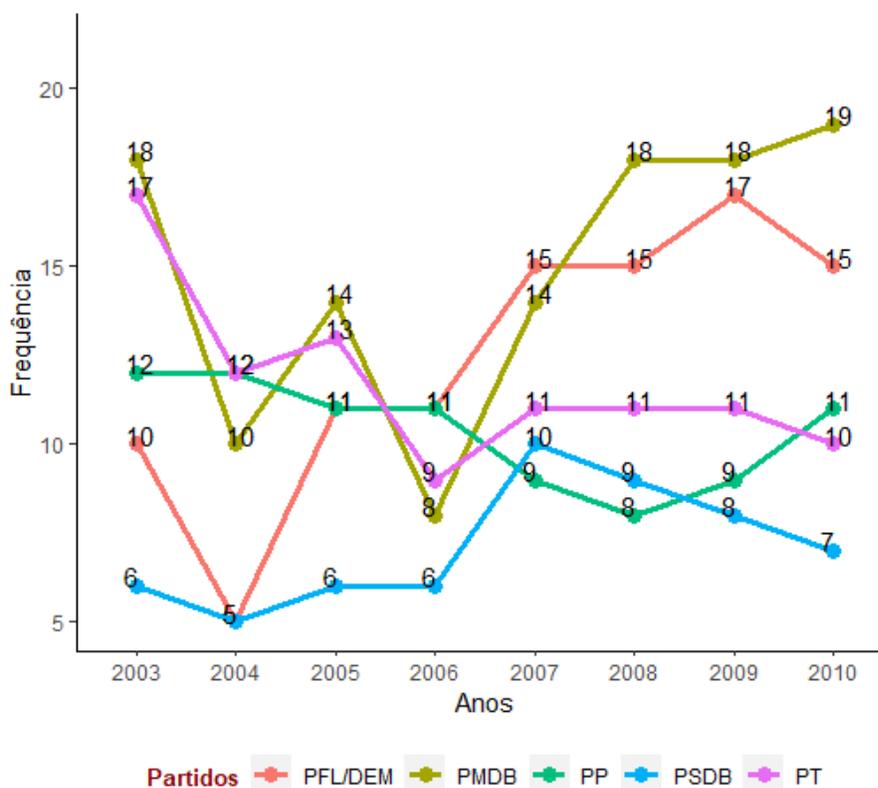
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

O gráfico 20 apresenta informações sobre a distribuição dos parlamentares titulares e suplentes a partir dos seus respectivos partidos políticos. Devido a regra de proporcionalidade das comissões, observa-se que PMDB, PFL/DEM, PT, PP e PSB são maioria dentro da comissão ao longo das duas legislaturas, com respectivamente, 119 (19,3%), 99 (16,1%), 94 (15,3%), 83 (13,5%) e 57 (9,2%) da representação da comissão. Apesar de ser a maior bancada

da Câmara, e com isso da comissão, o PMDB conseguiu a presidência da comissão uma vez, enquanto que o PT, que era o partido do governo, nenhuma vez assumiu a presidência.

Essas evidências lançaram uma dúvida, como a composição partidária ocorreu dentro da CAPADR em função do tempo, em anos? Para responder essa questão foi criado o gráfico 21.

Gráfico 21 - Distribuição parlamentar na CAPADR por partido/ano



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

O gráfico 21 foi construído considerando as cinco principais bancadas que compõe a CAPADR. As informações apresentadas no gráfico sugerem a seguinte interpretação sobre a trajetória da composição partidária da comissão em duas eleições, que representam momentos específicos que influenciam a reconfiguração das cadeiras na Câmara dos Deputados.

Além disso, antes de 2005 a migração partidária era um fenômeno que ocorria com maior frequência no Congresso, esse fenômeno que caracterizava uma “dança de cadeiras”²⁰ dentro da organização legislativa.

²⁰ Esse fenômeno deixou de ser um problema maior a partir da resolução N° 22.610, de 25 de outubro de 2007 feita pelo TSE, que institui que a cadeira do mandato pertencia ao partido e não ao candidato segundo a lei da fidelidade partidária.

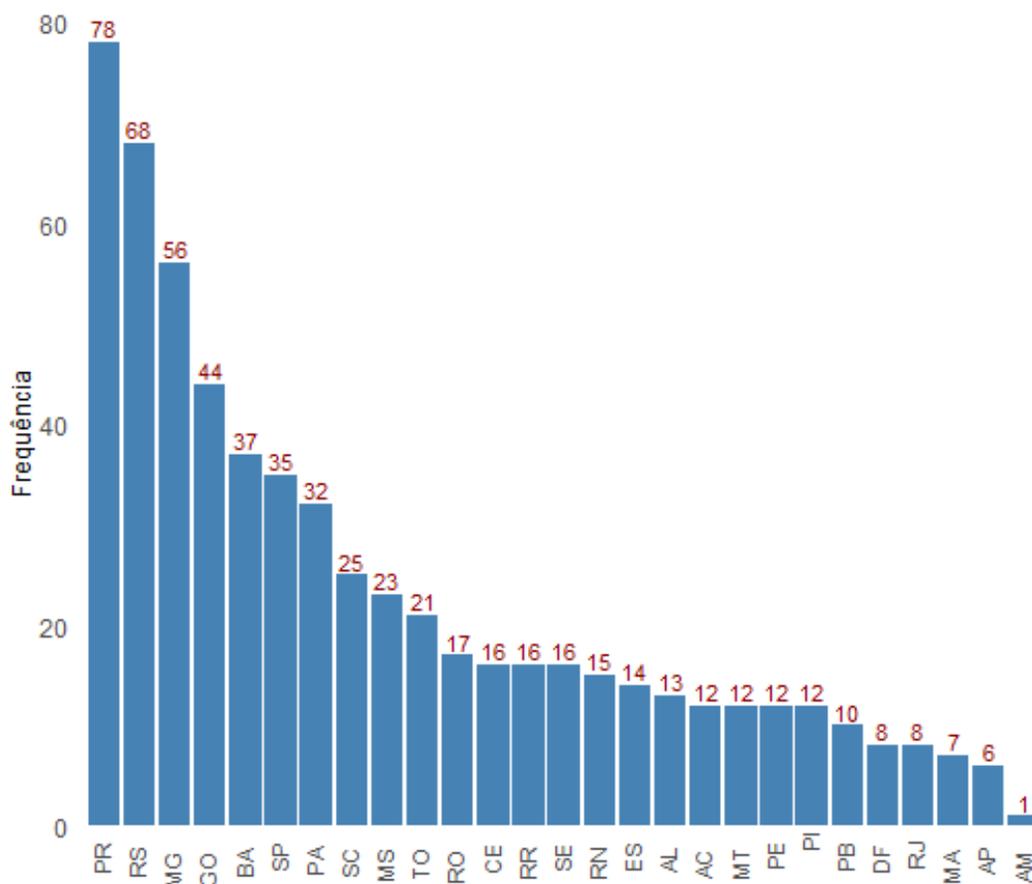
Como se pode observar no gráfico 21, o PFL/DEM de 2003 até 2009 apresentou uma trajetória ascendente na composição da CAPADR. O PMDB apresenta uma trajetória marcada por declínios e subidas de 2003 até 2006, porém, a partir de 2006 a quantidade de vagas na comissão tendeu a subir e atingiu seu valor máximo em 2010.

O PSDB apresenta uma trajetória marcada por um leve aumento da quantidade de cadeiras nos anos iniciais, conseguindo seu máximo no de 2007, e depois a trajetória tendeu ao declínio. O PP tendeu a apresentar uma trajetória mais estável com uma queda na quantidade de cadeiras entre 2007 e 2009, retornando ao seu patamar no ano seguinte.

O PT é o caso mais interessante, porque a tendência da trajetória da quantidade de cadeiras mantidas pelo partido a cada ano tendeu a cair mais e mais até 2006, depois de 2006 o partido apresenta uma trajetória estável até o fim de 2010.

Outra informação bastante interessante é a distribuição parlamentar da comissão por unidade federativa (UF), considerando que alguns estados brasileiros possuem uma economia baseadas, e muitas vezes dependentes, do setor agropecuário.

Gráfico 22 - Distribuição parlamentar na CAPADR por UF



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

A partir dos dados apresentados no gráfico 22 é possível notar que PR, RS, MG, GO e BA são os estados com maior representação dentro da CAPADR, com respectivamente, 78 (12,7%), 68 (11%), 56 (9,1%), 44 (7,1%) e 37 (6%) parlamentares. Esses cinco estados representam 46,6% da distribuição parlamentar da CAPADR nas duas legislaturas observadas. Dois aspectos interessantes surgem ao olhar atentamente o gráfico. O primeiro aspecto diz respeito ao fato que a Paraíba (PB) não possui nenhum parlamentar registrado na comissão, nem como suplente ou titular. Esse fato é bastante intrigante e curioso, considerando o fato que Paraíba o setor agropecuário participa ativamente da construção do PIB do estado.

Um segundo aspecto bastante peculiar foi a baixa quantidade de deputados do estado de Mato Grosso, que por sua vez, é uma unidade federativa que possui seu PIB ligado ao desempenho econômico do setor agroexportador.

Esses dados devem considerar também outra característica do sistema político brasileiro, quanto a composição do Congresso nacional. A quantidade de assentos distribuídos por estados na Câmara dos Deputados é baseada em critérios demográficos, enquanto que a distribuição de assentos no Senado é baseada em um número fixo de três vagas por UF. Essa interpretação é baseada no pressuposto teórico e normativo que a câmara baixa representa as preferências do povo brasileiro e desse modo é proporcional, enquanto que, a câmara alta representa os interesses dos estados membros da União que possuem o mesmo peso, três senadores por estado, segundo o pacto federativo.

Os dados apresentados no gráfico 22 indicam que a distribuição parlamentar da CAPADR é maior representada pelos estados do Sul, esses dados podem sugerir a interpretação que parte dos interesses da produção desses deputados no campo das políticas, considera as leis que são apreciadas na CAPADR, e podem seguir uma lógica interpretativa regional ao invés de local.

Outra importante característica para se avaliar a institucionalização de uma comissão é sua capacidade de gerar *expertise*, que por sua vez, está intimamente associada com a *seniority*. Na literatura especializada, a quantidade de mandatos é um fator importante para explicar em alguma medida o padrão do parlamentar nas comissões, e a probabilidade de um parlamentar assumir cargos de influência no sistema de comissões.

A literatura especializada aponta que Legislativo brasileiro possui poucos incentivos para que parlamentares permaneçam nas comissões, e mais ainda, que sejam reeleitos. Considerando as taxas de renovação na CAPADR, a cada (díade) par de ano foram encontrados os seguintes valores, considerando a unidade de observação o deputado: em 2003-2004 a taxa

de renovação foi 18%, em 2004-2005 a taxa de renovação foi de 42%, em 2005-2006 a taxa de renovação foi 26%, em 2006-2007 a taxa de renovação foi 71%, em 2007-2008 a taxa de renovação foi 20%, em 2008-2009 a taxa de renovação foi 25% e em 2009-2010 a taxa de renovação foi 19%.

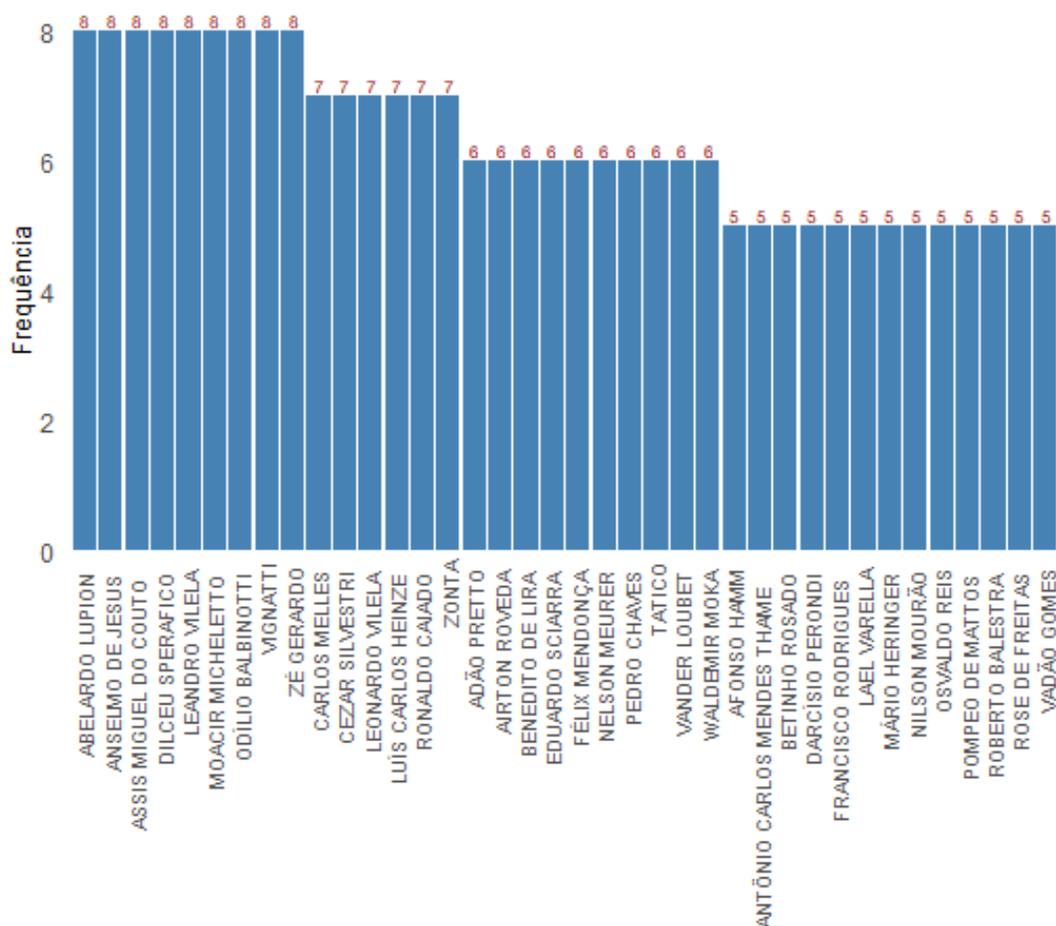
As informações sobre as taxas de renovação da composição é um importante elemento para a compreensão da especificidade da CAPADR. Note que o maior valor na renovação parlamentar na comissão aconteceu justamente no período pós-eleitoral que coincide com o segundo mandato do governo Lula. Tirando esse fato, o valor máximo para a taxa de renovação parlamentar na comissão foi de 42% na diáde 2004-2005.

Ao analisar mais a fundo a distribuição dos dados percebe-se o seguinte: em média, a taxa de renovação parlamentar na CAPADR é 31,5 %. Não podemos afirmar que a comissão não sofra de alta rotatividade²¹, mas é um elemento interessante para supor que em média 70% dos deputados permaneceram na comissão. Esse fato pode estar associado indiretamente a especialização dos deputados sobre a temática no processo legislativo. Nesse sentido, foi produzido o gráfico 23 a partir dos dados da comissão com os parlamentares que possuem tempo, em anos, de casa maior ou igual à 5²².

²¹ A rotatividade pode existir, porque o partido pode indicar os membros de acordo com seus objetivos em curtos períodos de tempo.

²² Esse valor corresponde ao valor aproximado da média aritmética.

Gráfico 23 - Distribuição parlamentar na CAPADR por deputado



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

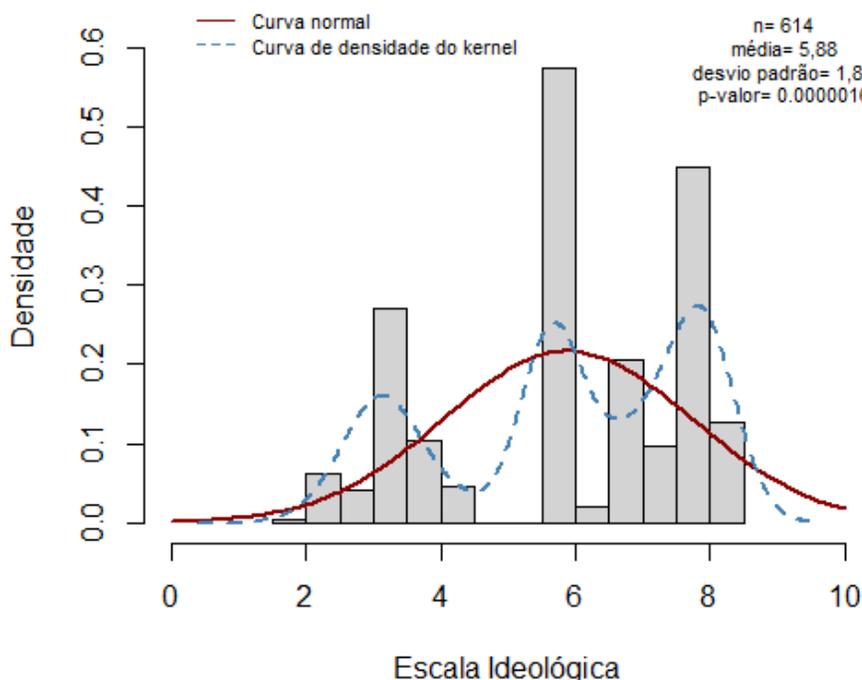
A partir dos dados apresentados, observa-se que existe um conjunto de deputados que ficaram presentes na CAPADR quase por todas as duas legislaturas estudadas. Observa-se que a maioria dos membros com maior tempo de comissão são homens, e que no decorrer do trabalho legislativo na comissão se tornaram presidentes da mesma. Outro ponto relevante, considera que, em média, os deputados tenham sido registrados na comissão seis vezes durante as duas legislaturas.

Outro fator importante é a distribuição das preferências em relação ao posicionamento político dos deputados. O primeiro aspecto a ser considerado é que existe, em teoria, uma associação entre ideologia e preferências sobre políticas. Seguindo de pressuposto a premissa teórica que deputados mais posicionados à esquerda na escala ideológica possuem maior predisposição a ter interesses em políticas sociais e defender com maior ênfase o papel do Estado intervindo na economia, enquanto que deputados mais à direita da escala ideológica

possuem uma maior predisposição a possuir interesses em políticas públicas de teor econômico e defender uma menor ênfase no papel do Estado intervindo na economia.

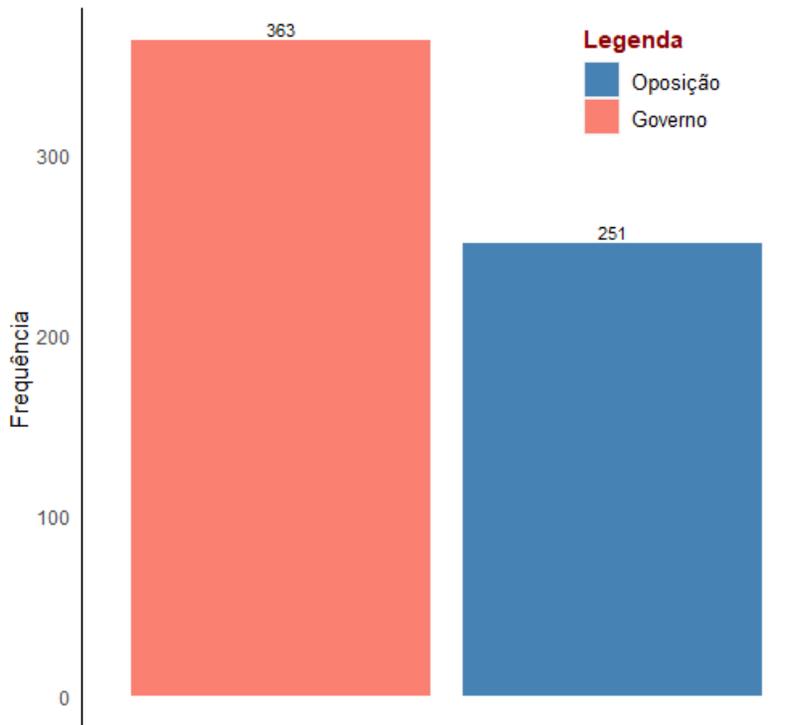
O gráfico abaixo foi criado para demonstrar como a distribuição das preferências dos deputados, em termos de escala ideológica, ocorreu dentro da CAPADR.

Gráfico 24 - Distribuição das preferências dos deputados



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Considere os valores de uma escala ideológica variando entre 1 (extrema esquerda) e 10 (extrema direita). A partir das informações apresentados no gráfico 24 é possível perceber as seguintes evidências: os deputados, em média, possuem preferências próximas do centro (5,88). As preferências do deputado mediano na comissão estão próximo da média (5,7). Na medida que nos afastamos da média de desvio-padrão, a variação observada é de 1,8 pontos para a esquerda ou direita na escala ideológica. A distribuição das preferências não apresenta normalidade ($p\text{-valor} < 0,05$), e se concentram em torno do parlamentar mediano e indo até próximo da direita na distribuição ideológica, apesar de ter alguns deputados com preferências próximas da esquerda.

Gráfico 25 – Posicionamento político dos deputados

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Afim de explicar a distribuição do posicionamento político dos parlamentares na CAPADR foi construído o gráfico 25. O posicionamento político considera se o parlamentar é membro do partido que faz parte da coalizão do governo ou não.

Essa variável é importante porque parte da premissa que o comportamento legislativo é orientado por razões estratégicas que exigem cálculo racional. Nesse sentido, o cálculo que cada partido e parlamentar utiliza na Câmara deve se relacionar com a postura do Executivo no campo político.

Como pode ser observado no gráfico, 363 (59,1%) parlamentares podem ser considerados como governistas, enquanto que 251 (40,9%) dos parlamentares podem ser considerados de oposição. Porém, a quantidade de deputados que fazem parte do governo, e consequentemente do cartel legislativo, não conseguiram expressar esses números adquirido a presidência da comissão. A exceção é o PMDB em 2003, porém, naquele ano o PMDB ainda não era membro da coalizão de governo.

4.4.2 Seleção de Relatores

Outro aspecto importante que foi apresentado até aqui foi a importância dada a seleção de relatores. Segundo o argumento defendido no capítulo, o relator é considerado uma peça fundamental para a geração de informações de qualidade da comissão (SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Todo relator pode ou não apresentar um parecer sugerindo ou não uma ação por parte da comissão sobre o projeto de lei. Desse modo, a tabela 2 apresenta dados sobre as sugestões dos relatores selecionados na CAPADR.

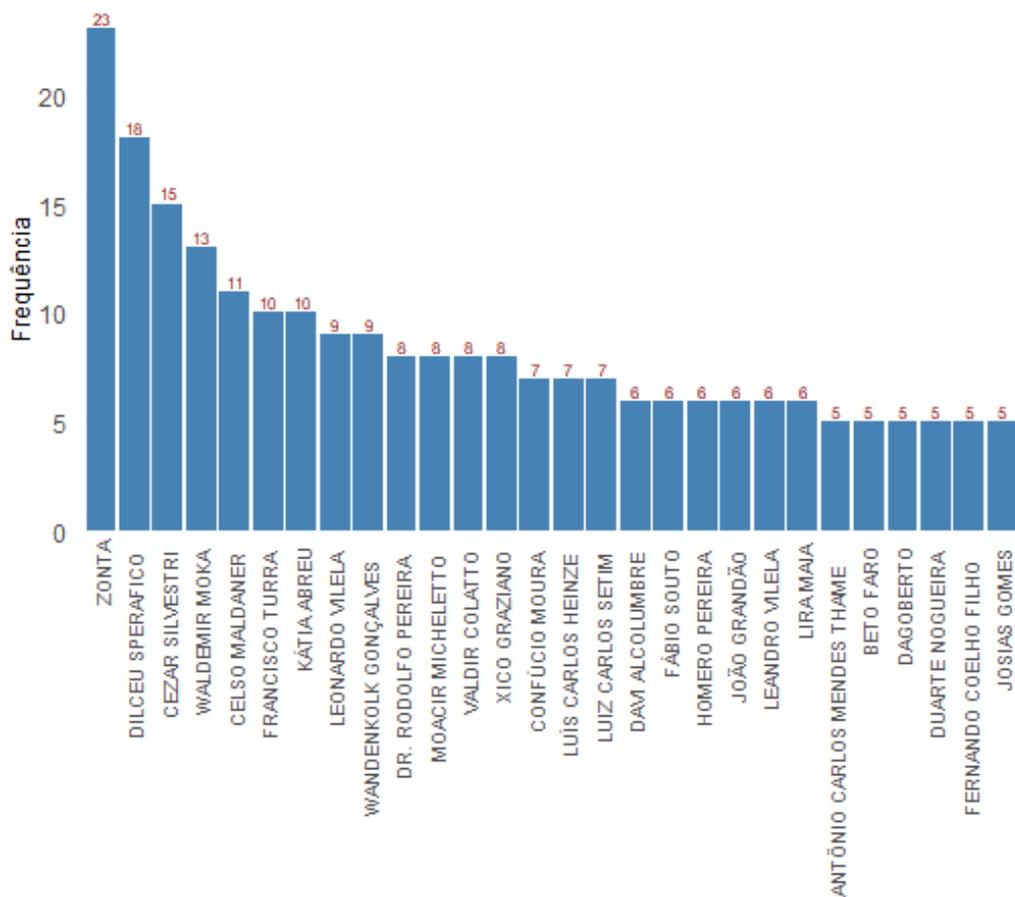
Tabela 2- Sugestão dos pareceres dos relatores

Sugestão	Frequência	Percentual
Arquivamento	1	0,26
Favorável	304	78,15
Prejudicada	1	0,26
Rejeição	83	21,34
Total	389	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Como podemos observar, a partir dos dados apresentados na tabela acima, em sua maioria o parecer do relator foi favorável em relação a disposição e adequação técnica do documento. A sugestão do relator se baseia tanto em fatores substantivos quanto de mérito. Em relação ao conteúdo técnico quase 1/4 dos projetos de leis foram sugeridas a rejeição. E poucas foram sugeridas ao arquivamento e prejudicadas.

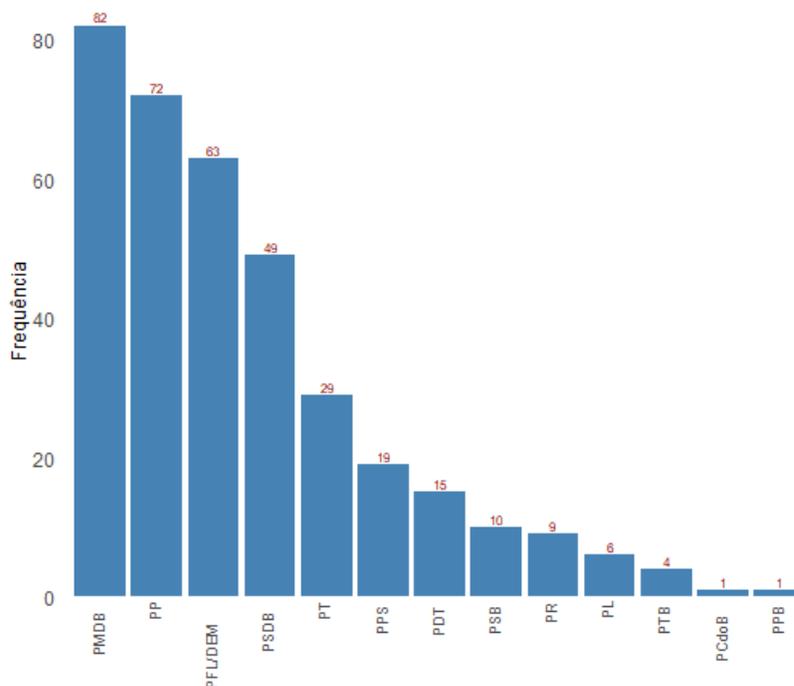
Gráfico 26 – Deputados selecionados para relatoria



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Outro ponto de discussão diz respeito a quais deputados foram mais selecionados para relatoria. Sobre esse ponto, o deputado Zonta foi o mais selecionado seguido de outros deputados que possuem também maior tempo de comissão a partir de 2003. A única mulher que possui números de relatorias maior igual a cinco foi a deputada Kátia Abreu com 10 relatorias.

Sobre esse aspecto, como ocorre a distribuição da relatoria entre os partidos na CAPADR?

Gráfico 27 - Partidos dos deputados selecionados para relatoria

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Como pode ser observado no gráfico 27, o partido com maior relatoria na comissão é o PMDB, que foi a principal legenda dentro da coalizão de governo. Além do mais, o PFL/DEM é o segundo partido com maior relatoria, considerando que foi o partido com maior número de presidentes. O PP e PSDB apresentam um número bastante significativo de relatorias. Enquanto o PT que é o partido do governo apresenta uma quantidade de relatorias um pouco acima da média.

Esses dados sugerem que apesar de selecionar um maior número de parlamentares do PMDB, isso pode ser devido ao fato do presidente reconhecer a capacidade técnica desses atores. Porém, ao considerar os partidos de oposição, o número de relatorias permanece alta.

Para identificar que fatores influenciam a tomada de decisão do presidente em designar relatorias. O trabalho aplicou o modelo ZIP, tendo como variável dependente a quantidade de vezes que um deputado foi selecionado para ser relator de um projeto de lei na CAPADR durante cada ano²³. Os resultados da aplicação do modelo ZIP estão na tabela 3.

²³ A análise estatística utilizou o software R através do pacote (pcl).

Tabela 3 - Ajuste de um modelo ZIP para quantidade de relatorias

	Variáveis	Estimadores	Erro Padrão	Valores Z	P-valor
Parte: Contagem	Intercepto	0,007295	0,802281	0,009	0,993
	Ideologia	0,069561	0,103022	0,675	0,500
	Distância do Presidente	- 0,013624	0,104805	- 0,130	0,897
	Oposição	0,097315	0,148445	0,656	0,512
	Proximidade	- 0,083399	0,069231	-1,205	0,228
Parte: Zero inflados	Intercepto	- 0,087128	1,319487	- 0,066	0,9474
	Ideologia	0,009664	0,166122	0,058	0,9536
	Distância do Presidente	- 0,045447	0,173176	- 0,262	0,7930
	Oposição	0,549809	0,258166	2,130	0,0332*
	Proximidade	0,079874	0,115632	0,691	0,4897

Estimados através do módulo ZINB (*Zero-Inflated Negative Binomial Regression*) do R.
Nível de significância p-valor: *p-valor <0,05, **p-valor<0,01, ***p-valor<0,001.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados dos relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

A tabela acima apresenta o modelo utilizado para identificar que variáveis influenciam na seleção de relatoria. O modelo utilizado opera a partir de dois processos que geram dois modelos: um modelo (parte) de contagem e outro modelo (parte) que operação logística. Apesar da tabela se parecer com uma regressão linear, a interpretação dos estimadores não é da mesma forma.

Uma forma de interpretar esses dois modelos está em aplicar função exponencial nos valores observados nos coeficientes dos estimadores. Esse processo para o primeiro modelo tornar capaz interpretar o aumento em uma unidade na variável independente sobre o resultado observado em uma escala de razões de chance (*odds-ratio scale*). Enquanto que para o segundo modelo esse processo considera em que medida o aumento em uma unidade na variável causa uma variação de probabilidade da não ocorrência do resultado.

No caso em questão, o resultado esperado é a quantidade de vezes do deputado ser designado como relator. Considerando, qual modelo adotar para interpretar os dados foi aplicado o *Teste de Vuong* que possui a hipótese nula afirma que os métodos de distribuições infladas são iguais em explicar a regressão aos de distribuição normal, isto é, deve-se adotar o modelo de Poisson simples. Enquanto a hipótese alternativa afirma que o método de zero

inflado explica melhor o modelo. Resultado do *Teste de Vuoung* apresentou significância estatística (p-valor <0,005) evidenciando que é possível rejeitar a hipótese nula e utilizar o modelo inflado de zeros com método ZINB.

Como podemos observar na tabela 3 apenas a variável *oposição* no modelo inflado de zeros apresentou significância estatística (p-valor < 0,05). A interpretação é a seguinte, parlamentares que não pertencem a partidos membros da coalizão de governo possuem uma chance de serem designados pelo presidente da CAPADR de 73,2% maior do que parlamentares que pertencem a partidos que são membros da coalizão de governo. Esses dados evidenciam que a seleção de relatores na CAPADR está condicionada sob a influência de um viés partidários que funciona como filtro de seleção de agentes informacionais para a comissão.

4.5 Conclusão

O trabalho mobilizou argumentos teóricos combinando as perspectivas informacional, partidária e distributivista no texto. Procuramos apresentar evidências empíricas para identificar quais fatores explicativos condicionam a seleção de relatores para revisão de projetos de lei apresentados na CAPADR.

Ao longo do texto procuramos demonstrar que a configuração da composição parlamentar e partidária da CAPADR no governo Lula é singular no que tange a capacidade da oposição de controlar o processo legislativo. O resultado disso foi verificado na preponderância de atores importantes na seleção de relatoria, além de uma taxa relativamente baixa de renovação anual na comissão.

Além disso, os resultados obtidos apontam que parlamentares que pertencem a partidos que não são membros da coalizão de governo possuem uma chance maior de serem designados para serem relatores de projetos de leis em comparação com parlamentares que pertencem a partidos que são membros da coalizão de governo.

A partir da aplicação de testes estatísticas, os resultados obtidos corroboram com a rejeição da primeira hipótese que defendia que a proximidade entre o relator e o mediano era um ótimo preditor para a seleção de relatores na CAPADR. Os dados obtidos corroboram por não rejeitar a segunda hipótese testada no capítulo que argumenta que o papel da oposição é significativo e importante na seleção da relatores dentro da comissão.

5 ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CAPADR (2003-2010)

O estudo sobre a produção legislativa é um tema canônico dentro da área pesquisa que compreende os estudos legislativos. O produto final do processo legislativo desperta o interesse não apenas das ciências sociais, em especial a ciência política, mas, de várias áreas do conhecimento, tornando o tema como um campo de estudo interdisciplinar e multidisciplinar.

Os estudos sobre o Poder Legislativo no Brasil tiveram sua origem na década de 90 em relação a um contexto de questões que envolviam a consolidação da democracia na América Latina, considerando que a partir de 2000 ocorre uma intensificação e consolidação de muitas teses sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Alguns estudiosos apontaram diferentes aspectos relacionados ao nosso sistema político passaram a ocupar as agendas de pesquisa, entre esses aspectos o estudo sobre a produção legislativa é um tema que ganhou bastante força.

No Brasil, as mudanças geradas a partir do novo contexto institucional estabelecida pela carta magna de 88, definiu o marco institucional e teórico dos estudos legislativos dentro da literatura especializada. Esse marco representou a formação de diferentes interpretações para as relações entre o Executivo e Legislativo, que teve como um dos principais aspectos colocado por estudiosos no campo da produção legislativa a dominância do Poder Executivo na produção legislativa, verificada nas altas taxas de sucesso legislativo do Executivo devido ao uso feito por ele das suas prerrogativas institucionais.

A literatura especializada caracterizou a produção do Executivo no Congresso voltada para a produção de leis concentradas em áreas da economia com alto impacto, enquanto que, a produção legislativa do Congresso voltada para a produção de políticas de baixo impacto e concentradas em áreas sociais ou honoríficas (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Boa parte dos estudos sobre o Legislativo brasileiro se baseiam nos postulados neoinstitucionalistas, e partem da premissa que o sistema de comissões é uma importante instituição responsável pela especialização, apreciação e produção das leis que versam sobre diversos temas. Desse modo, a CAPADR é responsável, na Câmara dos Deputados, pela apreciação de matérias que versam sobre a legislação agropecuária. Os deputados dentro da comissão são responsáveis por debater e apontar sugestões sobre políticas que tratam de várias áreas do agronegócio.

Nesse sentido, analisar os resultados dos processos políticos torna possível identificar o perfil da produção legislativa, o padrão de como ocorrem os trabalhos dos deputados, em termos de atuação e comportamento parlamentar, e mapear que grupos são mais atuantes, quais os

interesses estão mais presentes em forma de áreas temáticas. Além de fornecer elementos importantes para identificar as agendas dos atores no campo das políticas públicas.

O capítulo tem como objetivo analisar o conteúdo, perfil e o padrão da produção legislativa CAPADR durante os governos Lula através dos projetos que foram submetidos a comissão durante a 52^a e 53^a Legislatura.

O texto está organizado em quatro partes. A primeira parte procura contextualizar e discutir no campo das políticas públicas a importância e influência do setor agropecuário no campo econômico, político e suas relações com a produção legislativa da CAPADR. A segunda parte procura descrever a estrutura e o funcionamento do sistema de comissões na Câmara de Deputados. A terceira parte apresenta a metodologia utilizada para a análise da produção legislativa da CAPADR durante a 52^a e 53^a Legislatura. A quarta parte apresenta os resultados do trabalho através da aplicação da metodologia do trabalho.

5.1 A CAPADR e a crise da agropecuária

Ao procurar analisar o conteúdo da produção legislativa sobre a agropecuária, a partir do papel que a CAPADR possui dentro do processo legislativo, é necessário ter em mente algumas questões pontuais sobre o quão interessante é o contexto que se desenvolve no comportamento legislativo na Câmara dos deputados e seu impacto sobre o campo das políticas públicas durante a 52^a e 53^a Legislatura.

Essas questões se referem: a) ao ruralismo como força política organizada no interior do Congresso brasileiro; b) as crises cíclicas do setor agropecuário e suas reivindicações no campo das políticas públicas; c) o perfil do padrão da produção legislativa da CAPADR em legislaturas anteriores; d) os efeitos das mudanças na política econômica dos governos Lula sobre o setor agropecuário.

O *ruralismo* é um termo que não designa uma corrente ideológica ou de pensamento, apesar da grande parte da confusão gerada sobre seus significados. Sua ideia básica se concentra em torno de um núcleo semântico: a defesa do agronegócio. Nesse sentido, o que seria o agronegócio? O *agrobusiness* ou agronegócio é apenas um agregado, uma definição operacional de um conjunto de atividades inter-relacionadas. A noção foi concebida por um professor de *marketing* para ressaltar a convergência dos interesses comuns em torno das diferentes cadeias produtivas, que em geral levam o nome do produto agrícola que está na sua origem como matéria-prima (SILVA, 2010).

Parte da literatura acadêmica e não acadêmica²⁴ associa, e com razão, a bancara ruralista ao ruralismo, que por sua vez, se relaciona em maior ou menor grau com a defesa dos interesses do agronegócio no Congresso.

A representação de interesses do setor agropecuário através do *lobby* e/ou da atuação parlamentar sempre se fez presente desde o período que marca a redemocratização recente do país. E nesse sentido, não se pode desconsiderar a existência e a influência do *lobby* da agropecuária feita pela CNA no legislativo ao reconhecer a capacidade de mobilização e articulação dos deputados federais a partir de instituições informais e formais suprapartidárias, por exemplo, bancadas parlamentares e frentes parlamentares.

A bancada ruralista que hoje é bastante conhecida nos meios jornalísticos e políticos como defensora da “bandeiras dos produtores rurais”, atuou no Congresso desde o início do período republicano pós-constituição de 88 pela via informal, através da Frente Ampla da Agropecuária (FAA), sob hegemonia das entidades “progressistas” do patronato rural, capitaneadas pela Sociedade Rural Brasileira e pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), durante a Assembleia Constituinte (SILVA, 2010, p. 170).

Segundo Vigna (2007),

“Na sua história, a bancada ruralista sofreu alterações significativas. No início, durante a legislatura 1987/1991, que envolveu a Assembleia Nacional Constituinte (1986/1988), e também na legislatura posterior (1991/1995), os ruralistas não passavam de cerca de 20 parlamentares que se identificavam de forma pouco articulada. Na legislatura 1995/1999, a bancada cresceu em número e articulação. Neste período, foi possível identificar 117 parlamentares que se alinhavam aos ruralistas. Na legislatura 1999/2003, foram identificados 89 congressistas e, na legislatura 2003/2007, o número caiu para 73. Na atual (2007/2011), a bancada retornou ao patamar de 116 deputados” (VIGNA, 2007, p. 7).

A transformação da bancada ruralista em um dos maiores grupos de atuação parlamentar dentro da Câmara dos Deputados atualmente pode ser devida a algumas mudanças no seu *modus operandi* na arena legislativa. Da primeira fase que marca atuação da bancada ruralista, que vai de 1990 a 1994, sob a influência da UDR, que motivou vários conflitos no interior do grupo devido ao uso de estratégias mais hostis diante dos adversários políticos. Na legislatura 2003/2007, os ruralistas mostraram uma operacionalidade mais profissional e a bancada, desde o primeiro mandato do governo Lula, conseguiu estabilizar-se e colocou-se na mídia como o mais importante agrupamento parlamentar (VIGNA, 2007, p. 13). Parte dos resultados obtidos por essas mudanças de orientação política desde 1999 derivou-se do fato de que os ruralistas

²⁴ Especialmente o jornalismo político.

detêm a presidência das Comissões de Agricultura da Câmara e do Senado, e um grande poder de influência na definição do ministro da Agricultura (SILVA, 2010, p. 173).

Para Silva (2010), “A atuação recente da bancada ruralista conseguiu contornar os problemas de ação coletiva que separavam a representação entre pecuaristas e agricultores em torno de questões pontuais ao setor como um todo dentro do Congresso” (SILVA, 2010, p. 173), a coesão da bancada ruralista no Congresso é devido as próprias crises e problemas que atingem o setor, e em alguma medida, devido ao Ato da Mesa nº 69, de 2005 da Câmara dos Deputados que criou e institucionalizou as frentes parlamentares. Esse fato gerou condições de uma maior organização e atuação parlamentar no campo das políticas públicas.

Parte do argumento teórico da atuação da bancada ruralista no sistema de comissões na Câmara dos Deputados se baseia em um elemento comum que conecta os deputados que são rotulados ou se autodeclararam como “ruralista”. Esse elemento comum é o *background* do parlamentar que não consiste apenas em sua profissão, mas, na forma que sua trajetória de vida se relaciona com a temática da agropecuária.

Esse argumento ganha mais força quando se observa os dados apresentados no capítulo anterior sobre o perfil da distribuição parlamentar na CAPADR. Os dados mostraram que grande parte dos parlamentares que são membros da comissão possuem um *background* bastante relacionadas às atividades do agronegócio. Esse argumento ainda pode ser mais fortalecido ao assumir que as frentes parlamentares, e com isso a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), podem funcionar como mecanismos de assessoria parlamentar dos deputados ligados ao agronegócio²⁵.

Um dos pontos centrais para se compreender a atuação da bancada ruralista no Congresso no campo das políticas públicas é justamente a defesa sobre os problemas que agravam aquilo que a literatura especializada denomina de “crise da agropecuária”. Afinal, o que seria essa crise? A partir dos anos 90 com a redemocratização e abertura política e econômica, o setor agropecuário foi submetido a um modelo de ampla concorrência no mercado internacional. Esse fato histórico ocasionou o aumento de riscos para as atividades agropecuárias, criando dificuldades que ainda estão presentes no setor e influenciam o seu desempenho.

Em termos gerais, a crise da agropecuária é composta por um conjunto de fatores que se relacionam e comprometem diretamente a rentabilidade e a produtividade do setor. Entre

²⁵ A própria FPA possui um acompanhamento detalhado do processo legislativo das leis que interessam ao setor da agropecuária através do seu site e aplicativo. O aplicativo de orientação está disponível para celular e na seguinte página: <https://aplicativo.fpagropecuaria.org.br/>

esses fatores considera-se de suma importância para o setor a forma que os instrumentos agrícolas, em especial o crédito rural, políticas de importações, subsídios fiscais, beneficiam e incentivam o setor na exportação de seus produtos no mercado internacional.

A importância do crédito rural para o setor agropecuário é simples. O crédito rural é instrumento da política agrícola que consiste em um conjunto de linhas de crédito (financiamentos) para que os produtores rurais dos mais variados tipos consigam fazer investimentos, custear produção e comercializar seus produtos. Desse modo, sem crédito o produtor rural faz poucos ou quase nenhum investimento. Esses investimentos se relacionam com a aquisição máquinas e tecnologias, que influenciam na produtividade e qualidade dos bens produzidos para exportação.

Parte do problema enfrentado pelo setor agropecuário é justamente a aquisição de linhas de créditos para financiamento do setor a fim de se tornarem mais competitivos e produtivos, porém, parte do problema da crise do setor se relaciona com o fato de ser atribuído ao setor agropecuário a “cultura de não pagador de suas dívidas” (SILVA, 2010). Essa afirmação ressalta um aspecto importante que se relaciona com a capacidade dos parlamentares de natureza ruralista serem responsivos para com o setor agropecuário e adotarem uma postura específica no *lawmaking* através da perseguição por eles de uma agenda voltada a renegociação de dívidas, ampliação de taxas de créditos e/ou dilatação de prazos de pagamento.

A ideia colocada nesse capítulo considera a suposição que para o setor agropecuário a agenda do Executivo difere da agenda do Legislativo, não totalmente, mas em termos substanciais no que concerne aos objetivos perseguidos. As evidências empíricas produzidas por Lemos e Ricci (2004) colocam que o perfil da produção legislativa da CAPADR no governo FHC foi caracterizada justamente pela predominância de projetos de leis cuja a temáticas se concentram em políticas de crédito e econômicas de cunho setorial.

Um aspecto interessante que modificou a economia brasileira foram as medidas tomadas pelo governo Lula concernentes aos diferentes incentivos dados ao setor agropecuário. Mesmo considerando que boa parte da política macroeconômica tucana foi conservada pelos dois governos petistas, a postura petista no campo macroeconômico culminou na bifurcação da agricultura brasileira em dois modelos, que são apresentados no quadro abaixo.

Quadro 8 – Modelo e características das principais formas de agricultura brasileira

AGRICULTURA PATRONAL	AGRICULTURA FAMILIAR
Total separação dos fatores gestão e trabalho	Gestão e trabalho intimamente relacionados
Organização centralizada	Processo produtivo dirigido diretamente pelo Agricultor
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos naturais e na qualidade de vida
Predomínio do trabalho assalariado	Trabalho assalariado é apenas complementa
Tecnologias direcionadas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento.”	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo
Tecnologias buscam principalmente a redução das necessidades de mão de obra	Decisões tomadas “in loco”, condicionadas pelas especificidades do processo produtivo
Ênfase no uso de insumos comprados	Ênfase no uso de insumos internos

Fonte: Azevedo e Pêsoa (2011).

A bipartição da produção agrícola apresentada no quadro 8 corresponde na realidade a diferentes modalidades de produção e incentivos dados pelo governo aos diferentes tipos das atividades agropecuárias. Esse cenário é caracterizado pela a assimetria de recursos distribuídos entre os produtores rurais e está acompanhada por outra desigualdade que se relaciona também como a distribuição de crédito para ambas as agriculturas (AZEVEDO; PESSÔA, 2011).

A partir do primeiro governo Lula, a agricultura familiar e a temática da agricultura sustentável ganharam maior visibilidade e maior participação no campo das políticas públicas. Dando pouca atenção à agricultura não-familiar (patronal), modalidade da agricultura formada pelos grandes produtores rurais que possuem como principal objetivo a exportação de *commodities*. Porém a agricultura patronal é formada por agentes com maior disponibilidade de recursos econômicos, e conseqüentemente, maior capacidade de influenciar a representação de interesses do setor.

No ano de 2005, o assunto que dominou os trabalhos legislativos na CAPADR foi a discussão parlamentar em torno da “crise relativa à agropecuária brasileira”. Parte da crítica feita pela comissão em seu relatório anual demonstrava uma sensação de revolta com a postura do Executivo frente aos problemas enfrentados pelos produtores rurais.

A CAPADR demonstrava claramente sua posição contrária em relação aos “descasos do presidente da república”, vigorando suas forças na apreciação de projetos de leis que se relacionavam à temas tradicionais no campo das políticas públicas que eram voltadas para a solução da crise da agropecuária tendo como foco de discussão sobre os instrumentos de políticas agrícolas.

Nesse sentido, parte da estratégia da comissão, e indiretamente do ruralismo, hipoteticamente foi procurar controlar o processo legislativo desde a presidência até a relatoria

como meio para se informar mais sobre os resultados das matérias aprovadas por ela, e com isso persuadir o apoio do Legislativo no plenário.

Parte desse esforço foi apresentado no capítulo anterior através de algumas informações que comprovam empiricamente que parlamentares que não são membros da coalizão de governo na CAPADR, possuem chances maiores de serem relatores de projetos de leis que interessam ao agronegócio. Resta saber nesse capítulo, se a agenda do Legislativo na CAPADR refletida na produção legislativa se manteve orientada para a solução da crise do agronegócio, especialmente focada em políticas de créditos.

5.2 Sistema de comissões: Estrutura e Funcionamento

O Legislativo brasileiro é representado pelo Congresso Nacional²⁶ (CN), que é constituído por duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Cada uma dessas Casas possui Comissões Parlamentares, Permanentes ou Temporárias, com funções legislativas (atribuição primária de elaborar, discutir e aprovar leis) e fiscalizadoras, conforme definido na Constituição Federal (CF) e no Regimentos Internos²⁷ (RI). No cumprimento dessas duas funções básicas, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse.

Mas, o que são comissões? O conceito formal de comissões para uma primeira reflexão pode ser:

Órgão integrado por parlamentares, tendo composição partidária proporcional à da Casa Legislativa, tanto quanto possível, e pode ter caráter permanente ou temporário. É comissão permanente quando integra a estrutura institucional e comissão temporária quando criada para apreciar determinado assunto, especial e de inquérito, ou para o cumprimento de missão temporária autorizada. A comissão temporária extingue-se ao término da legislatura, quando alcançado o fim a que se destina ou, ainda, quando expirado o prazo de duração. CF, Art. 58; RICD, Art. (BRASIL, 2018, p.10).

²⁶ Para fins conceituais, obedeceremos aos conceitos formais adotados por documentos como Constituição Federal e documentos formais do Congresso Nacional: Glossários da Câmara dos Deputados e outras produções próprias. Sendo assim, considera-se como “órgão representativo do Poder Legislativo Federal, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal”. Para mais detalhes ver Glossário da Câmara dos Deputados (2018, p. 15).

²⁷ A CF/1988 estabelece competências a serem exercidas pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e pelo Congresso Nacional. Enquanto a CF define princípios e regras gerais, coube aos respectivos regimentos definir regras específicas e procedimentos relativos à organização e ao funcionamento de cada uma das casas do CN. Por essa razão existem três regimentos: (1) Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD); (2) Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), para mais detalhes ver Andrade e Coutinho (2016). Para fins desse trabalho, sempre trataremos RI a partir das orientações de RICD, por ser tratar da primeira casa legislativa a qual é submetido uma proposição.

A função primária do Poder Legislativo, a de criar leis, não significa monopólio absoluto da atribuição; igualmente a Deputados Federais e Senadores, o Executivo, as Comissões e outros entes, possuem a capacidade de apresentar novos projetos de lei. Porém, todas as propostas de lei precisam ser avaliadas pelo Legislativo (Deputados e Senadores).

Cada tipo de proposição²⁸ apresenta características diferentes, objetivos específicos, forma de votação diferente, prazos diferentes, seguem determinados ritos legais e regimentais, entre outras particularidades; mas, possuem em comum a exigência de serem apreciadas pelas comissões. Isso ocorre em função da característica democrática representativa que o sistema de governo brasileiro possui, que permite ao representante do povo/sociedade tomar decisões por ele, em processo deliberativo.

A composição das comissões, de forma geral, é por número reduzido de deputados federais (considerando-se a 1ª Casa Legislativa), por proporcionalidade partidária, para desempenharem papel relevante no processo legislativo: examinar e apresentar pareceres sobre PLs que tramitam em cada uma das casas do CN (ANDRADE; COUTINHO, 2016).

É no âmbito das comissões que se apresentam e se estudam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um PL. É nelas que se possibilita ampla discussão, com mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer, irá orientar o Plenário²⁹ na apreciação da matéria.

Para as comissões são atribuídas as atividades de: realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, receber petições, reclamações e representações contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, convocar ministro de Estado para prestarem informações, solicitar depoimentos de autoridades ou cidadãos, apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, realizar inspeções de natureza contábil, financeira e orçamentária em entidades públicas e exercer fiscalização e controle de atos do Poder Executivo.

Além disso, constituem importantes espaços de deliberação que recebem manifestações e opiniões de especialistas e da sociedade civil. É justamente nas comissões que os parlamentares dispõem de mais tempo para discutirem os assuntos referentes à área temática de cada comissão, diferentemente do Plenário, onde as matérias passam por um processo breve de discussão (ANDRADE e COUTINHO, 2016).

²⁸ Compreende-se como toda matéria sujeita a deliberação da Câmara dos Deputados. Pode-se considerar como: Proposta de Emenda à Constituição, projeto de lei, emenda, indicação, requerimento (proposição), recurso (proposição), parecer e Proposta de Fiscalização e Controle. Para maiores informações ver Glossário da Câmara dos Deputados e suas orientações (BRASIL, 2018, p. 54).

²⁹ Local em que acontecem as sessões da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018, p. 48).

Mas como ocorrem os trabalhos das comissões? Os PLs são encaminhados pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados³⁰, que é composta pelo Presidente da Câmara dos Deputados, pela Secretaria Geral da Mesa e pelo Plenário; que por sua vez, revisa e analisa encaminhando para as Comissões; que retorna ao Plenário para apreciação final. Caso o PL seja aprovado na 1ª Casa, ele será enviado para a 2ª Casa (Senado Federal) para ser revisado, e passará por nova avaliação, análise e votação. Se, finalmente aprovado, será encaminhado para o Presidente da República, que pode vetar³¹ (parcial ou total), ou sancionar o PL.

Sobre a apreciação da comissão, um projeto de lei pode ser aprovado sem ser submetido ao Plenário. São duas formas de apreciação: a conclusiva, quando os projetos são apreciados somente pelas Comissões, que têm o poder de aprova-los ou rejeitá-los, sem ouvir o Plenário; e a realizada pelo Plenário propriamente dita, quando este é quem dá a palavra final sob o projeto, após a análise das comissões.

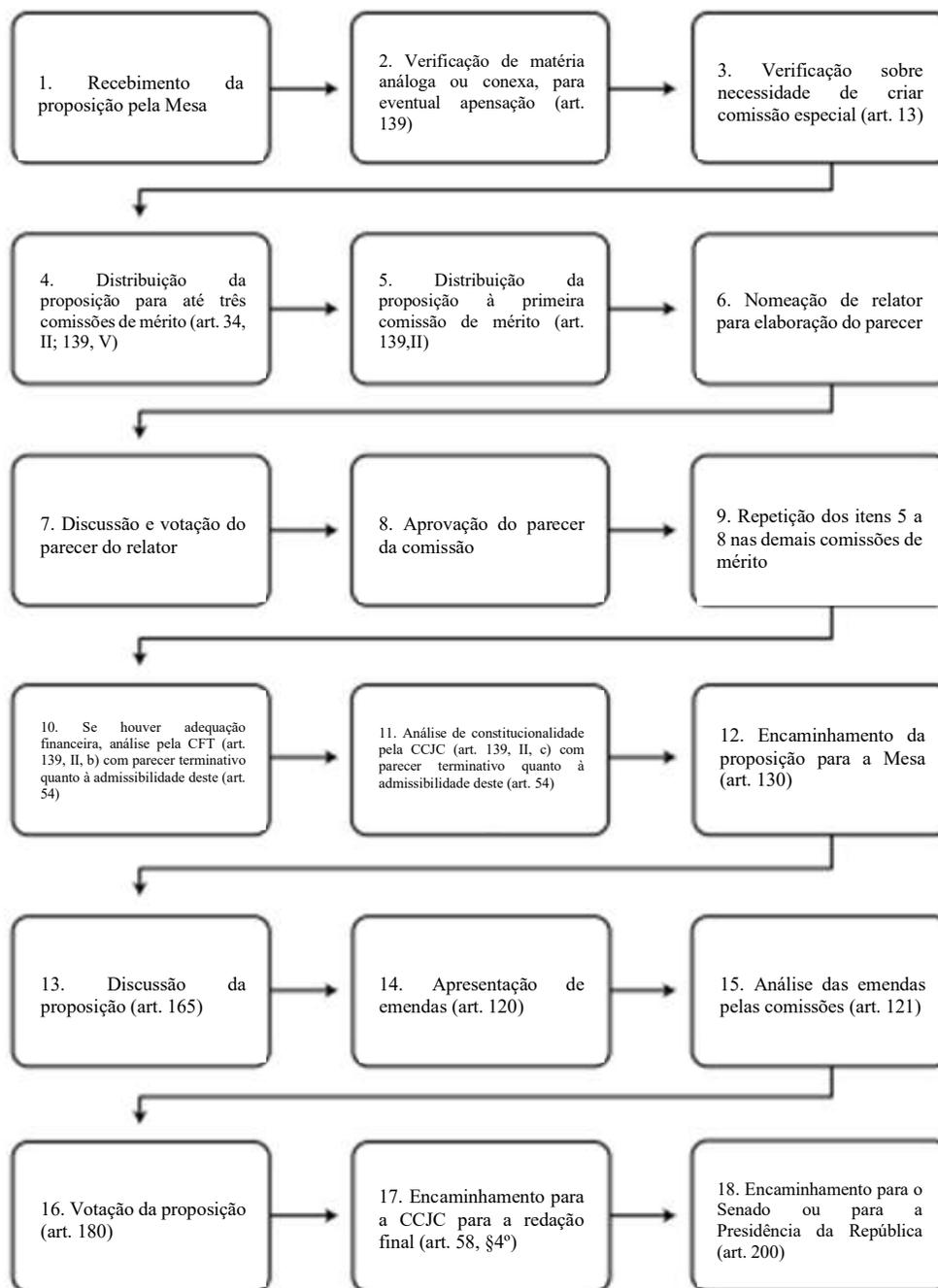
O Regimento estabelece (art. 24, II) quando o projeto será conclusivo nas Comissões ou se deverá também ser apreciado pelo Plenário. De forma geral, os projetos que afetam direitos constitucionais mais delicados, como o direito à vida e à liberdade, entre outros, deverão passar pelo crivo do Plenário. A única forma de colocar um projeto em votação na Câmara dos Deputados em caso de uma decisão conclusiva da comissão pela rejeição da proposta, é conseguir que 10% dos membros da casa legislativa peçam, por meio de recurso, que o projeto seja levado a Plenário. Esse processo tem prazo de cinco sessões ordinárias depois da conclusão dos trabalhos da comissão, por meio de recurso.

As regras e procedimentos que envolvem o processo legislativo tenta abranger a elaboração de um conjunto de normas (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções, etc), e tais normas (Figura 16) obedecem a requisitos, prazo e tramite para aprovação.

³⁰ Órgão de direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, para mais informações ver: Brasil (2018) e Andrade e Coutinho (2016).

³¹ Recusa do Presidente da República a sancionar uma lei votada pelo CN. O veto pode ser parcial ou total e é necessariamente submetido à deliberação do Congresso, que pode rejeitá-lo. Nessa hipótese, o texto da proposição vetada volta à forma original, tal como havia sido aprovada anteriormente pelos parlamentares. (BRASIL, 2018, p. 72).

Figura 15 - Processo Legislativo de Lei Ordinária³²



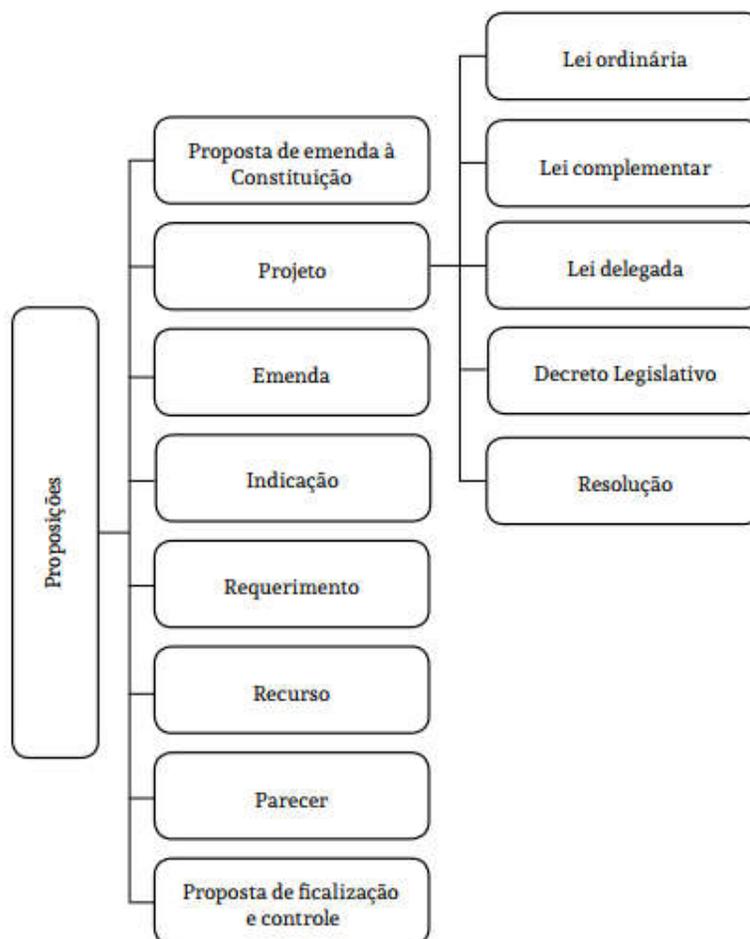
Fonte: Andrade e Coutinho (2016, p. 40).

A prerrogativa quanto ao parecer conclusivo da comissão não se aplica a todo tipo de proposição, o RICD obriga que alguns projetos sejam levados a Plenário de qualquer forma.

³² Optou-se por utilizar o rito de tramitação de uma Lei Ordinária por ser tratar da mais comum das leis, e seguir os prazos e ritos padrão.

São eles: Lei complementar, Código, Iniciativa popular, projetos criados por alguma comissão e nos casos em que as comissões apresentarem conclusões divergentes, o projeto de lei também precisará ser votado no Plenário.

Figura 16 - Tipos de Proposições



Fonte: Andrade e Coutinho (2016, p. 41).

O tipo de proposição pode dar origem a várias espécies normativas, e consequentemente, a diferentes formas de tramitação de projetos. Não é de se admirar que um projeto de lei leve tanto tempo para ser aprovado, pois, além dos processos incertos de tomada de decisão, o processo legislativo tem procedimentos e prazos diversos previstos no RICD.

As tramitações dos projetos dentro das comissões estão relacionadas aos tipos de origem de tramitação; os prazos das tramitações ficam suspensos durante os períodos de recesso parlamentar e, na contagem de prazos em sessões, exclui-se a sessão inicial, ou seja, a do dia em que ocorre o fato, ou se pratica o ato, e inclui-se a sessão do vencimento. Ainda sobre os

prazos, contam-se as deliberativas (ordinárias e extraordinárias) e as não deliberativas de debate; as preparatórias e as solenes não são computadas.

As comissões possuem diferentes prazos para deliberação das proposições de acordo com o regime da matéria, conforme apresentado no quadro 9. Pensando-se sob a perspectiva do relator, ele possui metade do prazo concedido à comissão para proferir seu parecer.

Quadro 9 – Prazos das comissões

Tramitação	Prazo da comissão	Prazo do relator	Prorrogação do prazo do relator
Urgente	5 sessões	3 sessões (*)	Vedado
Prioridade	10 sessões	5 sessões	3 sessões (*)
Ordinária	40 sessões	20 sessões	10 sessões

Fonte: Andrade e Coutinho (2016, p. 61).

* O RICD não é específico quanto a esses prazos.

Ao terminar a sua análise, a comissão seguinte inicia o seu prazo para realização dos trabalhos. Durante esse processo, as comissões podem acabar por deliberar pelo arquivamento dos processos, ou sugerir emendas, tornando o prazo mais longo, por essa razão um projeto de lei pode levar meses (e até anos) para ser totalmente apreciado por todas as comissões. Vale ressaltar que os projetos de lei só fazem jus aos prazos, uma vez iniciados os trabalhos de análise e escolha de relator, caso contrário, ao final de cada exercício eles são automaticamente arquivados. Comissões especiais ou específicas possuem prazos diferenciados, representam outras minúcias estabelecidas pelo RICD.

Os estudos sobre o processo legislativo dentro das comissões estão localizados pelo campo de pesquisa de Estudos Legislativos, tendo em vista a disponibilidade limitada de artigos sobre a temática, de bancos de dados consolidados e estáveis, a exigência e custo procedimental para o processo investigativo, e extensão e complexidade do RICD.

Alguns trabalhos seminais (RICCI, 2003; RICCI; LEMOS, 2004) tem apontado situações: (1) a necessidade de estudos, ainda que exploratórios sobre a atuação das comissões. Se instituições importam, Comissões são o *locus* de investigação, que nos dizem muito sobre estudos legislativos, mais particularmente, como ocorre o processo legislativo; (2) que o conteúdo da produção legislativa é resultado do processo legislativo, compreender como ele se dá e as relações e interferências presentes dentro desse sistema, podem contribuir para entender o resultado e qualidade de nossas políticas públicas; e, (3) que o trabalho realizado pelas comissões são técnicos, complexos e estão em constate mudança por conta das demandas sociais e políticas, sendo por vezes, sub reconhecido sob ótica popular e acadêmica, pela compreensão reduzida das questões institucionais, regimentais e orçamentárias que envolvem as atividades legislativas (RICCI, 2003; RICCI; LEMOS, 2004).

A relevância e contribuição do trabalho das comissões está no processo deliberativo por trás do Plenário, que em suma é só o ato final de todo um trabalho de análise prévia, discussão e deliberação participativa dos legisladores, pesquisadores e sociedade civil (RICCI; LEMOS, 2004). Sem esse, a governabilidade e vida da sociedade como um todo estaria sujeito a toda sorte de externalidades, riscos, incompatibilidade legais ou vícios jurídicos, que comprometeriam o bem-estar coletivo.

O processo percorrido para a elaboração e aprovação de leis é muito mais importante, do que o ato final devido ao caráter especializado, a lentidão do processo e a burocracia inerentes a ele, que o trabalho das Comissões é importante, pois ela tenta reduzir todas os impactos das incertezas que poderiam prejudicar o andamento dos trabalhos e o resultado final das políticas públicas.

5.3 Metodologia

Para alcançar o objetivo proposto no capítulo, o desenho de pesquisa do trabalho utilizou análise descritiva em 441 Projetos de Leis (PLs) para explorar algumas características importantes da produção legislativa da CAPADR e Teste de Qui-Quadrado para testar a hipótese de independência de variáveis categóricas (parecer do relator e decisão da comissão) a partir de um banco de dados produzido das informações disponibilizadas pela Câmara dos Deputados (CD) e pela CAPADR.

5.4 Resultados

A finalidade desta seção foi mobilizar análise quantitativa explorativa dos dados utilizando técnicas de análise descritiva e Teste Qui-Quadrado, sobre uma amostra de 441 projetos de lei³³ (PL) designados para apreciação da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) no período de 2003 a 2010.

A tabela 4 resume os projetos de lei por situação após apreciação pela CAPADR, entre 2003 a 2010. Observa-se que as proposições sobre matéria agrícola apresentam número

³³ Para fins desse trabalho, optou-se pela observação de todas as propostas, inclusive: as retiradas pelo proponente, os projetos apensados, os anexados e os prejudicados, por terem sido designados a Comissão da CAPADR e sob sua responsabilidade durante todo o ano de trabalho e informado no relatório. Entende-se que as intercorrências nos trabalhos da Comissão, podem ser ou não, de intencionalidade da mesma, uma vez que a mesma possuía responsabilidades sob os projetos. Por essa razão, a inclusão ou exclusão de alguns PLs em determinadas técnicas estatísticas utilizadas está na verdade relacionada a necessidade de atender ao modelo proposto.

reduzido de propostas oriundas do Executivo em comparação as propostas de origem do Legislativo.

Tabela 4- Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por situação final na Comissão - N e (%)

Ano	Projetos de Lei do Executivo				Projetos de Lei do Legislativo			
	Aprovada	Rejeitada	Outros*	Total	Aprovada	Rejeitada	Outros*	Total
2003	1 (100%)	0	0	1 (100%)	30 (78,95%)	8 (21,05%)	0	38 (100%)
2004	1 (100%)	0	0	1 (100%)	16 (61,54%)	10 (38,46%)	0	26 (100%)
2005	1 (50%)	0	1 (50%)	2 (100%)	36 (66,67%)	13 (24,07%)	5 (9,26%)	54 (100%)
2006	0	0	0	0	20 (18,87%)	9 (8,49%)	77 (72,64%)	106 (100%)
2007	1 (100%)	0	0	1 (100%)	45 (80,36%)	10 (17,86%)	1 (1,79%)	56 (100%)
2008	0	0	0	0	38 (69,09%)	17 (30,91%)	0	55 (100%)
2009	8 (100%)	0	0	8 (100%)	44 (78,57%)	11 (19,64%)	1 (1,79%)	56 (100%)
2010	1 (100%)	0	0	1 (100%)	26 (72,22%)	10 (27,78%)	0	36 (100%)
Total	13 (92,86%)	0	1 (7,14%)	14 (100%)	255 (59,72%)	88 (20,61%)	84 (19,67%)	427 (100%)

* Para fins de apresentação, alguns projetos de lei foram agrupados em “Outros” (Arquivados, Devolvidos a CCP e Prejudicados). Os PLs são os considerados pela CAPADR até 31/12 de cada ano.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

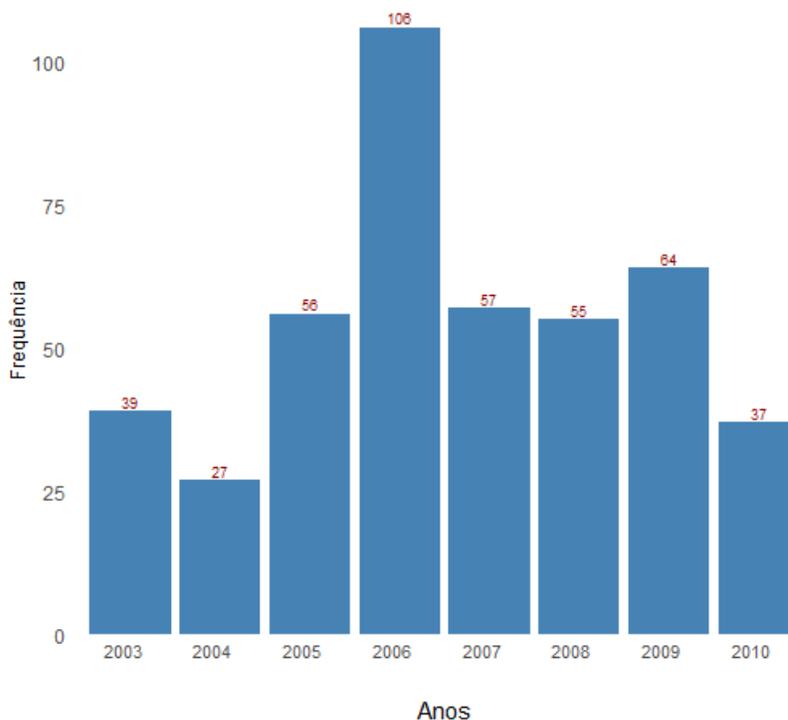
A referida comissão trata de temática específica, as propostas de lei de origem do Executivo somam o quantitativo de 14 projetos, enquanto os projetos apresentados pelo Legislativo, Congresso Nacional (CN) representam 427, sendo 391 de origem da Câmara dos Deputados (CD) e 36 projetos do Senado Federal (SF).

Apesar do número relativo de proposições do Executivo ser menor em relação ao Legislativo, a CAPADR aprovou 92,86% dos PLs do Executivo, se comparado a 59,72% dos PLs do legislativo, esse valor confirma as evidências empíricas encontradas no estudo de Ricci e Lemos (2004). Esses dados evidenciam um cenário de dominância na produção legislativo do Executivo em comparação com o Legislativo, observado no maior desempenho e aprovação da agenda do Executivo em relação ao Legislativo.

A partir do gráfico 28, observa-se que os projetos de lei apreciados na CAPADR por ano, apresentaram a frequência absoluta acima da média nos anos 2006, 2009, 2007, 2005 e 2008, com seus respectivos resultados em: 106, 64, 57, 56 e 55 projetos. Outro dado importante que pode ser depreendido do Gráfico 28, é que o volume acima da média representa, em valores relativos 76,64% dos PLs, e está concentrado após os dois primeiros anos da primeira gestão.

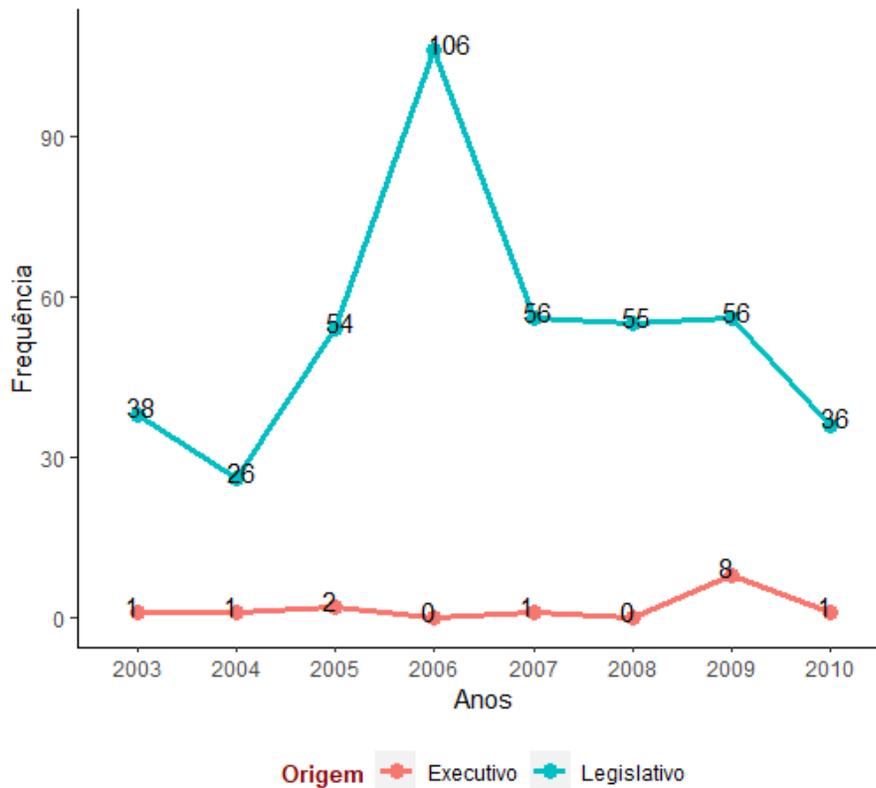
Seguem-se ainda a esses valores, os anos 2003, 2010 e 2004 da análise, que representam os respectivos valores absolutos de: 39, 37 e 27 projetos, que são os 23,36% projetos restantes.

Gráfico 28- Frequência dos Projetos de Lei por ano trabalhados na CAPADR



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010).

O gráfico 29 apresenta informações sobre a quantidade de projetos apresentados na CAPADR de acordo com a origem do proponente. Como pode ser notado, a quantidade de leis enviadas pelo Executivo é realmente baixa em comparação com o Legislativo. Em 2009 é o ano que o Executivo mais propôs projetos de leis, enquanto que nos anos de 2006 e 2008 não há proposições oriundas do Executivo. As informações presentes no gráfico também revelam a trajetória do Legislativo. No começo do mandato do primeiro governo Lula até o ano de 2004, a quantidade de leis de origem do Legislativo apresenta uma trajetória descendente. A partir de 2004 até 2006 a quantidade de leis do Legislativo atinge seu maior valor. Dos anos de 2006 até os anos de 2010, a trajetória da quantidade de leis do Legislativo tendeu a ser descendente na comissão.

Gráfico 29 - Frequência dos Projetos de Lei por ano trabalhados na CAPADR na linha do tempo

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010).

É necessário destacar que, dentre os PLs apreciados pelas comissões, as situações finais de deliberação foram agrupadas em três categorias: Aprovados pela comissão, rejeitados pela comissão e outros; esta última, engloba processos que podem ter as seguintes descrições: retirados pelo proponente apensados, arquivados e prejudicados; essas situações evidenciam que a quantidade designada pela Mesa Diretora da CD pode variar aleatoriamente, porém, os resultados da apreciação da comissão devem ser observados com mais cuidado.

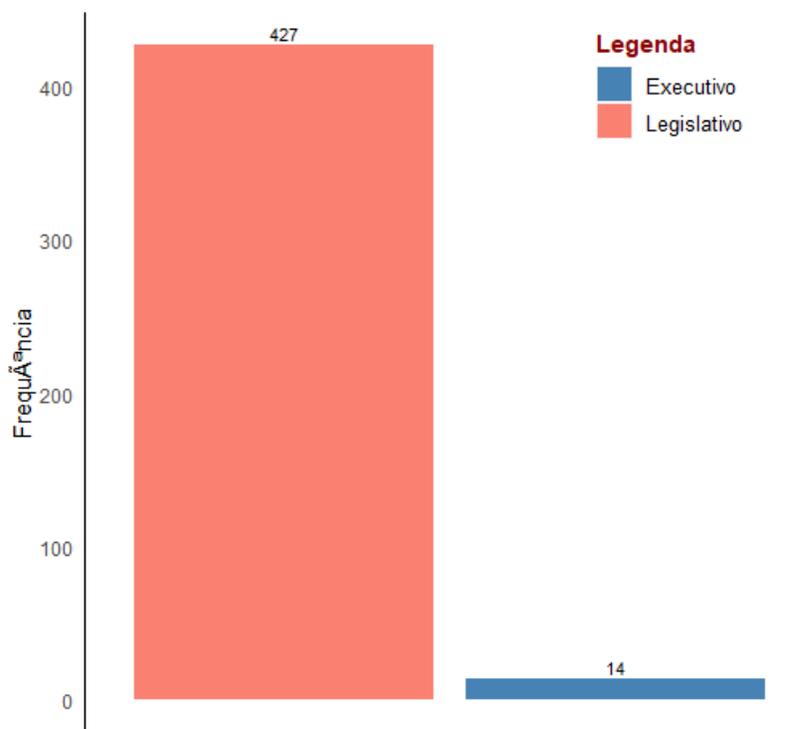
É preciso ter cuidado ao avaliar a produção legislativa da CAPADR e separar as várias características que estão dentro do processo legislativo, por exemplo, relatoria, o parecer da comissão e a situação final dos PLs, pois, existe um longo período de tramitação, e características específicas do tipo de tramitação são importantes, tais como, as diferenças de prerrogativas da origem do processo, e outras situações interdependentes que podem interferir no resultado final da produção legislativa (COUTINHO e ANDRADE, 2016).

Ao final, a proposição em si não significa uma resposta final sobre a quantidade e qualidade das leis produzidas, porém, a tramitação favorável em cada fase avançada, nos induz a observar novos indícios que podem ser considerados condições básicas para uma situação final satisfatória.

As características específicas do processo legislativo são alguns pontos chave de observação.

Sobre a origem dos processos encaminhados para a CAPADR, pode-se verificar qual poder é mais representativo em propor iniciativas (GRÁFICO 30).

Gráfico 30 – Frequência dos Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por Poder



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010).

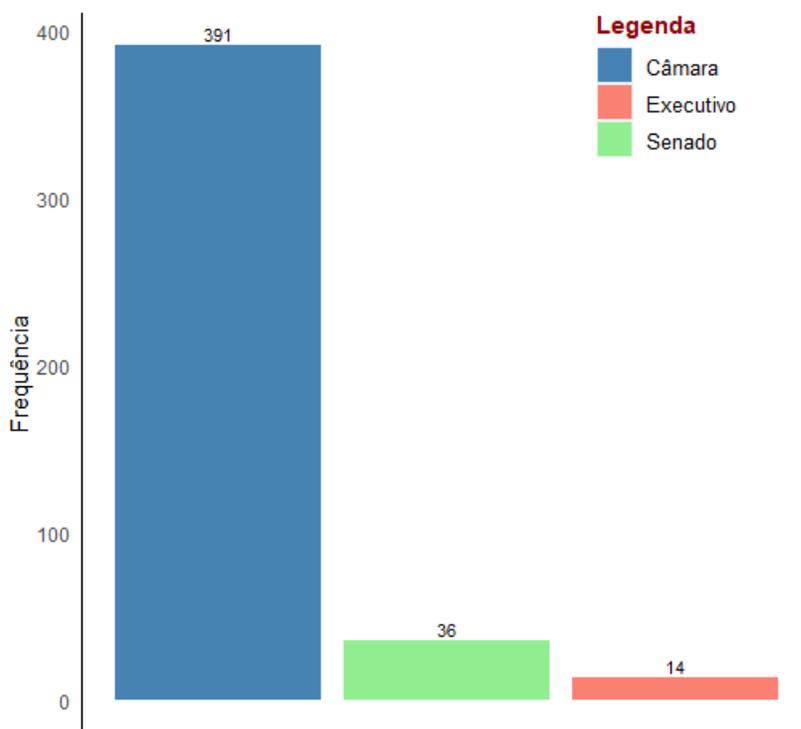
As informações quanto a origem da natureza do poder (Executivo ou Legislativo), confirmam todos os dados até então trabalhados; apesar das prerrogativas de dominância do poder Executivo, em intencionalidade de proposição, comparativamente, o Poder Legislativo exerce sua função primária. São 427 processos de origem do Poder Legislativo, contra 14 processos de origem do Poder Executivo, em um intervalo de tempo de oito anos. Se fossemos, hipoteticamente, distribuir esse valor de forma igualitária entre os anos, a discrepância seria de 53,37 processos do Legislativo, contra 1,75 processos do Executivo, por ano.

Ainda a respeito da diferença entre o Poder Executivo e Legislativo, ao observarmos os dados apresentados no gráfico 31, que subdivide a produção do Poder Legislativo entre suas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal, e Poder Executivo.

É possível verificar que a frequência absoluta dos resultados evidencia a Câmara dos Deputados como responsável pelo maior número de projetos de Lei, seguida pelo Senado

Federal e Executivo, todos respectivamente com valores numéricos de 391, 36 e 14 projetos. Essa evidência empírica nos fornece elementos comparativos que coloca a produção legislativa da CAPADR observada na 52ª e 53ª Legislatura como bastante semelhantes da produção da comissão apresenta por Ricci e Lemos (2004). Esses dados ainda corroboram com a defesa de um papel mais ativo do Legislativo ligado com sua função normativa, que é a representação de interesses do povo, no ato/dever legislar, ofertando políticas públicas que vão de encontro a necessidade e demanda da sociedade.

Gráfico 31 - Frequência dos Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por Poder



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010).

Vale ressaltar que, observamos os dados originários desses PLs sem relacionarmos com sua situação final, entendemos que a literatura em sua grande parte, prefere tratar sob o aspecto final da lei, porém, como o trabalho versa sobre produção legislativa na Comissão é de relevância observar as fases de tramitação.

O regime de tramitação a que esse processo é submetido, contribui com informações sobre celeridade e procedimentos, visto que são características previstas na proposição analisada; a tramitação normal das proposições, conseqüentemente o padrão de ocorrência entre elas, é a ordinária, entretanto, em alguns casos e condições específicos, as proposições tramitam em regime de urgência e/ou prioridade (RICD, Art. 151).

Nesse caso, torna-se importante observar qual a frequência e o tipo de regime de tramitação se tornaram mais comum no desenvolvimento das atividades da CAPADR. Os dados sobre regime de tramitação estão apresentados na tabela 5.

Tabela 5 – Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por tipo de tramitação

Regime de tramitação	Executivo	Legislativo		Total
		Câmara dos Deputados	Senado Federal	
Ordinária	1 (7,14%)	366 (93,61%)	1 (2,78%)	369 (83,45%)
Prioritária	11 (78,57%)	20 (5,12%)	32 (88,89%)	63 (14,29%)
Urgência	2 (14,29%)	5 (1,28%)	3 (8,33%)	10 (2,27%)
Total	14 (3,17%)	391 (88,66%)	36 (8,16%)	441

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

A tabela 5 permite depreender quais os tipos de tramitação, seus resultados e as preferências dos Poderes por determinados tipos de tramitação. Mas o que essas informações representam? Resumidamente, o tipo de tramitação está relacionado com as exigências pela qual cada tipo de regime de tramitação deve ser submetido. A tramitação ordinária é tomada como a tramitação normal/padrão de todo projeto de lei, enquanto que, os projetos de lei que tramitam com prioridade ou urgência, são tipos especiais, que possibilitam, enquanto a prazos, mais celeridade em relação ao prazo de apreciação da comissão, entrega do parecer do relator e pedidos de prorrogação pelo relator (RICD, 2018).

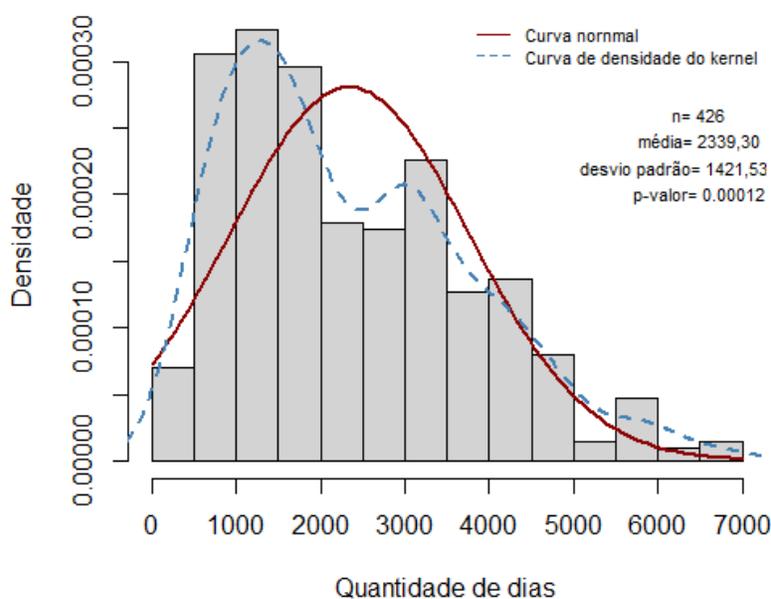
A tabela acima apresenta o perfil dos projetos apreciados que, em ordem decrescente, foram de processos ordinários, prioritários e de urgência, com valores respectivos relativos de 83,45%, 14,29% e 2,27%. Isso representa que os processos em sua maioria ocorrem pelo rito normal/padrão de prazos dentro da comissão, que são os de tramitação ordinária, com maior prazo para realização dos trabalhos da comissão, para elaboração do parecer do relator e prazos de prorrogação.

Notamos que, por ordem de apresentação na tabela 5, o Executivo tem prevalência de projetos que tramitam em regime de prioridade e urgência, que representam respectivamente, 78,57% e 14,29% de todos os processos apresentados pelo mesmo, resultando em 93,61% dos seus processos. Enquanto que a CD tem a maioria dos seus projetos de lei sob o regime de tramitação ordinária, que representam 93,61%, e valores de 5,12% e 1,28% para propostas com tramitação prioritária e de urgência, respectivamente. Por sua vez, o SF tem resultados

semelhantes ao poder Executivo, com resultados decrescentes para Prioritária, de Urgência e Ordinária, que representam 88,89%, 8,33% e 2,78% dos projetos.

Nesse sentido um fator importante para avaliar a produção legislativa é a variável tempo, que dentro da literatura considera os diferentes tipos de tramitação. Na prática, o tempo pode ser um importante para produção de leis de qualidade, seja para dilatação de tempo para relatores apresentarem pareceres mais detalhados, seja pela capacidade de que com intervalos maiores de tempo para que deputados participem e tomem decisões.

Gráfico 32 – Frequência da duração de vida dos Projetos de Lei apreciados pela CAPADR até sua situação em 31/12/2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Os dados apresentados no gráfico 32 demonstram que em média a tramitação de um projeto de lei na CAPADR demorou 2304 dias, enquanto que o desvio-padrão é de 1.424,78. Outro aspecto importante que pode ser observado é que houve leis que demoraram pouco tempo para serem apreciadas (18 dia) e outras leis que demoraram mais de sete mil dias para serem apreciadas.

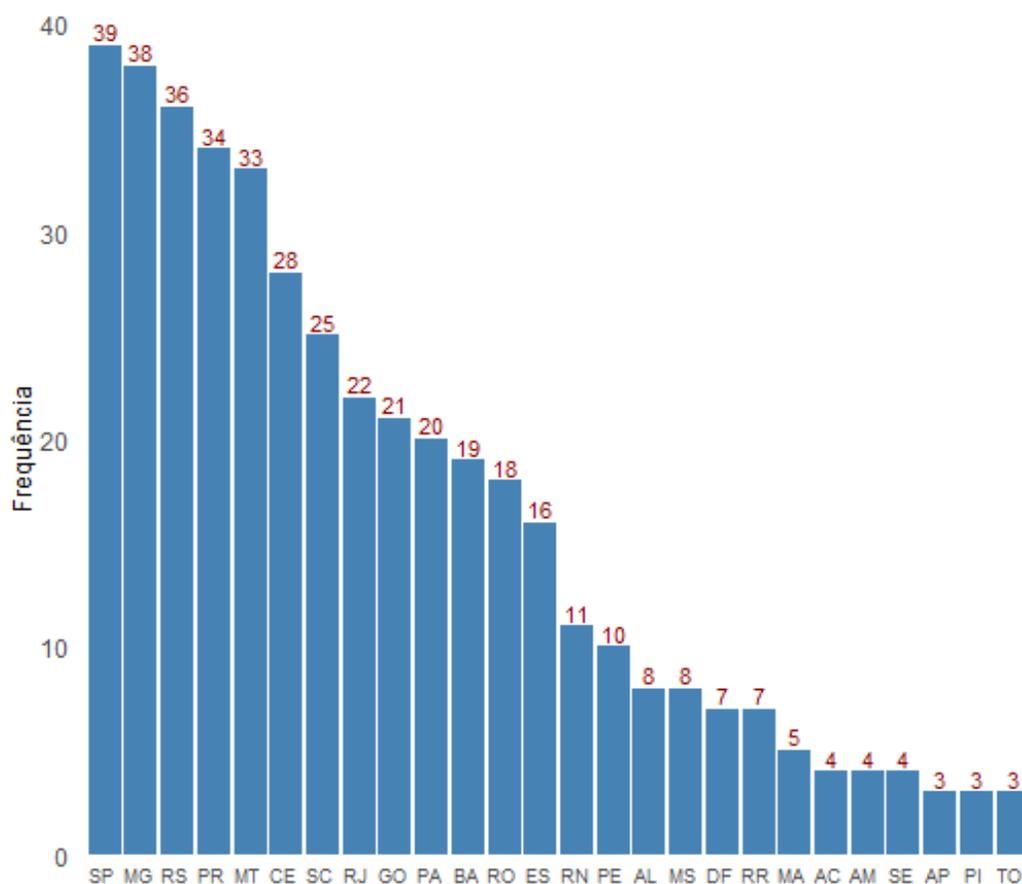
Esse fato deve considerar a qualidade das leis que foram apreciadas pelos relatores e o tipo de tramitação. O desvio-padrão é alto porque a maioria das leis de origem do Legislativo

tramita de maneira ordinária e segue o fluxo padrão dos trabalhos na comissão, porém algumas leis, principalmente, do Executivo e de interesse dos líderes partidários, podem tramitar com caráter de urgência, fazendo com que esses casos tenham influência sobre o resultado da média.

Outras perspectivas podem ser observadas sob os projetos: projetos de lei são manifestações formais de legisladores para atenderem uma necessidade ou demanda social. Observar as características dos proponentes é um importante aspecto a ser considerado. Os dados do gráfico 33 representam a unidade federativa que o parlamentar reside.

O Brasil é constituído de 26 unidades federativas, adicionado o Distrito Federal (DF), sendo 27 entes federativos. É de se esperar que a agropecuária, de forma direta ou indireta, seja um interesse nacional para a economia. Dentre os entes federativos (27), apenas o estado da Paraíba não teve PLs submetido a avaliação da CAPADR durante os dois governos Lula (2003-2010).

Gráfico 33 – Projetos de Lei que passaram pela CAPADR por UF

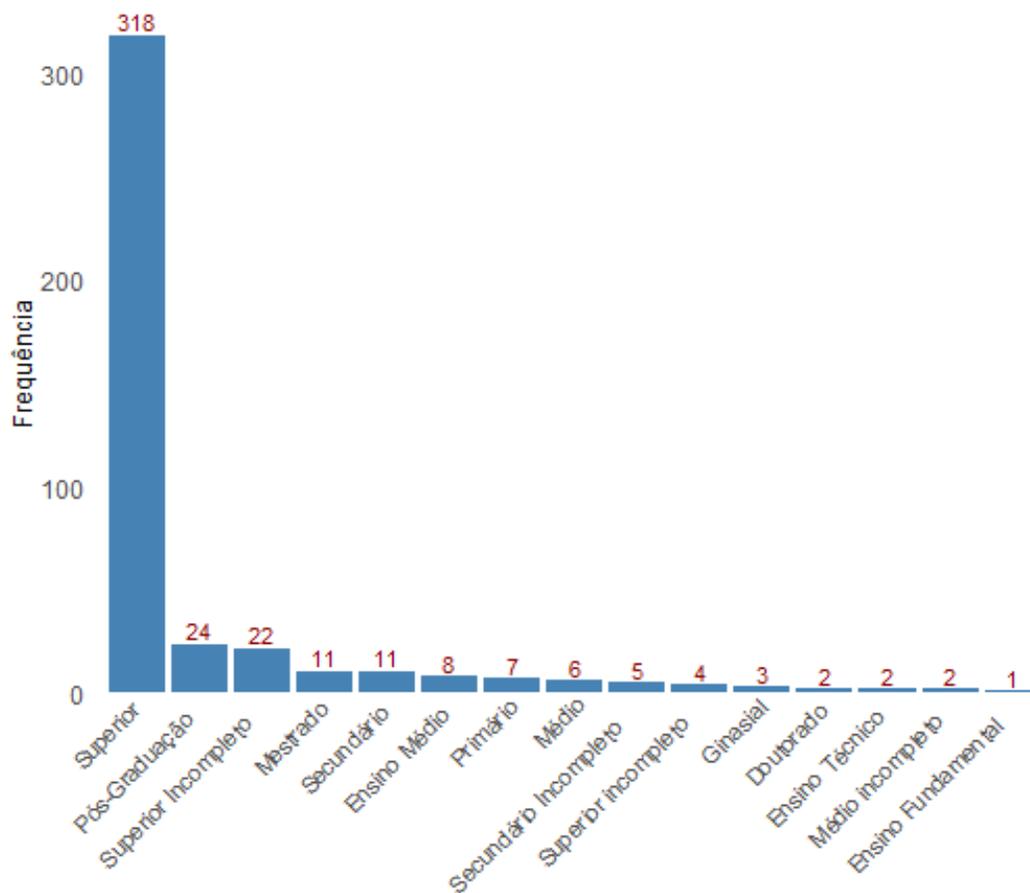


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010).

As informações apresentando no gráfico estão organizadas de maneira decrescente, as unidades federativas com números acima da média: SP, MG, RS, PR, MT, CE, SC, RJ, GO, PA, BA e RO, com valores respectivos de: 39, 38, 36, 34, 33, 28, 25, 22, 21, 20, 19 e 18 projetos de lei. Não menos importantes, seguem-se a esses estados: ES, RN, PE, AL, MS DF, RR, MA, AC, AM, SE, AP, PI e TO, com respectivos: 16, 11, 10, 8, 8, 7, 7, 5, 4, 4, 4, 3, 3 e 3 projetos.

O passo seguinte da análise é observar a formação dos proponentes, que pode nós dizer muito sobre os dados e qualidade das propostas, contribuindo com um olhar mais detalhado da produção legislativa. As informações sobre a escolaridade ou instrução dos proponentes estão apresentadas no gráfico 34.

Gráfico 34 – Projetos de Lei que passaram pela CAPADR por Nível de Ensino dos Proponentes



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010), Câmara dos Deputados (2018) e TRE (2018).

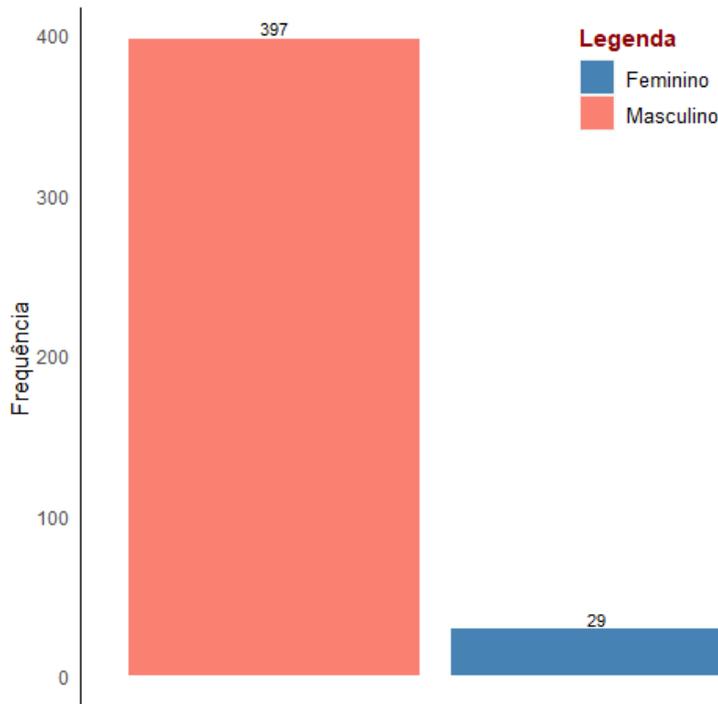
Como pode ser observado, os proponentes dos projetos apresentam nível de formação escolar diversificado, com resultado de 318 (72,11%) com nível superior, e os outros 27,89%

de legisladores possuem nível de formação diversificada, desde Ensino fundamental até Pós-graduandos (Doutorado). Vale destacar que a informação sobre formação educacional formal, assim como atividade profissional do parlamentar é autodeclarada, isto é, informada pelo mesmo, sem exigência de comprovação ou padronização das informações por formação ou atividade profissional.

É compreensivo o elevado número de legisladores com formação superior, a temática da agropecuária é estritamente técnica, versa sobre vários aspectos e assuntos como: política agrícola, políticas de insumos agropecuários, seguros agrícolas, incentivos fiscais e creditícios a agricultura, e outras demais subáreas.

Dentre os muitos aspectos analisados, apesar de não ser o foco principal dessa pesquisa, foi observado os resultados da representação feminina no Legislativo. As mulheres são pouco mais da metade da população brasileira, porém, é desproporcional a representação feminina, segundo os dados da Câmara dos Deputados (2018), foram eleitas 77 mulheres para a CD (15%), e para o SF 7 mulheres, somada a bancada remanescente, totalizou 12 mulheres (14,8%); a Organização das Nações Unidas (ONU) em parceria com a União Interparlamentar (UIP) elaborou um ranking de participação de mulheres em Parlamentos, em que o Brasil ficou 154ª posição dentre 174 países.

Observar os dados sobre o gênero dos propositores permite verificar se as mulheres estão sendo representadas e representativas na proposição de leis. (GRÁFICO 35)

Gráfico 35 – Projetos de Lei que passaram pela CAPADR por Gênero

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010) Câmara dos Deputados (2018) e TRE (2018).

Os resultados examinados reforçam o debate teórico sobre a sub-representação feminina em cargos representação política; das 427 proposições, 29 (6,58%) foram feitos por mulheres, exatas 15 mulheres ao longo de oito anos de governo.

O enfrentamento normativo e institucional da sub-representação tem avançado no tempo, porém, a falhas na inserção e representação política feminina incluem causas multifatoriais (GOMES; SEPÚLVEDA; BOTASSIO, 2018). A redução da ocupação feminina das arenas políticas significa diminuir a capacidade de mobilização política para promover pautas associadas às reivindicações de gênero. Os resultados observados no gráfico acima podem evidenciar uma redução de pautas e reivindicações femininas na esfera pública, uma vez que o dimensionamento de sua representação no CN é mínimo se comparado ao quantitativo representativo masculino.

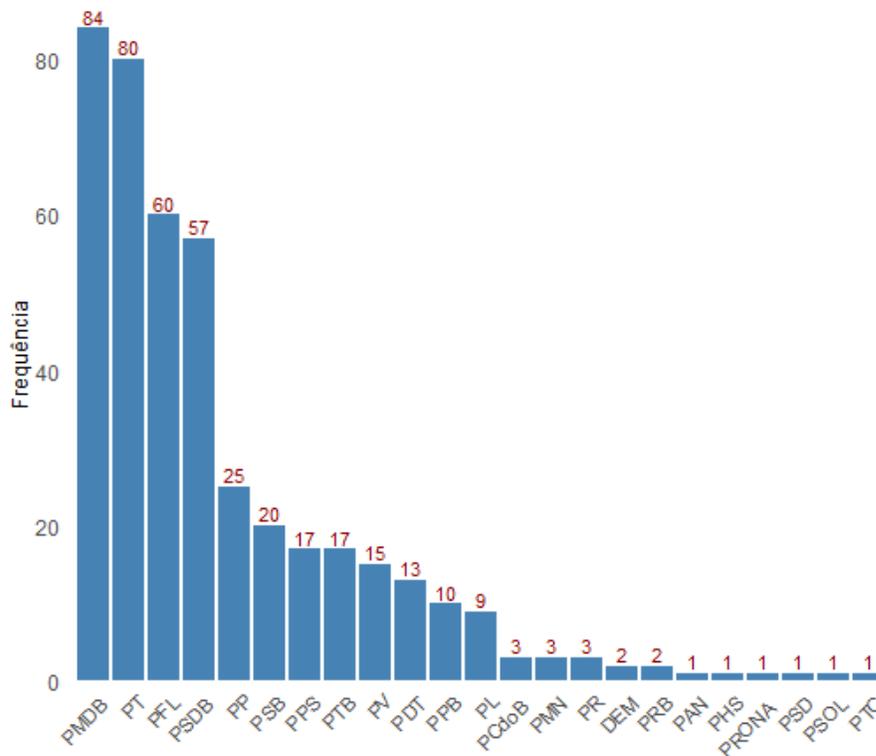
Ainda sobre a sub-representação da mulher na política, dos 441 projetos de lei, apenas 2 versam sobre reivindicações de gênero e são propostas por deputadas federais: a PL 3142/2004, proposta pela DF Laura Carneiro, do PFL/RJ e atribuída a comissão nos trabalhos do ano de 2005, que assegura à mulher, na condição de chefe de família, o direito a aquisição de terras públicas, recebeu parecer da relatora favorável, DF Kátia Abreu PFL/TO, e foi aprovada pela comissão, porém, ainda aguarda apreciação pelo SF; e a PL 6697/2006, proposta

pela DF Luci Choinacki, do PT/SC e atribuída a comissão nos trabalhos do ano de 2006, que equipara a mulher que exerce atividade pesqueira e marisqueira artesanal em regime de economia familiar, ao pescador artesanal, para efeitos previdenciários e de seguro-desemprego, e altera o Decreto-Lei nº 221, de 1967 e as Leis nº 10.779, de 2003; 8.212, de 1991 e 8.213, de 1991, recebeu parecer favorável do relator, DF Zonta PPB/SC, e foi aprovada pela comissão, porém, sua situação final foi o arquivamento.

Além da sub-representação, os dados podem sugerir que ter sua agenda proposta e situação final aprovada, podem implicar em novos fatores de enfrentamento político e institucionais, destacando a necessidade de espaço na arena política para as mulheres.

Outro importante e canônico aspecto a ser observado é variável partido político. Algumas considerações podem ser feitas verificando-se os dados descritivos sobre os partidos dos propositores dos PLs apreciados pela CAPADR (Gráfico 36), que podem depreender quais os partidos que contribuem em maior número com proposições sobre a temática de agropecuária.

Gráfico 36 - Projetos de Lei que foram apreciados pela CAPADR por Partido Político



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório da CAPADR (2003-2010), Câmara dos Deputados (2018) e TRE (2018).

Observando os dados no gráfico acima, nota-se que grande parte dos projetos propostos encaminhados para apreciação da CAPADR são de iniciativa legislativa de alguns partidos como: PMDB, PT, PFL, PSDB, PP e PSB, com os respectivos valores absolutos de 84, 80, 60, 57, 25 e 20 projetos de lei, esses partidos tem proeminência na origem das propostas, que representam 76,53% do total geral de 426 projetos³⁴ durante a gestão Lula. É relevante ainda observar que entre os partidos de centro-direita são os que mais propuseram projetos de interesse da temática agropecuarista. Não menos importantes, os partidos PPS, PTB, PV, PDT, PPB, PL, PCdoB, PMN, PR, DEM, PRB, PAN, PHS, PRONA, PSD, PSOL e PTC, apresentaram respectivamente, 17, 17, 15, 13, 10, 9, 3, 3, 3, 2, 2, 1, 1, 1, 1, 1 e 1 projetos, que somados representam 23,47% do total restante dos projetos.

É importante destacar que os números absolutos, e seus respectivos percentuais, não levam em conta o fato de que partidos têm bancadas quantitativamente diferentes entre si. Esse detalhe também é observado e destacado por (RICCI, 2004), porém, o cenário é outro, as gestões Lula são de centro-esquerda e o protagonismo nas proposições passa a ser de centro-direita.

A respeito da distribuição das preferências na escala esquerda-direita dos proponentes dos projetos de leis apreciados na CAPADR. Observa-se de acordo com as informações do gráfico abaixo que a distribuição das preferências dos propositores é trimodal, porém, com uma concentração maior no centro. Esse dado revela a heterogeneidade e diversidade das preferências dos propositores.

om um levantamento detalhado das propostas encaminhadas à comissão por ano pode-se observar maiores detalhes sobre a atividade legislativa dos partidos e a sua dinâmica ao longo do tempo (TABELA 6).

Tabela 6 – Projetos de Lei que passaram pela CAPADR por Ano e Partido Político

	PPD*	PPE**	PDT	PFL/DEM	PMDB	PSDB	PT	PTB	Total
2003	3 (7,89%)	2 (5,26%)	2 (5,26%)	3 (7,89%)	6 (15,79%)	14 (36,84%)	3 (7,89%)	5 (13,16%)	38
2004	7 (26,92%)	1 (3,85%)	1 (3,85%)	2 (7,69%)	2 (7,69%)	3 (11,54%)	5 (19,23%)	5 (19,23%)	26
2005	7 (12,96%)	5 (9,26%)	1 (1,85%)	10 (18,52%)	12 (22,22%)	10 (18,52%)	7 (12,96%)	2 (3,70%)	54
2006	11 (10,38%)	7 (6,60%)	4 (3,77%)	27 (25,47%)	20 (18,87%)	8 (7,55%)	27 (25,47%)	2 (1,89%)	106
2007	9 (16,36%)	14 (25,45%)	2 (3,64%)	6 (10,91%)	8 (14,55%)	4 (7,27%)	11 (20%)	1 (1,82%)	55

³⁴ O valor total de projetos de lei de origem do Legislativo, Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal é de 427, porém, a função de legislar não é prerrogativa exclusiva do legislativo, como destacado no texto ao longo do trabalho, outros entes podem propor projetos de lei, entre eles comissões. Dentre esse total, 1 projeto de Lei foi proposto por uma comissão do Senado, como comissões são comitês especializados de caráter multipartidário, optou-se por excluir esse projeto das verificações partidárias.

2008	5 (9,09%)	17 (30,91%)	2 (3,64%)	5 (9,09%)	10 (18,18%)	9 (16,36%)	7 (12,73%)	0	55
2009	5 (8,93%)	7 (12,50%)	0	3 (5,36%)	21 (37,50%)	7 (12,50%)	11 (19,64%)	2 (3,57%)	56
2010	6 (16,67%)	6 (16,67%)	1 (2,78%)	6 (16,67%)	5 (13,89%)	2 (5,56%)	10 (27,78%)	0	36
Total Geral	53	59	13	62	84	57	81	17	426

Para fins de apresentação, alguns partidos de produção reduzida foram agrupados em:

* PPD – Partidos Políticos de Direita – PL, PP, PRONA, PPB, PSD, PAN, PHS, PRB e PR.

** PPE – Partidos Políticos de Esquerda – PPS, PSB, PV, PCdoB, PMN e PSOL.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

É inegável que a atuação do ruralismo no Congresso Nacional antecede o advento da CF 88, mas, até então, o protagonismo legislativo nas comissões de temática específica a agropecuária ainda não tinha sido objeto de estudo. Os partidos de espectro ideológico de centro-direita, assume a agenda da agropecuária e iniciam um movimento de agenda em volta das questões que versam sobre a mesma.

Se observarmos anualmente, ainda que ocorra variações, todos os partidos de centro-direita são os maiores proponentes de PLs que foram apreciados pela CAPADR nas gestões Lula (2003-2010), variando a dominância da agenda entre 81,58% a 50,91% dos projetos, dentro desses percentuais, as evidências destacam a atuação do PFL/DEM, PMDB e PSDB como os mais atuantes na agenda da agropecuária. E ainda que o PMDB tenha participado da coalizão do governo, seu posicionamento ideológico não mudou, assim como sua agenda de interesses frente a comissão. Enquanto que todos os partidos de centro-esquerda oscilaram entre 49,09% e 18,42% do total dos projetos propostos. Com destaque ao agrupamento de partidos de esquerda menores (PPE), PT e PDT, que variam entre os que compõem ou não a base da coalizão, se mantiveram atuante na produção legislativa sobre essa agenda.

Outra dificuldade teórica e metodológica é a classificação das produções legislativas por áreas temáticas, muitos esforços em classificar a produção legislativa foram empregados, porém, não é consenso em estudos legislativos um padrão de referência. A verificação de tal característica das produções legislativas permitiria observar as preferências temáticas de determinados deputados, partidos, governo, comissões ou chances entre elas de sucesso. Porém, é necessário um esforço acadêmico, ainda que sob críticas e contestações teóricas ou metodológicas, de classificar tais produções com propostas já existentes ou propor novos arranjos de categorização.

Nesse aspecto, optou-se por tentar verificar as produções de acordo com a classificação proposta por Ricci e Lemos (2004) de acordo com os conteúdos dos projetos de lei apreciados pela CAPADR conforme tabela 7.

Tabela 7 - Conteúdos dos Projetos de Lei encaminhados à CAPADR por ano

Áreas Temáticas	Ano							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reforma agrária, assentamento e identificação de áreas desertificadas	3 (7,89%)	0	4 (7,41%)	16 (15,09%)	3 (5,36%)	4 (7,27%)	8 (14,29%)	0
Políticas setoriais de cunho nacional	2 (5,26%)	1 (3,85%)	6 (11,11%)	15 (14,15%)	5 (8,93%)	7 (12,73%)	7 (12,50%)	5 (13,89%)
Políticas setoriais de cunho local	4 (10,53%)	2 (7,69%)	2 (3,70%)	2 (1,89%)	0	1 (1,82%)	1 (1,79%)	1 (2,78%)
Crédito rural, fundo de apoio à agricultura, indenizações e benefícios fiscais	13 (34,21%)	11 (42,31%)	26 (48,15%)	24 (22,64%)	21 (37,50%)	16 (29,09%)	16 (28,57%)	12 (33,33%)
Associativismo e cooperativismo	1 (2,63%)	0	0	2 (1,89%)	1 (1,79%)	2 (3,64%)	1 (1,79%)	0
Normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem	6 (15,79%)	8 (30,77%)	7 (12,96%)	14 (13,21%)	8 (14,29%)	11 (20%)	4 (7,14%)	11 (30,56%)
Ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território	5 (13,16%)	2 (7,69%)	4 (7,41%)	9 (8,49%)	6 (10,71%)	6 (10,91%)	7 (12,50%)	1 (2,78%)
Direitos gerais dos trabalhadores rurais	2 (5,26%)	0	0	14 (13,21%)	2 (3,57%)	1 (1,82%)	4 (7,14%)	1 (2,78%)
Regulamentação de profissões e benefícios para categorias profissionais	1 (2,63%)	2 (7,69%)	3 (5,56%)	4 (3,77%)	8 (14,29%)	5 (9,09%)	6 (10,71%)	3 (8,33%)
Outras áreas	1 (2,63%)	0	2 (3,70%)	6 (5,66%)	2 (3,57%)	2 (3,64%)	2 (3,57%)	2 (5,56%)
Total	38	26	54	106	56	55	56	36

Fonte: Elaborado pela autora com base na classificação proposta por Ricci e Lemos (2004) aplicada nos dados coletados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Após a classificação dos 427 projetos de lei foram classificados de acordo com as nove categorias propostas por Ricci e Lemos (2004), é possível encontrar evidências empíricas da agenda legislativa dos projetos encaminhados e apreciados pela CAPADR. Nessa perspectiva, os conteúdos dos projetos de lei diferem de ano a ano distribuição de quantidade de propostas, mas concentram seu maior interesse em três áreas temáticas: Crédito rural, fundo de apoio à agricultura, indenizações e benefícios fiscais, Normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem e Ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território. As demais áreas temáticas são de igual importância na agenda da agropecuária, porém, apresentam menor número de propostas e variam em igual condição as demais. Diante dos inúmeros detalhes dessas categorias, optaremos por discorrer sobre essas três preferências de forma mais expositiva quantitativamente e qualitativamente.

O setor agropecuário notadamente sofreu transformações por influência das mudanças e demandas sociais, políticas e econômicas do país. O esvaziamento do modelo de intervenção regulatória do Estado (controle e garantia de preços mínimo, manutenção de estoques reguladores e disponibilidade de crédito rural), período de alta de inflação, abertura comercial e competição com produtos importados, elevaram os riscos das atividades e criaram distorções que ainda representam desafios presentes, que determinou os ciclos alternados de expansão e retração (onde, quando e o quê plantar), e conseqüentemente, o resultado da produção agropecuarista.

Tal choque tem gerado a partir da década de 90 uma persistente e recorrente crise no setor, que tem procurado condições básicas para a sobrevivência em meio a um novo cenário político, comercial e econômico, isso sem contar as condicionalidades de fenômenos climáticos e biológicos que transcendem a capacidade de gestão e previsão dos agricultores e gestores públicos. A busca por políticas agrícolas de forma geral tornou-se indispensável para o setor, sua peculiaridade frente a incertezas e maiores riscos mobilizou o setor a procurar formas de ter sua agenda atendida.

Foi encontrado evidências empíricas sobre formação e atuação profissional dos proponentes nas proposições apreciadas pela comissão. Isto significa que além de levarem suas demandas para canais deliberativos políticos do setor, o produtor agropecuarista procurou tornar-se ator direto da sua representação, empreendendo na carreira política e na defesa de sua agenda.

Dentro desse universo diversificado de demandas, as três categorias propostas por Ricci e Lemos (2004) configuram perfeitamente as angústias do setor. A proposição de projetos com

conteúdo que busquem crédito rural, fundo de apoio à agricultura, indenizações e benefícios fiscais seriam um dos pontos principais da agenda da agropecuária. Nos dados foram verificados que os projetos variam de forma geral entre 22,64% a 48,15% dos projetos, mas, sempre se mantêm como um dos principais focos de proposições.

Seguido a ele, normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem, são outro grande interesse da agenda legislativa da agropecuária. Pois estabilizaria condições de comércio e estocagem, além de regular a entrada e saída de competidores. Essa categoria apresentou uma variação entre os anos de 7,14% a 48,56% dos conteúdos das produções legislativas. E não menos importante, a regulamentação da ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território, apresentou 2,78% a 13,16% dos conteúdos das produções legislativas.

Ainda sobre essas categorias, é importante destacar que foram encontradas evidências de exceção ao rito de trabalho das comissões. As comissões são designadas de acordo com o mérito da temática, sendo atribuída à apreciação a pelo menos uma comissão e no máximo três (exceto as comissões CFT e CCJC, que são consideradas comissões especiais, apreciam condições necessárias para aprovação). Dentre as evidências que fugiram a regra regimental, 10 proposições, 4 são das categorias em destaque, sendo 3 projetos da categoria de normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem, e 1 projeto da categoria de ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território, sendo esta última parecer favorável do relator e aprovação da comissão da CAPADR, sendo convertida na Lei Ordinária nº 13178/2015.

Antes de enfrentarmos o problema do ponto de vista do espectro político dos proponentes, é oportuno levar em conta a informação que aponta para o pouco interesse em temas relativos ao associativismo e cooperativismo e a políticas setoriais de cunho local, que corroboram com os achos da pesquisa que propôs a categorização das áreas temáticas (RICCI e LEMOS, 2004).

E de que maneira as preferências dos partidos são manifestadas? Ao considerar os dados da tabela 8, podemos observar quais as temáticas/categorias de preferência dos partidos e em que peso elas estão representadas.

Tabela 8 – Conteúdos dos Projetos de Lei encaminhados à CAPADR por Partido

Áreas Temáticas	Partidos								
	PPD*	PPE**	PDT	PFL/ DEM	PMDB	PSDB	PT	PTB	TOTAL
Reforma agrária, assentamento e identificação de áreas desertificadas	4 (7,55%)	6 (10,17%)	3 (23,08%)	9 (14,52%)	3 (3,57%)	8 (14,04%)	5 (6,17%)	0	38
Políticas setoriais de cunho nacional	7 (13,21%)	4 (6,78%)	1 (7,69%)	6 (9,68%)	11 (13,10%)	6 (10,53%)	12 (14,81%)	0	47
Políticas setoriais de cunho local	0	3 (5,08%)	2 (15,38%)	0	4 (4,76%)	2 (3,51%)	2 (2,47%)	0	13
Crédito rural, fundo de apoio à agricultura, indenizações e benefícios fiscais	16 (30,19%)	19 (32,20%)	5 (38,46%)	19 (30,65%)	33 (39,29%)	16 (28,07%)	22 (27,16%)	9 (52,94%)	139
Associativismo e cooperativismo	1 (1,89%)	1 (1,69%)	0	1 (1,61%)	0	2 (3,51%)	2 (2,47%)	0	7
Normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem	8 (15,09%)	17 (28,81%)	1 (7,69%)	12 (19,35%)	11 (13,10%)	7 (12,28%)	9 (11,11%)	4 (23,53%)	69
Ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território	6 (11,32%)	6 (10,17%)	1 (7,69%)	2 (3,23%)	4 (4,76%)	8 (14,04%)	12 (14,81%)	1 (5,88%)	40
Direitos gerais dos trabalhadores rurais	3 (5,66%)	0	0	5 (8,06%)	5 (5,95%)	4 (7,02%)	5 (6,17%)	2 (11,76%)	24
Regulamentação de profissões e benefícios para categorias profissionais	6 (11,32%)	2 (3,39%)	0	2 (3,23%)	11 (13,10%)	3 (5,26%)	8 (9,88%)	0	32
Outras áreas	2 (3,77%)	1 (1,69%)	0	6 (9,68%)	2 (2,38%)	1 (1,75%)	4 (4,94%)	1 (5,88%)	17
Total	53	59	13	62	84	57	81	17	426

Para fins apresentação, alguns partidos de produção reduzida foram agrupados em:

* PPD – Partidos Políticos de Direita – PL, PP, PRONA, PPB, PSD, PAN, PHS, PRB e PR.

** PPE – Partidos Políticos de Esquerda – PPS, PSB, PV, PCdoB, PMN e PSOL.

Fonte: Elaborado pela autora com base na classificação proposta por Ricci e Lemos (2004) aplicada nos dados coletados dos Relatórios da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Nota-se na tabela acima que o protagonismo dos partidos de centro-esquerda representam 64,08% dos projetos, possuem distribuição variada em todas as nove categorias propostas por Ricci e Lemos (2004), porém, estão concentrados em maior número nas categorias de Crédito rural, fundos de apoio à agricultura, indenizações e benefícios fiscais, seguido por normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem e Políticas de cunho nacional, com resultados relativos de 21,83%, 9,86% e 7,04%.

Partidos de centro esquerda, de forma geral, concentram 35,92% dos projetos propostos, que também possuem distribuição variada entre as categorias, porém, concentração em maior número nas categorias de crédito rural, fundos de apoio à agricultura, indenizações e benefícios fiscais, seguido por normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem, e ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território, com resultados relativos de 10,80%, 6,34% e 4,46%.

Sobre essa nova perspectiva, podemos depreender dos dados que Crédito rural, fundo de apoio à agricultura, indenizações e benefícios, e normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem, em grande medida importa para qualquer partido, independente da ideologia, pois são demandas comuns a agenda de qualquer produtor rural (pequeno, médio ou grande porte), e que eles manifestam suas preferências nos conteúdos dessas categorias.

Após todas as fases de tramitação e características específicas do processo, faz-se necessário observar o output final da produção legislativa (TABELA 6), a situação final por projeto de lei proposta pelos poderes (Executivo e Legislativo).

Tabela 9 – Projetos de Lei trabalhados na CAPADR por situação final - N e (%)

Ano	Projetos de Lei do Executivo					Projetos de Lei do Legislativo				
	Sancionados	Arquivados	Veto total	Em tramitação*	Total	Sancionados	Arquivados	Veto total	Em tramitação*	Total
2003	0	1 (100%)	0	0	1 (100%)	4 (10,53%)	27 (71,05%)	1 (2,63%)	6 (15,79%)	38 (100%)
2004	1 (100%)	0	0	0	1 (100%)	2 (7,69%)	21 (80,77%)	0	3 (11,54%)	26 (100%)
2005	2 (100%)	0	0	0	2 (100%)	2 (3,70%)	42 (77,78%)	1 (1,85%)	9 (16,67%)	54 (100%)
2006	0	0	0	0	0	1 (0,94%)	62 (58,49%)	0	43 (40,57%)	106 (100%)
2007	0	0	0	1 (100%)	1 (100%)	6 (10,71%)	34 (60,71%)	0	16 (28,57%)	56 (100%)
2008	0	0	0	0	0	2 (3,64%)	40 (72,73%)	0	13 (23,64%)	55 (100%)
2009	3 (37,5%)	5 (62,5%)	0	0	8 (100%)	2 (3,57%)	38 (67,86%)	1 (1,79%)	15 (26,79%)	56 (100%)
2010	0	1 (100%)	0	0	1 (100%)	0	21 (58,33%)	0	15 (41,67%)	36 (100%)
Total	6	7	0	1	14	19	285	3	120	427

* Para fins de apresentação, alguns projetos de lei foram agrupados: “Em Tramitação”, por estarem em algum processo que ainda permitirá a movimentação e trâmite do mesmo dentro CN (Aguardando apreciação do Senado, Aguardando Deliberação do Recurso da Mesa, Aguardando Designação de Relator, retirado pelo autor e Pronta para pauta) até 31/12 de cada ano.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Dentre os 441 PLs apreciados pela CAPADR entre os anos de 2003 a 2010, apenas 25 (5,67%) conseguiram tramitar entre as fases do processo legislativo e ao final serem convertidas em algum tipo de dispositivo legal (PDC, Lei Ordinária, Lei Complementar ou Decreto Legislativo), um número consideravelmente pequeno dentro do universo de PLs que foram propostos e analisados.

É evidente, ainda que sob uma perspectiva de análise descritiva, que o Executivo teve maior sucesso em ter sua agenda atendida, em consideração sua a agenda total encaminhada ao legislativo. Isso representa 6 (42,85%) de suas proposições transformadas em lei, enquanto que o Legislativo, em relação ao total de suas proposições, conseguiu converter em lei apenas 19 (4,45%) dos seus projetos. Se essa verificação se pautar apenas do número absoluto de leis, sem diferenciação de origem x origem, os valores são ainda menores, representando 1,36% de sancionada a lei para PLs de origem do Executivo, e 4,31% das sancionadas de origem do Legislativo.

Ainda sobre a situação final de todos os PLs e todas as variáveis observadas até o momento, podemos ainda apontar que:

(1) De todos os PL sancionados em lei, apenas 2 são de autoria de mulheres, reforçando o problema da sub-representação feminina no Legislativo, e nas iniciativas de autoria feminina. Dentre os PLs, ambos são de trabalhos realizados na CAPADR no ano de 2003, com pareceres de relatores favoráveis e aprovação da comissão. Diferem sob os seguintes aspectos: - PL 6303/2002, de autoria da Senadora Federal Maria do Carmo Alves, PFL/SE, tramitou sob regime de prioridade, teve aproximadamente 2,5 anos durante todo processo inicial até a sua transformação em lei ordinária nº 10.990/2004, dispõe sobre a política agrícola, incluindo a atividade apícola como beneficiária de incentivos do Poder Público. Foi classificada como categoria de Política setorial de cunho nacional; e - PL727/2003, de autoria da Deputada Federal Edna Macedo, PTB/SP, tramitou sob regime ordinário, teve aproximadamente 7,5 anos durante todo processo inicial até a sua transformação em lei ordinária nº 12.341/2010, define prioridades para a destinação de produtos de origem animal e vegetal apreendidos na forma da lei. Foi classificada como categoria de normas sobre importação/exportação, comercialização de produtores e estocagem.

(2) Dos 14 PLs de origem do Executivo, os 6 sancionados, sendo 5 transformados em lei ordinárias e 1 transformado em Projeto de Decreto Legislativo (PDC); todos tiveram pareceres favoráveis dos relatores, e foram aprovados pela comissão. Dos PLs sancionados, 4 tramitaram sob regime de urgência e 2 sob regime prioritário. Foram categorizados com

distribuição numérica de: 2 PL de políticas setoriais de cunho local, 1 PL de normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem, 1 PL de políticas setoriais de cunho nacional, 1 PL de associativismo e cooperativismo, e 1 PL reforma agrária, assentamento e identificação de áreas desertificadas.

(3) Dos 18 PLs de origem do Legislativo sancionados, 14 são de origem da Câmara dos Deputados e 4 de origem do Senado Federal. Dentre eles apenas 1 teve parecer pela rejeição, e foi rejeitado também pela CAPADR. Tiveram tramitação sob regimes diversos, sendo: 12 tramitações ordinárias, 4 tramitações de urgência e 2 tramitações prioritárias. Foram categorizados com distribuição numérica de: 5 PLs de crédito rural, fundos de apoio à agricultura indenizações e benefícios fiscais, 4 PLs de normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem, 4 PLs de políticas setoriais de cunho nacional, 2 PLs de ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território, 1 PL de outras áreas, 1 PL reforma agrária, assentamento e identificação de áreas desertificadas e 1 Regulamentação de profissões e benefícios para categorias profissionais. Evidência que permite depreender que a preferência por conteúdos que versam sobre as 2 categorias anteriormente apontadas: crédito rural, fundos de apoio à agricultura indenizações e benefícios fiscais, e normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos.

(4) A respeito da ideologia partidária, 10 partidos conseguiram ter suas proposições convertidas em lei, sendo 7 partidos de centro-direita e 3 partidos de centro-esquerda. A distribuição numérica entre eles é de 14 PLs partidos de centro-direita, e 4 PLs partidos de centro-esquerda. Confirmando o protagonismo dos partidos de direita em defender as demandas da agropecuária.

(5) Outra informação importante a ser observada na situação final são os Estados que conseguiram ter suas demandas convertidas e lei. Os Estados por região são: 5 PLs do Centro-Oeste: Distrito Federal (3) e Mato Grosso (2); 5 PLs do Nordeste: Alagoas (1), Ceará (3) e Sergipe (1); 5 PLs do Sudeste: Minas Gerais (3) e São Paulo (2); e 3 PLs do Sul: Paraná (2) e Rio Grande do Sul (1). Dentre as regiões do país, podemos destacar que: - Centro-Oeste tem predomínio de partidos de centro-direita, com preferências por conteúdo das categorias: Política setorial de cunho nacional (2), Crédito rural, fundos de apoio à agricultura indenizações e benefícios fiscais (2) e Ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território (1); o Nordeste tem predomínio de partidos de centro-direita, com preferências por conteúdo das categorias: Crédito rural, fundos de apoio à agricultura indenizações e benefícios fiscais (2), Política setorial de cunho nacional (1), Normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem (1) e Reforma agrária, assentamento e identificação de áreas

desertificadas (1); - Sudeste tem predomínio de partidos de centro-direita, com preferências por conteúdo das categorias: Normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem (2), Crédito rural, fundos de apoio à agricultura indenizações e benefícios fiscais (1), Regulamentação de profissões e benefícios para categorias profissionais (1), e Outras áreas (1); e – Sul tem predomínio de partidos de centro-direita, com preferências por conteúdo das categorias: Normas sobre importação/exportação, comercialização de produtos e estocagem (1), Ocupação do solo rural (habitação) e ordenamento do território (1) e Política setorial de cunho nacional (1).

A partir do que foi apresentado, em termos descritivos, procura-se responder algumas questões. A primeira questão considera se existe associação entre a sugestão do relator e a decisão final da CAPADR sobre um determinado projeto de lei? Para responder essa pergunta foi criada uma amostra de 382 PLs que foram apreciadas pela CAPADR. Essa amostra foi composta de PLs que não foram prejudicadas e devolvidas tanto na relatoria quanto na decisão da comissão. Os dados estão apresentados na tabela abaixo.

Tabela 10 – Posição do relator e decisão final da comissão

	Aprovada	Arquivada	Rejeitada
Favorável	262	27	10
Rejeição	4	9	69

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório da CAPADR (2003-2010) e Câmara dos Deputados (2018).

Como pode ser observado ser observado, a maioria dos pareceres enviados pelos relatores a CAPADR tendem a ser favoráveis e resultar em aprovação da matéria na comissão. Ao aplicar o Teste de Qui-Quadrado, evidenciou-se que existe diferenças significativas entre a posição do relator e o tipo de decisão feita pela CAPADR (p -valor $< 0,005$). O coeficiente de Cramér, que é uma medida similar a coeficiente de correlação de Pearson para dados categóricos, apontou que o nível de associação entre a posição do relator e a decisão da comissão é forte e positivo (0,83).

Porém, mesmo a partir dessas informações não é possível afirmar com certeza se a posição do relator é determinante para aprovação do PL na comissão. O PL pode ser aprovado devido também a inserção de novas informações e pedidos de requerimentos do presidente e dos deputados. As informações apresentadas podem apontar para uma possível tendência empírica sobre a importância da relatoria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou explicar em que medida mudanças observadas no padrão de distribuição parlamentar na CAPADR influenciaria a produção de políticas públicas apreciadas pela comissão. Desse modo, procuramos descrever e analisar o padrão e o perfil da produção legislativa da CAPADR nos governos Lula.

Consideramos que a variável produção legislativa dentro dos estudos legislativos é um dos mais importantes aspectos que pode ser estudado de acordo com a perspectiva teórica neoinstitucionalismo. Porque ao colocar o foco sobre os resultados políticos é necessário explicar as causas necessárias e suficientes para explicar como ele ocorreu.

Procuramos dividir o trabalho em quatro partes que se complementassem, no sentido de apresentar um panorama sobre a área de estudo e quais aspectos se tornam relevante ao longo da produção da pesquisa.

Desse modo, no primeiro capítulo demonstramos ao analisar o perfil da produção acadêmica sobre a área que os estudos sobre o legislativo apesar de apresentarem alguns temas novos. Observamos mudanças pouco significativas no que se refere a concentração dos trabalhos em objetos de estudos já consolidados na área de pesquisa. Verificamos também que há poucos estudos sobre produção legislativa, principalmente sobre a CAPADR que é uma comissão que trata de um tema tão sensível que está na base da nossa economia.

No segundo capítulo, procuramos apresentar e discutir melhor sobre as teorias que fundamentam os estudos legislativos. Descrevemos o percurso histórico da consolidação do novo institucionalismo como um dos paradigmas teóricos que compõe o *mainstream* teórico da ciência política, em especial da ciência política comparada. No capítulo, apresentamos alguns argumentos teóricos que podem ser incorporados na literatura recente sobre os estudos legislativos no Brasil.

Consideramos que é necessário problematizar mais sobre as motivações que estão na base das explicações sobre o comportamento legislativo segundo as perspectivas informacional, partidária e distributivos. Defendemos que é necessário explorar mais as motivações dos parlamentares sobre políticas e suas orientações no campo da *policymaking*. Além de compreendemos que as perspectivas teóricas dos estudos legislativos procuram colocar em evidência aspectos importantes para se explicar os fenômenos políticos, e que estes aspectos não auto excludentes, ao contrário são complementares.

No terceiro capítulo procuramos apresentar de maneira detalhada os argumentos teóricos que sustentaram o trabalho. Defendemos a partir da perspectiva partidária que o papel

do presidente da comissão é vital para que partidos implementem de um lado seus objetivos no campo legislativo, e por outro é necessário para que o cartel legislativo funcione de maneira satisfatória. Defendemos também a partir da teoria informacional que o papel do relator é importante para o processo legislativo no que tange a produção de informações feita pelos relatores quanto a produção de informação de qualidade sobre as políticas apreciadas pela comissão.

Os resultados empíricos apontaram que o cartel partidário pode ter muitos problemas para funcionar no caso brasileiro, principalmente na CAPADR. Considerando que a coalizão de governo montada pelo PT, o fato é que a presidência da comissão foi controlada por partidos, geralmente de direita, e de partidos de oposição ou que não participavam da coalizão. Procuramos além disso, que deputados de oposição possuem maiores chances de serem escolhidos para serem relatores das proposições apreciadas na comissão durante os anos analisados.

Por fim, no quarto capítulo procuramos analisar o perfil da produção legislativa da CAPADR durante os dois mandatos do governo Lula. Os resultados produzidos mostraram que ocorre de fato uma dominância legislativa do Executivo na comissão, como já era de se esperar pela literatura e também uma alta produção de leis por parte do Legislativo.

O padrão da produção legislativa da CAPADR é bastante similar ao apresentado por Ricci e Lemos (2004). Desse modo, procuramos descrever o máximo possível as informações relativas as atividades desenvolvidas na comissão. E por fim, procuramos explicar em que medida o poder da oposição se reflete na aprovação de leis na comissão e no plenário através da transformação das propostas em leis.

Defendemos que o trabalho alcançou o objetivo proposto, porém, muitas lacunas foram observadas em cada capítulo, por exemplo, a temática sobre grupos de interesse é pouco explorada, apesar de ser um tema recente. Outro aspecto que deve ser melhor explorado é explicar em que medida a posição final do relator é mantida na comissão e qual sua relação com outros mecanismos informacionais, por exemplo a FPA. Devido às limitações temporais, esse fato poderia ser melhor explorado. Verificamos que além da presença do *lobby* da agropecuária, os deputados podem atuar com maior esforço sobre determinadas leis que possuem mais propensão dada as suas preferências, e isso pode ser reforçado pelo *lobbying* e pelo subsídio informacional dada pela assessoria parlamentar da FPA.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.
- ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 33, p. 165–183, ago. 1994.
- ALVARADO, R. U. A bibliometria no Brasil. **Ci. Inf.**, v. 13, n. 2, p. 91–105, 1984.
- AMES, B. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.
- AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Eds.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, v. 44, n. 2, p. 291–321, 2001.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.
- AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5–38, 2002.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. São Paulo: UNESP, 2004.
- ANDRADE, A. DE M.; COUTINHO, R. L. F. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. 15. ed. Brasília: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016.
- ANDRADE, D. C.; DAVID, H. M. S. L. Análise de redes sociais: uma proposta metodológica para a pesquisa em saúde e na enfermagem. **Revista Enfermagem UERJ**, v. 23, n. 6, 18 fev. 2016.
- ARAÚJO, C. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em Questão**, v. 12, n. 1, p. 11–32, 2006.
- ARAÚJO, S. M. V. G. DE; SILVA, R. S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **RIEL**, n. 2, p. 58–74, 2012.
- ARROW, K. **Social Choice and Individual Values**. New York: Wiley, 1963.
- AZEVEDO, F. F.; PESSÔA, V. L. S. O Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Sociedade & Natureza**, v. 23, n. 3, p. 483–496, dez. 2011.

BARRADAS BARATA, R. D. C. Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 13, p. 13–40, 11 ago. 2016.

BATISTA, M. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 3–16, 2015.

BATISTA, M. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127–155, mar. 2016.

BOUDON, R. Beyond Rational Choice Theory. **Annual Review of Sociology**, v. 29, n. 1, p. 1–21, ago. 2003.

BRASIL. **GLOSSÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018. (Nota técnica).

CESÁRIO, P. S. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109–127, set. 2016.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 2, p. 263–299, 11 jan. 2009.

CHUEKE, G. V.; AMATUCCI, M. ARTIGO CONVIDADO O que é bibliometria? Uma introdução ao Fórum. 2015.

COLEMAN, J. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

COOPER, H. **Research synthesis and meta-analysis: A step-by-step approach**. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2010.

COX, G.; MCCUBBINS, M. . **The Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Locus: Revista de História**, v. 5, n. 1, p. 7–32, 1999.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper, 1957.

ELSTER, J. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA ARAUJO, R. **Mídias sociais e comunicação científica: análise altmétrica em artigos de periódicos da ciência da informação**. [s.l: s.n.].

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados**, v. 44, n. 4, p. 689–727, 2001.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. **Novos Estudos Cebrap**, v. 38, p. 3–38, 1994.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **RBCS**, v. 10, n. 29, p. 175–200, 1995.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Partidos políticos na camara dos deputados: 1989-1994. **DADOS– Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, p. 497–525, 1997a.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151, jan. 2000.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos Cebrap**, v. 47, p. 127–154, 1997b.

FIGUEIREDO, D. B. et al. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 2, p. 205–228, 2014.

FREITAS, A.; VASQUEZ, V. Estudos Legislativos no Brasil. **CADERNOS ADENAUER (SÃO PAULO)**, v. 2, p. 9–18, 2017.

GOMES, S.; SEPÚLVEDA, M.; BOTASSIO, B. **A representação feminina no Congresso Nacional: dilemas e desafios**. V SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Anais...**Londrina: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA, 2018

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5–34, 17 mar. 1998.

INÁCIO, M.; RENNÓ, L. Estudos Legislativos no Brasil. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 17–32.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, 2015.

JANZ, N. Bringing the Gold Standard into the Classroom: Replication in University Teaching. **International Studies Perspectives**, p. n/a-n/a, mar. 2015.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organizatio**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

- KUHN, T. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago- Illinois: University of Chicago Press, 1962.
- LIMA JR, O. B. DE. **Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional 1945-64**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.
- LIMA JR, O. B. DE. **O sistema partidário brasileiro: diversidades e tendências (1982-1994)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- LIMONGI, F. “O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, n. 37, p. 3–38, 1994.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81–106, 1998.
- LINZ, J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz diferença? In: LAMOUNIER, B. (Ed.). **A Opção Parlamentarista**. São Paulo: Sumaré, Editora, 1994.
- LINZ, J.; VALENZUELA, A. **The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America**. Baltimore- London: Johns Hopkins University Press, 1994.
- LOTKA, A. J. The frequency distribution of scientific productivity. **Journal of the Washington Academy of Sciences**, v. 16, n. 12, p. 317–323, 1926.
- MAINWARING, S. P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MANCUSO, W. P. Lobby da Indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505–547, 2004.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121–142, nov. 2008.
- MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MCKELVEY, R. D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. **Journal of Economic Theory**, v. 12, n. 3, p. 472–482, 1976.
- MELO, M. A. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, p. 11–29, fev. 2007.
- MERTON, R. K. **Teoria e Estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MIRANDA, G. L. DE. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201–225, out. 2010.
- NASCIMENTO, E. O. DO. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **RPCP**, n. 1, p. 95–121, 2009.

NASCIMENTO, E. O. DO. Os Modelos da Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 2, p. 365–397, 2010.

NASCIMENTO, E. O. DO. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. **Teoria & Pesquisa - Revista de Ciência Política**, v. 21, n. 2, p. 61–72, 2013.

NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R. A. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 36, p. 129–147, 1995.

OLIVEIRA, E. F. T. DE; GRÁCIO, M. C. C. REDE DE COLABORAÇÃO CIENTÍFICA NO TEMA “ESTUDOS MÉTRICOS”: UM ESTUDO DE CO-AUTORIAS ATRAVÉS DOS PERIÓDICOS DO SCIELO DA ÁREA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO. **Brazilian Journal of Information Science**, v. 2, n. 2, p. 35–49, 2008.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

PARANHOS, R. et al. Levando Gary King a sério: desenhos de pesquisa em Ciência Política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 3, n. 1–2, 18 dez. 2013.

PARANHOS, R. et al. **O que é os Estudos Legislativos tem? Uma revisão sistemática**. 2º Congresso Internacional da Associação Mexicana de Ciência Política (AMECIP). **Anais...**Toluca - México: 2014

PARANHOS, R. **CONEXÕES INGLÓRIAS: Responsividade e Produção Legislativa Subnacional no Brasil**. [s.l.] UFPE, 2014.

PARANHOS, R. et al. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, v. 18, n. 42, p. 384–411, ago. 2016.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45–67, jun. 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53–71, out. 2008.

PLOTT, C. R. Will Economics Become an Experimental Science? **Southern Economic Journal**, v. 57, n. 4, p. 901, abr. 1991.

POLSBY, N. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, n. 1, p. 47–60, 1968.

POWER, T.; ZUCCO, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218–246, 2009.
 PRITCHARD, A. Statistical bibliography or bibliometrics? **Journal of Documentation**, v. 24, n. 4, p. 348–349, 1969.

REZENDE, F. DA C. As instituições mudam endogenamente?: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 76, p. 33–61, 2015.

RIBEIRO, H. C. M. Bibliometria: quinze anos de análise da produção acadêmica em periódicos brasileiros. **Biblios**, n. 69, p. 1–11, 2014.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699–734, 2003.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 107–129, jun. 2004.

RIKER, W. H. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.
 SAMPAIO, R.; MANCINI, M. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, v. 11, n. 1, p. 83–89, fev. 2007.
 SANTOS, F. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 38–111, 1995.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 465–491, 1997.

SANTOS, F. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, v. 42, n. 1, p. 111–138, 1999.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237–264, 2002.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693–735, dez. 2005.

_____. Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão. 1.ed. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1127–1168, out. 2016.

SANTOS, M. L. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. **BIB**, n. 66, p. 65–89, 2008.

SANTOS, M. L. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 3, n. 1, 2014.

SHEPSLE, K. **The giant jigsaw puzzle: democratic committee assignments in the modern house**. Chicago- Illinois: University of Chicago Press, 1978.

SILVA, J. G. OS DESAFIOS DAS AGRICULTURAS BRASILEIRAS. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Eds.). . **A Agricultura Brasileira Desempenho, Desafios e Perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 157–183.

SILVA JR, J. A. DA. **As Sementes da Discórdia: regras e exceções da indisciplina partidária**. [s.l.] UFPE, 2008.

SOARES, G. A. D. O CALCANHAR METODOLÓGICO DA CIÊNCIA POLÍTICA NO BRASIL. **SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS**, n. 48, p. 27–52, 2005.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 225–254, 2003.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: escolha Racional no Campo da Política Comparada**. São Paulo: EDUSP, 1998.

VAZ, G. J. A construção dos sociogramas e a teoria dos grafos. **Rev. bras. psicodrama**, v. 17, n. 2, p. 67–78, 2009.

VOSGERAU, D. S. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, v. 14, n. 474, p. 165, 2014.