



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

**CONEXÕES INGLÓRIAS:
Responsividade e Produção Legislativa
Subnacional no Brasil**

RANULFO PARANHOS

RECIFE
2014

RANULFO PARANHOS

**CONEXÕES INGLÓRIAS:
Responsividade e Produção Legislativa
Subnacional no Brasil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP/UFPE), como requisito indispensável à obtenção do título de Doutor em Ciência Política, sob a orientação do Professor Dr. Ernani Rodrigues Carvalho Neto.

RECIFE
2014

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

P223c Paranhos, Ranulfo.
Conexões inglórias : responsabilidade e produção legislativa
subnacional no Brasil / Ranulfo Paranhos. – 2016.
220 f. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Ernani Rodrigues Carvalho Neto
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2016.
Inclui Referências e anexos.

1. Ciência política. 2. Deputados estaduais – Brasil. 3. Câmaras
legislativas. 4. Produção parlamentar. 5. Assembleia Legislativa
Subnacional. 6. Demandas sociais. 7. Responsividade. I. Carvalho Neto,
Ernani Rodrigues (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-002)

Ata da reunião de Comissão Examinadora para julgar a tese do aluno RANULFO PARANHOS DOS SANTOS FILHO intitulada: **CONEXÕES INGLÓRIAS: Responsividade e Produção Legislativa Subnacional no Brasil**, na área de concentração: Estado e Governo e linha de pesquisa: Estudos Legislativos, para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

Às 15:00 horas do dia 21 de agosto de 2014, no Auditório do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política de Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros da Banca Examinadora da Tese intitulada: **CONEXÕES INGLÓRIAS: Responsividade e Produção Legislativa Subnacional no Brasil**, composta pelos professores doutores: Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador), Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Interno), Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno), Fabrício Ricardo de Lima Tomio (Examinador Externo) e Maurício Assumpção Moya (Examinador Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato RANULFO PARANHOS DOS SANTOS FILHO. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a banca Examinadora considerou o candidato **APROVADO**. Nada mais havendo a tratar, eu, Daniel Neto Bandeira, Secretário da Pós-Graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata e que dato e assino com os presentes membros da Banca Examinadora. Recife, 21 de agosto de 2014.

Daniel Bandeira Neto (Secretário)

Profº Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)

Profº Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Interno)

Profº Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Interno)

Profº Dr. Fabrício Ricardo de Lima Sobrinho (Examinador Externo)

Profº Dr. Maurício Assumpção Moya (Examinador Externo)

RANULFO PARANHOS DOS SANTOS FILHO (Doutor)

DEDICATÓRIA

*À Ana Gloria, pela paciência;
Ao Chico, pela minha ausência;
A meu pai e mãe, por todo o resto.*

AGRADECIMENTOS

Quero muito agradecer a Ernani Carvalho (orientador), pela confiança cega em mim no que se referiu ao desenvolvimento dessa tese. A Diego Freitas (UNIT) e José Alexandre (UFAL), amigos pessoais, por terem me ouvido e comentado em primeira mão a ideia ainda prematura do projeto de pesquisa – o primeiro pela confiança otimista e o segundo pela desconfiança técnica e objetiva. Ao professor e pesquisador hiperativo Dalson Britto (UFPE), que acompanhou e muito contribuiu com cessa empreitada. A Fabrício Tomio (UFPR), pela gentileza e eficiência na *qualificação*, o que me encaminhou para uma crise existencial e um novo problema de pesquisa; pelo banco de dados de produção legislativa subnacional que me foi cedido sem concessões, sem isso não teria sido possível desenvolver esse trabalho. A Enivaldo Rocha (UFPE), porque “vida boa é vida complexa”, mesmo essa tese não tendo modelo complexo. A Maurício Moya (UFRGS), por ter aceito participar da avaliação dessa tese.

Quero também agradecer imensamente a quatro amigos e promessas para a Ciência Política. Denisson Silva (UFAL) e Willber Nascimento (UFPE) – o primeiro sempre disponível e eficiente com dados que me foram muito úteis, o segundo sempre disposto a discutir, ainda que de 4h da madrugada, como remoídos teóricos podem ser mensurados. A Solange Clarindo Paes, inquieta e persistente, que acreditou junto comigo nos estudos legislativos. Emerson Tiago (Los Manos), cuja Ciência Política parece fluir de forma tão simples.

Agradeço ainda a meus irmãos: Paulo, Sônia, Cícero, Renan (que sempre divide comigo angústias e possibilidades metodológicas, principalmente aquelas que um dia pode nos tornar ricos) e Reny. Que pouco forçaram a barra p'rá saber a quantas ia a feitura da tese, mas acreditavam que uma hora ela sairia do forno.

Vai meu sincero agradecimento aos amigos que ora sutilmente insinuavam alguma coisa, ora perguntava “na bucha”: e a tese? Isso também incentiva. Nesse pacote vai meu grande amigo LAFA (que já nasceu jornalista); Walmar Buarque (que é jornalista e não é) que sempre insiste

em insistir que partidos políticos são fábulas, só esqueceram de me avisar quando deixei de ser criança; Gabriel Setti (bróder), que também não gosta muito de partidos e nem de números, mas foi sempre um incentivo muito positivo.

Vai agradecimentos ainda aos meus colegas de turma, cuja finalização das disciplinas nos distanciou fisicamente, cada um na sua suposta tarefa de desenvolvimento de tese. Cinthia Regina, uma amizade sem cobranças (meu modelo de como não se deve “fazer média”); León Victor Queiroz Barbosa, a quem nutro amizade sincera e admiração; Zé Mário Wanderley, um amigo de conversa fácil, disponível e sempre muito prestativo. Sincero abraço a Mariana Batista, Marconi Aurélio, Elton Gomes, Vanuccio e Juliano.

A todos os professores do DCP, em especial a Marcelo Medeiros, que nunca foi meu professor, mas sempre me tratou de forma mais cordial que tantos outros; Jorge Zaverucha, cujas aulas só me incentivaram ainda mais para a Escolha Racional, ainda que esse não tenha sido o propósito; e Ricardo Borges, pelo seu esforço como coordenador do Programa. Aos funcionários do Programa, com carinho especial a D. Zezinha e ao Daniel, que se mostraram sempre dispostos a ajudar – de forma institucionalmente correta.

Vai um agradecimento a todos os que contribuíram para uma das fases mais tenebrosas dessa tese: encontrar as coalizões dos governos nos anos de 2007 a 2010. Desse empreitada, além dos dados, sobrou a esperança de que a Academia tem gente conhecida e gente que nunca te viu, mas com disposição e boa vontade. Nesse especial grupo eu quero lembrar de Manoel Leonardo (UFMG) e Magna Inácio (UFMG), Luiz Domingos (UFPR) e Roberta Picussa (UFPR), Paulo Magalhães (UFES) e Jamila Rainha (UFES), Felipe Nunes (UCLA), Humberto Dantas (INSPER), Vitor Sandes (UFPI), George Avelino (FGV), Bruno Bolognesi (UFSCar) e Rubens Vargas (Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina). Porque banco de dados não é p’rá você sentar em cima dele e essas pessoas souberam disso.

EPÍGRAFE

“If you cannot measure,
your knowledge is meager and unsatisfactory”

Lord Kelvin
(*1824 - † 1907 - Matemático e Físico britânico)

Resumo

Qual o nível de responsividade democrática dos deputados estaduais? Em outros termos, até que ponto projetos de leis ordinárias, em assembleias legislativas subnacionais, são elaborados segundos as demandas sociais de cada Estado? O objetivo dessa tese é correlacionar a produção legislativa subnacional com as demandas sociais, afim de construir um índice para mensurar a responsividade das casas legislativas. Metodologicamente combinamos estatística descritiva e correlação de Pearson para analisar os dados referentes à produção legislativa e demandas sociais (desemprego, analfabetismo, violência e qualidade da saúde pública) de nove Estados (AP, ES, MG, PB, PR, RS, SC, SE e SP), entre os anos de 2007 a 2010. Para efeito metodológico de operacionalização, consideramos aqui a dimensão de pró-atividade dos parlamentares do conceito de responsividade. Como justificativa para o desenvolvimento dessa tese, realizamos uma pesquisa sobre a publicação de artigos sobre estudos legislativos no Brasil, entre os anos de 1994 a 2013. De um total de 139 artigos catalogados em um banco de dados inédito, 3,59% lidam com estudos legislativos subnacionais e nenhum estudo tem como foco correlacionar a produção legislativa dos deputados estaduais com o conceito de responsividade democrática. As considerações finais dessa tese indicam que: (1) o custo médio da submissão de um projeto de lei é de R\$ 502.406,33, se considerado apenas os projetos aprovados o custo médio é de R\$ 1.066.940,67; (2) a área de políticas públicas representa 3,96% das leis aprovadas, para os temas internos à esse área, Saúde corresponde a 33,33%, Educação 12,12% , Emprego 6,06% e Segurança Pública 3,03%.; e (3) as assembleias legislativas mais responsivas foram as do Espírito Santo (0,054), Minas Gerais (0,097), Paraíba (-0,143), Rio Grande do Sul (0,192) e Paraná (0,223). Em termos mais práticos, os resultados apontam para uma baixa conexão entre o comportamento parlamentar traduzido em projetos de lei e as demandas sociais – fenômeno que aqui chamamos de *conexões inglórias*.

Palavras-chave: Ciência Política. Produção Parlamentar. Assembleia Legislativa Subnacional. Demandas Sociais. Responsividade.

Abstract

What level of democratic responsiveness of state legislators? In other words, to what extent projects of common laws in subnational legislatures are the 2nd elaborate social demands of each state? The objective of this thesis is to correlate subnational legislative production to social demands in order to build an index to measure the responsiveness of the legislative houses. Methodologically combine descriptive statistics and Pearson correlation to analyze the data related to lawmaking and social demands (unemployment, illiteracy, violence and quality of public health) of nine states (AP, ES, MG, PB, PR, RS, SC, SE and SP), between the years 2007 to 2010. For methodological purposes of operationalization, we consider here the extent of pro-activity of the parliamentary concept of responsiveness. As justification for the development of this thesis, we conducted a research of the production of articles on legislative studies in Brazil, between the years 1994-2013. Out of a total of 139 articles cataloged in a database unpublished data, 3.59% deal with subnational legislative studies and no study is to correlate the legislative focus of state representatives with the concept of democratic responsiveness. The results of the analysis of the database on legislative output indicate that: (1) the average cost of submitting a bill is R\$ 502,406.33, considering only the approved projects is the average cost of R\$ 1,066,940.67; (2) the area of public policy represents 3.96% of the laws passed to internal issues to this area, Health corresponds to 33.33%, 12.12% Education, Employment and Public Security 6.06% 3.03%; and (3) the most responsive legislatures were the Espírito Santo (0,054), Minas Gerais (0,097), Paraíba (-0.143), Rio Grande do Sul (0.192) and Paraná (0.223). In more practical terms, the results point to a low connection between translated into bills parliamentary behavior and social demands – a phenomenon that we call here *inglorious connections*.

Keywords: Political Science. Parliamentary Production. Subnational Legislative Assembly. Social Demands. Responsiveness.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Palavras-chave.....	46
Figura 2 - Responsividade, transparência e accountability de políticas públicas	59
Figura 3 - Sistematização da responsividade	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Artigos vinculados a instituições	42
Tabela 2 - Distribuição por idioma	42
Tabela 3 - Estatística descritiva	43
Tabela 4 - Estatística descritiva	44
Tabela 5 - Estatística descritiva dos procedimentos metodológicos.....	44
Tabela 6 - Estatística descritiva dos tipos de procedimentos metodológicos	45
Tabela 7 - Apresentação de resultados da pesquisa	45
Tabela 8 - Instituições pesquisadas.....	47
Tabela 9 - Análise cruzada de instituições pesquisadas.....	47
Tabela 10 - Frequência da Classificação cruzada das subáreas	50
Tabela 11 - Banco de dados de Produção Legislativa (2007-2010).....	83
Tabela 12 - Amostra aleatória estratificada da Produção Legislativa (2007-2010).....	84
Tabela 13 - Demandas Sociais: Desemprego e Analfabetismo por UF (2007-2010)	88
Tabela 14 - Demandas Sociais: Violência e Déficit de Saúde por UF (2007-2010).....	88
Tabela 15 - Estudos sobre produção legislativa publicados no Brasil (1994-2013), por viés de análise.....	96
Tabela 16 - Caracterização da 16ª Legislatura por Estados (1) (2007-2010).....	108
Tabela 17 - Caracterização da 16ª Legislatura por Estados (2) (2007-2010).....	109
Tabela 18 - Estatística descritiva do NEP	111
Tabela 19 - Estatística descritiva da <i>fracionalização</i> e <i>fracionalização máxima</i>	114
Tabela 20 - Estatística descritiva do Índice de Fragmentação Parlamentar	115
Tabela 21 - Orçamento da assembleia legislativas. submissão de projetos de lei (2007-2010).....	122
Tabela 22 - Média de submissão de projetos de lei por origem e Estado (%) (2007-2010)	129

Tabela 23 - Estatística descritiva da submissão do projeto de lei por origem (2007-2010).....	130
Tabela 24 - Submissão de projetos de lei por partidos políticos e Estados (2007-2010).....	131
Tabela 25 - Estatística descritiva da submissão do projeto de lei por posição dos parlamentares em relação ao Governo (2007-2010)	133
Tabela 26 - Estatística descritiva da submissão do projeto de lei por posição dos parlamentares em relação ao Governo (2007-2010)	136
Tabela 27 - Abrangência dos Projetos de lei por ano de submissão e resultado (%).....	143
Tabela 28 - Abrangência dos Projeto de lei por Estados (%) (2007-2010).....	144
Tabela 29 - Abrangência dos Projeto de lei por Partidos Políticos (%) (2007-2010).....	146
Tabela 30 - Forma e escopo por Partidos Políticos (%) (2007-2010).....	152
Tabela 31 - <i>Forma e escopo</i> por ano legislativo e origem (%) (2007-2010).....	153
Tabela 32 - Assunto por ano da legislatura e origem (%) (2007-2010).....	159
Tabela 33 - Assunto por Partidos Políticos (%) (2007-2010).....	160
Tabela 34 - <i>Políticas Públicas porAbrangência</i> (%) (2007-2010)	162
Tabela 35 - <i>Políticas Públicas por Ano da Legislatura</i> (%) (2007-2010)	171
Tabela 36 - <i>Políticas Públicas Específicas por Ano da Legislatura</i> (%) (2007-2010)	171
Tabela 37 - <i>Políticas Públicas Específicas porAno da Legislatura e Estados</i> (%) (2007-2010)	172
Tabela 38 - Índice de Demandas Sociais (2007-2010)	178
Tabela 39 - Padronização do Índice de Demandas Sociais (2007-2010).....	179
Tabela 40 - Índice de Submissão de Projeto de Lei (2007-2010)	180
Tabela 41 - Padronização do Índice de Submissão de Projetos de Lei (2007-2010).....	180
Tabela 42 - Diferença entre ISLP e IDS (2007-2010)	182
Tabela 43 - Responsividade por cenário político-partidário (2007-2010)	184

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Frequência dos artigos por ano (1994-2013).....	39
Gráfico 2. Distribuição (%) das publicações por periódicos.....	40
Gráfico 3. Distribuição (%) das publicações por <i>Qualis/CAPES</i>	41
Gráfico 4. NEP vs. Índice de Fragmentação Parlamentar (2007-2010).....	117
Gráfico 5. Submissão <i>per capita</i> por parlamentar (2007-2010).....	123
Gráfico 6. Custo médio (R\$) da submissão de um projeto de lei (2007-2010)	124
Gráfico 7 Quantidade média de projetos de lei submetida por parlamentar (2007-2010).....	125
Gráfico 8 Valor médio (R\$) da submissão do projeto de lei por número de parlamentares na casa legislativa (2007-2010)	125
Gráfico 9. Valor médio (R\$) da submissão do projeto de lei por média de projeto de lei apresentado por parlamentar (2007-2010).....	126
Gráfico 10 Valor médio (R\$) da submissão do projeto de lei pelo Índice de Fragmentação Parlamentar (2007-2010).....	127
Gráfico 11. Correlação entre aprovação de projetos de lei e coalizão (2007-2010).....	137
Gráfico 12. Correlação entre aprovação de projetos de lei com origem no Poder Executivo e coalizão (2007-2010).....	138
Gráfico 13. Projetos de lei submetidos em função da abrangência (%) (2007-2010).....	140
Gráfico 14. Projetos de lei (Lei e Não-Lei) em função da abrangência (2007-2010).....	141
Gráfico 15. Projetos de lei aprovados em função da abrangência (2007-2010).....	142
Gráfico 16 - Projetos de lei aprovados em função da forma e escopo por Estado (quantidades intermediárias de cadeiras) (2007-2010).....	151
Gráfico 17 Projetos de lei submetidos e aprovados por assunto (2007-2010).....	156
Gráfico 18 Assunto por Estados (menores quantidades de cadeiras) (2007-2010)	157
Gráfico 19. <i>Assunto</i> por Estados (maiores quantidades de cadeiras) (2007-2010).....	158
Gráfico 20 - <i>Assunto</i> por Estados (quantidade intermediária de cadeiras) (2007-2010).....	158
Gráfico 21 Submissão e aprovação de projetos de lei – Políticas Públicas (2007-2010)	161
Gráfico 22. Analfabetismo por Submissão de propostas na área de Educação (2007-2010)	175
Gráfico 23. Violência por Submissão de propostas na área de Segurança Pública (2007-2010)	176
Gráfico 24. Qualidade da Saúde Pública por Submissão de propostas na área de Saúde (2007-2010).....	176
Gráfico 25. IDS-Padronizado (2007-2010).....	179
Gráfico 26 ISPL-Padronizado (2007-2010).....	181
Gráfico 427 IDS por ISPL (2007-2010).....	182

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Variáveis independentes - banco de dados produção Legislativa (2007-2010).....	37
Quadro 2 - Competências por esfera de poder legislativo em relação políticas públicas	76
Quadro 3 - Desenho de Pesquisa	81
Quadro 4 - Descrição de variáveis do Banco de Dados de Produção Legislativa Subnacional (2007-2010).....	86
Quadro 5 - Descrição de variáveis do Banco de Dados Secundário da Produção Legislativa (2007-2010).....	87
Quadro 6 - Publicação de artigos sobre produção legislativa que usam exclusivamente Estatística Descritiva	97
Quadro 7 - Publicação de artigos sobre produção legislativa que usam Inferência Estatística.....	98
Quadro 8 - Publicação de artigos sobre produção legislativa fazendo revisão de literatura.....	98
Quadro 9 - Forma e escopo do Projeto de Lei	147

LISTA DE SIGLAS

Partidos Políticos

PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCN	Partido Comunitário Nacional
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHN	Partido Humanista Nacional
PLP	Partido Liberal Progressista
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PN	Partido Nacionalista
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSP	Partido Social Progressista
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde

Outras siglas

IDS	Índice de Demandas Sociais
ISPL	Índice de Submissão de Projetos de Lei
NEP	Número Efetivo de Partidos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD	Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
Capítulo I	22
O QUE É QUE OS ESTUDOS LEGISLATIVOS TEM?	22
1.1 Introdução – Por que mais uma tese sobre Produção Legislativa?	23
1.2 Estudos Legislativos	24
1.3 Revisão sistemática de literatura.....	30
1.4 A metodologia da metodologia: planejando uma revisão sistemática	32
1.5 Resultados	36
1.6 Considerações Finais	51
CONEXÕES AUSENTES.....	53
Responsividade, Formulação de Políticas Públicas e Poder Legislativo.....	53
2.1 Introdução	54
2.2 Responsividade	55
2.3 Como são preferidas as preferências?.....	64
2.3.1 Processos decisórios na formulação da agenda de políticas públicas.....	68
2.4 O que o Poder Legislativo tem a ver com isso?.....	72
2.5 Considerações Finais	76
Capítulo III.....	79
AMARRANDO TEORIAS EM DADOS.....	79
Metodologia e Métodos	79
3.1 Introdução – A Questão da Pesquisa	80
3.2 Desenho de Pesquisa.....	81
3.3 Justificando a Amostra.....	82
3.4 Variáveis Independentes	85
3.4.1 Produção Legislativa.....	85
3.4.2 Demandas Sociais	87
3.5 Previsões Analíticas.....	89
3.6 Replicabilidade, Limitações e Considerações Finais.....	92
Capítulo IV.....	94
A LÓGICA DA AÇÃO LEGISLATIVA	94
Teoria da produção legislativa e cenários parlamentares subnacionais.....	94
4.1 Introdução	95

4.2 Diga que técnica usa e te direis quem és.....	96
4.3 Revisitando Teorias – Casas Legislativas e Produção Legislativa	99
4.3.1. As Regras do Sistema de Produção Legislativa.....	100
4.3.2. Os Atores Políticos envolvidos na Produção Legislativa	102
4.3.3. Instâncias de Decisão	104
4.3.4. Recursos disponíveis à Produção Legislativa	105
4.3.5. Outputs: os Projetos de Lei	107
4.4 Remontando Cenários – Assembleias Legislativas	108
4.5 Considerações Finais	117
Capítulo V	119
PRODUÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL.....	119
Resultados e Análises	119
5.1 Introdução	120
5.2 Resultados e Análises	121
5.2.1 Custo das casas legislativas vs. submissão de projetos de lei.....	121
5.2.2 Partidos Políticos vs. Coalizão e outros.....	128
5.2.3 Abrangência, Escopo e Forma das Leis.....	139
5.2.4 Políticas Públicas	155
5.3 Considerações Finais	163
Capítulo VI.....	164
CONEXÕES INGLÓRIAS.....	164
Mensurando a Responsividade das Casas Legislativas Subnacionais	164
6.1 Introdução	165
6.2 Revisitando Opções Metodológicas.....	165
6.3 Resultados e Análises	166
6.3.1 As Demandas Sociais.....	166
6.3.2Produção Legislativa das Políticas Públicas Específicas.....	169
6.3.3 O quanto o Poder Legislativo Subnacional é responsivo, afinal?.....	177
6.4 Considerações Finais do capítulo.....	185
CONCLUSÕES	187
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	190
ANEXO I	207
ANEXO II.....	215

ANEXO III.....	217
ANEXO IV	218

INTRODUÇÃO

Qual a conexão entre a produção das casas legislativas subnacionais e as demandas sociais dos respectivos Estados? Em outros termos, até que ponto projetos de leis ordinárias, em assembleias legislativas subnacionais, são elaborados segundos as demandas sociais de cada Estado? Afim de respondermos essas questões, partimos da premissa de que pesquisas sobre o legislativo em suas várias dimensões se tornou um dos temas mais estudados pela Ciência Política brasileira desde a década de 1990 (SANTOS, 2008; PERES e CARVALHO, 2012). Por um lado, o Congresso Nacional Brasileiro “é, hoje, sem sombra de dúvida, uma das instituições mais estudadas pelos cientistas políticos” (TOMIO e RICCI, 2012: 193). Por outro lado, a arena subnacional ainda é carente de estudos mais aprofundados ou, no limite, está longe de ser comparada às análises dedicadas à Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Diante disso, se muito esforço foi dedicado aos estudos legislativos voltados para o Congresso Nacional, o que dizer da arena subnacional, em especial, estudos voltados para análise da conexão entre a produção dos deputados estaduais e as demandas sociais presentes nos Estados? Nada. Essa é a resposta mais acertada ao analisarmos os artigos publicados em periódicos brasileiros especializados em Ciência Política ou Sociologia e Política, desde 1994 até final de 2013. Anastasia e Inácio (2010) questionam que o Poder Legislativo no Brasil está associado, em geral, ao Congresso Nacional, havendo um esquecimento de que Poder Legislativo se relaciona também às 26 assembleias legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e as mais de 5.500 câmaras municipais. Arnold (1990) afirma que os estudos sobre deputados estaduais no Brasil e suas interações com a sociedade ainda são limitados.

Passadas mais de duas décadas essa realidade não se alterou. Castro, Anastasia e Nunes (2009) realizaram análises comparadas sobre o comportamento legislativo subnacional afim de contribuir para o preenchimento dessa lacuna. Loewenberg (2008) sugere que pesquisas coletadas para a análise das casas legislativas subnacionais podem contribuir para o desenvolvimento de teoria geral sobre o funcionamento dessas instituições. Mesmo diante do reconhecimento dessa demanda acadêmica, essa área de pesquisa parece ser fértil e ainda inexplorada pela Ciência Política.

Nessa tese, nosso foco repousa em identificar a conexão entre produção legislativa e demandas sociais. Em particular, o desenho de pesquisa tem por objetivo geral relacionar a produção legislativa subnacional com as demandas sociais, afim de construir um índice para mensurar a *conexão* entre esses dois elementos. Metodologicamente, para responder à questão de pesquisa e atender aos objetivos do estudo, combinamos estatística descritiva e correlação de Pearson para analisar os dados referentes à produção legislativa e correlacionar com as principais demandas sociais de dez Estados (AP, ES, MG, MS, PB, PR, RS, SC, SE e SP), entre os anos de 2007 a 2010. Consideramos ainda a revisão de literatura sobre estudos legislativos, em especial, os temas relacionados à produção legislativa, responsividade e políticas públicas.

Afim de sistematizar a pesquisa, esta tese está dividida em seis capítulos. O primeiro faz uma análise sistemática da literatura sobre estudos legislativos publicada em periódicos brasileiros, cujo objetivo é mapear a área de estudo a partir de estatística descritiva, afim de identificar a literatura sobre estudos legislativos subnacionais e justificar a construção dessa tese sobre produção legislativa subnacional e sua correlação com as demandas sociais. O segundo capítulo faz uma revisão de literatura sobre o Poder Legislativo e suas respectivas subáreas: responsividade, demandas sociais e políticas públicas. Cujo foco é estabelecer conceitos aos termos, afim de garantir operacionalização empírica. A terceira parte apresenta os métodos e técnicas que serão empregados, a escolha da amostra, a seleção das variáveis da produção legislativa, o modelo de escolha das variáveis de demandas sociais e a proposta de construção do índice que represente responsividade. O quarto capítulo lida com a lógica da produção legislativa e apresenta os cenários político-partidários dos Estados da amostra. O quinto capítulo lida exclusivamente com produção legislativa subnacional, cujo objetivo é apresentar a produção das casas legislativas, com auxílio de estatística descritiva e correlação de Pearson. No sexto e último capítulo, analisamos especificamente a produção legislativa referente à Políticas Públicas, bem como é criado os índices de demandas sociais (IDS) e de submissão de projetos de lei (ISPL), afim de mensurarmos o nível de responsividade das casas legislativas subnacionais. Na última parte sintetizamos nossas conclusões.

Capítulo I

O QUE É QUE OS ESTUDOS LEGISLATIVOS TEM?

Resumo

Esse capítulo apresenta uma revisão quantitativa da literatura sobre estudos legislativos no Brasil. Metodologicamente, utilizamos estatística descritiva para analisar um banco de dados original formado por 139 artigos publicados em 26 periódicos brasileiros especializados em Ciência Política no período entre 1994 e 2013. Os Resultados indicam que: (1) 13,7% dos trabalhos analisados informam que utilizam métodos quantitativos; (2) há uma predominância (78,42%) de trabalhos empíricos e que se preocupam em analisar principalmente a Câmara dos Deputados (61,9%), em detrimento aos estudos subnacionais (16,5%); e (3) as subáreas mais analisadas são *Relações Executivo-Legislativo* (16,55%), *Partidos Políticos* (16,18%), *Comportamento Legislativo* (13,97%) e *Produção Legislativa* (11,03%).

Palavras-chave: 1. Ciência Política; 2. Estudos Legislativos; 3. Publicações em periódicos científicos; 4. Revisão Sistemática de Literatura; 5. Estatística Descritiva

Abstract

With what has been concerned Brazilian legislative studies? This paper presents a quantitative review of the literature about legislative studies in Brazil. Methodologically, we used descriptive statistics to check how this production examines the relationship between legislative production and social demands and responsiveness. We analyzed 139 articles published in Brazilian journals specialized in Political Science between 1994-2013. The results indicates that: (1) The use of quantitative methods is relatively limited; (2) There is a predominance (78,42 %) of articles that make analyzes with empirical data and whose concern is to analyze mainly the Chamber of Deputies (61,9%), in detriment of subnational studies (16.5 %); and (3) the subareas more analyzed are *Executivo-Legislativo Relations* (16.55 %), *Political Parties* (16.18 %), *Legislative Behavior* (13,97 %) and *Legislative Production* (11.03 %).

Keywords: 1. Political Science; 2. Legislative Studies; 3. Publications in scientific journals; 4. Systematic Literature Review; 5. Descriptive Statistics.

1.1 Introdução – Por que mais uma tese sobre Produção Legislativa?

Antes de responder essa questão, é importante lembrar que essa tese não é exclusivamente sobre produção legislativa, mas sobre a conexão entre a produção legislativa e demandas sociais. Para tanto, elaboramos um banco de dados original com 139 artigos a partir de 26 periódicos que contempla toda a literatura sobre estudos legislativos publicada no período entre 1994¹ e 2013. Em termos substantivos, a variável de interesse é o percentual de artigos que versam sobre estudos legislativos subnacionais, mais especificamente, aqueles que lidam com produção legislativa e responsividade.

Metodologicamente, utilizamos estatística descritiva para verificar o quanto essa produção examina a relação entre produção legislativa e demandas sociais e responsividade. A revisão sistemática foi estruturada a partir de quatro dimensões analíticas. A primeira apresenta informações sobre o periódico (*qualis* e instituição responsável); a segunda dimensão diz respeito à informações sobre o artigo (idioma em que foi escrito, ano, número de páginas, autoria); a terceira dimensão se preocupa em analisar a qualidade do artigo (se possui resumo, questão de pesquisa, procedimentos metodológicos, objetivo e resultados); a quarta dimensão repousa sobre o foco de análise da pesquisa (palavras-chave, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Congresso, Legislativo subnacional, modelo explicativo, e área de concentração: Partido, Eleição/reeleição, Relação Executivo-Legislativo, Carreiras/Recrutamento, Processo Decisório, Comportamento Legislativo, Produção Legislativa, Migração Partidária, Orçamento Público, Processo Legislativo, Conexão Eleitoral, Comissão Parlamentar, Legislativo Subnacional, Modelo Espacial de Voto, Líder/Mesa Diretora, Políticas Públicas, Teoria/Comparado e Representação).

O restante do capítulo está dividido em seis seções. A primeira parte define o que são estudos legislativos. A segunda seção discute as vantagens de uma revisão sistemática como instrumento para produzir revisões de literatura (FIGUEIREDO FILHO, 2012). Depois disso, apresentamos o passo a passo do planejamento do nosso desenho de pesquisa. A quinta seção apresenta os principais resultados. Por fim, a última seção sumariza as nossas principais conclusões.

¹ 1994 foi o ano da publicação do primeiro artigo sobre Estudos Legislativos no Brasil, por Fernando Limongi, na Revista BIB.

1.2 Estudos Legislativos

O que são estudos legislativos, afinal? Os estudos legislativos se preocupam em desenhar suas pesquisas voltadas para a compreensão dos mecanismos que compõem as casas legislativas (municipal, estadual e esfera federal). Esses mecanismos podem ser entendidos como sendo desde os processos de elaboração das leis; passando pela tomada de decisão e suas implicações em relação à correlação de força entre partidos e bancadas; as relações que casa Legislativa estabelece com o seu respectivo poder Executivo; o papel dos partidos políticos dentro da arena legislativa, entre outros mecanismos que influenciam o comportamento do legislador.

De outra forma, os estudos legislativos compõem uma das áreas mais exploradas de investigação em Ciência Política. Para Santos (1998), a instituição Poder Legislativo se confunde com a essência moderna da democracia, eis aí os incentivos para se estudar essa instituição.

No nível comparado de análise, o Poder Legislativo, em várias dimensões, ganha destaque por sua atuação principalmente com o final da Segunda Guerra Mundial e tende a se consolidar na América Latina com a queda dos regimes totalitários. Esse fenômeno fez com que pesquisadores das Ciências Sociais, em geral, e Cientistas Políticos, em particular, direcionassem suas agendas de pesquisa para entender como funciona essa instituição. Em termos mais práticos, a consolidação democrática tornou o comportamento dos legisladores um tema central da literatura em Ciência Política (SHUGART e CAREY, 1992; CLOSE, 1995; LINZ e VALENZUELA, 1994; JONES, 1995; MAINWRING e SCULLY, 1995; MAINWARING e SHUGART, 1997; CAREY e SHUGART, 1998; MORGENSTERN e NACIF, 2002). No caso dos Estados Unidos, tanto a instituição legislativa quanto os estudos que examinam o conhecimento sobre seu funcionamento se encontram consolidados desde o final do século XIX e início do século XX (INÁCIO e RENNO, 2009).

Esse trabalho se preocupa essencialmente em analisar os estudos legislativos desenvolvidos no Brasil. Mais precisamente, aqueles estudos que foram publicados em periódicos científicos brasileiros, afim de justificar ou não o desenvolvimento de mais uma pesquisa que envolva o estudo de produção legislativa subnacional e sua relação com demandas sociais – melhor compreendida aqui como responsividade.

Segundo Kerbaui (2005), há poucos estudos legislativos disponíveis na literatura brasileira que apontem para a análise entre a capacidade de legislar e a atuação do Executivo.

Praça (2012) argumenta que sabemos pouco sobre os efeitos das instituições legislativas e as políticas fiscais nos Estados e “estudos sobre isso são urgentes até por questões de *policymaking*.” Neiva (2006) defende que os estudos legislativos são a área mais pesquisada atualmente pela Ciência Política, mas esses estudos ainda se preocupam essencialmente em analisar a Câmara dos Deputados e essas conclusões se estendem ao Poder Legislativo como um todo. Ricci (2003) examina os estudos sobre desempenho das instituições legislativas brasileiras e verifica que muitos autores importaram modelos explicativos americanos, destacando a fraqueza do sistema político e partidário entre os dois países. Peres e Carvalho (2012) atestam que a área de estudos legislativos foi uma das linhas que mais se desenvolveram no Brasil nos últimos anos, no entanto, essa literatura apresenta problemas importantes de ordem teórica.

Do ponto de vista de tradições das áreas dos estudos legislativos, dizemos que duas correntes predominam: (1) *funcionalista* que tem como principal objetivo detectar o papel da casa legislativa em relação ao país ou estado que representa; e (2) *neo-institucionalista* que utiliza o comportamento dos parlamentares como variável chave para explicar o Poder Legislativo.

Para a abordagem *funcionalista*, o poder legislativo pode ser *ativo*, *reativo* ou “*carimbador*” (SANTOS, 2004; PARANHOS, 2009). Ele é *ativo* quando age de forma decisiva na implementação de programas governamentais e alocação de recursos, exercendo influência significativa sobre o processo decisório. Esse tipo de casa legislativa se caracteriza ainda pela complexidade dos trabalhos legislativos, ou seja, divisão do trabalho legislativo atende a critérios técnicos e de especialização.

De forma intermediária, o Legislativo *reativo* é aquele cujas prerrogativas do poder de tomada de decisão são delegados ao poder Executivo (COX e MORGENTERN, 2002; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002). Desde a prevalência da agenda política até as decisões sobre apreciação de projetos de leis são ou podem ser negociadas junto ao Executivo. No quesito complexidade das atividades da casa, esta não tem o mesmo grau que o Legislativo *ativo*, podendo depender, para o desenvolvimento de suas atividades, da burocracia do Executivo, de grupos de interesses ou do Poder Judiciário.

Por fim, Legislativo “*carimbador*”

é aquele que funciona inteiramente a reboque do governo. As matérias que

tramitam no Legislativo o fazem de modo quase que inteiramente pro forma, cabendo aos órgãos internos do parlamento apenas arrematar o projeto em seus aspectos técnicos. Uma vez definida uma coalizão legislativa majoritária, todo o poder decisório e alocativo é delegado ao governo que passa a dar o tom dos trabalhos legislativos. Ocorre uma fusão entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo o papel do parlamento, enquanto instituição distinta do governo, socializar os parlamentares na vida pública e fornecer quadros para os ministérios e secretarias de governo. A carreira de um legislador nestes casos é dedicada ao parlamento até o ponto em que este consegue a nomeação para um ministério, este sim, o verdadeiro alvo da ambição política (SANTOS, 2004: 32).

Um dos critérios metodológicos adotados para classificar o Poder Legislativo brasileiro segundo as definições acima foi exatamente a produção legislativa da Câmara dos Deputados. Num dos trabalhos pioneiros nessa área, Amorim Neto e Santos (2002) atestam o perfil *reativo* ao constatar que apenas cerca de 15% da produção legislativa entre os anos de 1985 a 1999 tinham origem na própria Câmara, todo o restante eram de iniciativa do Poder Executivo. Para Figueiredo e Limongi (2002), todo o orçamento é controlado pelo Executivo, atendendo aos interesses da coalizão que garante maioria ao governo, reforçando a tese do Legislativo reativo.

Neo-institucionalismo e Comportamento Legislativo

Para as teorias que analisam os estudos legislativos, sob uma perspectiva neo-institucionalista, consideramos três correntes: *distributiva*, *informacional* e *partidária* (KREHBIEL, 1991).

A teoria *distributivista* advoga que o legislativo se organiza e direciona seus trabalhos para atender aos interesses da reprodução eleitoral de seus parlamentares. Em termos mais práticos, o legislador se especializa em produzir políticas voltadas para o seu distrito, maximizando as suas chances de conquistar votos na eleição seguinte, ou seja, o parlamentar tende a distribuir benefícios em favor daqueles eleitores que possivelmente votaram nele na última eleição. Mayhew (1974), analisando o comportamento do Congresso americano utiliza o termo políticas de *pork barrel*. A característica central desse tipo de ação política é o particularismo (LEMOS, 2001; RICCI, 2003).

Segundo Lemos (2001), o termo distributivo implica em duas versões não excludentes:

(1) *pork barrel* – que concentra benefícios geograficamente e dispersa custos para muitos; e (2) mais amplo – políticas que determinam “quem ganha o quê e quem paga.” Esse modelo, em comparação com os demais, apresenta maior equilíbrio legislativo e estabilidade. Ao analisar os padrões de recrutamento para as comissões permanentes da Câmara dos Deputados, Muller (2007) afirma que o modelo distributivista apresenta um princípio de auto-seleção, onde os parlamentares possuem autonomia para escolher a comissão mais adequada afim de potencializar suas chances de reeleição.

Amorim Neto e Santos (2003) fazem uma importante recomendação:

...acreditamos que futuros trabalhos deveriam considerar seriamente a sugestão de que a melhor forma de construir modelos sobre o comportamento dos parlamentares e o processo decisório nos regimes presidencialistas do Brasil e de outros países da América Latina que se baseiam no segredo ineficiente é incorporar e combinar fatores partidários e distributivistas. Um modelo que desconsidere quaisquer desses aspectos se arrisca a oferecer uma visão demasiado restritiva da realidade política (AMORIM-NETO e SANTOS, 2003; 692).

Não sem razão, o distributivismo legislativo se explica diretamente pelas motivações do legislador. Se legisladores racionalistas agregam preferências para maximizar sucesso eleitoral, o Poder Legislativo passa a ser operacionalizado no sentido de alocar recursos em formas de políticas que tragam retornos eleitorais. Isso significa que cada ator, no jogo de tomada de decisão política, dentro do Poder Legislativo atuará para atender interesses paroquiais específicos de seus eleitores.

Por sua vez, a corrente *informacional* atesta que a organização legislativa, a partir das comissões especializadas, atenderia às demandas dos parlamentares, reduzindo as incertezas na formulação e implementação de políticas públicas. Em outros termos, na medida em que existe assimetria de informação entre plenário e comissões, comissões prevalecem sobre o plenário, gerando parlamentares especializados que poderão constranger partidos políticos em detrimento de sua *seniority*² (KREHBIEL, 1991; MULLER, 2005). A característica central desse tipo de ação política é a eficiência.

² Para interessados em saber mais sobre o conceito de *seniority* ver Hart e Moore (1995), Jones, Saiegh, Spiller e Tommsi (2002), McCubbins (1985), McKelvey e Riezman (1992), Muller (2009), Polsby (1969), Roberts (1990), Samuels (2000) e Santos (2009).

O comportamento segundo o modelo *informacional* apresenta dois postulados: (1) a decisão majoritária e (2) incerteza sobre os resultados das políticas adotadas. O Segundo postulado leva os tomadores de decisão a agir segundo a lógica da escolha racional no sentido de reduzir ou evitar os riscos (LIMONGI, 1994). A eficiência do modelo depende, em certa medida, de *expertise* e *seniority*. Vale ressaltar que, segundo essa perspectiva, os jogadores se comportam em função de suas crenças e não em função da estabilidade de resultados.

Tanto a perspectiva *informacional* quando a *distributivista* se aproximam teoricamente quando assumem que o universo da tomada de decisão política é um jogo de conflito com regras claras e a escolha racional reduz as possibilidades de erros ou escolhas subótimas. Mas, se de um lado a teoria *informacional* depende da tomada de decisão majoritária e da incerteza, por outro lado a *distributivista* supera o caráter de tomada de decisão majoritária reduzindo as incertezas.

A corrente *partidária* defende que os partidos políticos teriam, no mínimo, duas importantes funções dentro Poder Legislativo: (1) instrumento para a tomada de decisão do eleitor e (2) mecanismo capaz de coordenar o comportamento dos legisladores (PEREIRA e MUELLER, 2003; SANTOS, 2008). Segundo Cox e McCubbins (1993), os partidos políticos teriam a função instrumental na dissolução de conflitos. Em termos práticos, uma forma da corrente *partidária* se sobrepôr à *informacional* dentro das casas legislativa seria reduzir a autonomia das comissões, quebrando a regra de *seniority*, cujas indicações para as comissões teriam que passar pelos critérios adotados pelos partidos.

O partido majoritário detém, segunda a corrente *partidária*, o poder de controlar o processo decisório dentro da casa legislativa. De forma muito clara, essa abordagem se contrapõe ao modelo *distributivista* e *informacional*, ou seja, não importa para decisão o comportamento dos jogadores, *expertise*, *seniority* ou assimetria de informação. As comissões internas são vistas como “cartéis legislativos” favorecendo aqueles partidos que ocupam um número maior de cadeiras e, por isso, podem negociar ou agenciar decisões em benefícios particulares ou de outrem (LIMONGI, 1994).

Lemos (2001), em relação ao comportamento dos legisladores, propõe um encadeamento lógico que justificaria suas preferências, segundo a escolha racional:

- a) o ator sabe, dentro de certos limites, o que deseja, ou sua preferência;
- b) ele é capaz de ordenar suas preferências, metas, valores e estratégias de

maneira decrescente (da mais preferida para a menos preferida) e de maneira transitiva (se prefere *A* a *B* e *B* a *C*, preferirá *A* a *C*);

c) suas escolhas são consistentes. Uma preferência é consistente se o indivíduo, quando apresentado várias vezes a opções semelhantes, em situações semelhantes, faz sempre as mesmas escolhas;

d) o ator escolherá aquilo que maximizará sua satisfação, dentro de um leque de alternativas finito e fixo, na expectativa de que os benefícios esperados excedam os custos e

e) as ações dos indivíduos serão afetadas pela *natureza* do bem (se é público ou privado); pelo *timing* em que os benefícios serão recebidos e em que incorrerão os custos; pela *incerteza* que pode existir sobre a dimensão exata de custos e benefícios (LEMOS, 2001; 564).

O argumento defende que os legisladores agem, segundo uma racionalidade instrumental, em função de maximizar ganhos eleitorais. Nesse sentido, elaborar políticas públicas ou atuar de forma mais ou menos efetiva dentro das casas parlamentares tem um fim único na manutenção do *status* via reeleição. Essa corrente de pensamento defendida por Lemos (2001) também concordam Przeworski (1988), Elster (1989), Riker (1990) e Green e Shapiro (1994). Ou seja, os resultados da ação legislativa são justificados pela ação individual dos parlamentares em nome de seus interesses particulares, reduzindo a capacidade de responsividade da casa legislativa em relação às demandas sociais.

Santos (2008) e Pereira e Mueller (2003) tem chamado a atenção para a presença simultânea de elementos *distributivos* e *partidários* no Poder Legislativo brasileiro. De um lado, o parlamentar tem se preocupado em atuar segundo a prática de reforçar sua imagem pessoal junto aos seus eleitores, com fins a maximizar suas chances de reeleição. Do outro lado, enquanto ator político individual dentro da casa legislativa, o parlamentar tem sua força reduzida, tendo que recorrer às posições de liderança dos partidos políticos afim de assegurar sua posição na tomada de decisão dentro da casa legislativa. Nestes termos, fica relegado ao segundo plano o comportamento *informacional* do Poder Legislativo, mitigando a capacidade de desenvolvimento de *expertise* e profissionalização dos legisladores.

Sumariamente, os pesquisadores em Ciência Política que se preocuparam em realizar estudos legislativos tem apontado para um Poder Legislativo essencialmente *reativo*, cujas decisões dentro dessa arena combinam elementos *distributivos* e *partidários*. No entanto, os

estudos sobre a instituição Poder Legislativo no Brasil ainda está longe de ser comparado às análises desenvolvidas para explicar o comportamento do Congresso americano, ou seja, ainda são pouco conclusivos e precisam caminhar mais na direção da construção de leis gerais explicativas.

Esperamos que esta revisão contribua, particularmente para pesquisadores interessados em estudos legislativos, e de forma mais ampliada, sirva de modelo para descrever o *status* em que se encontra uma determinada área do conhecimento. Particularmente nossa preocupação é com a Ciência Política, mais especificamente com os chamados estudos legislativos. A seção seguinte apresenta um resumo em forma de manual, de como proceder ao se optar por fazer uma revisão sistemática de literatura.

1.3 Revisão sistemática de literatura³

As Ciências Sociais em geral, e a Ciência Política em particular, ainda realiza revisão de literatura sobre os mais diferentes temas de forma narrativa-literária, abandonando qualquer perspectiva de adotar métodos quantitativos, e mesmo as técnicas ditas qualitativas estão distantes de um procedimento mais sistemático (SOARES, 2006)⁴. O método tem sido o não-método. Esse tipo de comportamento acadêmico produz externalidades negativas, uma vez que os artigos e trabalhos escolhidos para fazer a revisão de literatura pode não garantir uma amostra representativa dos estudos sobre um determinado fenômeno. Um problema comum dos modelos tradicionais de revisão da literatura é a inclusão seletiva de estudos, em geral baseada nas impressões do revisor sobre a qualidade dos trabalhos (WOLF, 1986; FIGUEIREDO FILHO, 2012).

Revisões da literatura se justificam para a elaboração das pesquisas dada a capacidade de reunir e resumir informação produzida em diferentes ramos do conhecimento. O caráter de sintetizar pesquisas por temas em forma de revisão de literatura traz a vantagem de definir o atual estágio do conhecimento sobre um determinado problema de pesquisa, tornando

³ Essa seção reproduz as recomendações de Figueiredo Filho (2012) sobre como realizar revisões sistemáticas da literatura.

⁴ Para uma leitura de trabalho que adota *critérios sistemáticos* de seleção dos artigos em estudos legislativos ver Santos (2009). Para uma revisão de literatura sobre *accountability* usando meta-análise ver Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013). Para leitura de tese que usa meta-análise para de revisar estudos sobre a relação entre votos e gastos de campanha ver Figueiredo Filho (2012).

desnecessária a consulta sistemática a trabalhos mais antigos. Segundo Glass, McGaw e Smith (1981), a mente humana é incapaz de coletar, processar e sintetizar diferentes resultados de pesquisa em um pequeno número de fatores comuns, podendo produzir vieses e reduzir a confiabilidade das sínteses oferecidas por revisão de literatura que se utilizam de narrativa-literária.

O principal problema de revisão narrativa é a irreplicabilidade⁵ 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. Vale lembrar ainda que pela natureza literária, essas revisões não oferecem uma estimativa da relação de pesquisa de interesse, sendo incapazes de responder questões inferenciais de pesquisa a exemplo das que tentam mensurar o efeito da variável independente sobre a variável dependente.

Revisão sistemática fornece elementos iniciais para o desenvolvimentos de meta-análise. Segundo Roscoe e Jenkins (2005), meta-análise⁶ consiste em colocar estudos diferentes num mesmo banco de dados e utilizar técnicas estatísticas para explicar os resultados que se aproximem de explicações gerais sobre os fenômenos. Em outros termos, é um procedimento metodológico que sintetiza uma determinada quantidade de informações numa área de estudo específico. Uma de suas vantagens é elevar a objetividade das revisões de literatura, minimizando possíveis vieses e aumentando a quantidade de estudos analisados.

Historicamente, Olkin (1990) afirma que os trabalhos de Ronald Fisher e de outros pesquisadores forma importantes para o desenvolvimento da meta-análise. A partir de 1980 a produção se diversifica mais ainda, promovendo trabalhos pedagógicos, assegurando o princípio de replicabilidade da meta-análise, aumentando a possibilidade de difusão da técnica em diferentes ramos do conhecimento.

A meta-análise ainda possibilita comparar os resultados das pesquisas em relação aos procedimentos metodológicos. Na perspectiva de DeCoster (2008), com a difusão das técnicas de meta-análise, os pesquisadores começaram a utilizá-las em trabalhos primários, oferecendo informação de apoio ao argumento específico. Para Imbeau *et al.* (2001), a meta-análise é uma

⁵ A replicabilidade diz respeito a o processo de realizar novas análises a partir de um banco de dados já existente com o objetivo de aprimorar os resultados de pesquisa (FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2012 e KING, 1995).

⁶ Ver Glass (1976), Wolf (1986) e DeCoster (2008), Chandrashekar e Walker (1993), Hunter e Schmidt (2004), Borestein, Hedges e Rothstein (2007) Doucouliagos e Ulubasoglu (2008), Cooper (2010), Roscoe e Jenkins (2005), Imbeau *et al.* (2001) e Lau *et al.* (1999).

técnica de pesquisa que habilita os pesquisadores, inclusive, a resolver disputas na literatura e determinar que fatores têm contribuído para as diferenças sistemáticas entre os estudos.

Nesse capítulo utilizaremos o termo revisão sistemática como técnica de análise capaz de acumular resultados de vários estudos para se chegar a uma síntese a respeito do fenômeno a ser analisado, reduzindo o viés criado pela subjetividade das análises qualitativas (PEREIRA, 2004).

1.4 A metodologia da metodologia: planejando uma revisão sistemática

Nessa seção apresentamos os procedimentos metodológicos e etapas para o desenvolvimento dessa pesquisa meta-analítica⁷.

Etapas de execução da revisão sistemática:

- (1) Formulação do problema/questão de pesquisa;
- (2) Coleta da literatura;
- (3) Coleta de dados sobre cada estudo;
- (4) Avaliação da qualidade dos estudos;
- (5) Análise e síntese dos resultados;
- (6) Interpretação dos resultados;
- (7) Apresentação dos achados da pesquisa.

1ª Etapa: Formulação do problema/questão de pesquisa

A primeira etapa é *formular o problema/questão de pesquisa* que se deseja investigar. Toda pesquisa científica deve começar com a descrição detalhada do problema/questão de pesquisa que se pretende investigar (KING, 1995; KING, KEOHANE e VERBA, 1997; FIGUEIREDO FILHO *et al*, 2012). Em sua forma mais rudimentar, uma questão de pesquisa envolve a definição de variáveis e do padrão esperado de associação entre elas (COOPER, 2010). Da mesma forma o pesquisador deve definir o problema de pesquisa que pretende investigar, identificando como as variáveis utilizadas pela literatura foram operacionalizadas.

⁷Na sistematizações das etapas para o planejamento de uma meta-análise seguimos as recomendações de Figueiredo Filho (2012) e Cooper (2010).

Na medida em que o pesquisador analisa a definição conceitual de cada variável, ponderando sobre suas possíveis operacionalizações, ela assegura maior grau de confiança às interpretações. Para os propósitos dessa pesquisa, informamos que os resultados são apresentados de forma quantitativa. Depois de determinada a natureza dos resultados, é importante ressaltar que esta pesquisa tem um caráter descritivo, ou seja, os resultados não levam a uma relação causal, mas sim a uma descrição dos achados. Em termos mais objetivos, nosso problema de pesquisa é exatamente: *como estão subdivididos, estatisticamente, os estudos legislativos publicados em periódicos brasileiros especializados em Ciência Política?*

2ª Etapa: *Coleta de literatura*

Consiste em *coletar a literatura* a respeito problema/questão de pesquisa. Definimos a amostra de estudos que será incluída em sua análise ou optamos por trabalhar com a população, afim de garantir que pesquisa possa fazer inferências válidas ou análise descritiva a partir dos dados. Se a opção feita pelo pesquisador é pela amostra, tem-se a vantagem de uma coleta mais rápida, além de se justificar por princípios próprios da Estatística.

Cada estudo (no nosso caso: artigo publicado em periódico cadastrado na CAPES⁸) é considerado como um caso de modo que a totalidade de trabalhos sobre um determinado problema de pesquisa configura a população de interesse. No caso de amostras, o pesquisador deve explicar os critérios utilizados para sua seleção. Outra informação importante diz respeito à fonte de onde foram coletados os dados. Agregamos aqui o princípio da replicabilidade (KING, 1995) que exige que as informações sejam descritas de forma clara, a ponto de outros pesquisadores poderem replicar os dados.

Nessa pesquisa trabalhamos com a população de 139 casos/publicações. Afim de melhor compreender o tema, tomamos como ponto de partida a revisão bibliográfica de Santos (2008) que faz uma análise de estudos legislativos publicados entre os anos de 1994 e 2005, considerando teoria e método. Além de fornecer informações sobre variáveis que deverão ser utilizadas, este estudo apresentou um recorte temporal e referências bibliográficas que foram adicionadas ao banco de dados⁹. Em seguida fizemos uma coleta no sítio eletrônico da

⁸ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

⁹ Foram selecionadas apenas as publicações veiculados em formato de artigo, na medida em que esse tipo de produção tende a ser mais influente e assegura que tenha sido criteriosamente avaliada por pareceristas das respectivas áreas, contribuindo para o caráter impessoal de avaliação.

WebQualis/CAPES¹⁰, onde foram selecionados, por classificação do critério *qualis*¹¹ por área, todos os periódicos especializados em publicações na área de Ciência Política. Foram encontrados 139 artigos¹², que segundo a classificação dos próprios autores, estaria inserido dentro da área de estudos legislativos.

3ª Etapa: *Coleta de dados sobre cada estudo*

Cada estudo/artigo é um caso/observação. Depois de estabelecer as variáveis que serão observadas, devemos coletar informações de cada estudo/artigo, estabelecendo uma codificação específica do tipo de informação que se deseja coletar (número de casos analisados, tipo de técnicas utilizadas, magnitude das estimativas reportadas, forma funcional das variáveis, etc.) (FIGUEIREDO FILHO, 2012).

A regra geral é maximizar a quantidade de informações coletadas mesmo que posteriormente o pesquisador não as utilize. Aqui, nossa base de dados foi organizada com 53 variáveis e as informações foram tabuladas e analisadas utilizando o *Statistical Package for Social Science* (SPSS-20). É importante ressaltar aqui fatores que limitaram a coleta de dados, tais como periódicos que listados no portal *WebQualis/CAPES*, mas estavam indisponíveis para consulta on-line. Outra limitação diz respeito aos periódicos que ficaram de fora da análise por exigirem pagamento financeiros por suas publicações¹³, limitando o acesso público dos dados (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

4ª Etapa: *Avaliação da qualidade dos estudos*

O pesquisador deve analisar criticamente a qualidade dos dados e técnicas utilizados em cada estudo. Para Cooper (2010), esse tipo de avaliação consiste em examinar o grau de correspondência entre os métodos e técnicas utilizados e as conclusões observadas. No nosso

¹⁰ <http://qualis.capes.gov.br/webqualis/principal.seam>

¹¹O *Qualis* é sistema de avaliação de periódicos, mantido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que relaciona e classifica os periódicos utilizados para a divulgação da produção intelectual dos programas de pós-graduação "*stricto sensu*" (mestrado e doutorado), quanto ao âmbito da circulação (local, nacional ou internacional) e à qualidade (A, B, C), por área de avaliação (ROCHA-E-SILVA, 2009).

¹²Ver anexos

¹³Coletamos artigos de periódicos que tornam suas publicações públicas, possibilitando o *download* dos artigos para as referidas análises. Consequentemente não consideramos para a catalogação do banco de dados aqueles periódicos que exigem pagamento financeiro para acesso aos artigos ou sumários de suas publicações. Acreditamos que esse tipo de comportamento por parte de alguns periódicos não só limitam o acesso à pesquisa pelos interessados como restringe o desenvolvimento da Ciência.

caso específico, o foco das análises se voltou para a qualidade técnica da apresentação dos resultados e as áreas em que esses estudos/artigos foram classificados.

Consideramos como itens de qualidade técnica não a relação/correspondência com as técnicas utilizadas e as conclusões, mas se as seguintes variáveis¹⁴ estavam presentes ou não nos resumos ou introduções dos estudos/artigos analisados: (1) questão de pesquisa, (2) se apresenta procedimento metodológico, (3) se esse procedimento é qualitativo, quantitativo ou misto, (4) se possui objetivo e (5) se descreve os resultados/achados da pesquisa.

5ª Etapa: *Análise e síntese dos resultados*

O foco aqui é integrar os resultados de diferentes estudos, sumarizando os resultados com o intuito de delinear objetivamente o atual estágio do conhecimento em relação a um determinado fenômeno ou questão de pesquisa. Uma forma eficaz de proceder é escolhendo os métodos e as técnicas que serão utilizadas na análise dos dados (VAN EVERA, 1997). Cooper (2010) propõe três pressupostos para garantir melhor operacionalização dos dados e assegurar maior validade dos resultados: (1) resultados individuais 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) os resultados de cada estudo devem ser considerados válidos.

Um procedimento é comparar a frequência dos resultados que foram estatisticamente significativos na direção esperada e a frequência dos resultados que foram estatisticamente significativos na direção não esperada. Nesse caso, se a hipótese nula for verdadeira, espera-se que os valores sejam iguais. Se os valores forem diferentes, devemos rejeitar a hipótese nula em favor da maior frequência observada. Em síntese, o pesquisador pode computar o número de resultados em direções opostas e/ou a quantidade de relações estatisticamente significativas para estimar qual em qual estágio ou direção a literatura pesquisada está apontando sobre um dado tema ou área de pesquisa.

Para os propósitos de nossa pesquisa, os achados aqui serão analisados de forma descritiva, uma vez que o desenho de pesquisa não suscitou teste de hipótese ou qualquer outra

¹⁴Critério extraído de FIGUEIREDO FILHO *et al.* (2012).

possibilidade de usar técnicas inferenciais de estatística. Ou seja, metodologicamente, nosso problema de pesquisa não indica que sejam necessárias relações causais entre os achados.

6ª Etapa: Interpretação dos resultados

Depois de encontrar os resultados, devemos discutir como eles se relacionam com a produção teórica sobre o tema, conferindo interpretação substantiva aos resultados de pesquisa. Ou seja, que considerações podem ser feitas a partir da agregação dos diferentes resultados de pesquisa? Questões desse tipo devem estar presentes no momento em que os achados da pesquisa forem analisados, devendo conferir interpretação substantiva aos resultados, discutindo como os resultados observados se relacionam com a produção teórica sobre o assunto.

Uma questão não menos importante diz respeito à apresentação das limitações do desenho de pesquisa, desde casos ausentes (*missing cases*) a dados que foram parcialmente disponibilizados pelas fontes e que podem comprometer as análises.

7ª Etapa: Apresentação dos achados da pesquisa

Os resultados e análises devem ser apresentados de forma compilada (relatorial) e preferencialmente submetido ao parecer da comunidade acadêmica através de congressos especializados e/ou submissão para publicação em revistas especializadas, ou seja, é importante ser criticado antes de publicar (KING, 1996; COOPER, 2010; FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2012). A próxima seção reporta os resultados dessa pesquisa, obedecendo aos critérios mencionados aqui.

1.5 Resultados

Para a execução da tarefa de sistematizar os dados acerca da produção literária sobre estudos legislativos, publicados em periódicos brasileiros especializados em Ciência Política, elaboramos um banco de dados original com 53 variáveis. O quadro abaixo apresenta as variáveis.

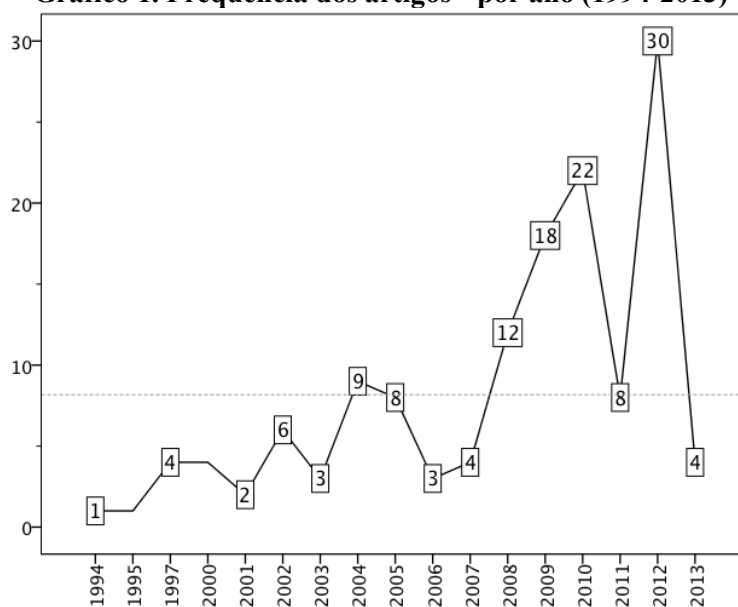
Quadro 1. Variáveis independentes - banco de dados produção Legislativa (2007-2010)

Nº	Variável/Rótulo	Valores
1	Nome do Periódico	<i>String</i>
2	<i>Qualis</i> do Periódico	1=A1; 2=A2; 3=B1; 4=B2; 5=B3; 6=B4; 7=B5; 8=C
3	Instituição a que pertence o periódico	<i>String</i>
4	Título do artigo	<i>String</i>
5	Língua em que o artigo foi escrito	1=Português; 2=Espanhol; 3=Inglês
6	Volume da Publicação	<i>String</i>
7	Número da Publicação	<i>String</i>
8	Ano da Publicação	<i>String</i>
9	Quantidade de páginas	<i>String</i>
10	Individual ou co-autoria	1=individual; 2=co-autoria
11	Quantidade de co-autores	<i>String</i>
12	Primeiro autor	<i>String</i>
13	Instituição a que pertence o primeiro autor	<i>String</i>
14	Primeiro co-autor	<i>String</i>
15	Instituição a que pertence o primeiro co-autor	<i>String</i>
16	Segundo co-autor	<i>String</i>
17	Instituição a que pertence o segundo co-autor	<i>String</i>
18	Terceiro co-autor	<i>String</i>
19	Instituição a que pertence o terceiro co-autor	<i>String</i>
20	Quarto co-autor	<i>String</i>
21	Instituição a que pertence o quarto co-autor	<i>String</i>
22	Possui Resumo	0=Não; 1=Sim
23	Possui questão de pesquisa no Resumo ou Introdução	0=Não; 1=Sim
24	Procedimento Metodológico no Resumo ou Introdução	0=Não; 1=Sim
25	Se apresenta procedimento, qual?	0=Não informa; 1=Qualitativo; 2=Quantitativo; 3=Misto
26	Objetivo no Resumo ou Introdução	0=Não; 1=Sim (<i>implícito</i>); 2=Sim (<i>explícito</i>)
27	Resultados no Resumo ou Introdução	0=Não; 1=Sim
28	Palavra-chave 1	<i>String</i>
29	Palavra-chave recodificada 1	<i>String</i>
30	Palavra-chave 2	<i>String</i>
31	Palavra-chave recodificada 2	<i>String</i>
32	Palavra-chave 3	<i>String</i>
33	Palavra-chave recodificada 3	<i>String</i>
34	Palavra-chave 4	<i>String</i>
35	Palavra-chave recodificada 4	<i>String</i>
36	Palavra-chave 5	<i>String</i>
37	Palavra-chave recodificada 5	<i>String</i>
38	Quantidade de tabelas	<i>String</i>
39	Quantidade de gráficos	<i>String</i>
40	Quantidade de quadros	<i>String</i>
41	Quantidade de figuras	<i>String</i>
42	Se analisa a Câmara dos Deputados	0=Não; 1=Sim
43	Se analisa o Senado Federal	0=Não; 1=Sim
44	Se analisa o Congresso Nacional, não distinguindo CD de Senado	0=Não; 1=Sim
45	Se analisa assembleia legislativa ou câmara de vereadores	0=Não; 1=Sim
46	A que Estado se refere a análise	<i>String</i>
47	Referencia modelo explicativo que explica o	0=Não; 1=Sim

	legislativo norte-americano	
48	Analisa país da América Latina	0=Não; 1=Sim
49	Que país da América latina	<i>String</i>
50	Estudo é teórico ou empírico	1=Empírico; 2=Teórico
51	Primeira área a que se refere o estudo	1=Partidos; 2=Eleição/Reeleição; 3=Rel. Executivo-Legislativo; 4=Carreiras/Recrutamento; 5=Processo Decisório; 6=Comportamento Legislativo; 7=Produção Legislativa; 8=Migração Partidária; 9=Orçamento Público; 10=Processo Legislativo; 11=Conexão Eleitoral; 12=Comissão Parlamentar; 13=Legislativo Subnacional; 14=Mapeamento Esp. de Voto; 15=Líder/Mesa Diretora; 16=Políticas Públicas; 17=Teoria/Comparado; 18=Representação
52	Segunda área a que se refere o estudo	1=Partidos; 2=Eleição/Reeleição; 3=Rel. Executivo-Legislativo; 4=Carreiras/Recrutamento; 5=Processo Decisório; 6=Comportamento Legislativo; 7=Produção Legislativa; 8=Migração Partidária; 9=Orçamento Público; 10=Processo Legislativo; 11=Conexão Eleitoral; 12=Comissão Parlamentar; 13=Legislativo Subnacional; 14=Mapeamento Esp. de Voto; 15=Líder/Mesa Diretora; 16=Políticas Públicas; 17=Teoria/Comparado; 18=Representação
53	Quando subnacional, qual sub-área	1=Orçamento Público; 2= Políticas Públicas

Fonte: elaboração do autor (2013).

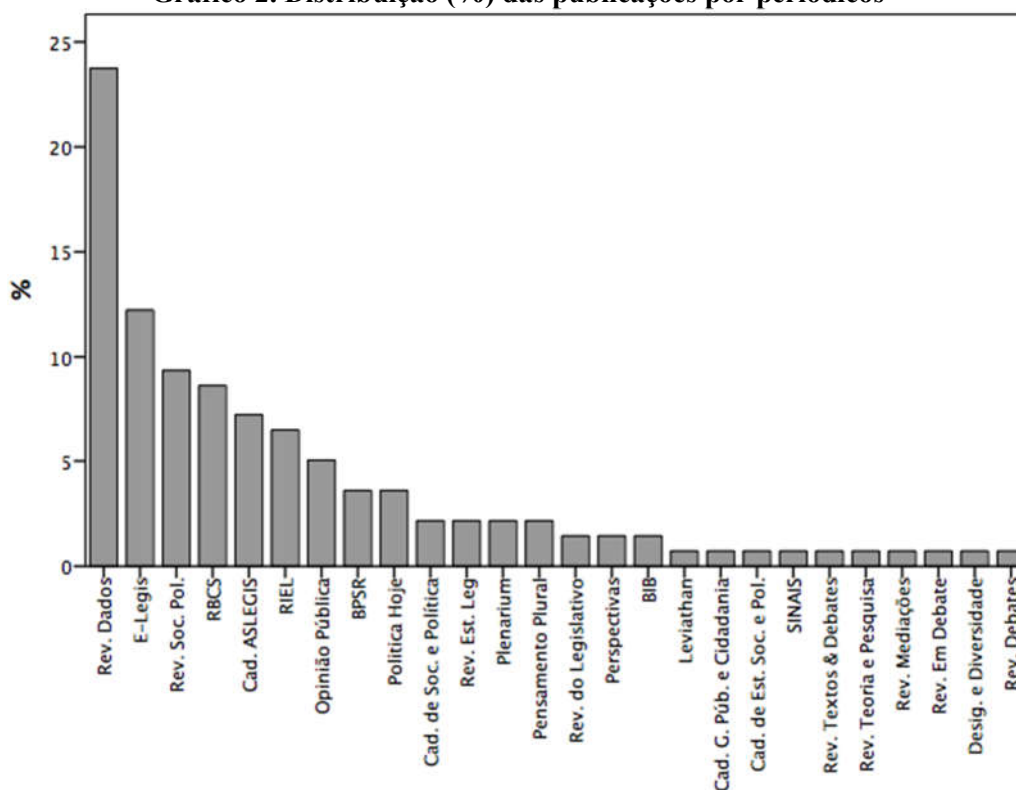
No período entre 1994 e 2013, foram publicados em periódicos científicos brasileiros 139 artigos que versavam sobre estudos legislativos. O gráfico abaixo ilustra a disposição temporal desses dados.

Gráfico 1. Frequência dos artigos¹⁵ por ano (1994-2013)

Fonte: elaboração do autor (2013).

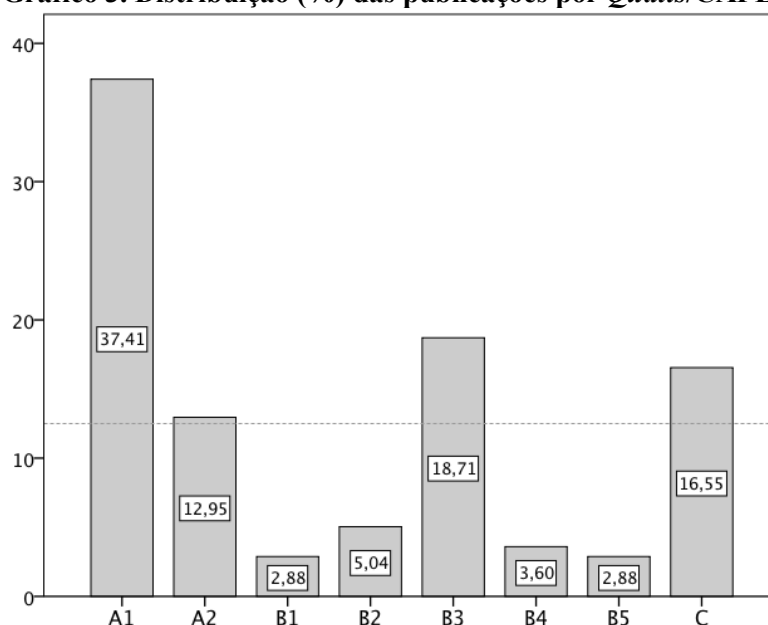
A linha pontilhada representa a média (8,17) de artigos publicados no período de 17 anos analisados. Essa informação nos dá uma dimensão da quantidade de artigos publicados por ano, referente à área do que podemos chamar de *estudos legislativos*. O primeiro trabalho publicado sobre o tema foi Limongi (1994) veiculado pela Revista BIB (ANPOCS). Mais recentemente (2013) foram publicados quatro artigos: Cheibub (2013), Soares (2013), Neiva e Soares (2013) e Felisbino e Kerbauy (2013). O ano de 2012 representa o pico de publicações (30 artigos) nessa área de conhecimento. Uma das limitações dessa pesquisa é a ausência de trabalhos sobre estudos legislativos produzidos por autores brasileiros em revistas internacionais. A seguir analisaremos a distribuição por periódicos.

¹⁵Ficaram de fora dessa apresentação aqueles artigos cujo acesso apresentou alguma limitação, tais como edições de periódico não disponível total ou parcialmente nos sítios eletrônicos e aqueles periódicos que comercializam suas publicações.

Gráfico 2. Distribuição (%) das publicações por periódicos

Fonte: elaboração do autor (2013).

Foram catalogados 26 periódicos científicos. O periódico que mais veiculou artigos sobre estudos legislativos foi a *Revista Dados* com 33 *papers* (23,7%). Em segundo lugar aparece a *Revista E-Legis* com 17 artigos (12,2%). Merecem destaque ainda as revistas *Sociologia e Política* e *Revista Brasileira de Ciências Sociais* que publicaram 13 (9,4%) e 12 (8,6%) artigos respectivamente ao longo da série temporal analisada. O próximo passo é analisar os artigos segundo a classificação *Qualis/CAPES*. O gráfico abaixo ilustra essa distribuição.

Gráfico 3. Distribuição (%) das publicações por *Qualis*/CAPES

Fonte: elaboração do autor (2013).

O *Qualis* é um indicador da qualidade do periódico uma vez que demanda maior exigência ao artigo submetido. Quanto mais elevado o *Qualis* (A1) de um periódico, subentende-se que tanto melhor será a publicação, ou no mínimo, maior o grau de exigência e concorrência a que esse artigo foi submetido. Nestes termos, mais de 50% das publicações analisadas encontram-se na categoria de artigos que terão ou tiveram maior aceitação pela comunidade acadêmica. A distribuição descreve que 70 *papers* foram publicados em revistas de *Qualis A1* e *A2*, respectivamente 52 artigos (37,41%) e 18 artigos (12,95%).

Depois de analisada a distribuição dos artigos segundo o critério *Qualis*, cabe aqui apresentar a frequência de instituições a que os artigos estão vinculados. A tabela abaixo sumariza essas informações.

Tabela 1. Artigos vinculados a instituições

Instituição	Frequência	%
Câmara dos Deputados	17	12,2
IUPERJ/IESP e UnB	6	4,3
UFPE	5	3,6
UFMG, UFPR, UFRGS e USP	4	2,9
CEBRAP e UNESP	3	2,2
UFAL, UFES, UFSCAR, UniCamp, UNIFESP e Univ. Pittsburg	2	1,4
ALSP, CEDEC, Columbia Univ., DIAP, FUMEC, Gov. Federal, IBMEC/RJ, IPEA, PUC-MG, PUC-RJ, UCLA, UERJ, UFABC, UFCG, UFJF, UFMT, UFPB, UFPel, UFRJ, UFSM, Univ. de Coimbra, Univ. de la Rep. de Uruguay, Univ. Illinois, Univ. of Houston, Univ. of Maryland e UVV	1	0,7
Artigos que não informaram a vinculação do autor	45	32,4
Total	139	100,0

Fonte: elaboração do autor (2013).

Quase 1/3 dos artigos publicados (32,4%) não reportaram o vínculo institucional do autor do *paper*. Se corrigido esse problema de ausência de informação, os dados seriam invariavelmente alterados. Mas optamos por manter os casos ausentes (*missing cases*), afim de assegurar fidedignidade à forma como os dados estão apresentados, ainda que isso denote uma falha recorrente à prática de publicação científica de alguns periódicos.

A instituição que aparece com maior frequência (12,2%) é a Câmara dos Deputados, exatamente aquela que lida diretamente com o tema legislativo. Em segundo lugar está IUPERJ /IESP e UnB, cada instituição com publicou 6 artigos (4,3%), seguido da UFPE com 5 artigos (3,6%). Esses dados indicam que algumas instituições apresentaram maior tradição em agendas de pesquisa voltada para estudos legislativos. No lado oposto, 26 instituições são descritas com apenas uma publicação cada (0,7%). A seguir descrevemos a produção segundo a língua em que foi escrito. A tabela abaixo descreve esses resultados.

Tabela 2. Distribuição por idioma

Idioma	Frequência	%
Português	125	89,9
Inglês	9	6,5
Espanhol	5	3,6
Total	100	100

Fonte: elaboração do autor (2013).

Os resultados mostram que quase a totalidade da produção sobre estudos legislativos publicados no Brasil é escrito em Português (89,9%), totalizando 125 artigos. Apenas 9 artigos (6,5%) foram escritos na Língua Inglesa. Essas informações indicam um insulamento do que se produz nessa área, ou seja, o que é produzido tende a ser “consumido” exclusivamente por brasileiros em função da limitação do idioma. Artigos publicados no idioma Inglês possuem mais chances de serem criticados, citados e replicados, além de dar maior visibilidade tanto à produção quanto à instituição a que está vinculado. A ciência só tem a ganhar. As últimas variáveis quanto à forma dos artigos analisados dizem respeito à quantidade de tabelas, gráficos, quadros e figuras. A tabela abaixo sumariza essas informações.

Tabela 3. Estatística descritiva

Variável	Total	mínimo	Máximo	média	desvio padrão	coeficiente de variação
Tabelas	520	0	19	3,74	3,98	1,06
Gráficos	176	0	12	1,27	2,67	2,17
Quadros	121	0	13	0,87	2,22	2,55
Figuras	95	0	17	0,68	2,09	3,07

Fonte: elaboração do autor (2013).

Um artigo sobre estudos legislativos publicado no Brasil, em média, utiliza 3,74 tabelas com um desvio padrão de 3,98 e um coeficiente de variação de 1,06. Considerando os gráficos, a média por artigo é de 1,27, com desvio padrão de 2,67 e coeficiente de variação de 2,17. Comparativamente, isso quer dizer que a distribuição do número de tabelas é mais homogênea do que a de gráficos. Substantivamente, utilização de tabelas e gráficos são indicadores de apresentação de pesquisas empíricas, visto que esses recursos facilitam a visualização dos resultados.

Os próximos tratamentos dos dados se preocupam em extrair informações a respeito da qualidade de apresentação do artigo, ou seja, como são preliminarmente reportadas as informações no *Resumo* e/ou *Introdução* do *paper* (FIGUEIREDO FILHO *et al*, 2012). As variáveis aqui analisadas são: (1) se o artigo possui ou não resumo; (2) se apresenta questão de pesquisa; (3) se expõe o objetivo geral da pesquisa; (4) se descreve resumidamente o procedimento metodológico e (5) se apresenta resultados. A tabela abaixo apresenta a estatística descritiva do resumo, questão de pesquisa e objetivo geral.

Tabela 4. Estatística descritiva

Variável	Apresenta	Frequência	%
Resumo	Sim	121	87,05
	Não	18	12,95
Questão de Pesquisa	Sim	19	13,67
	Não	120	86,33
Objetivo Geral	Sim (implícito)	59	42,45
	Sim (direto)	43	30,94
	Não	37	26,62

Fonte: elaboração do autor (2013).

Em relação à variável *Resumo*, 87,05% dos trabalhos analisados apresentaram esse recurso, mas 12,95% dos casos simplesmente não possui esse item. Em relação à *Questão de Pesquisa*, os dados se invertem, apenas 19 (13,67%) trabalhos possuem esse recurso metodológico exposto no *Resumo* ou introdução, contra 120 (86,33%) que não menciona em momento algum qual a questão/problema do desenho de pesquisa. Isso indica que a prática de apresentação de resultados dos pesquisadores, que publicaram no Brasil entre 1994 e 2013, tem sido é omitir esse elemento. Para Schmitter (2002), o pesquisador deve chamar a atenção do seu leitor logo no início e de forma irresistível, com a questão de pesquisa. Isso é importante porque, uma vez que ele perca o interesse no que você se propõe a fazer, será muito difícil que volte atrás. King, Keohane e Verba (1994) defendem que todos os projetos de pesquisa em Ciências Sociais devem satisfazer dois critérios: (1) levantar uma questão de pesquisa importante no mundo real e (2) fazer uma contribuição específica para a literatura acadêmica. Quanto ao *objetivo da pesquisa*, 26,62% (37 dos artigos) não descreve esse item e 42,44% (59 casos) fazem isso de forma implícita, ou seja, não estão literalmente dizendo que se trata do objetivo da pesquisa.

O próximo passo é descrever a dimensão procedimento metodológico e resultados. A tabela abaixo sintetiza os resultados estatísticos dos procedimentos metodológicos.

Tabela 5. Estatística descritiva da apresentação de procedimentos metodológicos

Apresenta procedimento metodológico?	Frequência	%
Sim	23	16,55
Não	116	86,45
Total	139	100,0

Fonte: elaboração do autor (2013).

Tabela 6. Estatística descritiva dos tipos de procedimentos metodológicos

Procedimento Metodológico	Frequência	%
Quantitativo	19	82,61
Qualitativo	4	17,39
Total	23	100,0

Fonte: elaboração do autor (2013).

Dos 139 artigos da base de dados, apenas 23 descrevem (16,55%) os procedimentos metodológicos do desenho de pesquisa. Desses, 82,61% (19 artigos) informam que utilizam alguma técnica de pesquisa quantitativa, enquanto 17,39% (4 artigos) reportam que os métodos de análise são qualitativos. Vale ressaltar, que 116 artigos não fazem qualquer referência (*Resumo e/ou Introdução*) ao procedimento utilizado. Segundo Figueiredo Filho *et al.* (2012: 6), “o leitor não deve ser tratado como detetive ou clarividente. Pelo contrário, deve deixar claro todos os procedimentos metodológicos.” A tabela abaixo descreve as estatísticas daqueles trabalhos que reportaram *resultados* de pesquisa.

Tabela 7. Apresentação de resultados da pesquisa

Resultados	Frequência	%
Sim	65	46,76
Não	74	53,24
Total	139	100

Fonte: elaboração do autor (2013).

Em relação a essa variável, 46,76% dos *papers* analisados apresentaram de forma sintética os seus achados, totalizando 65 artigos, enquanto 53,24% não o fazem. Essa informação pode apontar para uma limitação da qualidade dos artigos e consequentemente o grau de exigência dos periódicos em que foram publicados. Isso porque a reportação de resultados/achados de pesquisa quando feita, de forma sintética, no *resumo* ou *introdução* do trabalho, permite ao leitor ter acesso às informações preliminares e com isso despertar ou reduzir o interesse pela leitura, poupando tempo ao pesquisador na seleção de artigos para revisão de literatura, além de agregar um caráter de qualidade à publicação e seus respectivos periódicos.

Em termos metodológicos, explicitar a questão de pesquisa, apresentar de forma clara os objetivos, descrever os procedimentos metodológicos do desenho de pesquisa e reportar,

preliminarmente, os resultados do estudo funciona, no mínimo, como um indicador positivo da qualidade da produção acadêmico-científica (KING, 1995; KING, KEOHANE e VERBA, 1996; COOPER, 2010; FIGUEIREDO FILHO *et al*, 2012).

O próximo passo é examinar os artigos segundo a perspectiva do foco analítico. Utilizamos as seguintes variáveis: palavras-chave, objeto de estudo (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Congresso Nacional, Legislativo Subnacional), modelo explicativo e classificação da área de estudo. Metodologicamente, essa dimensão analítica contribui para responder a questão: *quantos trabalhos se preocuparam em estudar a conexão entre produção legislativa e responsividade?* Inicialmente, nossa análise ilustra os resultados referentes às palavras-chave, segundo figura abaixo.

Figura 1. Palavras-chave¹⁶



Fonte: elaboração do autor (2013).

A figura acima agrega todas as palavras-chaves presentes nos artigos analisados. Foram encontradas 458 palavras-chave, isso indica uma média de 3,29 por artigo. Os trabalhos apresentam uma variação de 3 a 5 palavras-chave e 17,98% (25 artigos) deles não apresentam nenhuma. No que diz respeito a análise, as palavras que aparecem em maior tamanho são as de maior frequência na base de dados. Em termos práticos, *Poder Legislativo*, *Câmara dos Deputados* e *Partidos Políticos* são os

¹⁶Por opção metodológica adotamos a visualização das *palavras-chave* em formato *Word Cloud Generation* em função da grande variação encontrada, inviabilizando a apresentação em formato de tabelas ou gráficos de barras/colunas. A criação desse tipo de figura ou gráfico pode ser gratuitamente elaborada a partir de: <http://www-958.ibm.com/software/analytics/manyeyes/>

termos mais presentes, seguido de *Eleição/Reeleição*, *Senado Federal* e *produção legislativa*. A tabela abaixo sumariza resultados quanto ao foco/objeto de pesquisa dos artigos¹⁷.

Tabela 8. Instituições pesquisadas

Variável	Frequência ¹⁸	%
Câmara dos Deputados	86	61,92
Senado Federal	32	23,04
Congresso Nacional	34	24,51
Legislativo Subnacional	23	16,57

Fonte: elaboração do autor (2013).

Os resultados informam que a maioria dos estudos se preocupa em analisar a Câmara dos Deputados (61,92%), em segundo lugar aparece o termo Congresso Nacional (24,51%). Vale lembrar que esse termo aparece nos estudos não fazendo distinção entre as casas que o compõe, ou seja, 34 artigos fazem referência a Congresso Nacional em suas análises, não apresentando os resultados separadamente para Câmara dos Deputados e Senado Federal. Legislativo subnacional é o objeto menos estudado pelos pesquisadores de estudos legislativos, com 23 *papers* (16,57%). O somatório da frequência é um resultado maior que 139, uma vez que alguns artigos analisam mais de um objeto (*variável*). A tabela seguinte descreve a quantidade de artigos que se preocuparam em analisar mais de uma instituição legislativa.

Tabela 9. Análise cruzada de instituições pesquisadas

Variável	Senado Federal	Congresso Nacional	Legislativo Subnacional
Câmara dos Deputados	21 (24,42%)	18 (20,95%)	1 (1,21%)
Senado Federal	-	12 (37,73%)	0 (0,0%)
Congresso Nacional	-	-	1 (1,21%)

Fonte: elaboração do autor (2013).

Do total de artigos, 21 (24,42%) informaram análises cujo foco era a Câmara dos Deputados e Senado Federal ao mesmo tempo. Apenas um trabalho possui agenda de pesquisa voltada para a Câmara dos Deputados e o Legislativo Subnacional.

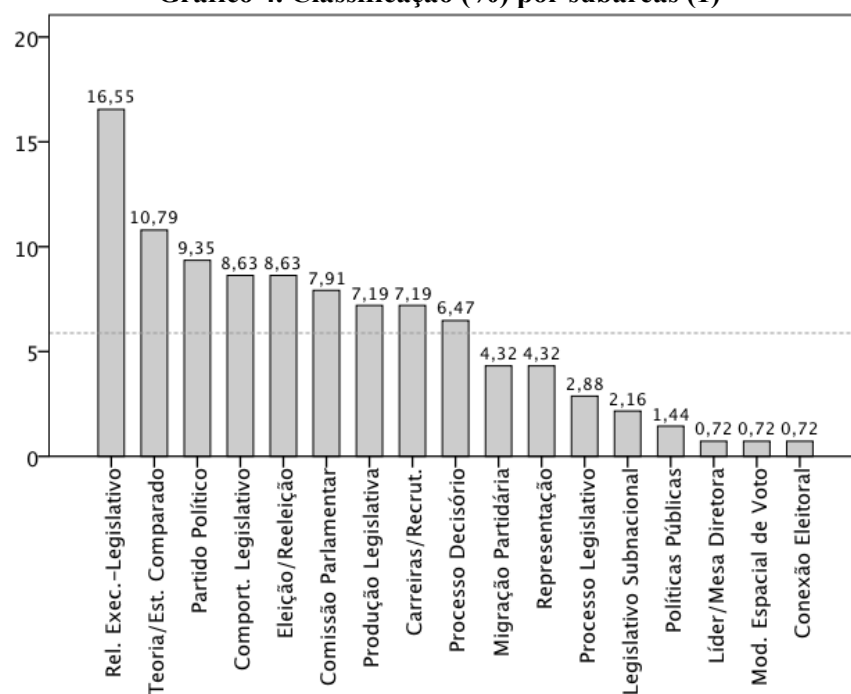
¹⁷Na seção de Anexos desse trabalho (ANEXO II) apresentamos as palavras-chave separadas por ordem de ocorrência. Para leitores e pesquisadores interessados no banco de dados completo sobre a revisão sistemática de literatura, acessar o *The Institute for Quantitative Social Science* (IQSS/Harvard University) em: <http://dx.doi.org/10.7910/DVN/25551>

¹⁸O somatório das frequências, bem como os percentuais, ultrapassa o número de artigos catalogados por essa pesquisa (139), uma vez que alguns desenhos de pesquisa analisam mais de uma instituição.

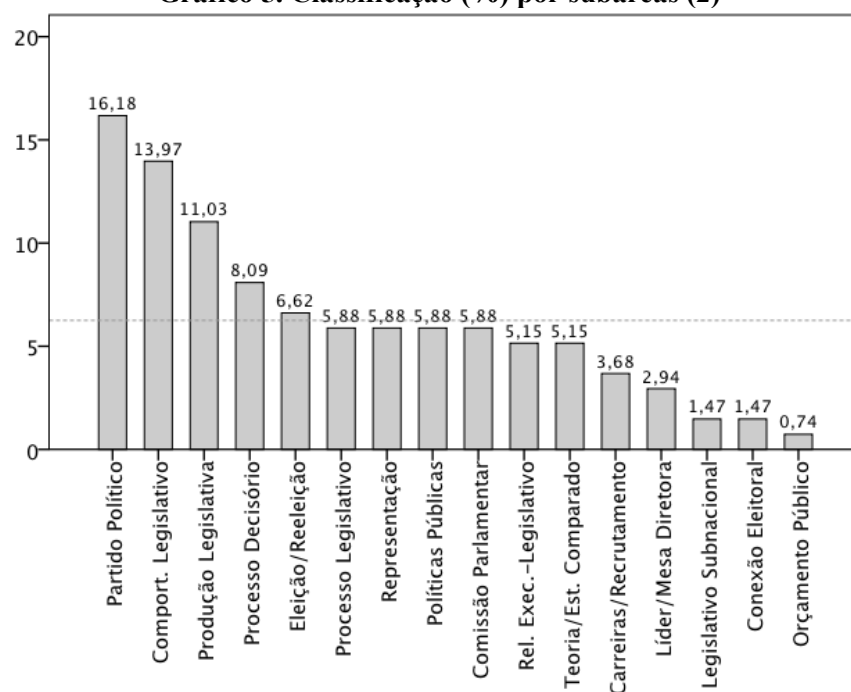
Lima Júnior (1983) é quem primeiro se refere à necessidade de considerar o Brasil como um conjunto de unidades federadas e que isso exige esforço por parte dos pesquisadores em estudar essas unidades. Mas só em 1994, por iniciativa de Limongi (1994), que é publicado no Brasil o primeiro artigo sobre estudos legislativo. Mais tarde, Santos (2001) organizou um livro sobre o poder legislativo subnacional. Em seguida Inácio e Rennó (2009) organizaram uma obra sobre legislativo brasileiro em perspectiva comparada, onde apenas dois artigos fazem referência a legislativos subnacionais. Por sua vez, Anastasia e Inácio (2010), questionam a carência de estudos legislativos referente à arena subnacional. Passadas três décadas desde o primeiro trabalho, nossos achados corroboram as recomendações de Lima Júnior (1983) e Tomio e Ricci (2012), ao atestarem que estudos sobre assembleias legislativas estaduais ainda apresentam uma literatura com restrições. As análises evidenciam que os pesquisadores em Ciência Política no Brasil ainda possuem uma agenda de pesquisa inexplorada sobre estudos legislativos subnacionais.

Quanto à variável *estudo* (empírico/teórico), 78,42% dos *papers* publicados foram classificados como trabalhos empíricos. Isso quer dizer, ainda que de forma superficial, que a agenda de pesquisa em Ciência Política sobre estudos legislativos tem dedicado mais esforços em trabalhar com dados observacionais. Não estamos querendo dizer com isso que trabalhos teóricos (21,58% dos casos) não sejam importantes para o avanço da ciência, muito pelo contrário, eles funcionam como fonte de discussão sobre os problemas/agendas de pesquisa e tem realizado um importante papel para o esclarecimento de teorias. Por sua vez, a maior vantagem de estudos empíricos é exatamente a capacidade de fazer análises baseadas em experiências do mundo real, tentando compreender e inferir leis sobre os problemas levantados (SOARES, 2006).

A seguir, analisaremos as subáreas de classificação. Classificamos cada artigo analisado em duas subáreas dos estudos legislativos afim de não limitar a sua dimensão teórico-analítica. A classificação seguiu basicamente o modelo proposto por Inácio e Rennó (2009). O critério de classificação baseou-se (1) na definição das *palavras-chave* apresentadas pelo(s) autor(es); (2) referência à subárea no *título do trabalho*, (b) *resumo* ou (c) *introdução* e, por fim, quando os critérios anteriores não davam possibilidade de classificação, (3) foi feita análise mais aprofundada a depender da *expertise* do autor, estabelecendo comparações com outros *papers* que apresentassem desenhos de pesquisa semelhantes. Os gráficos abaixo apresentam os resultados referentes às subáreas de concentração das publicações em estudos legislativos.

Gráfico 4. Classificação (%) por subáreas (1)

Fonte: elaboração do autor (2013).

Gráfico 5. Classificação (%) por subáreas (2)

Fonte: elaboração do autor (2013).

No *Gráfico 4* a média de 5,88% e no *Gráfico 5* foi 6,25%. Em termos comparados isso quer dizer que, na primeira análise, a subárea *Relação Executivo-Legislativo* é praticamente três

vezes á média, ou seja, 16,18% dos 139 artigos catalogados se preocupam em fazer análises nessa subárea. O *Gráfico 5* descreve que a segunda subárea de maior interesse é *Partidos Políticos* (16,18%). Esses achados corroboram a pesquisa de Inácio e Rennó (2009), onde *Partidos Políticos* e *Relação Executivo-Legislativo* representam 22% e 17% da agenda de pesquisa em Ciência Política, considerando 430 itens¹⁹. Os dados indicam o *Legislativo Subnacional* é a quinta e terceira subárea, respectivamente, menos analisada pelos estudos legislativos. A tabela abaixo sumariza uma melhor compreensão de classificação cruzada das subáreas.

Tabela 10. Frequência da Classificação cruzada das subáreas

Subáreas	Partidos Políticos	Eleição/Reeleição	Rel. Exec.-Legislativo	Carreiras/Recrutamento	Processo Decisório	Comport. Legislativo	Produção Legislativa	Orçamento Público	Processo Legislativo	Conexão Eleitoral	Comissão Parlamentar	Legislativo Subnacional	Líder/Mesa Diretora	Políticas Públicas	Teoria/Estudo Comparado	Representação	TOTAL
Representação	1	1				1	2							1			6
Teoria/Estudo Comparado		1		1	2	4			2						1	1	12
Políticas Públicas									1		1						2
Líder/Mesa Diretora	1																1
Modelo Espacial de Voto						1											1
Legislativo Subnacional											2			1			3
Comissão Parlamentar	1	1	1		2		2		1							3	11
Conexão Eleitoral							1										1
Processo Legislativo					1	1	2										4
Migração Partidária	5										1						6
Produção Legislativa	3		3	1					1					2			10
Comport. Legislativo		1			2		1	1	1			1	1	1		1	12
Processo Decisório		1	2			2	1		1		1			1			9
Carreiras/Recrutamento	4	3				1							2				10
Rel. Exec.-Legislativo	3				4	4	4		1		1			1	5		23
Eleição/Reeleição	2		1	2		1	2			1				1		2	12
Partidos Políticos		1		1		4				1	2	1	1		1	1	13
TOTAL	22	9	7	5	11	19	15	1	8	2	8	2	4	8	7	8	139

Fonte: elaboração do autor (2013).

¹⁹ Os autores informam tem catalogado 430 itens distribuídos entre artigos em periódicos, livros/capítulos, dissertações e teses.

Considerando as subáreas nos estudos legislativos, percebemos que mesmo a maior ocorrência de classificação cruzada diz respeito (5 artigos) aos estudos que se preocupam em analisar *Migração Partidária x Partidos Políticos* e *Relação Executivo-Legislativo x Teoria/Estudo Comparado*. Outros cruzamentos que merecem destaques são aqueles que se referem a *Relação Executivo-Legislativo com Produção Legislativa, Comportamento Legislativo e Processo Decisório* (4 trabalhos cada cruzamento). Por sua vez, os artigos sobre *Legislativo Subnacional* apresentaram as seguintes ocorrências de cruzamentos: *Comissão Parlamentar* (2 casos) (ROCHA e COSTA, 2012; PRAÇA, 2012), *Políticas Públicas* (D'ÁVILA FILHO, LIMA e JORGE, 2012), *Comportamento Legislativo* (FELISBINO e KERBAUY, 2013) e *Partidos Políticos* (CARREIRÃO e PERONDI, 2009) um caso cada. Em termos práticos, isso quer dizer que essa agenda de pesquisa sobre estudos legislativos subnacionais além de ter começado muito recentemente sua tarefa de exploração ainda é muito pouco explorada.

1.6 Considerações Finais

Este capítulo tem como objetivo responder à questão levantada em seu título: *o que é que os estudos legislativos tem?* Em outros termos, com que tem se preocupado em estudar/analisar os pesquisadores que publicam sobre estudos legislativos em periódicos brasileiros? A motivação é justificar a escolha do objeto de estudo dessa tese: produção legislativa vs responsividade. Ou seja, por que fazer uma tese que analisa produção legislativa subnacional (Estados) e ao mesmo tempo correlacione essa grande área de estudos com a capacidade dos legisladores em produzir leis que atendam aos interesses e demandas sociais?

Analisamos aqui unicamente artigos científicos em função de uma justificativa ímpar: a publicação desse tipo de produção acadêmica implica em (1) maior rigor metodológico, uma vez que o trabalho (2) recebe avaliação de pareceristas sem tomar conhecimento do autor (*double blind*), (3) assegurando maior imparcialidade e neutralidade na atividade de revisão. Esses elementos são importantes para uma neutralidade axiológica no fazer ciência.

Do ponto de vista metodológico, adotamos uma metodologia de revisão sistemática de literatura para a construção de um banco de dados que pudesse categorizar informações em dados numéricos. O recorte temporal foi estabelecido desde a primeira publicação nessa área do

conhecimento, 1994 até 2013, considerando todas as revistas que publicam trabalhos na área de Ciência Política. Os dados foram analisados com o uso de estatística descritiva.

Os resultados apontam sumariamente que dos 139 artigos encontrados, a média de publicação anual é de 4,24 artigos. O ano em que essa área de estudos conseguiu maior número de publicações foi 2012 (29 *papers*). Se analisados do ponto de vista da qualidade do periódico (*Qualis*), 37,4% de toda publicação se encontra em revistas *Qualis A1*, seguido de 18,9% em revistas *Qualis B3* – esse fenômeno se explica pelo fato de, pelo menos, três periódicos especializados na área de estudos legislativos pertencerem a essa classificação.

Na dimensão análise da qualidade dos trabalhos, mesmo 87,1% desses trabalhos terem apresentados *resumos*, apenas 19 trabalhos (13,7%) foram capazes de explicitar suas questões de pesquisa. Não menos importante, em 26,6% (37 artigos) desses trabalhos, seus autores sonegaram o *objetivo geral* do *resumo* ou *introdução*, de tal forma que não foi possível, a partir de uma leitura, sequer inferir sobre o que seria o objetivo geral do trabalho publicado. Em relação aos procedimentos metodológicos, os resultados são ainda menos recomendados, apenas 23 artigos fizeram, de alguma forma, esse tipo de descrição.

Considerando variáveis mais substantivas, 78,4% dos casos analisados foram realizados com base em dados empírico. A respeito das instituições que foram tomadas como objeto de estudo, 61,9% dos trabalhos computados fizeram suas análises sobre a Câmara dos Deputados, enquanto 16,5% (16 casos) se preocuparam, em alguma medida, em analisar ou fazer ou fazer observações sobre o *Legislativo Subnacional*. Talvez essa seja a informação mais importante dessa capítulo. Nossos achados apontam que 16,55% do que foi pesquisado se preocupa em estudar *Relações Executivo-Legislativo*, sinalizando que esse é o tema mais pesquisado na agenda dos estudos legislativos, seguido *Partidos Políticos* (16,8%), *Comportamento Legislativo* (13,97%) e *Produção Legislativa* (11,03%). No entanto, registramos apenas cinco (05) trabalhos voltados para analisar o *Legislativo Subnacional*. Desses cinco, apenas um, no nível municipal, faz referência direta ao nosso tema de interesse: *políticas públicas e produção legislativa*.

Esperamos dessa forma justificar a escolha pelo nosso objeto de estudo, dada a “avenida metodológica” e de análise que ainda se encontra aberta para a realização de pesquisa que correlacione a produção legislativa com a preocupação do legislador em atender demandas sociais.

Capítulo II

CONEXÕES AUSENTES

Responsividade, Formulação de Políticas Públicas e Poder Legislativo

Resumo

Este capítulo tem por objetivo discutir questões de caráter teórico e conceitual afim de contribuir com o debate sobre responsividade democrática. Metodologicamente fizemos uma revisão narrativo-literária, destacando os principais achados da literatura acerca dos temas: responsividade, formulação de políticas públicas e Poder Legislativo. Nossos principais achados apontam que: (1) a literatura é consensual em relação ao conceito de representatividade; (2) responsividade tem sido conceituada, mas não é comumente utilizada como variável dependente dos estudos legislativos em democracias contemporâneas; e (3) a literatura defende que, essencialmente, cabe ao Poder Legislativo atuar de forma mais responsiva aos interesses e demandas sociais.

Palavras-chave: 1. Ciência Política; 2. Responsividade; 3. Demandas Sociais e Políticas Públicas. 4. Poder Legislativo.

Abstract

This chapter aims to discuss issues of a theoretical and conceptual order to contribute to democratic about debate responsiveness. Methodologically together a narrative-literary review, highlighting key findings from the literature on the themes: responsiveness, policymaking and Legislative Power. Our main findings show that: (1) literature is consensus regarding the concept of representativeness; (2) responsiveness has been conceptualized, but is not commonly used as a dependent variable of legislative studies in contemporary democracies; and (3) the literature argues that, essentially, it is for the Legislature to act more responsive to the interests and social demands.

Keywords: 1. Political Science; 2. Responsiveness; 3. Social and Public Policy demands; 4. Legislature.

2.1 Introdução

Assembleias Legislativas brasileiras refletem as necessidades sociais da maioria dos cidadãos? Dito de forma contextualizada, considere o país onde os partidos políticos são formalmente estabelecidos, onde o princípio democrático deveria ser um guia básico da governabilidade, onde o poder instituído se divide em três poderes formais (Executivo, Legislativo e Judiciário), onde a liberdade de expressão é assegurada a todos mediante os ditames legais e onde os Estados federados obedecem às mesmas leis instituídas, mesmo diante de passados e realidades diferentes. Considere esse arranjo institucional na arena subnacional, nas Unidades da Federação, onde as escolhas por políticas públicas passam pela decisão institucionaliza das casas legislativas – deputados estaduais²⁰. Melhor compreendido o cenário, vale retomar a pergunta: deputados estaduais produzem leis que atendem às demandas cidadãos? Ou, na prática, o Poder Legislativo cumpre seu papel de responsivo às demandas sociais, afim de atenuar os problemas sociais?

Não sem razão, alguns autores tem considerado que a legitimidade do sistema político nas democracias contemporâneas funda-se no mecanismo de escolha dos representantes pelos representados (STOKES, 1996; PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999; ARATO, 2002; MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006). Nesse sentido, o modelo de governo criado se legitima pela capacidade dos representantes em transformar as necessidades coletivas dos cidadãos em políticas públicas.

Questões dessa natureza são centrais na discussão sobre qualidade democrática dos países e, por consequência, das suas instituições (POWEL, 2004; MAINWARING, 2006). Depois de superada a transição democrática no Brasil (ANASTASIA, CASTRO e NUNES, 2007), a questão hoje se fundamenta mais na preocupação com o funcionamento do modelo democrático a as formas como ele atender aos interesses populares de forma mais ampliada. Para Easton (1965), os sistemas políticos representativos são máquinas capazes de transformar insumos em produtos, entendendo os insumos como as demandas sociais e os produtos devendo ser os frutos oriundos das políticas públicas criadas pelos atores políticos – ou, para os propósitos dessa tese, os produtos são os projetos de lei criados pelos deputados estaduais com fins a atender demandas

²⁰Não desconsideramos aqui as relações estabelecidas entre poder Executivo e Legislativo, mas tomamos por princípio que a elaboração das leis, que são convertidas em políticas públicas, é prerrogativa do Poder Legislativo (PARANHOS, 2009).

sociais.

O objetivo desse capítulo é discutir e conceituar os temas que envolvem essas questões, fornecendo subsídio teórico para a compreensão da variável dependente dessa tese, ou seja, se há conexão entre a produção legislativa na esfera subnacional e as demandas sociais das realidades dos Estados. Metodologicamente, o que faremos é uma revisão narrativa-literária, estabelecendo os marcos teóricos da literatura acerca de (1) *responsividade*, (2) demandas sociais e políticas públicas e (3) o papel do Poder Legislativo em relação a esses temas.

Afim de atender ao desenho de pesquisa, esse capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira parte discutiremos o conceito de responsividade democrática em Ciência Política, com o foco na delimitação conceitual. Na segunda parte expomos as noções centrais sobre demandas sociais e políticas públicas, estabelecendo os conceitos, os seus mecanismos de escolhas e construção. Na terceira sessão trataremos do papel dos legisladores, mais especificamente o Poder Legislativo subnacional (deputados estaduais) e a responsabilidade institucional com a produção de leis e agenda política que se conecte com os representados. A última parte sumariza as principais considerações dessa discussão.

2.2 Responsividade

A agenda política dos representantes coincide com os interesses dos cidadãos? Essa questão parece ser a chave fundamental para a discussão em Ciência Política sobre o conceito de responsividade. A saber, aqueles que alcançaram os postos políticos pela via das eleições, e que lhes são asseguradas prerrogativas da tomada de decisão sobre a “coisa pública”, possuem interesses coincidentes com os de seus eleitores? Em princípio, essa deveria ser uma questão resolvida no nascedouro, uma vez que os candidatos são eleitos em função das propostas que são apresentadas aos eleitores. Dito de outra forma, eles são escolhidos em função da maior preferência dos eleitores (TSEBELIS, 1998; DOWNS, 1999) e, portanto, a implementação de suas agendas políticas atenderiam as escolhas dos eleitores, satisfazendo os princípios da responsividade democrática.

Mas esse tema não se compreende de forma tão simples, cabe iniciar a análise pelo debate acerca de democracia, cujo conceito exige a noção mínima de *accountability*²¹. Esse termo, assim como a *representatividade*, se expressa com uma versão mais restrita e uma mais ampla. A primeira versão é a eleitoral, e por sua vez exige duas dimensões: (1) *responsividade* e (2) *responsabilização*. Esta sessão se preocupa em apresentar a conceituação e debate acerca da primeira dimensão da *accountability*: responsividade.

De forma sintética, responsividade existe quando os representantes atuam em favor dos interesses dos representados. Por responsabilização dizemos que os agentes públicos são obrigados a adotar o comportamento de responsividade. A relação pode ser entendida por um modelo de *principal-agente*²², onde existe hierarquia entre os atores envolvidos, cabendo inclusive a destituição de um pelo outro (MANIN *et al.*, 2006). Em termos mais práticos, o representante (agente) é obrigado a defender os interesses dos representados (principal). Em geral, há uma delegação no sentido principal-agente e uma *accountability* em direção oposta (MORENO *et al.*, 2003).

Todavia, o exercício da *accountability* não é tão fácil. O fato das eleições serem intermitentes, além de haver uma assimetria de informação entre os atores, dificulta o exercício de responsividade e de responsabilização. Como afirma Mansbridge (2003), o problema para o *principal* é manter o controle sobre o agente. O eleitor tem apenas uma oportunidade para julgar seu agente após um longo período e uma série de ações dele. Mais especificamente, nem sempre é claro para o representante o que sua *constituency* deseja (MORENO *et al.*, 2003). Do mesmo modo, não é fácil para o eleitorado avaliar se seu representante está agindo em seu favor. Este modelo supõe que este desejo existe e que ele é unitário dentre os indivíduos que depositam seu voto na mesma pessoa. Do contrário, gera-se ainda o impasse de a quem ou a que ser responsivo.

²¹ Representa a responsabilidade de uma pessoa ou organização responder perante outra pessoa ou organização. Envolve, portanto, duas partes: a primeira que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos públicos, implicando na obrigação do agente público em prestar contas de suas ações (ARATO, 2002; CAMPOS, 1999; KENNEY, 2003; MARIA, 2010; MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013; MIGUEL, 2005; O'DONNELL, 1998; RODRIGUEES, 2012).

²² A relação *agente-principal* se estabelece como uma parte dotada do poder de decisão, enquanto outra é responsável pela implementação daquela decisão. As relações entre eleitores (principal) e políticos eleitos (agente) representam bem esse modelo - os eleitores (poder de voto), atribuem seus poderes (representação) aos agentes (ALCHIAN e DEMSETZ, 1972; CAMPOS, 2009; FEREJOHN e PASQUINO, 2001; JENSEN e MACKLING, 1976; LUPAIA, 2001; POLLACK, 1999).

Adicionalmente, não raro as amarras do jogo político podem criar uma assimetria de percepção. Ou seja, esconder que uma ação aparentemente contrária ao desejo de uma *constituency* constitui-se no melhor a fazer em nome dela. Desta forma, o *enforcement* de certas diretrizes torna-se incerta. A questão é saber se todas as atividades que envolvem o dever dos *public officials* devem ser incluídas em uma ampla visão de *accountability* (MAINWARING e WELNA, 2003). Em síntese, a punição é feita por meio da desaprovação eleitoral, de outra forma, a relação de representação dos interesses públicos, ainda durante o período em que os atores políticos estão em seus mandatos, se constitui como responsividade.

A discussão acerca de *accountability*, e consequentemente sobre responsividade, está intrinsecamente relacionada ao debate sobre democracia moderna e suas respectivas instituições, mais precisamente, o ceticismo em relação às instituições (ALMOND E VERBA, 1963; PUTNAM, 1995; 2000; DAHL, 1997; POWELL JR., 2004; MORLINO, 2005; O'DONNELL, 2005;). É quase consenso que os representantes não devem ser exclusivamente *accountable* a si próprio. Ainda que a responsividade seja entendida por um viés “mais leve”, ela não chega a ser abolida da argumentação (POWELL JR., 2000). Isto porque, assumir essa posição significaria prescindir da democracia representativa ou admitir uma total particularização da esfera pública.

Decididamente, o debate sobre representação e *accountability* respeitam o marco normativo da democracia no momento em que exige, em todas as suas versões, uma responsividade do representante frente ao representado. Ainda que não haja um conjunto de instruções a serem seguidas pelo primeiro, constitui seu dever ser uma voz em nome dos interesses do segundo. Logo, o que pode ser flexibilizado é a forma como os interesses se apresentam para serem representados, mas não a obrigatoriedade da representação. Segundo Powell,

A responsividade ocorre quando o processo democrático induz o governo a formar e implementar políticas públicas que os cidadãos desejam. Uma democracia é considerada de alta qualidade quando o processo cumpre este papel consistentemente (POWELL JR., 2004; 62).

As instituições é que expressam a forma plena da democracia. Nestes termos, o institucional se orienta pelas garantias institucionais, como leis eleitorais, liberdade de organização e comunicação (DAHL, 1997). Esses elementos são responsáveis pela

caracterização de um governo efetivo, ou seja, o processo democrático não se realiza na tomada das decisões, mas na aplicação dessas. Ainda sobre o papel das instituições, Putnam (2006: 26) adverte que "para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas do seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas". Há um princípio normativo das instituições enquanto modelo de escolha de representantes pelos cidadãos e quanto ao papel responsivo das instituições democráticas.

Em função dessas premissas, Scharpf (1970) argumenta que a responsividade a respeito das preferências dos cidadãos deve estar expressa nos resultados da ação política dos representantes. Quanto mais fortes forem as preferências, tanto maior a possibilidade de aumento da qualidade do modelo democrático (SAWARD, 1994).

Segundo Olson (1999), nem todos os interesses possuem igual oportunidade de serem integrados e realizados, reduzindo a possibilidade de que uma oferta garanta todas as preferências existentes. Assim, um partido ou grupo que se sagra vitorioso em um processo eleitoral só pode representar a oferta que lhe parece a melhor das escolhas, ainda que esta escolha seja em nome dos interesses particulares do grupo ou partido. A responsividade, nesse caso, é mitigada em nome dos interesses da minoria dirigente, reduzindo a dimensão qualidade da democracia na medida em que restringe as mudanças em nome dos interesses mais gerais da sociedade.

Responsividade, até aqui se refere a orientar preferências e estratégias, mesmo que a primeira não corresponda à segunda. Lauth (2013) questiona quando a responsividade é mais assegurada, se quando as estratégias são aplicadas e se tornam infrutíferas, ou quando as metas são alcançadas, mesmo que seja por estratégias não preferidas? Para o autor, esse tipo de divergência exime da responsividade a função de exercer peso explicativo aos desempenho das democracias. Onde a responsividade não fosse satisfeita, um grau mais elevado de responsabilidade por parte da tomada de decisão pública poderia contrabalancear essa possível tensão entre as escolhas. Segundo Lauth (2013),

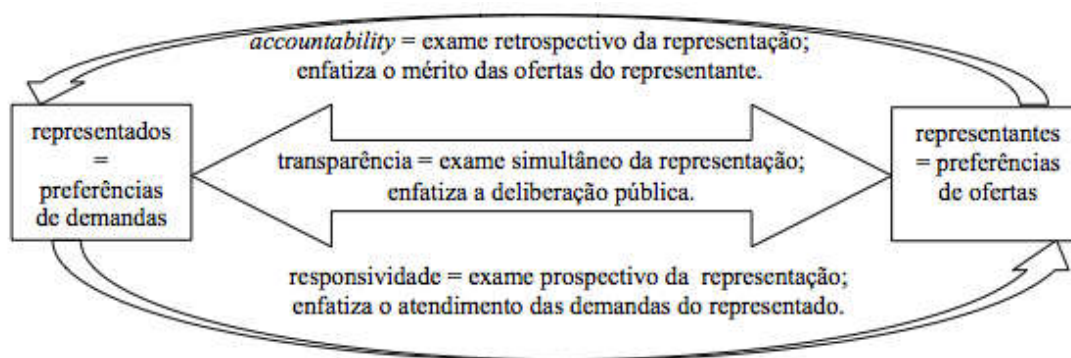
Além do mais, o estabelecimento da responsividade por si só não garante a racionalidade das decisões. Uma democracia não pode garantir sempre soluções razoáveis. Entretanto, através de um melhoramento qualitativo nos procedimentos, a racionalidade das decisões pode ser melhorada, como é o tema de discussão dentro do contexto de modelos de democracia deliberativa. De

fato, se as democracias são capazes de produzir soluções irracionais, o juízo do desempenho (sócio-econômico) não é apropriado como critério de classificação dos regimes. Regimes autoritários podem considerar úteis as decisões para desenvolvimento de um país. Em certas instâncias, inclusive os regimes autoritários buscam alcançar isto, junto com a fundação ideológica do regime, a geração de outputs promove uma importante forma de melhorar sua legitimidade (LAUTH, 2013: 132).

Ainda que do ponto de vista normativo a responsividade seja a capacidade do representante em se sensibilizar com as demandas sociais e, através de sua ação efetiva como tomador de decisão e fazedor de políticas públicas, ele se sinta na obrigação de implementar essas políticas em nome das preferências do povo, cabe uma provocação: e quando as preferências estiverem distantes dos princípios democráticos mais básicos? Nestes termos, a mais apropriada solução à questão parece ser estender os limites claros da democracia aos limites da responsividade, não sendo possível atender a todas as preferências e sim julgar aquelas que se encontram dentro dos marcos possíveis do modelo democrático.

Segundo Pederiva (2012; 62), as “três diferentes espécies de responsividade democrática - responsividade, transparência e *accountability* – apontam para especificações decorrentes de circunstâncias temporais...” voltadas para o controle da representação política. Discordamos dessa sistematização por dois motivos básicos: (1) porque aqui responsividade é entendida como uma das espécies de *accountability* e não o contrário, e (2) porque o autor embute responsividade dentre de responsividade democrática, o que torna incongruente com a literatura e com o encadeamento lógico do sistema. No entanto, concordamos com o esquema apresentado na figura abaixo.

Figura 2. Responsividade, transparência e *accountability* de políticas públicas



Fonte: Pederiva (2012).

A figura apresenta dois principais atores: representantes e representados. Nas palavras do autor, “a ruptura da responsividade acontece pela diferenciação entre as preferências e de demandas dos representantes e dos representados” (PEDERIVA, 2012; 64). Representantes tomam decisões em função de elementos que lhe tragam retornos maiores que os custos, enquanto os representados agregam preferências em nome das demandas mais emergenciais e que devem ser expressas em forma de políticas públicas.

Do ponto de vista mais amplo, Lijphart (2003), defende que a responsividade representa o ideal em que todos os regimes democráticos deveriam se inspirar. Não sem razão, do ponto de vista empírico, responsividade, transparência e *accountability* são preocupações inerentes aos modelos democráticos. A ampliação do acesso a informação pública é fundamental para a redução da assimetria e a deliberação sobre a decisão pública. Esse tipo de comportamento por parte do agente público (ator político e/ou organização), não só se constitui como elementos mais elementares da democracia, como visa assegurar que as demandas sociais sejam representadas em forma da ação política de legisladores (DOUGLAS, 1998). A transparência de informações contribui significativamente para a maior fiscalização por parte dos cidadãos e força os políticos a produzirem políticas públicas de maior apelo social.

Para Arrow (1963), a transparência é a via da realização do bem comum para as sociedades e, nesse sentido, os benefícios da transparência recaem sobre a responsividade enquanto conexão entre agente público e cidadão. Ao assumirmos a definição de Dahl (1997: 25), de que a democracia tem como característica principal a “contínua responsividade dos governos às preferências dos seus cidadãos”, o produto das políticas públicas produzidas pelos representantes deve estar em contínua avaliação pelos cidadãos – essa prática é configurada como a dimensão da fiscalização da responsividade. A expressão dessa lógica também deve estar presente quando o Poder Legislativo assume o caráter fiscalizador junto ao Poder Executivo.

Przeworski (1996) segue essa mesma linha ao afirmar que “governos são responsivos quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que não agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados” (PRZEWORSKI, 1996: 26). Assim, responsividade assume de um lado a característica dos representantes em

atender os interesses dos cidadãos e do outro a possibilidade do princípio da fiscalização do principal sobre o agente.

Até aqui a literatura analisada tem sido convergente em relação ao papel da responsividade como sendo a prática exercida por um governo ou parlamentares que busca ouvir as demandas sociais e dar respostas a elas. No entanto, podemos dizer que os governos ou parlamentares podem ser *accountables*, ao optarem por fazer propostas de políticas públicas, executá-las e apresentar os resultados aos cidadãos ou dizemos que são *responsivos*, cuja prática de escolha e execução das políticas públicas são realizadas inicialmente a partir das demandas da sociedade, no sentido de dar resposta aos interesses dos cidadãos. Stokes (1997), de uma maneira geral, concorda com essas premissas ao defender que o governante responsivo seria aquele que obedeceria aos desejos e determinações dos cidadãos. Quanto a essa característica do agente atender aos interesses do principal, parece ser uma questão resolvida dentro do debate sobre responsividade, mas quero chamar atenção para o caráter da *fiscalização* que não assume espaço de igualdade dentro desse debate.

Não defendemos aqui que a fiscalização seja relegada ao esquecimento teórico da literatura sobre responsividade, mas inegavelmente está posta como coadjuvante dentro desse discussão ou parece estar mais presente quando a discussão acerca de democracia versa sobre o conceito de *accountability*. Ou seja, os estudos que lidam com esses temas tratam de forma *en passant* a dimensão fiscalização como pertencente ao conceito de responsividade, atribuindo essa prática muito mais aos propósitos do controle feito de maneira vertical ou horizontal da *accountability*. No entanto, não há porque confundir *accountability* com responsividade. A primeira se expressa pela sanção dos governados aos governantes em períodos eleitorais, onde eleitores podem punir aqueles candidatos que apresentaram desempenhos insatisfatórios no exercício dos mandatos. Por sua vez, responsividade se traduz na capacidade dos representantes em atender às vontades dos representados através de políticas públicas (FAREJOHN, 1997; MIGUEL, 2010).

Sobre o tema fiscalização, vale ressaltar que a assimetria de informação deve ser considerada como uma variável explicativa para essa dimensão, uma vez que os cidadãos podem não dispor de informações suficientes sobre as práticas dos legisladores e Poder Executivo. Ou na relação Executivo-Legislativo, o Poder Legislativo também pode ter sua atuação de

fiscalizador sobre o Gabinete Executivo comprometida pela dificuldade de obtenção de informações e dados para mensurar o cumprimento dos deveres e dos resultados propostos.

Autores como Okerson (1989), Dunn (1999) e Keohane (2002) corroboram nossa crítica ao atribuir a fiscalização e controle ao conceito de *accountability*, admitindo que a abrangência dessa ação inclui a capacidade de sanção aos agentes públicos. Para esses autores, responsividade também está inserida dentro da *accountability*, mas divide espaço com a capacidade de o agente fiscalizador exigir do governante justificativa de seus atos, imputando-lhe ou não algum tipo de sanção. O esperado seria que tanto *accountability* quanto responsividade apresentassem uma dimensão de fiscalização. À primeira o controle seria realizado por meio dos mecanismos eleitorais e à segunda seria feito perante a tomada de decisão por parte dos governantes.

Nesse ponto, precisamos fazer uma reflexão teórica de fundamental importância para o conceito de responsividade ou, de forma elementar, talvez já tenho encontrado conceituação dentro da literatura em Ciência Política. Falamos da possibilidade da responsividade não ser apenas a vontade dos representados nas ações dos representantes, mas da ação dos representantes significar a real demanda social dos representados. Dito de forma mais intuitiva, se considerarmos que responsividade é a expressão dos cidadãos traduzida em forma de políticas públicas pelos atores políticos, estaremos condicionando a responsividade a uma ação que pode representar em determinados momentos uma tragédia social e não uma busca pelo bem comum, visto que a maioria pode não optar ou desejar o *lhe* seja melhor socialmente.

Tomemos como exemplo o cenário em que os cidadãos podem desejar, em consulta pública (*survey*) contratada pelos vereadores de uma cidade hipotética, a construção de uma área comum de lazer. Mas a construção do parque de lazer poderia trazer danos irreparáveis ao lençol freático que abastece de água os reservatórios da cidade. Ao atender às vontades dos cidadãos, os agentes públicos estariam direcionando a agenda política para a maximização das preferências da sociedade e ao que aponta a teoria, agindo de forma responsiva.

Vamos considerar outro exemplo mais relacionado a essa tese. Imagine um dado Estado cujos índices relacionados à violência tenham crescido de forma exponencial nos últimos anos e

a população utiliza canais de acesso²³ aos poderes Executivo e Legislativo no sentido pressionar pela ação pública para que sejam reduzidas as taxas de roubo, homicídios, assaltos etc. De um lado os estudos sobre violência urbana apontam que a maneira mais eficaz, a médio e longo prazo, seja o investimento em Educação e geração de emprego, mas a população tem cobrado dos representantes que se aumente o efetivo policial dotado de armamento cada vez mais ostensivo. Por sua vez, deputados estaduais e governador podem realizar concurso público e responder à demanda das vontades da sociedade – essa ação, segundo a literatura é compreendida como responsividade.

Ainda que esteja completamente ausente da literatura em Ciência Política sobre responsividade, compreendemos aqui que o governo mais responsivo seja aquele que busque outras soluções para o lazer coletivo da cidade e aquele que opte por investir mais em Educação e geração de emprego, tomando como referência nossos exemplos acima. Dito de forma mais sistematizada, responsividade deveria se traduzir nas demandas sociais percebidas e/ou reportadas aos representantes políticos e não no conjunto das vontades dos cidadãos. A solução pública das demandas sociais se relacionam e se aproximam mais do bem comum, do que os desejos expressos pelos cidadãos, que podem incorrer em políticas públicas ineficazes, desnecessárias ou desastrosas, ainda que não seja essa a visão dos cidadãos médios

Para além do objeto de estudo dessa tese, defendemos aqui a perspectiva ampliada de responsividade democrática com o princípio da fiscalização Poder Legislativo sobre o Executivo e a compreensão de que a ação responsiva deve atender às demandas e não às vontades dos cidadãos.

Sem esgotar o debate, o conceito de responsividade aqui nessa tese assume um caráter mais operacionalizável ao considerarmos a ação efetiva dos agentes públicos. Podemos traduzi-lo na noção de formulação e execução de políticas públicas que representem a preferência da maioria dos cidadãos. Pensando nessa dimensão mais empírica, retomamos o conceito de representação que, segundo Eulau e Karps (1977), requer quatro variações de responsividade:

²³ Grupos de pressão como sindicatos, associações, ONGs ou mesmo reuniões extraordinárias na casa legislativa com representantes da sociedade civil organizada, além da atuação dos formadores de opinião e oposição através da imprensa.

- (1) *responsividade simbólica* – expressa em forma de manifestações ideológicas, tais como atos comemorativos ou audiências com os mesmo fim ou, ainda, honrarias concedidas a pessoas físicas ou jurídicas pelo Poder Legislativo;
- (2) *responsividade de serviços* – expressa pelas ações de prestação de informações à sociedade, realizada pelos representantes públicos através de discursos dos parlamentares;
- (3) *responsividade alocativa* – expressa através da troca direta ou indireta de recursos financeiros ou direcionamento da máquina pública para favorecer interesses de particulares (*pork barrel*²⁴);
- (4) *responsividade das políticas públicas* – expressa pela ação dos atores políticos na formulação e execução de políticas públicas de interesses coletivos.

Para os propósitos dessa tese, nos preocuparemos com conceituação de responsividade *das políticas públicas*, uma vez que esta dimensão permite observação empírica expressa na forma de produção legislativa, se configurando como a dimensão mais evidente (MILLER e STOKES, 1963; EULAU e KARPS, 1977) e um dos atributos essenciais dos governos representativos (POWELL JR., 2005). Uma boa compreensão dessa dimensão é pensar a importância da conexão entre atividades dos parlamentares e as preferências dos representados. De um lado, para que haja formulação e execução de políticas públicas que representem interesses mais abrangentes, é preciso que também existam políticos mais responsivos. Responsividade, nestes termos, implica em reciprocidade entre demandas sociais e as políticas públicas efetivadas pelos atores políticos (ACHEN, 1978).

A próxima sessão discute teoricamente como são definidas políticas públicas e tomadas de decisão em função das preferências amplas e coletivas e das preferências restritivas e particularistas.

2.3 Como são preferidas as preferências?

Depois de estabelecidos o conceito de responsividade, bem como suas aproximações e distanciamentos teóricos e empíricos dentro do debate sobre modelos democráticos, cabe aqui uma superficial diferenciação em relação a representatividade (que, essencialmente, se relaciona à proporcionalidade entre representados e representantes escolhidos no processo eleitoral) e responsividade (entendida como uma das dimensões da *accountability*, indicando que deva

²⁴Para leitores interessados sobre o tema ver Ames (1995), Ames, Baker e Rennó (2008), Lancaster (1986) e Lancaster e Patterson (1990).

existir conexão entre as preferências dos representantes e as preferências dos representados: vontade geral, bem comum, demandas sociais, carência de políticas públicas). O próximo passo é descrever como são definidas as agendas políticas e, conseqüentemente, como são formuladas as políticas públicas através da ação efetiva dos governos e legisladores.

Esse debate passa pela noção da racionalidade do ator político, definido “(...) pelo critério de que eles têm interesse privado no resultado das escolhas públicas e, assim, atuam levando em conta o máximo de votos (ou apoio político) que tal resultado lhes possa trazer (MONTEIRO, 2007: 43). Ao optar por determinadas políticas públicas em detrimento de outras, o ator político está levando em conta os aspectos distributivos dessas políticas públicas escolhidas. O avanço dessa discussão coloca em cena os partidos políticos, como unificadores de preferências, reduzindo os custos das transações e maximizando os benefícios auferidos por seus membros. Essas premissas atribuem aos partidos políticos a função de solucionar problemas de ação coletiva.

No entanto, os resultados obtidos pela ação dos partidos políticos não implicam em convergência com as vontades dos eleitores, podendo produzir efeitos negativos do ponto de vista social ou contrário à agregação de preferências dos cidadãos (ORTIZ e ISAACHAROFF, 1999). Por agregação de preferências devemos considerar que há uma dada responsabilização por parte dos governos em nome dos pressupostos de responsividade (POWELL JR., 2005). Esse processo é definido em dois estágios. O primeiro diz respeito a como os eleitores associam suas vontades a candidatos que apresentam maiores chances de satisfazer essas necessidades. Esse debate avança com uma discussão acerca dos sistemas eleitorais ²⁵, considerando o funcionamento do sistema partidário (AMES, BAKER e RENNÓ, 2008).

O estágio seguinte do processo de responsabilização e responsividade se expressa pela agregação de preferências dos agentes públicos (políticos com cargos eletivos) e seus conseqüentes resultados na produção de políticas públicas. O modelo democrático deve ser considerado como variável explicativa no momento de descrever como os atores políticos se comportam em relação à formulação e implementação de suas preferências (POWELL JR., 2005).

²⁵Para uma leitura mais aprofundada sobre sistemas eleitorais ver Lijphart (2003), Nicolau (1991, 2004), Nicolau e Schmitt (1995), Norris (1997, 2003), Samuels (1997).

Vale ressaltar que cabe analisar o último estágio proposto – como os políticos definem suas preferências, ou como preferimos tratar aqui: *como são preferidas as preferências* por parte dos políticos? Nesse sentido, abandonamos a discussão sobre o primeiro estágio e trataremos do tema que versa diretamente sobre nosso objeto de estudo: políticas públicas, demandas sociais preferências e atores políticos.

O primeiro ponto a ser minimamente analisado aqui, diz respeito ao comportamento dos legisladores em relação ao Poder Executivo e à máquina burocrática do Estado dentro sistema político. A literatura sobre esse tema tem sido consensual em afirmar que o Poder Executivo no Brasil exerce controle, em maior ou menor grau, sobre o Poder Legislativo (SANTOS, 2002, 2004, 2010; DINIZ, 2005; LIMA, 2005; PARANHOS, 2009; DOMINGUES, 2010; PEREIRA e MUELLER, 2010). Por sua vez, a ação dos representantes no Poder Legislativo, além de mitigada pela força do “ultrapresidencialismo” é expressa ainda por práticas políticas distributivistas (*pork*), direcionadas para seus colégios eleitorais afim de maximizar os resultados eleitorais (MAINWARING, 1999; SAMUELS, 2003; RICCI, 2003; TOMIO e RICCI, 2012). Essa perspectiva tem atestado também a fragilidade dos partidos políticos no processo decisório. A exceção é Limongi e Figueiredo (2005) que mostram que os partidos políticos exercem influência sobre a agenda do Poder Executivo, principalmente na interlocução de decisões dentro do Poder Legislativo.

O debate reafirma o poder do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório, onde o primeiro pode fazer uso de recursos como a construção de coalizações amplas e majoritárias, o que possibilita maiores chances de seu sucesso na aprovação de leis. Mas essa discussão nos informa sobre a dimensão do estabelecimento dos governos. Na outra ponta, a dimensão do ato de governar implica na relação direta custos-benefícios. Para Alston *et al.* (2009), negociar em nome de estabelecer coalizão de ampla maioria representa baixos custos se comparados aos *pay-offs*. Sem contar que governos ainda possuem instrumentos eficazes para controlar agendas orçamentárias, ou seja, diante da formação de uma ampla coalizão que assegure governabilidade, não implica em abrir mão do controle sobre a gestão dos recursos financeiros para os partidos políticos de sua base de sustentação (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005).

Resta saber como os representantes (parlamentares) agregam suas preferências na formulação de leis e políticas públicas. Primeiro, dada as características do sistema político

brasileiro, não só os parlamentares formulam leis e projetos de políticas públicas, mas os representantes em cargos executivos (prefeitos, governadores e Presidente da República) também possuem essa prerrogativa. A literatura sobre estudos legislativos, mais especificamente sobre produção legislativa, tem descrito e analisado o comportamento do Poder Executivo em enviar projetos de lei à casa legislativa e como o Poder Legislativo tem se comportado na formulação e apreciação desses projetos de leis (LE MOS, 2001; AMORIM NETO e SANTOS, 2002; SANTOS, 2002, 2004; RICCI, 2003; LIMA, 2005; CASTRO, ANASTASIA e NUNES, 2009; PARANHOS, 2009; D'ÁVILA FILHO, LIMA e JORGE, 2012; GOMES, 2012; TOMIO e RICCI, 2012).

No entanto, nossa preocupação agora é entender como os parlamentares influenciam o conteúdo da agenda política legislativa e executiva – essa prática define a qualidade e intensidade da responsividade dos representantes perante as demandas sociais. Uma ressalva merece ser feita acerca de demandas sociais e interesses/preferências dos cidadãos. A primeira se refere essencialmente às carências por políticas públicas em diferentes esferas das sociedades, enquanto que a segunda pode não se relacionar diretamente aos principais problemas sociais, econômicos e estruturais vividos por uma dada sociedade (GRINDLE e THOMAS, 1991; RUA, 1998; MENDES, 2005; ZACKESKI e RODRIGUEZ, 2007).

Retomando o tema central, como os políticos agregam preferências na tomada de decisão pública para consecução de lei e projetos de leis? Vale ressaltar que elementos externos como desvios ilegal de recursos por parte dos representantes, associado à ineficiência e excessiva burocratização da máquina pública implicam em externalidades negativas (BARROS, 1973; McCHESNEY, 1997; GOLDEN e PICCI, 2005). Powell (2007) considera que a responsividade ocorre sob um cenário no qual os governantes programam as políticas que os cidadãos querem. Consideramos que os problemas fundamentais sobre *accountability* vertical e horizontal são acolhidos na esfera das instituições políticas democráticas, na maneira com a qual essas instituições podem proporcionar mecanismos de controle dos representantes. Esses meandros dependem do quadro institucional semelhante daquele oferecido por Dahl (1997) para regimes poliárquicos e que contêm o princípio da responsabilização.

A baixa *accountability*, especialmente a horizontal, gera um cenário de estímulo a fragilidades institucionais nos mecanismos de controle interno e externo, fundamentais para o

melhoramento da administração pública e para a qualidade democrática e, por conseguinte, de combate e redução da corrupção, por exemplo.

A tomada de decisão em nome das preferências, tanto públicas quanto dos representantes, ainda pode ser influenciada por outro mecanismo que atua dentro das casas legislativas e Poder Executivo: o *lobby*. Representantes do legislativo podem exercer um papel bem sucedido de *lobbyistas* (MANCUSO, 2004, 2005), na medida em que o Executivo não prescindia de sua concordância, ainda que isso seja minimamente formal. Nesse sentido, a autoridade legislativa tem o controle sobre a agenda política reduzido, considerando que os parlamentares não alteram as propostas de lei quando efetivamente chegam ao plenário para ser votada. Parlamentares exercem bem o seu papel de *lobbyistas*, atuando nos bastidores, assegurando interesses partidários, de indústrias ou grupos de interesses. Na prática, a atuação parlamentar pode aparentar-se ineficientes e inertes aos olhos de sua representação política e eleitoral, mas serão mais eficientes no que diz respeito à representação dos interesses do *lobby* (AMES, 1995, 2001).

Até agora nossa revisão acerca da agregação de preferências se preocupou em apresentar elementos que se relacionam em maior ou menor grau ao processo pelo qual passa a formulação de leis e políticas públicas, considerando mecanismos como a produção legislativa em si e sua influência por parte do Poder Executivo ou *lobby*, além de elementos intrínsecos ao sistema político como coalizões governativas ou o papel da corrupção e transparência de informações e suas externalidades perante *accountability* e responsividade. No entanto, ainda não foi possível estimar que variáveis podem ser consideradas mais importantes para explicar como os políticos agregam suas preferências, se por habilidade no domínio do processo decisório ou se por força das regras institucionais.

2.3.1 Processos decisórios na formulação da agenda de políticas públicas

Uma vez exposta a perspectiva de como os estudos legislativos tem tratado a questão da agregação de preferências ou como os políticos recebem influências externas e internas ao processo decisório (ROCHA, 2005), essa parte da nossa revisão de literatura se preocupa mais em apresentar três *modelos* que explicam a formulação de agendas de governo e como são feitas as escolhas por políticas públicas.

*Modelo de Múltiplos Fluxos*²⁶ - Esse modelo proposto por Kingdon (2003), foi formulado para analisar políticas públicas de saúde e transporte nos Estados Unidos. A premissa essencial advém da pergunta: *por que determinados problemas sociais se tornam prioritários para as agendas de governos?* Para chegar à resposta o autor define dois estágios na tomada de decisão: (1) *agenda-setting* (formulação da agenda) e (2) *policy formulation* (alternativas possíveis na formulação das políticas públicas).

Em linhas gerais, o modelo foi formatado a partir de entrevistas com funcionários públicos afim de estabelecer os estágios pré-decisórios da tomada de decisão. Diante dos resultados de respostas obtidos, o próximo passo foi a formatação da agenda decisional, expressa por sub-agendas de governo elaboradas a partir das respostas e que podem ou não ser transformadas em políticas públicas.²⁷ Mas se a escolha que aparentemente parecia melhor, não atingir resultados satisfatórios? A solução é moldar as escolhas num novo processo que implica em (1) analisar o problema exposto, (2) viabilizar soluções alternativas e (3) fazer a implementação da nova política pública. Esse novo processo só é possível quando há uma “janela de oportunidade política” que acomode os três estágios ou fluxos (*coupling*) acima, dando possibilidade aos formuladores de políticas públicas e legisladores em mudar a agenda em nome de uma solução mais viável, ou seja, quando eles reconhecem as oportunidades de mudança (PATINELLI, LINS e FARIA, 2001; CAPELLA, 2007).

Esse modelo ainda prevê que a participação de dois grupos exercem influência na tomada de decisão. O primeiro desses grupos é composto pelos *atores visíveis*, aqueles que possuem individual ou de forma compartilhada o poder de tomar a decisão. O segundo grupo é composto pelos *atores invisíveis*, ou seja, notadamente as comunidades que receberão as políticas públicas (KINGDON, 2003).

Esse modelo defende que “ideias” associadas à opinião de especialistas são importantes para a formulação da agenda de políticas públicas de um governo (CAPELLA, 2007). Ainda que essas ideias não sejam inovadoras, elas exercem influência na tomada de decisão (FARIA, 2003).

²⁶*Multiple Stream Model*, proposto por Kingdon (2003)

²⁷Por políticas públicas, Kingdon (2003) considera um processo formado por quatro estágios: (1) definição da agenda de opções; (2) consideração de alternativas para a elaboração das políticas públicas; (3) escolhas que se sobressaem diante das alternativas; e (4) implementação.

Modelo de Advocacy Coalitions – proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1991) como solução à mudança de agenda de governos em momentos de formulação de políticas públicas. O objetivo aqui é analisar a interação entre *decision makers* e cidadãos. Em linhas gerais, as políticas públicas aqui são formulações resultantes da interação entre políticos, burocratas, grupos de pressão e atores sociais. As interações entre os atores onde estivessem sendo implementadas as políticas públicas gerariam coalizões estáveis entre eles, podendo ser manipuladas pelo grupo ou indivíduo que reunisse mais poderes na correlação de força ou consensual. De uma maneira geral, a capacidade de influenciar a agenda do governo depende dos recursos (políticos, financeiros, institucionais etc.) desprendidos por parte das coalizões.

Sabatier e Jenkins-Smith (1991), enumera três mudanças que podem exercer impactos na formulação das *policies*: (1) mudanças socioeconômicas que podem exercer influência sobre a utilização dos recursos por parte das coalizões; (2) mudanças na estrutura do próprio governo que podem alterar a própria agenda; e (3) a influência de outros subsistemas de políticas públicas concorrentes ou não.

Mudanças na agenda de *policies* resultariam de mudanças nos padrões de interação entre coalizões, dentro de subsistemas, gerados por eventos externos e por mudanças em parâmetros relativamente estáveis (DUTRA, 2013). Chamamos atenção aqui para os efeitos da participação e da deliberação de atores sociais e governamentais sob o processo de formação e mudança da agenda de políticas públicas, em contextos caracterizados pelo aprofundamento das relações democráticas e pelo fomento à gestão mais participativa.

As análises de políticas públicas requerem a consideração a atuação de indivíduos e grupos, minimamente organizados do ponto de vista político, afim de se compreender os processos de tomada de decisão pública (LINDBLOM, 1979). Os atores políticos envolvidos no processo buscam influenciar as decisões dos governos com fins e implementação de suas agendas de interesses e preferências junto às agendas do governo (BERRY e BERRY, 2007). Esta capacidade de influenciar varia, por exemplo, em função da capacidade de mobilização dos indivíduos envolvidos no processo, seu poder de influência junto às instâncias deliberativas e condições institucionais destas instâncias (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1991).

*Modelos de Equilíbrio Pontuado*²⁸ - o propósito do modelo criado por Baumgartner e Jones (1993) era criar um mecanismo capaz de analisar momento de estabilidade e de mudanças no processo de formulação de políticas públicas. A questão mais importante aqui é por que determinadas questões/temas se restringem aos especialistas, enquanto outras chegam à agenda governamental? Para Gomide (2008), nesse modelo os processos de formulação de políticas públicas são, essencialmente, caracterizados por períodos de “equilíbrio”, e “pontuados” por períodos de mudança.

Para Baumgartner e Jones (1993), estudos sobre gastos com programas governamentais, onde o processo decisório em políticas públicas é marcado pelo processamento desproporcional da informação, o tipo de decisão detectado é incremental. *Decision makers* apresentariam habilidades reduzidas de reagir às mudanças no ambiente. Reações desproporcionais favorecem o desequilíbrio do sistema por meio de mudanças drásticas e “pontuais” resultantes das mudanças de atenção orientada e da mudança na *imagem da política*. Esse processo se dá pela interação entre *imagens* e as *instituições*, e quando um determinado problema social ganha espaço na agenda do governo, ele ganha e “monopólio da política”.

A quebra de *equilíbrio* e consequente mudanças criam uma nova imagem (*policy image*) de um subsistema de políticas públicas (BAUMGARTNER e JONES, 1993). O desenvolvimento de uma nova imagem acerca de determinada política pública implica no desenvolvimento de um novo contexto institucional capaz de fornecer mecanismos necessários para que determinado problema seja difundido em subsistemas políticos e em seguida direcionado à agenda do governo (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 2007).

Assim, algumas questões/temas ou problemas sociais tendem a permanecer dentro dos subsistemas, formados por comunidades de especialistas, enquanto outras questões/temas ou problemas sociais são inseridos no macrossistema, ganhando destaque nas preferências dos tomadores de decisão pública (FARIA, 2003; CAPELLA, 2007). Os “momentos críticos” estabelecem novas *policy images*, reestruturando o subsistema. As novas ideias e instituições podem permanecer a ponto de criar um novo estado de equilíbrio no subsistema e este, por sua vez, tende a voltar à estabilidade (BIRKLAND, 2011).

²⁸*Punctuated Equilibrium Model*, proposto por Baumgartner e Jones (1993).

Analiticamente, é a partir da década de 1980 que essas três abordagens acerca de como são tomadas as decisões por políticas públicas são sistematizadas. As abordagens de Kingdon (2011) (*Multiple Stream Model*), Sabatier e Jenkins-Smith (2009) (*Advocacy Coalitions*) e Baumgartner e Jones (2009) (*Punctuated Equilibrium Model*) são distintas, mas apresentam complementaridade na tentativa de explicar o fenômeno de agregação das preferências em relação às políticas públicas, em cenários que envolve mais de uma arena de decisão e atores com diferentes graus de poder na tomada e influência da decisão e consequente ação de governos.

Para Barcelos (2013), essas abordagens ainda possuem pouco espaço dentro da agenda de pesquisa de Sociologia e Ciência Política, mas avançam em relação a essas áreas do conhecimento por relacionar as dimensões de poder, estratégia, pressão externa e interna, influências inerentes ao próprio modelo democrático e conjuntura estrutural econômica e social. Para uma melhor compreensão, Sabatier e Weible (2007) afirmam que essas teorias (modelos) apresentam duas lógicas básicas: (1) *adequação*, onde o indivíduo segue as regras do jogo proposto; a (2) a *lógica das consequências*, que maximiza as possibilidades de sucesso na implementação das políticas públicas em nome das preferências.

2.4 O que o Poder Legislativo tem a ver com isso?

Até agora, de forma proposital, nossa abordagem acerca de responsividade e, consequentemente, *accountability* e responsabilização passou ao largo do debate sobre o caráter normativo e função do Poder Legislativo no que diz respeito a atender os interesses sociais com produção de leis minimamente responsivas.

Analisando mais especificamente o papel do Poder Legislativo, Polveiro Júnior (2006) afirma que

De uma maneira ou de outra, quase todos os países possuem um Parlamento em seu sistema político. Atualmente, segundo dados da União Interparlamentar (IPU), existem 262 câmaras parlamentares, presentes em 187 países; desses, 75 adotam o bicameralismo e 112 o unicameralismo. Isso, por si só, já seria algo significativo, demonstrando a importância do Parlamento para a vida política no mundo moderno, pois, se ele não tivesse relevância, por que haveria de ser adotado pela maioria das nações? (POLVEIRO JÚNIOR, 2006; 9)

O debate que envolve a função do Poder Legislativo passa pelo princípio da tripartição dos poderes que, segundo Paulo e Alexandrino (2012), foi teoricamente orientado a partir das teorias desenvolvidas na antiguidade grega. De forma muito simples, os autores identificam três funções distintas exercidas pelos poderes: (1) elaborar normas gerais e abstratas – competência essencial do Poder Legislativo; (2) aplicar as normas gerais aos casos concretos – função primeira do Poder Executivo; e (3) dirimir conflitos que possam eventualmente acontecer na aplicação das normas - papel notadamente de julgador que compete ao Poder Judiciário.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), adota esse modelo de separação, mas avança em relação às funções definidas, assim os poderes “... não exercem somente as funções estatais que lhes seriam próprias, mas também desempenham funções denominadas atípicas²⁹, isto é, próprias de outros poderes” (PAULO e ALEXANDRINO, 2012; 23).

Se analisarmos do ponto de vista puramente normativo, a Constituição Federal (CF, 1988), prevê atos da norma primária, bem como leis de caráter mais complexo, como descritos em seu artigo 59:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (CF, 1988).

A previsão é que o Poder Legislativo no Brasil não tem poderes apenas de elaboração e leis e normas, mas lhe é assegurado alterar e modificar essas leis segundo o processo decisório institucional. Sistemáticamente, as funções fundamentais do Poder Legislativo são: representação, legislação, legitimação da ação governamental, controle e fiscalização, juízo político e constituinte (SILVA, 2009, 2010).

²⁹ São as funções que os Poderes adquiriram após um processo de reinterpretação sobre o conceito de 'Separação de Poderes', esse conceito deixou de representar um isolamento entre os poderes e assim aumentou a interação entre eles, inclusive com a aquisição de diversas funções que anteriormente não eram típicas (PAULO e ALEXANDRINO, 2012).

Segundo Adeodato (1989),

Como o monopólio da produção de normas jurídicas, a ascensão da lei e a positivação do direito, a legitimidade faz-se *legitimação*, o que significa transferir a questão de fundamento para uma *ação legitimadora* por parte do Estado e do ordenamento em geral (ADEODATO, 1989; 55).

A história dos fundamentos do Poder Legislativo, nos leva a acreditar que suas funções prioritariamente de controle sobre a ação pública do Executivo. A justificativa disso é muito simples, o Poder Legislativo se desenvolveu como instituição de *representação* destinado a fiscalizar o poder do soberano.

Cabe afirmar em definitivo que esse poder deve atuar em consonância com os anseios da sociedade, coibindo os abusos do Executivo, eliminando o excesso de leis e atos normativos e se mantendo em sintonia com as preferências dos representados, respeitando as regras institucionais estabelecidas (SILVA, 2010).

Em qualquer sistema democrático, o mecanismo das eleições, quando assegura disputas livres e participação ampla amparada por direitos políticos, aparece como o primeiro elemento capaz de forçar os representantes eleitos a atuarem em nome da maioria (MANIN *et al.*, 2006). Essa análise se refere com maior especificidade aos representantes eleitos para o Poder Legislativo, aqueles que a norma institui o caráter de fiscalizar e representar. Para Mansbridge (2003), a agregação de preferências em qualquer regime democrático é o que justifica o papel primordial dos representantes, cujos recursos devem ser dispostos para direcionar as ações legislativas aos desejos do eleitorado.

Para Downs (1999), a relação entre representante e representado possui uma externalidade negativa expressa nos modelos democráticos, é a assimetria de informações³⁰. Mas essa falha pode ser reduzida não apenas com os esforços por parte do eleitores/cidadãos (*accountability*), e sim pela transparência dos fazedores de leis – o Poder Legislativo. Em outros termos, a assimetria de informações depende em grande parte do desenho institucional (NORTH, 1992; JARDIN, 1999; PINDYCK e RUBINFELD, 2002; VITA, 2004), que assegura aos

³⁰ Para Pindyck e Rubinfeld (2002), assimetria de informação é a situação onde agentes diferentes num mesmo sistema possuem informações distintas sobre uma transação.

representantes a possibilidade de omissão de dados e informações, sobretudo no que diz respeito à forma como são agregadas as suas preferências.

Essa perspectiva nos remete ao debate sobre a responsividade como um dos elementos não normativo mais importante do Poder Legislativo. Nestes termos, para além do caráter unicamente formal, os representantes parlamentares são os principais responsáveis pela elaboração de agendas políticas voltadas para as demandas sociais, traduzidas na formulação de leis e normas que estabeleçam conexões entre as suas ações e as preferências e necessidades dos membros de uma sociedade. Em outros termos, o ator social que “mais tem a ver” com os conceitos de responsividade e representação são representantes que ocupam cadeiras no Poder Legislativo.

Na outra ponta da análise a respeito da responsabilização e competência do Poder Legislativo há uma discussão cujo pano de fundo é “a repartição das competências federativas”. Mais especificamente, são as competências definidas aos poderes em relação à elaboração de políticas públicas. Uma análise mais aprofundada sobre esse tema nos forçaria a compreender desde a constituição das unidades federativas até o Estado federal brasileiro.

Do ponto de vista formativo, a resolução ou proposições de políticas públicas regionais deve ser compreendida a partir de uma ação cooperativa uniformizada entre os estados federados e o próprio Governo Federal. No entanto, o princípio da cooperação como mecanismo para a busca por resultados uniformes não retira as competências e poderes das unidades federadas entre si nem perante a União (HESSE, 1995; ROVIRA, 1986). Na prática, a Constituição Federal assegura aos Estados suas competências de poderes, encargos e decisões políticas. Um ponto fundamental dessa discussão é a atribuição de tratar de assuntos e demandas sociais de caráter geral e amplo, enquanto aos cabe Estados lidar com as questões de interesses regionais ou circunscritas aos seus territórios, preservando autonomia na elaboração das políticas públicas.

De forma sintética, o quadro abaixo resume por esfera de poder as competências em relação à elaboração de políticas públicas.

Quadro 2. Competências por esfera de poder legislativo em relação políticas públicas

Área de Políticas Públicas³¹	Competências por Esfera de Poder	
	Deputados Estaduais	Presidente, Deputados Federais e Senadores
Educação (Lei nº 9.394, de 20/12/96)	- Assegurar o ensino fundamental em colaboração com o município e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio; - Elaborar políticas públicas em forma de projetos de lei complementares ou exclusivos.	Elaborar o Plano Nacional Avaliar o sistema de ensino público Regulamentar o ensino superior (graduação e pós) Oferecer ensino superior público (graduação e pós)
Saúde (Lei nº 8.080, de 19/09/90)	- Coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros. Coordenar e avaliar as ações implementadas pelos municípios a partir do Plano Diretor de Regionalização, do Plano Diretor de Investimentos e da Programação Pactuada Integrada; - Elaborar, coordenar, monitorar e avaliar políticas associadas à saúde em nível estadual.	Elaborar, coordenar, monitorar e avaliar políticas diversas associadas à saúde, tais como vigilância sanitária e epidemiológica e saneamento básico. Financiar o Sistema Único de Saúde (SUS).
Segurança Pública	- Coordenar a Polícia Militar e a Polícia Civil; - Elaborar políticas públicas de segurança exclusivas aos interesses e demandas do Estado.	Estabelecer, coordenar e avaliar a Política Nacional. Coordenar a Força Nacional de Segurança Pública e a Política Federal.

Fonte: elaboração do autor a partir da Constituição Federal (2014).

Sinteticamente o quadro apresenta as competências do Poder Legislativo representado pelos deputados estaduais, de um lado, e pelos representantes na esfera federal, do outro. Substantivamente, a distribuição das competências justifica nosso objeto de estudo, uma vez que esta tese lida especificamente as demandas sociais (Educação, Saúde, Segurança Pública e Emprego) e a responsividade dos deputados estaduais em relação a essas demandas.

2.5 Considerações Finais

Assembleias Legislativas brasileiras refletem as necessidades sociais da maioria dos cidadãos? Na prática, o Poder Legislativo cumpre seu papel de responsivo às demandas sociais, afim de atenuar os problemas sociais? Deputados estaduais produzem leis que atendem aos interesses mais emergenciais dos cidadãos? Essas questões abriram a introdução desse capítulo e serviram de orientação para o desenvolvimento dessa revisão de literatura. Quanto às respostas, optamos por três

³¹ Não foi verificada aqui as competências referentes elaboração de políticas públicas sobre o tema Emprego e suas possíveis correlações.

temas centrais (responsividade, agregação de preferências para a formulação de políticas públicas e o papel responsivo do Poder Legislativo) afim de apresentar um debate possível e capaz, minimamente, de problematizar ainda mais essa discussão.

No primeiro momento, foi descrito o que a literatura corrente em Ciência Política defende como representatividade em diferenciação ao termo responsividade. A literatura tem reconhecido que a melhor compreensão é aquela que entende representatividade como a proporção entre o número de representantes eleitos em função do número de eleitores. Não são ignoradas duas ressalvas importantes. A primeira em Pitkin (1967), que confunde ou agrega à representatividade elementos próprios da responsividade. A segunda ressalva é que boa parte da literatura acena para a necessidade da representatividade ser algo mais responsivo do que a proporcionalidade eleitoral a qual ela está ancorada, ou seja, perceberam a falha teórica de Pitkin, mas concordam em incrementá-la ao conceito, tornando-o mais substantivo e atribuindo maior conexão entre eleitos e eleitores no momento escolha eleitoral.

Para propósitos teóricos e metodológicos dessa tese, o conceito de representatividade não será operacionalizado nas análises empíricas. O esforço da revisão de literatura foi no sentido de apresentar o conceito e em seguida compará-lo com responsividade, optando metodologicamente pelo segundo.

Por sua vez, responsividade não está isolado e não pode ser descrito sem sua matriz teórica, a *accountability*. Na medida em que os modelos democráticos contemporâneos avançaram no sentido de sofisticar seu sistema de funcionamento, ampliando os espaços de participação e controle por parte dos cidadãos, a responsividade surge como um dos elementos que compõem a *accountability*, implicando em atribuir conexão entre a ação de agregação de preferências dos representantes em nome da agregação de preferências dos representados.

De forma mais prática, políticos são mais responsivos quando produzem leis que possam ser convertidas em políticas públicas para atender aos interesses da maioria dos cidadãos. Para os fins metodológicos dessa tese, consideraremos a produção legislativa subnacional que esteja alinhada às necessidades e demandas sociais dos cidadãos como um indicador de responsividade. Pela definição de Eulau e Karps (1977), consideraremos a *responsividade das políticas públicas* – expressa pela ação dos atores políticos na formulação e execução de políticas públicas de interesses coletivos.

Em seguida descrevemos o debate sobre agregação de preferências para a formulação de

políticas públicas, relacionando seu conceito ao de responsividade. O debate foi teoricamente orientado por duas áreas distintas, (1) Ciência Política e (2) da gestão pública.

A literatura acerca da agregação de preferências em Ciência Política se confunde com a literatura sobre regimes democráticos, porque as instituições importam em como os atores tomarão suas decisões (POWELL JR., 2005). Nessa perspectiva, as análises são feitas levando em consideração as relações entre poderes Executivo e Legislativo, bem como a presença de partidos políticos e as externalidades negativas proporcionada pelo fenômeno da corrupção e atuação do *lobby* como mecanismo de influência no processo decisório. Um ou outro autor diverge em relação a questões mais pontuais sobre as relações estabelecidas entre essas instituições, mas há um consenso de que a formulação de políticas públicas depende do jogo político de múltiplas arenas e atores.

A outra perspectiva apresentada sobre preferências e políticas públicas foi descrita em forma de *modelos* que explicam processos decisórios na formulação de políticas públicas, utilizados em maior escala pela gestão pública. De uma forma sintética, esses modelos são mais complementares que concorrentes, e se assemelham ao considerar atores e instituições como fundamentais para a tomada de decisão.

Por fim, o Poder Legislativo é analisado como a instituição que efetivamente deve representar os interesses públicos. Nossa estratégia foi iniciar a análise com um caráter mais normativo, utilizando a literatura do Direito e, em seguida, a revisão assume um caráter mais crítico ao retomar a Ciência Política. O objetivo foi esclarecer que Poder Legislativo é a instituição que deve atuar, de forma mais intensa, com fins à responsividade. Mansbridge (2003) parece resumir bem essa dimensão, ao argumentar que agregação de preferências em qualquer regime democrático é o que justifica o papel primordial dos representantes (parlamentares), cujos recursos devem ser dispostos para direcionar as ações legislativas aos desejos do eleitorado.

Novamente, quais as respostas às questões que abriram esse capítulo? Claramente elas não estão aqui. Acreditamos que um dos caminhos possíveis para afirmar, ou não, se as assembleias legislativas estaduais (os representantes) são responsivas aos interesses dos seus cidadãos, pode ser dada pela análise da produção legislativa dessas casas. Essa tarefa será desenvolvida no quarto capítulo dessa tese.

Capítulo III

AMARRANDO TEORIAS EM DADOS Metodologia e Métodos

Resumo

Como mensurar responsividade democrática? Este capítulo tem por objetivo apresentar a metodologia adotada para mensurar a responsividade democrática nas assembleias legislativas subnacionais. Em segundo lugar, apresentamos como foi selecionada a amostra das Unidades da Federação e as demandas sociais a esse Estados correlacionadas, entendendo aqui produção legislativa (em forma submissão de projetos de políticas públicas) voltadas para atender demandas sociais implica em ação responsiva por parte dos parlamentares. Os dados foram coletados basicamente nos endereços eletrônicos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), DataSUS e do Banco de Dados Legislativos das Assembleias Estaduais (UFPR).

Palavras-chave: 1. Ciência Política; 2. Metodologia; 3. Amostra; 4. Banco de Dados; 5. Análise Quantitativa.

Abstract

How to measure democratic responsiveness? This chapter aims to present the methodology used to measure the democratic responsiveness in subnational legislatures. Secondly, we show how the sample was taken of the Federal States and the social demands that the United correlated, meaning here that legislative output (in the form of public policy projects) aimed to meet social demands implies responsive action by parliamentarians. Data were collected primarily in the electronic addresses of the Supreme Electoral Tribunal (TSE), DataSUS and Legislative Database of State Assemblies (UFPR).

Keywords: 1. Political Science; 2. Methodology; 3. Sample; 4. Database; 5. Quantitative Analysis.

3.1 Introdução – A Questão da Pesquisa

Como mensurar responsividade democrática? O objetivo é apresentar um roteiro metodológico com técnicas de análise de dados capazes de mensurar responsividade democrática em assembleias legislativas estaduais. Operacionalmente, responsividade aqui é entendida como a capacidade do representante (parlamentar) em atender às preferências dos representados (sociedade). Tecnicamente, as preferências dos cidadãos serão consideradas aqui como demandas sociais de maior apelo – aquelas que representam índices menos desejáveis de cada Unidade da Federação analisada. Quanto maior a capacidade parlamentar em aprovar projetos de lei voltados a essas demandas sociais, tanto maior será o seu nível de responsividade junto à sociedade.

Esta proposta metodológica visa identificar pautas de demandas sociais e correlacioná-las à produção legislativa subnacional, servindo de referência para o grau de responsividade dos representantes. A qualidade de responsividade da casa legislativa se correlaciona a atender em maior ou menor grau às necessidades dos representados (TSEBELIS, 2002; ALMOND *et al.*, 2010). Para Dalton (2008), a conexão entre as escolhas públicas realizadas pelos políticos e as preferências dos cidadãos, quando convertidas em políticas públicas, é o fator que diferencia os sistemas democráticos dos demais sistemas de governos.

Com o propósito de operacionalizar o conceito de responsividade a partir do Poder Legislativo subnacional no Brasil, utilizaremos os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³² para descrever a quantidade de cadeiras das casas legislativas, bem como o percentual dessas cadeiras por partidos políticos. Os dados do DataSUS³³ serão utilizados para selecionar as demandas sociais de cada Unidade da Federação. Por fim, utilizaremos os dados referentes à produção legislativa do Banco de Dados Legislativos das Assembleias Estaduais (UFPR)³⁴.

Para desenvolver esse desenho de pesquisa, o capítulo está dividido em cinco partes. Na próxima seção apresentamos o modelo teórico e as técnicas utilizadas para definir a amostra dos Estados. Em seguida, apresentamos as variáveis independentes da produção legislativa e como elas serão tratadas, bem como as demandas sociais escolhidas para cada Estado a serem

³²www.tse.jus.br

³³www.datasus.gov.br

³⁴Gostaríamos de agradecer imensamente ao Professor Fabrício Tomio (UFPR) por ter nos cedido o banco de dados. Sem os dados referentes à produção legislativa subnacional essa tese não poderia ser desenvolvida.

operacionalizadas. A terceira parte discute a importância da replicabilidade dos dados e, portanto, a transparência com que métodos e técnicas devem ser utilizados. Em seguida, descrevemos metodologicamente como estabeleceremos a conexão entre produção legislativa e demandas sociais afim de construir um índice que agregue essas duas dimensões. Por fim, na última seção apresentamos nossas considerações finais.

3.2 Desenho de Pesquisa

Sumariamente apresentamos as principais características do desenho de pesquisa dessa tese, segundo quadro abaixo.

Quadro 3 - Desenho de Pesquisa

Questão de Pesquisa	Qual a conexão entre a produção legislativa das casas legislativas subnacionais e as suas respectivas demandas sociais?
Objetivo	Identificar o grau de responsividade democrática das assembleias legislativas subnacionais
Hipótese Central	Há uma relação positiva e significativa entre índices sociais desejáveis e maior grau de responsividade democrática no nível subnacional ³⁵ .
População³⁶	10 Unidades Federativas: AP, ES, MG, MS, PB, PR, RS, SC, SE, SP. 1.752 Submissões de Projetos de Lei
Recorte Temporal	2007 - 2010

Fonte: elaboração do autor (2013).

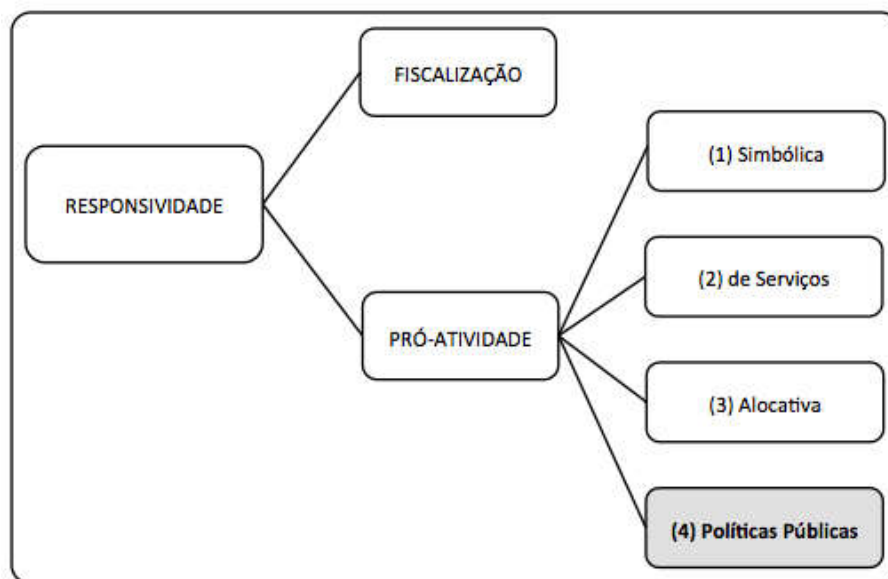
Duas observações metodológicas devem ser feitas para o desenvolvimento dessa tese: (1) *recorte temporal* e a (2) *dimensão de responsividade*. Ao assumimos que o recorte temporal adotado perfaz uma série temporal de quatro anos (uma legislatura), reconhecemos metodologicamente as possíveis limitações das análises impossibilitadas pela comparação entre legislaturas. A segunda observação diz respeito ao conceito de responsividade democrática adotado. Para efeitos de viabilidade prática e operacionalização do banco de dados, em função da

³⁵O conceito de subnacional abrange as unidades federativas Estados e Municípios, mas aqui utilizamos apenas os Estados para representar esse conceito.

³⁶Os valores da população correspondem a uma amostra dos casos presentes no nosso banco de dados. No total, temos 22.995 casos. A população de interesse é composta por projetos de leis que são submetidos para apreciação nas respectivas casas legislativas subnacionais, independente de serem transformados em projetos de lei devidamente sancionados pelo Poder Executivo correspondente.

variável dependente, consideramos como responsividade aqui nessa tese aquela que diz respeito as *políticas públicas*³⁷, segundo visualização gráfica da figura abaixo.

Figura 3 – Sistematização da responsividade



Fonte: elaboração do autor a partir de Eulau e Karps (1977).

A figura expressa a sistematização da subdivisão do conceito de responsividade. Nosso foco de estudo recai sobre o princípio proativo dos parlamentares, mais especificamente sobre a ação de produção de leis ordinárias que versem sobre políticas públicas (quadro destacado em cinza) e a conexão dessas leis com as demandas sociais.

3.3 Justificando a Amostra

Inicialmente apresentamos nossa população/universo, ou seja, o número total de projetos de lei no banco de dados. A tabela abaixo descreve a quantidade de projetos de lei submetidos às casas legislativas dos seus respectivos Estados e os anos de referência.

³⁷ Segundo Eulau e Karps (1977), a *responsividade das políticas públicas* diz respeito diretamente a ação dos legisladores na formulação e execução de políticas públicas que visem atender às demandas dos cidadãos.

Tabela 1 Banco de dados de Produção Legislativa (2007-2010)

Ano	AP	ES	MG	MS	PB	PR	RS	SC	SE	SP	Total
2007	199	658	1.958	218	607	852	454	669	297	1.511	7.423
2008	141	508	962	226	495	547	318	403	245	838	4.683
2009	237	678	1.164	274	467	725	388	629	372	1.540	6.474
2010	134	282	949	217	397	520	341	412	309	854	4.415
2007-2010	711	2126	5.033	935	1.966	2.644	1.501	2.113	1.223	4.743	22.995

Fonte: elaboração do autor (2013).

O banco de dados apresenta informações para dez Estados (Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo) da Federação entre os anos 2007 e 2010 (referente à 16ª Legislatura), correspondendo a 22.995 submissões de projetos de lei.

Como opção metodológica, apresentaremos os dados referentes a esse banco de dados de duas formas. Inicialmente faremos uma análise com o número total de *entradas* (população), cujos dados serão cruzados com informações sobre orçamento de manutenção das assembleias legislativas. No segundo momento, as análises referentes à produção legislativa serão feitas a partir de uma amostra aleatória estratificada de dados.

Probabilisticamente, quando se trabalha com amostra, cada indivíduo da população tem a mesma probabilidade conhecida e não nula de ser selecionado (SOUZA e SILVA, 2003; HAIR *et al.* 2006; SZWARCOWALD e DAMACENA, 2008). Segundo Paranhos *et al.* (2013), “Existem duas principais razões para utilizar amostras na pesquisa científica: (1) economia de tempo e (2) economia de recursos.” (PARANHOS *et al.*, 2013; 9). Isso porque catalogar e diagramar dados sobre o universo que se quer investigar pode requerer um esforço computacional muito grande, além de exigir um processo de *limpeza do banco* (*data cleaning*³⁸) mais acurado. Do ponto de vista estatístico, tanto o esforço demandado quanto o universo pode inviabilizar o desenho de pesquisa.

No caso específico, não faz sentido logístico trabalhar com um universo de 22.995 casos. Além do empenho computacional para a apresentação dos resultados, o banco de dados exigiu

³⁸Processo pelo qual o banco de dados será sistematicamente verificado em busca de eventuais erros (CHANDOLA, BANERJEE e KUMAR, 2006).

que fossem criadas cinco variáveis: (1) *Abrangência*³⁹ (1=Individual; 2=Local; 3=Regional; 4=Setorial; 5=Estadual); (2) *Impacto*⁴⁰ (1=Concentrada; 2= Difusa) (3) *Impacto*² (1=Transferência; 2=Regulação); (4) *Assunto*⁷(1=Administrativa; 2=Econômica; 3=Honorífica; 4=Orçamentária; 5=Política; 6=Política Pública); e (5) *Política Pública* (1=Educação; 2=Saúde; 3=Emprego; 4=Segurança Púb.; 5=Obras Púb. E Transp.; 6=Cult/Esport/Turismo; 7=Cient/Tecnológica; 8=Agric/Meio Ambiente; 9=Outros). A tabela abaixo apresenta o resultado estratificado da amostra aleatória.

Tabela 2 Amostra aleatória estratificada da Produção Legislativa (2007-2010)

Ano	AP	ES	MG	MS	PB	PR	RS	SC	SE	SP	Total
2007	199	658	1.958	218	607	852	454	669	297	1.511	7.423
Amostra	16	50	146	17	46	64	35	51	23	113	561
2008	141	508	962	226	495	547	318	403	245	838	4.683
Amostra	12	39	72	18	38	42	25	31	19	63	359
2009	237	678	1.164	274	467	725	388	629	372	1.540	6.474
Amostra	19	51	87	22	36	55	30	48	29	116	439
2010	134	282	949	217	397	520	341	412	309	854	4.415
Amostra	11	22	72	17	30	40	26	32	24	65	339
2007-2010	711	2126	5.033	935	1.966	2.644	1.501	2.113	1.223	4.743	22.995
Amostra	58	162	377	74	150	201	116	157	95	357	1.755

Fonte: elaboração do autor (2013).

Para obtenção da amostra adotamos um *nível de confiança*⁴¹ de 99% sobre a população e um *intervalo de confiança*⁴² de 3,0. Como informa a tabela, a amostra obedeceu ao critério de estratificação, cuja distribuição é observada nas células referentes aos anos de cada Estado. Ao

³⁹Essa variável foi codificada a partir de Amorim Neto e Santos (2003). Aqui substituímos “Nacional” por “Estadual”, visto que os autores utilizaram a classificação para o Congresso Nacional.

⁴⁰Santos (1995).

⁴¹É a probabilidade de que o valor apresentado esteja correto, ou seja, que esse valor contenha o parâmetro populacional. Para população é menor do que 100.000, utilizamos a fórmula para populações finitas:

$$n = \frac{\sigma^2 * p * q * N}{E^2(N - 1) + \sigma^2 * p * Q}$$

Em que n é o tamanho da amostra, σ representa o nível de confiança escolhido pelo pesquisador (em geral 90%, 95% ou 99%), p representa a proporção das características pesquisadas no universo (%), q representa a proporção do universo que não possui a característica de interesse ($q = 1 - p$), N representa o tamanho da população e E representa o erro de estimação permitido (em geral, 2%, 3% ou 4%) (PARANHOS *et al.*, 2013).

⁴²IC é usado para indicar a confiabilidade de uma estimativa. O IC pode ser usado para descrever o quanto os resultados de uma pesquisa são confiáveis. Sendo todas as estimativas iguais, uma pesquisa que resulte num IC pequeno é mais confiável do que uma que resulte num IC maior. (TRIOLA, 2008).

final, de uma população de 22.995 casos, obtivemos uma amostra de 1.752.

Tecnicamente, “...sempre que as amostras forem corretamente selecionadas, as inferências produzidas serão precisas, confiáveis e detalhadas.” (PARANHOS *et al.*, 2013; 9). Para Moore e McCabe (2003), sempre que as estimativas amostrais forem representativas dos parâmetros populacionais, será necessário garantir a aleatoriedade da amostra. Amostras aleatórias garantem que o princípio da equiprobabilidade seja obedecido, ou seja, todos os casos da população tenham a mesma chance de participar da amostra. Uma vantagem fundamental da seleção aleatória dos casos é garantir a qualidade das estimativas (não-viesamento e baixa variabilidade). A seção seguinte descreve as variáveis independentes que serão utilizadas para aferir responsividade democrática no nível subnacional.

3.4 Variáveis Independentes

Para aferir responsividade das casas legislativas subnacionais no Brasil, entre os anos de 2007 a 2010, consideramos dois grupos principais de variáveis independentes. As variáveis relacionadas à produção legislativa, que faz referência a categorias essencialmente políticas e as variáveis independentes que dizem respeito ao quadro de demandas por políticas públicas referentes às Unidades da Federação presente na nossa amostra.

3.4.1 Produção Legislativa

O banco de dados referente à produção legislativa subnacional⁴³ (2007-2010) conta com 22.995 caso, distribuídas em dez Estados e 24 variáveis. O quadro abaixo apresenta as informações das variáveis.

⁴³Banco de Dados Legislativos das Assembleias Estaduais (UFPR), gentilmente cedido pelo Professor Fabrício Tomio para o desenvolvimento dessa tese, após participação na banca de qualificação.

Quadro 4. Descrição de variáveis do Banco de Dados de Produção Legislativa Subnacional (2007-2010)

Nº	Variável/Rótulo	Valores	Tipo
01	Número	<i>String</i>	Discreta
02	Região	1=NO; 2=NE; 3=CO; 4=SE; 5=SU	Categórica
03	Unidade da Federação	<i>String</i>	Categórica
04	Ano	2007; 2008; 2009; 2010	Discreta
05	Tipo	Projeto de Lei	Categórica
05	Número do Projeto	<i>String</i>	Discreta
07	Legislatura	16 ^a	
08	Ano da Legislatura	1; 2; 3; 4	Ordinal
09	Origem	1=Legislativo; 2=Executivo; 3=Externa	Categórica
10	Autor	<i>String</i>	Categórica
11	Partido	<i>String</i>	Categórica
12	Coalização/Oposição	1=Coalizão; 2=Oposição	Categórica
13	Resultado 1	<i>String</i>	Categórica
14	Resultado 2	1=Lei; 2=Não Lei	Categórica
15	Veto	1=Sim; 2=Não	Categórica
16	Tipo de Veto	1=Total; 2=Parcial	Categórica
17	Resultado do Veto	1=Mantido; 2=Rejeitado	Categórica
18	Tipo de Ementa	1=Adm_Fin_Or; 2=Pol_Outras; 3=Den_Uti_Tit; 4=Nao_Ident	Categórica
19	Abrangência	1=Individual; 2=Local; 3=Regional; 4=Setorial; 5=Estadual	Categórica
20	Impacto	1= Transferência; 2= Regulação	Categórica
21	Benefícios	1= Concentrada; 2= Difusa	Categórica
22	Assunto	1=Administrativa; 2=Econômica; 3=Honorífica; 4=Orçamentária; 5=Política; 6=Política Pública	Categórica
23	Política Pública	1=Educação; 2=Saúde; 3=Emprego; 4=Segurança Púb.; 5=Obras Púb. e Transp.; 6=Cult/Esport/Turismo; 7=Cient/Tecnológica; 8=Agric/Meio Ambiente; 9=Outros	Categórica
24	Ementa	<i>String</i>	Categórica

Fonte: elaboração do autor (2013).

Elaboramos um banco de dados secundário a partir do original, com 17 variáveis contendo informações referentes às casas legislativas e valores orçamentários agregados por ano. O quadro abaixo sumariza essas informações.

Quadro 5. Descrição de variáveis do Banco de Dados Secundário da Produção Legislativa (2007-2010)

Nº	Variável/Rótulo	Valores	Tipo
01	Estado	<i>String</i>	Categórica
02	Número de Cadeiras	String	Discreta
03	Submissão de PL da Legislatura	<i>String</i>	Discreta
04	Orçamento da Legislatura	String	Contínua
05	Submissão Média de PL de Legislatura	<i>String</i>	Discreta
05	Custo Médio da Subm. de PL da Legislatura	String	Contínua
06	Submissão de PL em 2007	<i>String</i>	Discreta
07	Orçamento em 2007	String	Contínua
08	Custo Médio da Subm. de PL em 2007	<i>String</i>	Contínua
09	Submissão de PL em 2008	String	Discreta
10	Orçamento em 2008	<i>String</i>	Contínua
11	Custo Médio da Subm. de PL em 2008	String	Contínua
12	Submissão de PL em 2009	<i>String</i>	Discreta
13	Orçamento em 2009	String	Contínua
14	Custo Médio da Subm. de PL em 2009	<i>String</i>	Contínua
15	Submissão de PL em 2010	String	Discreta
16	Orçamento em 2010	<i>String</i>	Contínua
17	Custo Médio da Subm. de PL em 2010	String	Contínua

Fonte: elaboração do autor (2013).

3.4.2 Demandas Sociais

As variáveis independentes que formam a dimensão demandas sociais dizem respeito a informações básicas sobre os quatro principais índices de cada Estado da amostra: desemprego, analfabetismo, violência e qualidade da saúde pública. As três primeiras variáveis estão dispostas na ordem crescente, ou seja, as primeiras posições indicam situações sociais menos desejáveis. Os dados referentes à saúde estão na ordem decrescente. As tabelas abaixo sumarizas as informações em forma de índice e a posição em um *ranking* para 26 Estados e o Distrito Federal.

Tabela 3 Demandas Sociais: Desemprego e Analfabetismo por UF (2007-2010)

Sigla	Demanda Social: taxa (%) e posição no ranking							
	Desemprego ⁴⁴				Analfabetismo ⁴⁵			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
BR	7,9	7,1	8,1	7,4	10,1	10,0	9,7	9,4
AP	13,1 (1º)	12,8 (1º)	12,4 (1º)	11,6(1º)	7,2 (21º)	4,7 (24º)	3,3 (26º)	8,1(17º)
ES	9,9 (6º)	5,6 (18º)	7,6 (14º)	7,0(19º)	8,5 (18º)	8,8 (18º)	8,5 (17º)	8,0(19º)
MG	7,1 (15º)	5,8 (16º)	7,0 (17º)	6,5(20º)	8,9 (16º)	8,7 (19º)	8,6 (16º)	8,1(18º)
MS	5,7 (22º)	7,0 (10º)	6,5 (20º)	6,0(22º)	8,3 (19º)	8,1 (20º)	8,7 (14º)	7,4 (21º)
PB	7,5 (13º)	6,9 (12º)	8,4 (12º)	8,6 (10º)	23,5 (2º)	23,5 (3º)	21,6 (3º)	21,4 (3º)
PR	5,3 (24º)	4,4 (25º)	5,9 (23º)	4,9(25º)	6,6 (22º)	6,6 (21º)	6,7 (20º)	6,1 (22º)
RS	6,4 (20º)	5,3 (21º)	6,0 (21º)	4,8(26º)	5,0 (23º)	5,0 (22º)	4,6 (23º)	4,4 (23º)
SC	4,5 (25º)	4,2 (26º)	5,1 (26º)	3,6 (27º)	4,4 (25º)	4,4 (26º)	4,9 (21º)	4,0 (26º)
SE	8,8 (9º)	7,7 (8º)	11,5 (3º)	10,2(5º)	16,8 (9º)	16,9 (9º)	16,3 (10º)	18,0 (6º)
SP	8,9 (8º)	7,8 (7º)	9,3 (8º)	7,3(17º)	4,6 (24º)	4,8 (23º)	4,8 (22º)	4,2 (24º)

Fonte: elaboração do autor a partir de DataSUS (2013).

Tabela 4 Demandas Sociais: Violência e Qualidade de Saúde por UF (2007-2010)

Sigla	Demanda Social: taxa (%) e posição no ranking							
	Violência ⁴⁶				Saúde ⁴⁷			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
BR	25,2	26,4	27,0	26,2	0,755	0,768	0,776	0,783
AP	26,9 (12º)	34,4 (5º)	29,8 (15º)	38,7(5º)	0,634 (27º)	0,643 (27º)	0,649 (27º)	0,659 (27º)
ES	53,6 (2º)	56,4 (2º)	53,3 (2º)	50,1(2º)	0,828 (5º)	0,839 (5º)	0,849 (5º)	0,853 (6º)
MG	20,8 (19º)	19,5 (23º)	18,8 (24º)	18,1(24º)	0,793 (11º)	0,804 (11º)	0,814 (11º)	0,825 (10º)
MS	30,0 (8º)	29,5 (13º)	30,4 (13º)	25,8(18º)	0,826 (7º)	0,832 (7º)	0,834 (7º)	0,839 (8º)
PB	23,6 (16º)	27,3 (15º)	33,8 (9º)	38,6 (6º)	0,735 (16º)	0,757 (14º)	0,772 (14º)	0,788 (13º)
PR	29,6 (9º)	32,6 (9º)	35,1 (7º)	34,4(9º)	0,876 (1º)	0,884 (1º)	0,890 (1º)	0,895 (1º)
RS	19,6 (20º)	21,8 (20º)	20,7 (23º)	19,3(23º)	0,854 (3º)	0,864 (3º)	0,870 (3º)	0,874 (3º)
SC	10,4 (27º)	13,0 (26º)	13,0 (26º)	12,9 (27º)	0,831 (4º)	0,841 (4º)	0,849 (6º)	0,858 (5º)
SE	25,9 (13º)	28,7 (14º)	32,6 (11º)	33,3(11º)	0,739 (13º)	0,749 (17º)	0,756 (18º)	0,759 (17º)
SP	15,0 (25º)	14,9 (25º)	15,4 (25º)	13,9(25º)	0,870 (2º)	0,875 (2º)	0,879 (2º)	0,883 (2º)

Fonte: elaboração do autor a partir de Waiselfisz (2012) e *firjan.org.br* (2013).

⁴⁴ Taxa de Desemprego calculada para população economicamente ativa de 16 anos ou mais. Ver <http://tabnet.datasus.gov.br/>

⁴⁵ Valores correspondentes a população de 15 ou mais anos não alfabetizadas. Ver <http://tabnet.datasus.gov.br/>

⁴⁶ Seguimos a recomendação do autor e utilizamos como violência os dados que referentes à taxa de homicídio (WAISELFISZ, 2011).

⁴⁷ Na ausência de um índice consolidado que mensure qualidade, *deficit* ou desenvolvimento referente à saúde pública no Brasil, adotamos o IFDM (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal). O índice é composto por dados referentes “Emprego e Renda”, “Educação” e “Saúde”. A categoria Saúde é composta por três variáveis: (1) Número de consultas pré-natal; (2) Óbitos por causas mal definidas; (3) Óbitos infantis por causas evitáveis. Ver <http://www.firjan.org.br/>

3.5 Previsões Analíticas.

Com o propósito de maximizar a compreensão e replicabilidade dos resultados (KING, 1995), essa seção apresenta as questões de pesquisa, objetivos e as técnicas que serão utilizadas na seção sobre resultados da análise dos dados, bem como os pressupostos.

Primeira parte: Custo das casas legislativas vs. submissão de projetos de lei

Questão de pesquisa: *o orçamento da casa legislativa implica na quantidade de projetos de lei submetidos à apreciação?*

Os pressupostos indicam que:

- (1) Quanto maior o orçamento da casa legislativa, maiores serão os recursos disponíveis para execução dos trabalhos (formulação e apreciação de leis);
- (2) Casas legislativas com mais recursos *per capto*⁴⁸ submeterão proporcionalmente mais leis;
- (3) Em anos eleitorais parlamentares submetem menos projetos de lei para apreciação.

Para análise dessa primeira parte, apresentaremos os resultados utilizando o banco de dados correspondente à quantidade de leis submetidas às casas legislativas e seus respectivos orçamentos. Os dados serão apresentados em forma de análise descritiva.

Segunda parte: Partidos e Coalizão e Outros

Questão de pesquisa: *a força parlamentar do Poder Executivo exerce influência na submissão/aprovação de projetos de lei?*

Pressupostos:

- (1) A dimensão *coalizão/oposição* importa na produção legislativa, reafirmando a teoria dos poderes Legislativos do Executivo (AMORIM-NETO e SANTOS, 2003);
- (2) Partidos políticos tendem a apreciar submissões de projetos de lei segundo a indicação partidária (*coalizão/oposição*).

⁴⁸Orçamento da casa legislativa dividido pela quantidade de parlamentares. Os dados referentes aos orçamentos estão apresentados por ano (de 2007 a 2010) e de forma agregada (16ª Legislatura).

O segundo conjunto de análises será feito com o uso de estatística descritiva e correlação de Pearson (r). Utilizaremos o banco de dados que corresponde às leis submetidas às casas legislativas subnacionais, considerando as variáveis: (1) *Ano*, (2) *Origem*, (3) *Autor*, (4) *Partido Político*, (5) *Coalizão/Outro*, (6) *Lei/Não Lei*.

Terceira parte: Abrangência das leis

Questão de pesquisa: *que tipos de lei produzem os deputados estaduais brasileiros?*

Hipótese: *há uma relação positiva e significativa entre apresentação de propostas de projetos de lei pelo Poder Legislativo e a distribuição de benefícios concentrados e custos difusos.*

Os pressupostos indicam que:

- (1) A prática legislativa tende a concentrar benefícios em forma de propostas a projetos de lei;
- (2) Parlamentares buscam maximizar suas preferências em função da racionalidade restrita: manutenção do *status* através da reeleição (LEMOS, 2001);
- (3) Parlamentares agem segundo regras institucionais, que contribuem para moldar o padrão de suas escolhas, impossibilitando-os de definir sozinhos o resultado final.

O foco dessa análise repousa sobre o caráter de *abrangência*, *impacto* e tipo de *benefícios* gerados pelas leis. Afim de atingir esses propósitos, trabalharemos com as seguintes variáveis: (1) *Escopo* e (2) *Forma* das leis que foram submetidas para apreciação. Utilizaremos o banco de dados referentes aos projetos de lei submetidos às casas legislativas.

Quarta parte: Políticas Públicas

Questão de pesquisa: *que casa legislativa apresentou, proporcionalmente, maior número de projetos de lei sobre políticas públicas?*

Os pressupostos indicam que:

- (1) A agregação de preferência dos parlamentares ao elaborar projetos de lei sobre políticas públicas objetiva retorno eleitoral;
- (2) Índices sociais indesejáveis deveriam influenciar o comportamento dos parlamentares no sentido de produzirem leis voltadas para políticas públicas mais responsivas;

O objetivo é apresentar os resultados da produção legislativa em função da variável *políticas públicas* (variável de interesse). Logo, essa variável será cruzada com as seguintes outras variáveis independentes: (1) *Unidade da Federação*, (2) *Ano da legislatura*, (3) *Origem*, (4) *Partido político*, (5) *Coalizão/Oposição* e (6) *Resultado*. Utilizaremos o banco de dados referentes aos projetos de lei submetidos às casas legislativas. Os dados serão apresentados em forma de análise descritiva.

Capítulo VI: As Conexões Inglórias: Responsividade vs. Demandas Sociais

Questão de pesquisa: *qual o grau de responsividade das casas legislativas subnacionais no Brasil?*

Pressupostos:

- (1) Quanto menos desejáveis forem os índices sociais, maior será a produção legislativa sobre políticas públicas voltadas às demandas sociais (relação direta e positiva).;
- (2) Legisladores, por escolha racional, tendem a agregar preferências no sentido de maximizar *pay-offs*;
- (3) Projeto de lei com baixa visibilidade pública e apelo social possuem baixa aderência nas escolhas dos tomadores de decisão, ainda que sejam socialmente desejáveis e econômica e politicamente viáveis;
- (4) Se uma dada realidade social apresenta índices indesejáveis quando comparada com outras, os legisladores deverão formular leis e políticas públicas no sentido de atender essas demandas, assegurando maior retornos eleitorais e de *status*.

As análises previstas aqui dizem respeito ao sexto é último capítulo. O objetivo é correlacionar a submissão de projetos de lei voltados para políticas públicas com as demandas sociais dos Estados da nossa amostra. Em particular, essa correlação será apresentada em forma de um índice (*Índice de Responsividade Legislativa Subnacional*) capaz de mensurar o quanto cada casa legislativa é responsiva às demandas da sociedade.

Utilizaremos o banco de dados referentes aos projetos de lei submetidos às casas legislativas e as taxas sobre as quatro principais demandas sociais (*Desemprego, Analfabetismo, Violência e Qualidade de Saúde*). Esses dados serão testados com as seguintes variáveis independentes: (1) *Unidade da Federação*, (2) *Ano da legislatura*, (3) *Resultado (Lei / Não-Lei)*.

3.6 Replicabilidade, Limitações e Considerações Finais

Uma das grandes preocupações metodológicas defendidas aqui é a parcimônia com que são apresentadas as argumentações e os resultados, no sentido de assegurar melhor compreensão e aumentar o potencial de replicabilidade dos resultados. Para King (2006), replicabilidade requer a disponibilização de informação suficiente para compreender, avaliar e replicar os resultados de um determinado trabalho sem informação adicional do autor do estudo.

Além dos benefícios substantivos associados ao desenvolvimento e à acumulação do conhecimento, replicabilidade pode ser entendida como uma ferramenta pedagógica extremamente eficiente (BOYER, 2003). Outra vantagem associada à replicabilidade é que ela protege a comunidade científica de erros honestos e fraudes deliberadas. Ao se adotar o padrão de compartilhamento de dados e replicabilidade, qualquer tentativa de manipulação indevida pode ser facilmente detectada por outro pesquisador.

O padrão de replicabilidade tem três principais dimensões: (1) contribui para o aprimoramento da qualidade dos resultados de pesquisa e acúmulo do conhecimento científico (substantiva); (2) facilita compreensão dos pesquisadores a respeito de noções básicas de análise de dados (pedagógica); e (3) protege a comunidade científica contra erros honestos fraudes deliberadas (transparência) (FOWLER, 1995).

Mais especificamente, no que diz respeito à dimensão *transparência*, esta tese assegura publicidade aos bancos de dados utilizados na confecção dos resultados⁴⁹. A respeito da dimensão pedagógica, esperamos que a metodologia apresentada nesse capítulo tenha contribuído para a compreensão das escolhas das variáveis através dos problemas de pesquisa propostos e das hipóteses levantadas.

⁴⁹ Pesquisadores interessados em replicar os dados, basta seguir os endereços eletrônicos correspondentes aos bancos de dados. Todos os bancos foram publicados no sítio eletrônico do *The Institute for Quantitative Social Science* (<http://www.iq.harvard.edu>).

Ainda sobre a dimensão transparência, consideramos como uma de nossas mais importantes recomendações metodológicas a apresentação das limitações do desenho de pesquisa. Destacamos as quatro mais importantes limitações metodológicas dessa tese.

A primeira diz respeito ao recorte temporal utilizado sobre submissões de projetos de lei (2007-2010). Trabalhos aqui com apenas uma legislatura (16ª Legislatura). Trabalhos futuros podem robustecer os achados, corroborando-os ou refutando-os, ao se conseguir ampliar a quantidade de anos para o estudo. Decisão metodológica que atue nesse sentido pode contribuir para um trabalho eminentemente causal.

A segunda limitação diz respeito à escolha do uso de amostra e não da população no que se refere às submissões de projetos de lei presentes no banco de dados. De um total de 22.995 submissões, optamos por uma amostra aleatória que nos forneceu 1.752 casos. No entanto, a justificativa por essa escolha já foi apresentada – inviabilidade de tempo ao se optar pela leitura minuciosa de 22.995 ementas de projetos de lei, afim de assegurar a inserção a classificação dos projetos (tema, escopo, forma).

Nossa terceira limitação se refere ao número de Unidades da Federação aqui analisadas. Trabalhamos com dez Estados e não com totalidade (vinte e seis). Só estudos futuros, quando da disponibilidade de dados estiver ao alcance dos pesquisadores e for uma prática melhor difundida entre os atores políticos, é que poderemos refutar ou confirmar com maior clareza e confiança nossos achados.

Por fim, nossa quarta limitação diz respeito à impossibilidade de operacionalizar a dimensão *fiscalização* presente nos conceitos de *responsividade democrática*. Além de não localizarmos publicamente nenhum banco dados que agregasse variáveis capazes de mensurar essa dimensão. No entanto, reconhecemos que o incremento da dimensão fiscalização só fortaleceria os achados do estudo.

Defendemos que essas limitações não desmerecem os resultados e os propósitos desse estudo. O que pretendemos aqui é um primeiro estudo na área (afirmação defendida no *Capítulo I* dessa tese), além de avançar metodologicamente nos estudos legislativos, contribuindo para o preenchimento de uma lacuna de agenda de pesquisa e de análise metodológica.

Capítulo IV

A LÓGICA DA AÇÃO LEGISLATIVA

Teoria da produção legislativa e cenários parlamentares subnacionais

Resumo

O objetivo desse capítulo é apresentar a lógica da produção da produção legislativa, com foco nas casas legislativas subnacionais, através de revisão narrativo-literária. Em segundo lugar comparamos os cenários políticos das assembleias legislativas dos Estados do Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo, entre os anos de 2007 e 2010. Metodologicamente utilizaremos estatística descritiva para apresentação dos dados referentes a variáveis políticas. Os resultados indicam que: (1) a ideologia média das coligações do governador foi de 4,94 (Centro-Direita), enquanto a média ideológica das coalizões foi de 4,46 (Centro); (2) o Número Efetivo de Partidos nas casas legislativas foi de 7,30, com desvio padrão de 2,28; (3) a média de cadeiras da coalizão foi de 66,25%, máxima de 83,33% para o Estado do ES e mínima de 55,32% para o Estado de SP; e (4) o Índice de Fragmentação Parlamentar médio foi de 0,877.

Palavras-chave: 1. Ciência Política; 2. Assembleias Legislativas Subnacionais; 3. Teoria da Produção Legislativa; 4. Índices; 5. Metodologia Quantitativa.

Abstract

The aim of this chapter is to present the logic of production of legislative production, with a focus on subnational legislatures, through narrative and literature review. Secondly we compare the political scenarios of the legislative assemblies of the states of Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Parana, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe and São Paulo, between the years 2007 and 2010. Methodologically we use descriptive statistics to present the data on political variables. The results indicate that: (1) the average ideology of coalitions governor was 4.94 (Center-Right), while the average ideological coalitions was 4.46 (Center); (2) the Effective Number of Parties in legislative houses was 7.30, with a standard deviation of 2.28; (3) the average of chairs coalition was 66.25%, maximum 83.33% for the State of ES and minimum of 55.32 % rule of SP, and (4) the average Parliamentary Fragmentation Index was 0.877.

Keywords : 1 . Political Science; 2. Subnational Legislative Assemblies; 3. Theory of Legislative Output; 4. Index; 5. Quantitative Methodology.

4.1 Introdução

Modelos de democracias são estabelecidos, entre outros arranjos, das relações entre instituições endógenas, do quanto poderes Executivo e Legislativo determinam seus espaços de atuação (PRZEWORSKI, 1991, 1999), bem como da maneira como os cidadãos assinalam preferências para os representantes. A compreensão desse processo no modelo federalista brasileiro exige a descrição e comparação do Poder Legislativo representado pelas assembleias legislativas.

Este capítulo apresenta sistematicamente a lógica por trás da produção legislativa, ou seja, responde à seguinte questão de pesquisa: *que elementos os parlamentares levam em consideração ao formular projetos de lei e definir agendas políticas?* Um dos caminhos para se chegar à resposta é a análise da produção legislativa, mas aqui nos preocupamos inicialmente em identificar e apresentar elementos que explicam o comportamento dos parlamentares e em seguida descrever os cenários que serão analisados. A descrição das variáveis que compõem as assembleias legislativas é imprescindível para o próximo passo dessa tese.

Em termos metodológicos faremos revisão de literatura para explicar como a Ciência Política brasileira tem realizado suas pesquisas a respeito de estudos legislativos, mais especificamente, para os desenhos de pesquisa que lidam com produção legislativa. Em seguida nossa revisão recai sobre a lógica da produção legislativa. Em outros termos, são descritos elementos que dizem respeito intrínsecos às escolhas, elaboração, jogo de poder e interesses no momento da apreciação de leis por parlamentares, quer elas tenham origem nos parlamentares, Poder Executivo, Judiciário ou seja projeto de iniciativa popular.

A compreensão da produção de leis passa pela descrição das casas legislativas. Em termos práticos, ao se comparar instituições, é preciso saber que relações de poder proporcional estão sendo estabelecidas entre as forças que atuam e possuem poder de decisão. É preciso saber qual o poder legislativo do governador representado pelo coalizão, como o poder está distribuído entre os partidos políticos e qual, por exemplo, o poder proporcional de decisão de cada parlamentar dentro de sua respectiva casa legislativa?

Esse capítulo está dividido em cinco partes. Na próxima seção apresentamos os dados referentes aos estudos sobre produção legislativa publicados no Brasil, considerando os vieses

metodológicos de análise de resultados. Em seguida apresentamos uma breve revisão de literatura sobre as casas legislativas no Brasil e produção legislativa, com o objetivo de estabelecer os marcos conceituais de nossas análises empíricas. Na próxima seção descrevemos as casas legislativas analisadas, fazendo referências ao seu escopo político-partidário e composição da coalizão que se desenha dentro dessas referidas casas. O objetivo é apresentar os cenários cujas análises sobre produção serão empreendidas. A quinta e última parte sumariza os principais resultados.

4.2 Diga que técnica usa e te direis quem és

Com base no nosso banco de dados sobre estudos legislativos publicados em periódicos científicos brasileiros, cabe uma pertinente pergunta antes de começarmos a falar sobre produção legislativa: *como tem se apresentado metodologicamente a produção acadêmica sobre produção legislativa?* Dos 139 artigos catalogados na base de dados, encontramos 20 (14,29%) que lidam especificamente com o tema produção legislativa no Brasil. Considerando que os trabalhos sobre estudos legislativos estão subdivididos em 18 subáreas, podemos dizer que essa é uma subárea que tem uma agenda de pesquisa mais forte entre os pesquisadores que publicam no Brasil.

Afim de responder à questão acima, dividimos os trabalhos em três linhas de análise: (1) utilizam unicamente estatística descritiva; (2) utilizam estatística descritiva e alguma técnica de análise inferencial de dados; e (3) faz revisão de literatura e não apresenta dados observacionais. A tabela abaixo sumariza esses resultados.

Tabela 5 Estudos sobre produção legislativa publicados no Brasil (1994-2013), por viés de análise

Viés de Análise	Frequência	%
Estatística descritiva	15	75,0
Estatística descritiva e inferencial	3	15,0
Revisão de literatura	2	10,0
Total	20	100,0

Fonte: Elaboração do autor (2013).

Inicialmente apresentamos os trabalhos⁵⁰ que analisam produção legislativa no Brasil de forma meramente descritiva. O quadro abaixo sistematiza essas informações.

Quadro 6. Publicação de artigos sobre Produção Legislativa que usam exclusivamente Estatística Descritiva

Autor	Objeto de Estudo	Foco	Recorte Temporal
Figueiredo e Limongi (1995)	Câmara dos Deputados	Consolidação institucional a partir do desempenho do legislativo, a partir da produção legislativa	1989-1994
Ricci (2003) ⁵¹	Câmara dos Deputados e Senado	Conteúdo das leis aprovadas no Congresso Nacional	1991-2003
Gomes (2005; 2012)	Câmara dos Deputados	Produção legislativa voltada para o tema de Saúde	2001-2004
Lima (2005) ⁵²	Assembleia Legislativa de MG	Ultrapresidencialismo estadual para analisar as relações Executivo-Legislativo a partir da produção legislativa	1991-2003
Santos (2008)	Câmara dos Deputados	Descreve dados para corroborar sobre o poder conclusivo das comissões	2003-2007
Felisbino (2009)	Câmara dos Deputados	Produção de leis dos deputados no Governo FHC	1995-2003
Gomes, Carvalho e Reis (2009)	Câmara dos Deputados e Senado	Produção legislativa voltada para o tema de Saúde	1999-2006
Lima (2009),	Câmara dos Deputados	Comportamentos de comissões, ao descrever a atividade da Comissão de Seguridade Social e Família	2003-2006
Moritz (2009)	Câmara dos Deputados	Atuação parlamentar de esquerda ⁵³	1995-1999
Pogrebinski e Santos (2011)	Câmara dos Deputados	Conferências nacionais de políticas públicas, com informações sobre projetos de lei e emendas constitucionais	1989-2008
Tomio (2011)	Assembleia Legislativa de (ES, MG, PR, RS, SC e SP)	Estudo sobre proposições legislativas comparando seis Estados	1999-2002
Tomio e Ricci (2012)	Assembleias legislativas estaduais (21 Estados)	Desempenho legislativo das assembleias estaduais a partir de dados de projetos de lei.	1999-2006
Araújo e Silva (2012)	Câmara dos Deputados	Medidas provisórias e projetos de lei	1995-2010

Fonte: Elaboração do autor (2013).

Quanto às publicações que se utilizam de alguma técnica estatística mais sofisticada,

⁵⁰ Nos referimos aqui aos artigos publicados em periódicos brasileiros referentes ao banco de dados da revisão de literatura sistemática sobre Estudos Legislativos, analisado de forma descritiva no Capítulo I dessa Tese.

⁵¹ Propõe hipóteses que não são testadas, restringindo a análise a um estudo descritivo.

⁵² O trabalho, além de ser meramente descritivo, nem sequer de utiliza tabelas para apresentar os dados, que são simplesmente disposto ao longo do texto.

⁵³ O trabalho não conceitua a contento a definição de partidos políticos esquerda ou a metodologia utilizada para a referida classificação. Entendemos que uma classificação do espectro ideológico-partidário seja incompleta ao não apresentar elementos comparáveis metodologicamente.

localizamos três trabalhos, segundo quadro abaixo.

Quadro 7. Publicação de artigos sobre Produção Legislativa que usam exclusivamente Inferência Estatística

Autor	Objeto de Estudo	Foco	Recorte Temporal	Técnicas	Inferência
Amorim Neto e Tafner (2002),	Câmara dos Deputados	Medidas provisórias nos governos de coalizão do Brasil	1989-2000	Estatística descritiva e coef. de corr. linear	construção de uma medida de coalescência
Amorim Neto e Santos (2003)	Câmara dos Deputados	Produção Legislativa	1985-1999	Estatística descritiva e regressão logística	Testar hipótese da probabilidade de deputados federais apresentarem projetos de lei nacional
Cervi (2009)	Assemb. Leg. do Estado do Paraná	Produção Legislativa e resultados eleitorais	1999-2002	Correlação não-paramétrica e regressão linear.	Interdependências entre atividade parlamentar individual e reeleição

Fonte: Elaboração do autor (2013).

Depois de sistematizadas pesquisas publicadas segundo o critério do uso de técnicas estatísticas exclusivamente descritivas ou descritiva com alguma outra técnica inferencial, o quadro abaixo sumariza os trabalhos que se preocuparam em fazer análises de revisão de literatura.

Quadro 8. Publicação de artigos sobre Produção Legislativa fazendo Revisão de Literatura

Autor	Foco	Recorte Temporal
Inácio, Anastasia e Santos (2010)	Análise do funcionamento, produção legislativa, atividade legislativa e necessidade de transparência das casas legislativas	Indefinido
Helena (2011)	Estudo de caso a partir de um projeto de lei que fixa subsídios para Ministros do STF	indefinido

Fonte: Elaboração do autor (2013).

De uma maneira geral, a agenda de pesquisa sobre produção legislativa é a que parece dispor de um grande número de informações a serem analisadas. O advento da publicação em sítios virtuais possibilita que pesquisadores tenham acesso a bancos de dados da produção legislativa do Senado Federal e Câmara dos Deputados. Muitas assembleias legislativas e câmaras de vereadores mais preocupadas em dar transparências aos trabalhos dos parlamentares

tem atuado nesse sentido. Os trabalhos na subárea da produção legislativa demonstram que desenhos de pesquisa com uso de estatística descritiva deram conta de descrever os cenários políticos e institucionais, mas não são capazes de predizer ou encontrar as causas que expliquem os fenômenos.

Por outro lado, maior acesso a dados observacionais não tem se refletido em estudos mais aprimorados sobre as relações causais implícitas na produção legislativa, resignando a agenda de pesquisa a um *locus* de descrição sobre o que se produz. Defendemos que desenhos de pesquisa devem ser formatados para produzir inferências causais falsificáveis, contribuindo para o avanço da Ciência Política, em geral, e para os estudos legislativos em particular (BRADY e COLLIER, 2004; PARANHOS, FIGUEIREDO FILHO e ROCHA, 2013).

4.3 Revisitando Teorias – Casas Legislativas e Produção Legislativa

No que se refere às assembleias legislativas estaduais no Brasil, já a Primeira Constituição (CF, 1824) não fazia previsões acerca dos poderes legislativos das províncias do Império. No entanto, essa Constituição fazia previsão de órgãos que pudessem deliberar sobre temas de interesses próprios e que dissessem respeito à sociedade, sinalizando o marco das primeiras casas legislativas. Não demora muito até que sejam regulamentadas as assembleias legislativas provinciais (1834), cujos trabalhos eram feitos regularmente em dois meses por ano, podendo ser prorrogados.

Nesse período já estavam lançadas as bases para o funcionamento das primeiras assembleias legislativas subnacionais, bem como suas funções de legislar sobre assuntos das províncias: políticas públicas, orçamentos, fiscalização das contas públicas e até mesmo a criação de cargos e demais temas públicos. Hoje podemos afirmar que as circunstâncias que cercam a reorganização do desenho institucional brasileiro recente, estão não apenas marcadas pelo fim do regime autoritário que deu espaço para o regime de representação, mas que essa representação democrática reflete o papel legislativo nos Estados da Federação.

Esse referencial histórico aponta para um Poder Legislativo de fundamental importância no sistema político brasileiro. Para Olson (1994), o papel do Poder Legislativo como instituição responsável pela criação das leis é de grande importância para a sociedade, amparado por um

princípio jurídico. Qualquer casa legislativa, diferentemente de outros órgãos de governo, possui aspectos claros no que diz respeito às suas funções, sendo a única instituição nos modelos democráticos de governo que possui representantes escolhidos pelo voto popular e que, em tese, são por natureza jurídica formalmente iguais entre si (PARANHOS, 2009). Por outro lado, mesmo não sendo a única instituição pública com poder de decisão governamental dentro do sistema político, esta é a que tem poder de decisão definitiva (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; ARAÚJO e SILVA, 2012). Mesmo que não seja condizente com a prática político-partidária e com a atuação dos políticos dentro das assembleias legislativas, qualquer que seja a ação, conflituosa, contingente, amistosa ou negociada, serão os atos, acordos, desavenças e decisões expressas de forma pública a expressão da sociedade, mesmo que estes sejam os parlamentos mais tradicionais de Europa Ocidental ou Estados Unidos, não sendo diferente no Brasil (RESENTHAL, 1998).

De forma mais específica, no Brasil como em muitos modelos democráticos, cabe ao Poder Legislativo legislar, fiscalizar o Poder Executivo, servir aos interesses sociais e difundir opinião pública. Ou seja, aos parlamentares são atribuídas prerrogativas diversas e várias áreas de atuação. No entanto, para os propósitos dessa tese, analisaremos apenas a função de legislar, o ato de produzir leis por parte dos parlamentares (MAYHEW, 1974). No modelo explicativo da produção legislativa⁵⁴ podemos encontrar cinco elementos: (1) regras, (2) atores, (3) instâncias de decisão, (4) recursos e (5) resultados (*outputs* ou projetos de lei sancionados).

4.3.1. As Regras do Sistema de Produção Legislativa

O universo de tomada de decisão política nada mais é que um jogo, com regras, jogadores, objetivos, investimentos e *payoffs* (DOWNS, 1999; TSEBELIS, 1998; LOVETT, 2006). Com a produção legislativa não poderia ser diferente. As regras dentro da casa legislativa estabelecem os limites aos parlamentares quando da formulação de projetos de lei, bem como a distribuição de recursos orçamentários, humanos e de poder, dando margem à previsibilidade de tramitação de proposições (GOMES, 2013).

Essa lógica é sistematizada para as câmaras dos deputados de diferentes democracias,

⁵⁴ Para interessados no debate clássico acerca do sistema de produção legislativa ver Easton (1965). Para interessados numa releitura contemporânea ver Gomes (2013).

mas seu funcionamento é replicado nas assembleias legislativas subnacionais. As regras institucionalizadas dentro das assembleias legislativas subnacionais devem obedecer ao critério de hierarquia. No caso do Brasil não podem haver leis ou diretrizes que suplantem a Constituição Federal. Em seguida, o regimento interno das casas legislativas, bem como a produção legislativa, não podem ultrapassar os limites impostos pela constituição do respectivo Estado (FERREIRA FILHO, 2007).

Vale ressaltar que as regras que determinam limites ao Poder Legislativo também moldam o comportamento do Executivo. No limite, cabe ao Legislativo não apenas a apreciação das propostas de lei submetidas, mas o resultado final, ainda que à revelia do Executivo. No entanto, a Constituição de 1988 permitiu a manutenção de um mecanismo, ainda que com a anuência e aprovação dos legisladores, que autoriza ao Executivo o poder de decreto: a medida provisória (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995; AMORIM NETO e TAFNER, 2002; FERREIRA FILHO, 2003; CALIMAN, 2009).

Segundo Gomes (2013), ainda que o instrumento de medida provisória seja a representação do poder do Executivo sobre o Legislativo, mas essa prerrogativa pode ser muito bem gerenciada pelos legisladores, que possuem o poder de autorizar vários tipos de movimentações orçamentárias, tais como abertura de crédito suplementar, cobertura financeira de *déficits* de empresas públicas e remanejamento de recursos. Outro mecanismo importante na mãos dos legisladores é o de apreciação das contas públicas previstas pelo Poder Executivo.

Via regra de jogo, o arranjo legislativo pode se comportar segundo o alinhamento político do governador, na medida em que são estabelecidas as coalizões governativas. Nestes termos, é natural que partidos políticos e/ou parlamentares defendem os interesses da agenda política do partido ou da coalizão dentro da casa legislativa. Esses elementos garantem que o Poder Executivo busquem apoio legislativo (formação de coalizão) sempre no sentido de conseguir a maioria das cadeiras do Legislativo, assegurando a manutenção de sua agenda política e a governabilidade (CAREY, 2003; PRZEWORSKI e MARAVALL, 2003).

De forma bastante resumida, as regras impostas dentro do sistema de produção legislativa é um dos elementos, não sendo capaz de determinar sozinhas as leis que serão criadas, bem como, as políticas pública ofertadas pelo Legislativo à sua dada sociedade. A próxima seção apresenta o papel dos atores políticos envolvidos direta e indiretamente na produção legislativa.

4.3.2. Os Atores Políticos envolvidos na Produção Legislativa

Em certa medida, esse tema já foi abordado no *Capítulo II* dessa *Tese* quando tratamos do conceito de *escolhas e agregação de preferências* por parte dos representantes. Pelo conceito de representante ou representação é natural que os atores dentro da casa legislativa atuem em nome dos interesses de grupos específicos como o seu partido político, a coalizão ou um setor específico. Pelo princípio teórico da representação, parlamentares devem atender aos interesses dos eleitores (PITKIN, 1967; HIRST, 1992; KING, 1993; MANIN, 1995; MANSBRIDGE, 2003; CASTIGLIONE e WARREN, 2006; URBINATI, 2006). Na outra ponta, esses atores podem ainda agregar suas preferências ao formular leis e políticas públicas no sentido de atender seus interesses particulares diretos (LANCASTER e PETTERSON, 1990; MAINWARING, 1999; SAMUELS, 2003; RICCI, 2003; TOMIO e RICCI, 2012; LAUTH, 2013;).

O sistema político brasileiro define que os deputados estaduais, assim como os federais, são eleitos através de um sistema de escolha proporcional para representar os interesses dos eleitores (NICOLAU, 2001, 2004). Segundo Gomes (2013), dentre as principais características dos parlamentares para a produção legislativa podemos destacar o método de seleção, competências legislativas e dispositivos de *accountability*. Em termos menos técnicos, parlamentares de uma maneira geral não são responsabilizados diretamente pela consecução de políticas públicas. O pressuposto da fiscalização dos parlamentares sobre o Executivo indica que a *accountability* segue nessa direção e não o contrário – deputados e sociedade devem fiscalizar o governador.

Esse cenário que se desenha na relação entre sociedade e poderes instituídos via escolha do voto influencia diretamente a tomada de escolha dos atores políticos. Elementos como grupos de interesses, opinião da mídia, Poder Judiciário, corpo técnico administrativo e mesmo conjuntura socioeconômica são capazes de exercer, em maior ou maior grau, influência na agregação de preferências dos parlamentares e governadores. Vale lembrar que, à medida que políticos agem segundo escolha racional ao elaborar agendas políticas em nome da maximização de resultados, as escolhas deverão se voltar para resultados maiores que os custos demandados (DOWNS, 1999; OLSON, 2011).

Assim, os atores políticos encontram incentivos para conduzir uma agenda política

alinhada com as demandas do eleitorado. Responsividade é o tema que está diretamente ligado a esse debate, uma vez que pode figurar como um dos elementos dos sistema que assegura manutenção do poder conferido aos parlamentares, assegurando *status* de poder de veto (TSEBELIS, 1998).

Não menos importante deve ser considerado o instrumento das coalizões na tomada de decisão por parte dos atores políticos. Esse instrumento implica diretamente na possibilidade de governabilidade por parte do Executivo. Mas é capaz de produzir *outputs* coletivos que caracterizam governos, agendas políticas e comportamento de parlamentares (ABRANCHES, 1988; ; SANTOS, 2003; INÁCIO, 2006; LIMONGI, 2006).

De forma mais específica, é presumível que senadores e deputados federais se preocupem em produzir leis mais amplas que deputados estaduais. Uma vez que sua conexão eleitoral proporcional é estabelecida com um número maior e mais diversificado de eleitores. Se considerarmos o caráter de *expertise* e *seniority*, senadores e deputados federais também estariam acima de deputados estaduais na escala estabelecida. A lógica disso é que a disputa por cargos mais importantes é mais acirrada por dois motivos. Primeiro porque requer mais experiência a amparo de grupos políticos. Segundo porque cargos mais importantes apresentam um número menor de vagas, tornando-os mais disputados. Esse arranjo reflete diretamente no caráter com que são agregadas as preferências dos atores políticos, mais ou menos preocupados com sua produção legislativa no sentido de atender a um público mais ou menos diversificado.

Em sentido mais restrito, parlamentares podem ainda agregar suas preferências em função de suas carreiras políticas (SILVA JÚNIOR *et al.*, 2013). Ideologia político-partidária também aparece como fator de influência para que atores políticos de uma maneira geral norteiem suas decisões. Ainda que “posicionamentos em bases puramente ideológicas não parecem ser predominantes, sendo provável que mais fortes as influências partidárias exercidas pelo pertencimento ou não à coalizão do governo” (GOMES, 2013; 50).

Em função de tantos elementos que podem influenciar as escolhas de atores políticos no momento da agregação de preferências, há de se reconhecer que ele ainda pode se comportar segundo critérios da busca pelo bem comum. No entanto, é mais provável que em um jogo onde se conhece as regras, cada jogador definirá seus movimentos (agregará suas preferências) em função do menor risco e maiores ganhos.

4.3.3. Instâncias de Decisão

Pensar nas instâncias de decisão legislativa é considerar essencialmente que as deliberações, como produto da interação entre os atores políticos, são públicas. De forma mais prática, comissões internas das casas legislativas, sejam elas permanentes ou extraordinárias, assim como o Plenário da casa, são as duas principais instâncias de decisão dos atores políticos (FERREIRA FILHO, 2007). Esse arranjo institucional é reproduzido no Brasil desde o Senado Federal, passando pela Câmara dos Deputados, assembleias legislativas dos Estados e câmaras de vereadores. Ainda que regimentos internos se diferenciem em maior ou menor grau, as instâncias de decisão não sofrem qualquer alteração de uma instituição para outra.

As decisões são tomadas considerando o princípio da proporcionalidade, que via de regra é estabelecido em regimentos internos das casas legislativas. Em termos mais práticos, a coalizão e o quanto os parlamentares são disciplinados em relação ao seu líder partidário ou de bancada, no momento das votações, é quem exerce um peso significativo na tomada de decisão (GOMES, 2013). Não sem razão, estudos sobre relação Executivo-Legislativo consideram como variável independente para explicar o quanto o gabinete executivo tem maior ou menor controle sobre o Legislativo, as decisões que se tomam nas comissões internas e no plenário da casa legislativa (PESSANHA, 1998; PEREIRA e MUELLER, 2000, 2002; DINIZ, 2005; LIMONGI, 2006)

Encontramos em nosso banco de dados, sobre publicações em estudos legislativos, onze⁵⁵ artigos que lidam diretamente com o tema comissões. Outros oito⁵⁶ trabalhos se utilizam das decisões diretas tomadas dentro das comissões (Câmara dos Deputados e Senado Federal) para encontrar as suas variáveis dependentes. Por sua vez, Gomes (2013) argumenta que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), tem destaque dentro do Congresso e é objeto de vários estudos por ser a comissão que aprecia numerosas emendas ao orçamento apresentadas por parlamentares.

Vale ressaltar que cada projeto de lei submetido dentro casa legislativa, de uma maneira

⁵⁵Côrtes (2010), Ferreira Júnior (2008), Leite (2010), Lima (2009), Muller (2011), Nascimento (2012), Pereira (2010), Reis (2012), Ricci e Lemos (2004), Santos (2008) e Tollini (2008).

⁵⁶Brod (2009), Diniz (2012), Ferreira (2011), Muller (2005), Pereira e Mueller (2000), Praça (2012), Rocha e Costa (2012) e Santos (2002).

geral, é distribuído para as comissões de interesse segundo os temas do qual ele representa, antes de ser apreciado pelo plenário⁵⁷. É nas comissões (instância de decisão) que primeiro os projetos são submetidos às decisões pelos pares segundo dois critérios básicos: (1) político e (2) técnico. Agenda política definida por coalizão ou oposição pode, eventualmente, rejeitar uma submissão de projeto de lei, ainda que ele apresente condições técnicas de viabilidade. Por outro lado, pareceres técnicos podem retirar a chance de escolha de um pretense projeto previamente escolhido pela ampla maioria de uma coalizão.

4.3.4. Recursos disponíveis à Produção Legislativa

A quantidade de recursos disponíveis para a execução das atividades e manutenção da casa legislativa é fator preponderante. Recursos influenciam diretamente na capacidade de parlamentares exercerem suas funções e desenvolverem a atividade de produção legislativa. De forma muito simples, os recursos disponíveis podem ser legislativos e não-legislativos.

Os *recursos legislativos* disponíveis aos parlamentares na produção de leis compreendem as Propostas de Emendas à Constituição⁵⁸ (PEC), os Projetos de Lei Ordinários (PL), os Projetos de Lei Complementar⁵⁹ (PLP) e as Medidas Provisórias⁶⁰ (MP). Os trâmites a que esses recursos estão podem percorrer nas assembleias legislativas dos Estados seguem um processo distinto se comparado ao Congresso Nacional, cuja apreciação depende de duas casas (RAMOS, 1994). No

⁵⁷Análise de regimentos internos das assembleias legislativas desse estudo não revelou disparidade quanto à questão da ordem de apreciação de projetos de lei submetidos (AMAPÁ, 2006; ESPÍRITO SANTO, 2009, MATO GROSSO DO SUL, 2008; MINAS GERAIS, 2013; PARAÍBA, 2012; PARANÁ, 2005; RIO GRANDE DO SUL, 2013; SANTA CATARINA, 2013; SERGIPE, 2005 e SÃO PAULO, 2011).

⁵⁸ “Propostas de emenda à Constituição (PEC), como o nome indica, são proposições destinadas a promover alterações no texto da Constituição vigente. Para serem recebidas e processadas, têm de estar assinadas, no caso de iniciativa dos parlamentares, por no mínimo um terço do total de membros da Casa, o que, na Câmara, equivale à assinatura de 171 deputados. Sua apresentação, entretanto, pode se dar ainda por parte de agentes externos ao Congresso Nacional, como o presidente da República e as assembleias legislativas das unidades da federação. No caso das assembleias legislativas, a iniciativa da apresentação só será válida se contar com o apoio de mais da metade delas, cada uma tendo tomado a decisão por deliberação da maioria de seus membros (PACHECO, 2013)..

⁵⁹Esse tipo de projeto de lei tem a função complementar, como o próprio termo já diz, ou adicionar texto à Constituição. Ou seja, tem a função de regulamentar uma norma já prevista na Constituição. De forma mais prática, o Projeto de Lei Complementar serve também para fixar normas para a cooperação entre a união, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme a constituição (CARVALHO, 2007; LENZA, 2007).

⁶⁰Segundo Gomes (2013), a “medida provisória (MP) produz efeitos imediatos, pois tem força de lei. Alguns conteúdos não podem ser tratados por esse tipo. Se aprovada (...), será convertida em lei ordinária; se rejeitada, seus efeitos cessam. A MP é aprovada por maioria relativa e também está sujeita ao veto” (GOMES, 2013: 61).

nível subnacional, os procedimentos previstos nos regimentos internos não se diferenciam, com previsões de apreciação em comissões, plenário, prazos, votações em plenários e circunstâncias que levem, inclusive, ao arquivamento da proposta (SALGADO, 2001).

Ainda há outros recursos assegurados pelos regimentos internos disponíveis para a atividade parlamentar de produção legislativa. Ao Presidente da Mesa Diretora de cada casa legislativa é assegurada a prerrogativa de acelerar ou obstruir a apreciação dos projetos, bem como definir que determinados projetos entram na pauta do dia para discussão. Presidentes de comissões possuem poderes semelhantes ao da Mesa Diretora, restritos à própria comissão (MEDEIROS, 2010). À Presidência da Mesa⁶¹ também cabe o poder de criar comissões especiais e fazer indicações de seus membros, podendo ser acordo com as lideranças dos partidos políticos.

De uma maneira geral, qualquer parlamentar tem a possibilidade de apresentar emendas aos projetos de lei submetidos, imprimindo assim preferências particulares de seu partido, coalizão ou o que ele julgar como sendo de interesse ou bem público. Há ainda a possibilidade de líderes de partidos substituir membros de comissões à revelia, afim de assegurar que essa estratégia influencie a mudança de conteúdo do projeto em tramitação. Por fim, o Poder Executivo tem a prerrogativa de vetar projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo, mas a última decisão sobre a aprovação ou veto da produção legislativa ainda cabe aos legisladores. As regras estabelecidas dentro desenho institucional das casas legislativas, no que diz respeito não só à tomada de decisão, mas aos recursos disponíveis para a produção legislativa, são assimétricos. Eles podem estar mais disponíveis a determinados grupos e a outro não.

Quanto aos *recursos não-legislativos* estão inclusos os recursos humanos, os recursos materiais, informacionais e o tempo. O primeiros deles diz respeito ao suporte técnico à disposição da produção legislativa através da consultoria parlamentar, que pode contribuir desde a pesquisa até a elaboração do projeto de lei. Também representam suporte técnico ou recursos humanos o corpo burocrático de profissionais disponíveis (GUIMARÃES *et al.*, 2012).

Por fim, o que destacamos como tempo “associa-se à oportunidade em que as

⁶¹ Pesquisadores interessados em estudos sobre lideranças e Mesa Diretora do Senado Federal e Câmara dos Deputados, ver Miranda (2010). Silva Júnior e Figueiredo Filho (2012) também analisam a renovação e profissionalização dos deputados federais (1999-2013). Silva Júnior *et al.* (2013) discutem as variáveis que explicam o acesso a cargos de liderança (acesso à Mesa Diretora, liderança de partidos políticos e Presidência da Câmara dos Deputados).

proposições são apresentadas e à celeridade com que tramitam em relação à fase da política pública em consideração” (GOMES, 2013: 57). Ou seja, a tramitação demorada de um projeto de lei pode não implicar baixa capacidade institucional, mas em análise mais apurada da complexidade da matéria proposta ou ainda o acúmulo de trabalhos demandados pelos pares em forma de projetos de leis que estão sendo apreciados nas comissões.

4.3.5. Outputs: os Projetos de Lei

Em tese, o foco da ação parlamentar é produzir leis. Ainda que atividades como o uso da palavra na tribuna da casa legislativa, a intermediação de soluções de interesses públicos, a representação da casa legislativa em atividades fora do Estado, a fiscalização do Executivo estejam relacionadas às atividades parlamentares (ADEODATO, 1989), é a produção legislativa convertida em leis que aparece como a principal função do legislador.

Do ponto de vista prático, a produção de leis é influenciada ainda pelo tema a qual ela está vinculada. Podemos dizer que parlamentares são mais sensíveis e atuam de forma mais coesa em questões relacionadas à violência contra menores de idade do que a temas ligados à Lei Orçamentária Anual, por exemplo. Segundo Brady e Volden (2006), o tema orçamento está intrinsecamente relacionado às escolhas políticas por parte dos atores, sendo essas escolhas classificadas como relacionadas a orçamentos. Para Gozetto (2009), as comissões de Constituição e Justiça e Finanças e Orçamento possuem importância reforçada dentro das casas legislativas, pois detêm o poder de obstruir a tramitação de um projeto de lei.

Em geral, a produção legislativa suscita conflito entre os poderes devidamente instituídos, quer seja em razão das agendas políticas, choques de interesses, princípios ideológicos, necessidade de grupos em alocar recursos para atender interesses particularista ou amplos, corpo técnico e burocrático das instituições, assimetria de informações entre grupos e poderes, distribuição do poder interno, *status*, entre outras variáveis, não ficando de fora dessa lista o objeto final das disputas: os projetos de lei. Elementos externos como conjuntura socioeconômica também são capazes de influenciar o comportamento dos legisladores ao produzirem leis. A próxima seção analisa e descreve a composição das assembleias legislativas, nosso objeto de estudo.

4.4 Remontando Cenários – Assembleias Legislativas

Essa seção caracteriza as assembleias legislativas dos Estados do AP, ES, MS, MG, PB, PR, RS, SC, SE e SP na 16ª Legislatura (2007-2010), em função de variáveis políticas, afim de definir parâmetros gerais da atividade parlamentar. As tabelas abaixo resume essas informações.

Tabela 6 Caracterização da 16ª Legislatura por Estados (1) (2007-2010)

Variáveis	AP ⁶²	ES	MS ⁶³	MG	PB
Partido do governador	PDT	PMDB	PMDB	PSDB	PSDB
Coligação do Governador	PDT, PP, PMDB, PV, PSC e PRONA	PTB, PMDB, PFL e PSDB	PMDB, PSC, PL, PPS, PFL, PAN, PRTB, PMN, PTC, PSDB e PTdoB	PP, PTB, PSC, PL, PPS, PFL, PAN, PHS, PSB e PSDB	PP, PTB, PTN, PL, PFL, PTC, PSDB e PTdoB
Nº de partidos da coligação	6	4	11	10	8
Ideologia ⁶⁴ média da coligação	4,83 Centro-Direita	5,00 Centro-Direita	5,45 Centro-Direita	4,89 Centro-Direita	5,75 Direita
Nº de partidos da coligação com cadeiras na casa legislativa	3	4	6	9	4
Nº de cadeiras na casa legislativa	24	30	24	77	36
Nº Efetivo de Partidos (NEP)	10,25	8,82	6,26	11,10	5,68
Nº de partidos com cadeiras na casa legislativa	14	12	9	17	9
Partidos da Coalizão	PDT, PFL, PL, PMDB, PSDB, PT, PTdoB, PTB e PV	PTB, PTdoB, PT, PSC, PSB, PRP, PP, PMDB, PL, PFL e PAN	PTdoB, PSDB, PRTB, PMDB, PL e PFL	PSDB, PFL, PTB, PV, PSB, PPS e PDT	PSDB, PDT, PFL, PP, PPS e PTB
Nº de partidos da coalizão com cadeiras na casa legislativa	9	11	6	7	6
Nº de cadeiras da coalizão	18	25	16	43	21
% de cadeiras da coalizão (Força Parlamentar da Coalizão)	75,00	83,33	66,66	55,84	58,33
Ideologia média da coalizão	4,33 Centro	4,68 Centro-Direita	4,81 Centro-Direita	3,81 Centro	4,86 Centro-Direita
Fracionalização	0,902	0,886	0,840	0,924	0,824
Fracionalização máxima	0,975	0,948	0,939	0,953	0,935
Índice de fragmentação parlamentar	0,925	0,935	0,894	0,941	0,902

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do TSE.

⁶² 5ª Legislatura e não 16ª.

⁶³ 8ª Legislatura e não 16ª.

⁶⁴ O valor atribuído a cada ideologia de coalizão foi calculado pela média ponderada da quantidade de cadeiras que cada partido político possui na assembleia legislativa. Utilizamos o critério de Silva *et al.* (2013). Ver ANEXO III.

Tabela 17. Caracterização da 16ª Legislatura por Estados (2) (2007-2010)

Variáveis	PR	RS	SC	SE	SP
Partido do Governador	PMDB	PSDB	PMDB	PT	PSDB
Coligação do Governador	PMDB e PSC	PSC, PL, PPS, PFL, PAN, PRTB, PHS, PTC, PSDB, PRONA e PTdoB	PMDB, PFL, PSDB, PPS, PRTB, PTdoB, PAN e PHS	PT, PTB, PMDB, PL, PSB e PCdoB	PSDB, PFL, PTB e PPS
Nº de partidos da coligação	2	11	8	6	4
Ideologia média da coligação	5,50 Centro-Direita	5,27 Centro-Direita	4,75 Centro-Direita	3,50 Centro-Esquerda	4,75 Centro-Direita
Nº de partidos da coligação com cadeiras na casa legislativa	1	3	4	5	4
Nº de cadeiras na casa legislativa	54	55	40	24	94
Nº Efetivo de Partidos (NEP)	3,39	7,73	5,88	7,02	6,92
Nº de partidos com cadeiras na casa legislativa	13	10	8	11	14
Partidos da coalizão	PMDB, PMN, PR, PRB, PSDB, PT, PTB e PV ⁶⁵	PMDB, PP, PDT, PSDB, PPS e PFL ⁶⁶	PMDB, PSDB, PFL, PL, PPS, PTB e PDT ⁶⁷	PTB, PTdoB, PT, PSC, PSB, PMDB e PL	PSDB, PFL, PTB, PPS e PV ⁶⁸
Nº de partidos da coalizão com cadeiras na casa legislativa	8	6	7	7	5
Nº de Cadeiras da coalizão	36	37	27	16	52
% de cadeiras da coalizão (Força Parlamentar da Coalizão)	66,66	67,27	67,50	66,66	55,32
Ideologia média da coalizão	3,83 Centro	4,68 Centro-Direita	4,70 Centro-Direita	4,63 Centro-Direita	4,31 Centro
Fracionalização ⁶⁹	0,705	0,870	0,830	0,857	0,765
Fracionalização máxima ⁷⁰	0,891	0,916	0,912	0,939	0,938
Índice de fragmentação parlamentar	0,791	0,949	0,910	0,913	0,815

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do TSE.

⁶⁵Picussa (2010).

⁶⁶<http://www2.al.rs.gov.br>

⁶⁷ O dep. est. Amauri Soares (PDT) fazia oposição ao Governo, enquanto seu partido era coalizão.

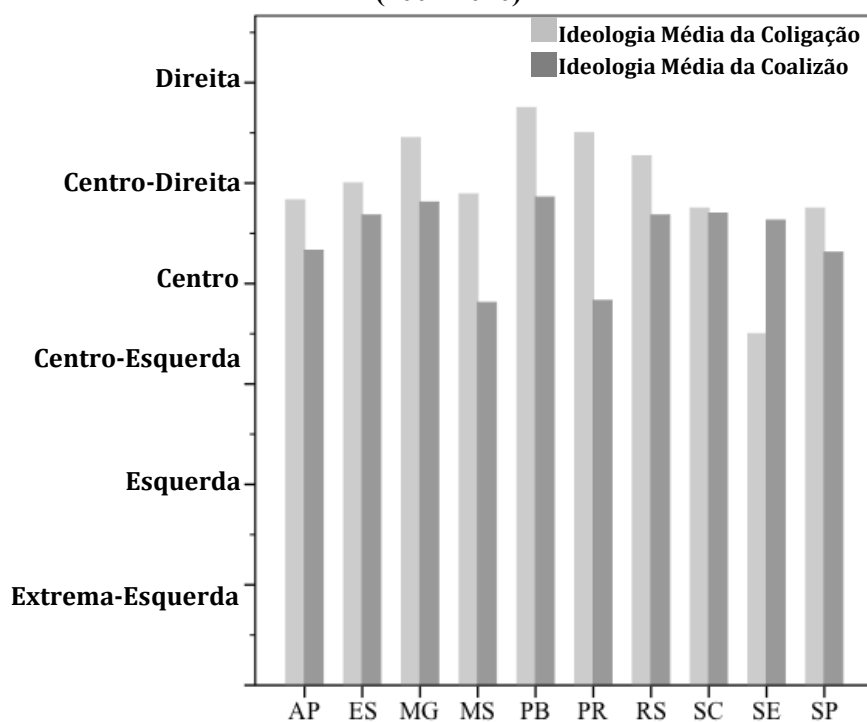
⁶⁸ Sandes e Massonetto (2012).

⁶⁹ Rae (1971).

⁷⁰ Rae e Taylor (1970).

As tabelas indicam as características político-partidárias das assembleias legislativas de dez Estados. As variáveis utilizadas para a descrição das assembleias são políticas e resumizam informações acerca do partido político do governador e sua coligação eleitoral, ideologia média da coligação e da coalizão do governo dentro da casa legislativa, número de cadeiras de cada assembleia legislativa e a força parlamentar da coalizão, bem como, dados referentes a Número Efetivo de Partidos (NEP) e indicadores utilizados para mensurar informações entre partidos e número de cadeiras dentro das assembleias legislativas. O gráfico abaixo descreve as informações referentes à ideologia média da coligação e coalizão parlamentar de cada Estado.

Gráfico 6. Ideologia média da *coligação eleitoral* do Governador e da *coalizão governativa* (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2013).

O gráfico apresenta a variação ideológica-partidária das coligações dos governadores em comparação com as coalizões. De uma maneira geral, das dez coligações analisadas, oito se caracterizam como *Centro-Direita*, uma de *Centro* e uma de *Centro-Esquerda*. Por sua vez, das coalizões formadas, seis podem ser caracterizadas como *Centro-Direita* e quatro como *Centro*. De uma maneira geral houve uma tendência das coalizões convergirem para o centro.

Afim de justificar a variável ideologia político-partidária, ainda que seu uso seja marginal, esse tipo de estudo na Ciência Política brasileira tem ganhado espaço na agenda de pesquisa (LAMOURNIER, 1989; KINZO, 1993, 2004; LIMA-JÚNIOR, 1993; NOVAES, 1994; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMORIN-NETO, 2000; SCHMITT, 2000; MAINWARING, 2001; RODRIGUES, 2002; MELO, 2004; INÁCIO, 2006; MIGUEL e MACHADO, 2007; POWER e ZUCCO-JR., 2009; SILVA *et al.*, 2013). Segundo Amorim Neto (2000), partidos políticos tendem a se alinhar em coalizões em função de sua ideologia político-partidária. Na perspectiva de Paiva *et al.* (2007), os partidos políticos não só estruturam a competição eleitoral, como contribuem na definição de *public policy* além de dar sustentabilidade aos sistemas de governo mediante formações de bases governamentais alinhadas, minimamente alinhadas do ponto de vista ideológico. A seguir apresentamos a estatística descritiva do Número Efetivo de Partidos (NEP).

Tabela 18. Estatística descritiva do NEP

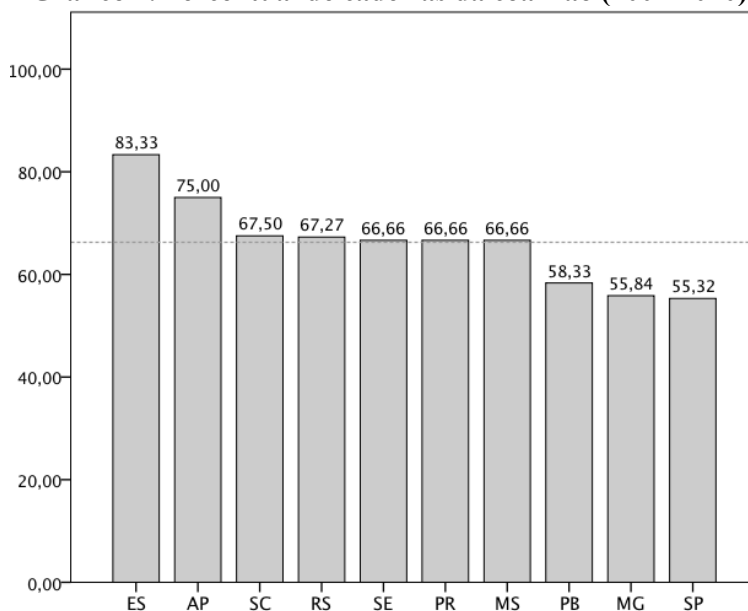
Variável	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
NEP	10	3,39	11,10	7,30	2,28

Fonte: elaboração do autor (2013).

Número Efetivos de Partidos (NEP)⁷¹ indica quantos⁷² partidos políticos efetivamente tem peso dentro do sistema partidário ou, no nosso caso, dentro da casa legislativa, permitindo visualizar com mais clareza a competição partidária. Nestes termos, entenderemos aqui o NEP como sinônimo de dispersão partidária. Assim, os dados indicam que o valor mínimo do NEP encontrado foi 3,39 (PR) e o máximo 11,10 (MG), enquanto a média é de 7,30. O desvio padrão foi de 2,28. O gráfico abaixo sumariza os valores referentes ao percentual da cadeiras ocupadas pela coalizão governativa.

⁷¹Para o trabalho seminal ver Laakso e Taagapera (1979). Para exemplos de estudos que usam o NEP ver Ferreira, Batista e Stabile (2008), Lijphart (2004), Nicolau (1996; 2005), Norris (2004), Santos (2004), Taagapera e Shugart (1989).

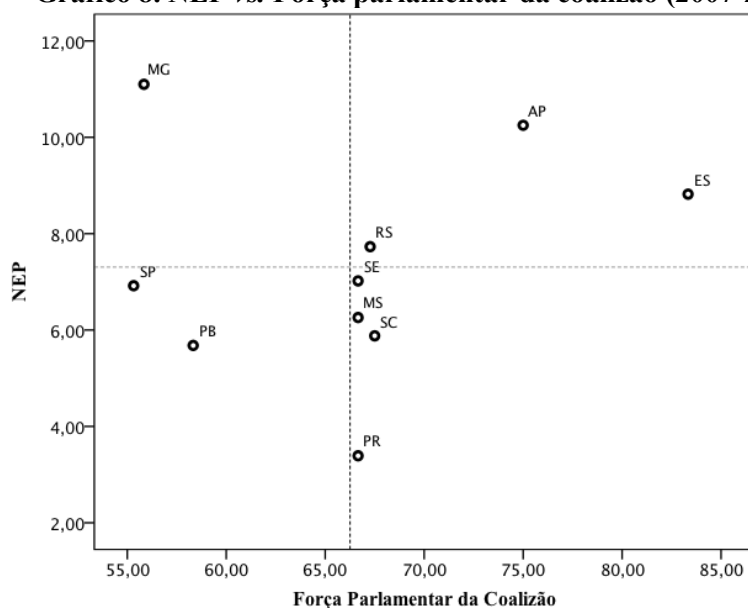
⁷²“...os valores de N [NEP] são um construto matemático. Por isso, não é possível fazer o caminho de volta ao mundo partidário e identificar quais partidos são aqueles. É um equívoco grave, por exemplo, sabendo que, em um parlamento, o N [NEP] é igual a 3,2, tentar identificar quais seriam os três ‘partidos efetivos’. Por isso, o índice é um número efetivo, e não de partidos efetivos (NICOLAU, 2006).

Gráfico 7. Percentual de cadeiras da coalizão (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2013).

Na ordem decrescente, o Estado do Espírito Santo apresentou a maior coalizão governativa, contando com 83,33% das cadeiras da sua Assembleia Legislativa. No oposto, o Estado de São Paulo obteve o percentual de 55,32% das cadeiras da casa legislativa. A linha pontilhada indica a média, 66,25%, cujos Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Sergipe, Paraná e Minas Gerais estiveram próximos desse valor.

Nesta tese identificamos quatro trabalhos que lidam de forma direta com o tema coalizão: Amorim Neto e Tafner (2002), Carreirão e Perondi (2009), Melo (2010), Santos (2002). De uma maneira geral, os autores acima concordam com a literatura (ABRANCHES, 1988; MAINWRING, 1997; MENEGUELLO, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; 2000; NUNES, 2009; LEITE, 2010; PICUSSA, 2010; SANDES e MASSONETTO, 2012) que gabinetes executivos maximizam suas chances de governabilidade quando garantem maioria das cadeiras na casa legislativa. Em termos mais objetivos, coalizões são montadas para assegurar o sucesso do presidente ou governador na aprovação de projetos de lei (PARANHOS, 2009). O gráfico abaixo sintetiza as informações referentes a dimensão tamanho da coalizão (força parlamentar do governador) e NEP.

Gráfico 8. NEP vs. Força parlamentar da coalizão (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2013).

O gráfico descreve como as assembleias legislativas estão dispostas nas dimensões NEP (eixo y) e Força parlamentar da coalizão (eixo x). As linhas pontilhadas representam as médias das duas dimensões (média y=7,31; média x=66,25). Do ponto de vista prático, o cenário menos desejado para a governabilidade é aquele onde há uma grande dispersão partidária (NEP elevado) e uma coalizão minimamente majoritária (coalizão mínima), representado aqui pelo quadrante superior esquerdo – nesse cenário encontramos o Estado de Minas Gerais. Em termos substantivos isso implica na necessidade do governo ter que negociar com um número maior de partidos para assegurar governabilidade, tendo que dispor de uma maior distribuição de cargos do primeiro escalão e secretarias de estados para um número maior de partidos políticos (COSTA e CORREIA, 1998; AMES, 2003; MONTEIRO, 2007).

Ainda que seja essa a previsão teórica, o Estado de Minas Gerais no que corresponde à 16ª Legislatura, teve como governador reeleito o político Aécio Neves (PSDB), que conseguiu em outubro de 2010 eleger seu sucessor, Antônio Anastasia (PSDB). Ou seja, a sucessão eleitoral foi assegurada em um cenário de elevada fragmentação partidária dentro da casa legislativa e uma coalizão governativa estabelecida com 55,84% das cadeiras. Metodologicamente esse achado aponta para o caminho inverso ao da teoria, mas vale a ressalva de se testar um número maior de casos afim de colocar o achado à prova.

No oposto, o cenário mais desejado para a governabilidade seria aquele cujo índice de número efetivos de partidos fosse baixo e a coalizão apresentasse um percentual de cadeiras que seja suficiente para assegurar a governabilidade e superar as falhas de infidelidade partidária, representado aqui pelo quadrante inferior direito - Santa Catarina e Paraná são os Estados que mais se aproximam dessa lógica.

Nos casos extremos, Espírito Santo apresentou o maior percentual de cadeiras (83,33%) na casa legislativa, enquanto São Paulo apresentou o menor percentual (55,32%) e um NEP de 6,32, abaixo da média (7,70). Enquanto o NEP do Espírito Santo foi de 8,82. Por sua vez, Mato Grosso do Sul apresentou o maior índice de Número Efetivo de Partidos (11,10). Os Estados de Sergipe e Rio Grande do Sul são os que mais se aproximaram das duas médias (NEP e força parlamentar da coalizão).

No entanto, a literatura não aponta um número ideal para a formação da coalizão nem para a distribuição do poder de decisão dentro da casa legislativa entre os partidos políticos. Ou seja, em um sistema proporcional ultrafragmentado, com um número maior de jogadores decidindo sobre as escolhas, o Poder Executivo necessita distribuir mais incentivos entre esses jogadores para assegurar a governabilidade (SAMUELS, 1998; MAINWARING, 2001; AMES, 2003). A seguir apresentamos a estatística descritiva do fracionalização e fracionalização máxima referente às dez casas legislativas.

Tabela 19. Estatística descritiva da *fracionalização*⁷³ e *fracionalização*⁷⁴ máxima

Variável	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
<i>Fracionalização</i>	10	0,705	0,924	0,840	0,063
<i>Fracionalização Máxima</i>		0,891	0,975	0,934	0,023

Fonte: elaboração do autor (2013).

O índice de *fracionalização* varia de zero a um (0,0 a 1,0) e tem por objetivo mensurar a dispersão de parlamento, indicando qual a probabilidade que dois parlamentares pertençam a

⁷³ $Fracionalização = 1 - (\sum pe^2)$,

onde pe é o percentual de cadeiras ocupado por cada partido (RAE e TAYLOR, 1970).

⁷⁴ $Fracionalização Máxima = N(n - 1)/n(N - 1)$,

onde N é o número de cadeiras e n é o número de partidos na casa parlamentar (TAYLOR, 1971).

diferentes partidos, dentro desse mesmo parlamento. Quanto mais próximo de 1,0, maior a probabilidade. O valor mínimo corresponde a 0,705 e o máximo 0,924, enquanto a média auferida foi de 0,840, com um desvio padrão de 0,063. O baixo desvio implica em baixa variabilidade desse índice considerando o conjunto das casas legislativas analisadas aqui.

A *fracionalização máxima* também varia de zero a 1,0 e mede a relação entre o número de cadeiras e o número de partidos políticos dentro do parlamento. Quanto mais perto de 1,0, maior a relação. O valor mínimo apresentado foi de 0,891 e o máximo foi 0,975, enquanto a média foi de 0,934 com um desvio padrão de 0,023. Por fim, a tabela a seguir apresenta a estatística descritiva do Índice de Fragmentação Parlamentar.

Tabela 7 Estatística descritiva do Índice de Fragmentação Parlamentar⁷⁵

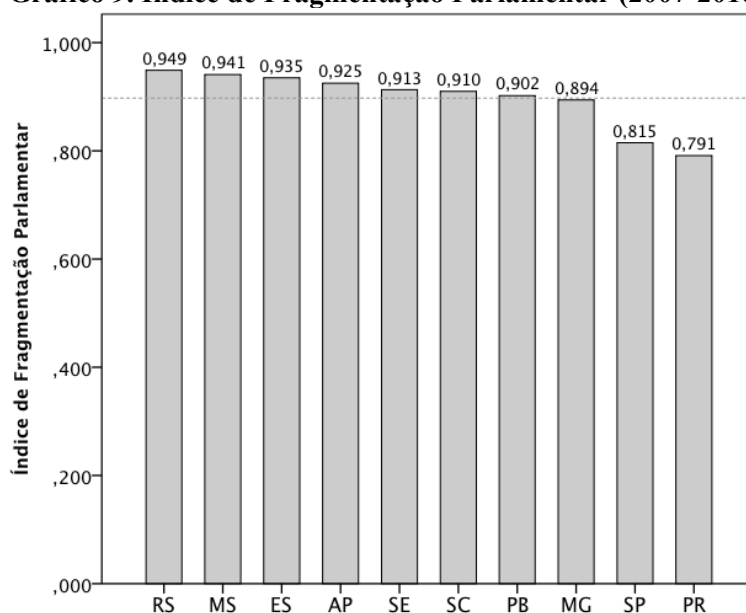
Variável	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
<i>IFP</i>	10	0,791	0,949	0,877	0,053

Fonte: Elaboração do autor (2013).

Os dados indicam que o valor mínimo do Índice de Fragmentação Parlamentar é de 0,791 e o máximo 0,949. A média foi de 0,877 com um desvio padrão de 0,053. Em termos práticos, esse índice informa sobre a dispersão do poder político dentro da casa parlamentar. Nestes termos, o desvio padrão indica que quanto menor o seu valor, menor é a heterogeneidade dos casos e vice-versa (HAIR *et al.*, 2009). Assim, podemos afirmar que, para os dados analisados, o desvio padrão indica uma fragmentação parlamentar homogênea (<0,500). A seguir, o gráfico apresenta o Índice de Fragmentação Parlamentar por Estados.

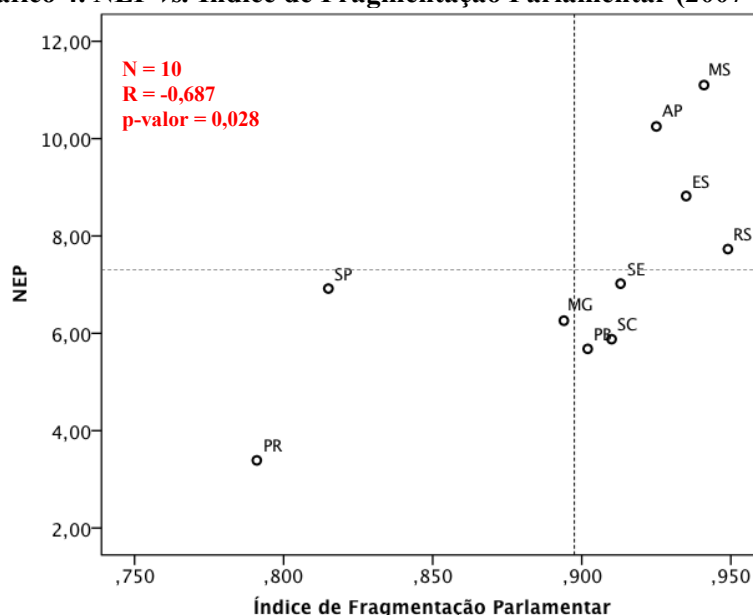
⁷⁵O cálculo do Índice de Fragmentação Parlamentar resulta da relação entre a fracionalização e a fracionalização máxima:

$$\text{Fragmentação Parlamentar} = 1 - (\sum pe^2) / N(n - 1) / n(N - 1).$$

Gráfico 9. Índice de Fragmentação Parlamentar (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2013).

O índice varia de zero a um (0,0 a 1,0). Rio Grande do Sul apresentou a maior fragmentação (0,949) do grupo, enquanto o Estado do Paraná apresentou um índice menor (0,791). A linha pontilhada indica o valor médio desse (0,897). Os Estados da Paraíba (0,902) e Minas Gerais (0,894) se aproximam mais da média. Em termos práticos, subentende-se que Paraná e São Paulo apresentaram índices mais baixos e, conseqüentemente, poder político menos disperso dentro da casa parlamentar. A seguir optamos por apresentar os dados referentes ao Índice de Fragmentação Parlamentar cruzado com o Número Efetivo de Partidos dentro das assembleias legislativas. O gráfico abaixo ilustra os resultados.

Gráfico 4. NEP vs. Índice de Fragmentação Parlamentar (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2013).

Substantivamente, baixa fragmentação parlamentar e baixo NEP representam o cenário⁷⁶ onde o poder de decisão está concentrado em poucos partidos políticos. Dito de outra forma, poucos partidos controlam a casa legislativa. Paraná é o Estado que mais se aproxima dessa lógica, enquanto Mato Grosso do Sul possui o NEP mais alto do grupo (11,10). Rio Grande do Sul, por sua vez, possui a maior fragmentação parlamentar (0,949), mas seu NEP (7,73) se aproxima da média (7,30). O correlação de Pearson ($r=0,687$) indicou uma direção positiva e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,05$), à medida que aumenta o número correspondente ao NEP, também se eleva o Índice de fragmentação Parlamentar.

4.5 Considerações Finais

Inicialmente esse capítulo apresentou informações referentes aos trabalhos que versam sobre estudos legislativos, mais especificamente, aqueles que se preocuparam em analisar produção legislativa. O foco recaiu sobre as técnicas estatísticas utilizadas para tratar dados sobre

⁷⁶Uma solução metodológica mais recomendada para analisar as duas dimensões (NEP e Fragmentação Parlamentar) seria *análise de cluster*. No entanto, o baixo número de casos, apenas dez assembleias legislativas subnacionais, inviabiliza a utilização dessa técnica estatística. Recomendamos que trabalhos futuros, que disponham de dados para os 26 Estados da Federação, façam uso da técnica de *análise de cluster* no intuito classificar os casos por semelhança de dados.

produção legislativa. O resultado da análise concluiu que de 20 trabalhos encontrados, três fazem uso de algum modelo estatística mais sofisticado para tratar os dados (AMORIM-NETO e TAFNER, 2002; AMORIM-NETO e SANTOS, 2006; CERVI, 2009). No limite, esse achado indica que essa subárea de estudo carece de maior sofisticação analítica, afim de fornecer explicações causais e não apenas descritivas.

Em segundo lugar, apresentamos uma revisão de literatura sobre as assembleias legislativas subnacionais no Brasil, bem como o debate acerca dos elementos que influenciam a produção legislativa. Sumariamente, descrevemos o modelo explicativo da produção legislativa estabelecido a partir de cinco elementos básicos: (1) regras, (2) atores, (3) instâncias de decisão, (4) recursos e (5) resultados (*outputs* ou projetos de lei sancionados).

Depois de feita a discussão teórica, o passo seguinte foi apresentar o cenário político-institucional que se desenhou dentro das casas legislativas (AP, ES, MG, MS, PB, PR, RS, SC, SE e SP). Utilizamos para esse propósito variáveis políticas: partido do governador, quantidade de partidos da coligação do governador, bem como a ideologia político-partidária, quantidade de cadeiras conquistadas pela coligação e pela coalizão governativa, quantidade de cadeiras das casas legislativas e os índices de *número efetivo de partidos* (NEP), *fracionalização*, *fracionalização máxima* e *fragmentação parlamentar*.

Os resultados indicam que: (1) a ideologia média das coligações do governador foi de 4,94 (Centro-Direita), enquanto a média ideológica das coalizões foi de 4,46 (Centro) – gabinetes executivos demandaram agregação de partidos políticos cuja ideologia político-partidária média se concentrou mais ao centro no espectro ideológico; (2) o valor médio do Número Efetivo de Partidos (NEP) nas casas legislativas foi de 7,30 (desvio padrão 2,28); (3) quanto às coalizões governativas, a média de cadeiras conquistadas foi de 66,25%, com o Estado do Espírito Santo com o valor máximo (83,33%) e o Estado de São Paulo obteve o menor valor percentual de cadeiras do grupo (55,32%); por fim, (4) o Índice de Fragmentação Parlamentar médio foi de 0,877.

Capítulo V

PRODUÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL Resultados e Análises

Resumo

Que projetos de lei produzem os deputados estaduais? O objetivo desse capítulo é responder essa questão, tomando como referência a produção legislativa das assembleias legislativas subnacionais dos Estados do Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo, entre os anos de 2007 e 2010. Metodologicamente utilizaremos estatística descritiva e correlação de Pearson para o tratamento dos dados. Os resultados indicam que: (1) o custo médio da submissão de um projeto de lei é de R\$ 502.406,33, se considerado apenas os projetos aprovados o custo médio é de R\$ 1.066.940,67; (2) o tamanho da coalizão não influencia o percentual de projetos aprovados advindos do Poder Executivo, basta maioria simples das cadeiras que o Governo obterá ampla aprovação (acima de 90%) das suas propostas de projeto de lei; (3) quanto ao *escopo e forma*, 42,21% das leis produzidas são de regulação difusa (RD) e 41,49% são de transferência difusa de recursos (TDR); e (4) a área de políticas públicas representa 3,96% das leis aprovadas, para os temas internos à esse área, Saúde corresponde a 33,33%, Educação 12,12% , Emprego 6,06% e Segurança Pública 3,03%.

Palavras-chave: 1. Ciência Política; 2. Estudos Legislativos Subnacionais; 3. Projetos de Lei; 4. Políticas Públicas. 5. Produção Legislativa.

Abstract

That bills produce state legislators? The aim of this chapter is to answer this question with reference to the legislative output of subnational legislatures of the states of Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe and São Paulo between 2007 and 2010. Methodologically we use descriptive statistics and Pearson correlation for the data treatment. The results indicate that: (1) the average cost of submitting a bill is R\$ 502,406.33, considering only the approved projects is the average cost of R\$ 1,066,940.67; (2) the size of the coalition does not influence the percentage of approved projects coming from the executive branch, just a simple majority of seats that the government will get wide adoption (over 90 %) of their proposed bill; (3) on the *scope and form*, 42.21 % of the laws produced are fuzzy regulation (RD) and 41.49% are diffuse transfer of resources (TDR); and (4) the area of public policy represents 3.96% of the laws passed to internal issues to this area, Health corresponds to 33.33% , 12.12% Education, 6.06% Employment and Public Safety 3.03%.

Keywords: 1. Political Science; 2. Subnational Legislative Studies; 3. Bills; 4. Public Policy; 5. Legislative production.

5.1 Introdução

Se um pesquisador quiser explicar a formulação de políticas públicas em um país ou Estado, o caminho mais recomendado é a análise da produção legislativa do respectivo país ou Estado. Ainda que o modelo democrático esteja em formação ou consolidado, é na casa legislativa que se registram as decisões em forma de projetos de lei. Se essas afirmações estiverem corretas, as definições das políticas públicas e agendas de governo serão as chaves para se compreender o quanto um corpo político representativo é responsivo ou não aos interesses de seus representados.

Este capítulo analisa a produção legislativa de dez Estados da Federação (Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo), entre os anos de 2007 e 2010, afim de responder à seguinte questão de pesquisa: *o que produzem os deputados estaduais?*

Em tese, o parlamento é o responsável produzir leis que definam as linhas de atuação dos governos, em diferentes áreas de responsabilidade, ainda que o Poder Executivo tenda a concentrar poderes e prerrogativas para fazer crer o contrário⁷⁷ (ALMEIDA, 1997; DIAS, 1997; SANTOS, 1997; PEREIRA e MUELLER, 2000; LOPES, 2004; PEREZ-LIÑAN, 2004; SANTOS, 2004; DINIZ, 2005; LIMA, 2005; SILVA, 2006; PARANHOS, 2009; CHEIBUB e LIMONGI, 2010; DOMINGUES, 2010; MELO, 2010; GONTIJO, 2012). As formulações de agendas políticas e políticas públicas, em modelos democráticos, precisam percorrer o trâmite legal e institucional da casa legislativa para consolidar o princípio da representatividade e diferenciar esse modelos dos regimes fechados de governo.

Em termos metodológicos utilizaremos um banco de dados sobre produção legislativa subnacional, que conta com 22.995 submissões de projetos de lei, de onde obtivemos uma amostra aleatória por estratos de 1.752 casos. Serão utilizados também dados de orçamentos das casas legislativas analisadas, correspondentes aos anos de 2007 a 2010. Por se tratar de uma análise exploratória, os dados serão apresentados com o auxílio de estatística descritiva e

⁷⁷Esta tese não explora os conceitos e testes de hipóteses sobre a preponderância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Dito de outra forma, não é nosso objeto de estudo analisar as relações que se estabelecem entre os poderes Executivo e Legislativo. Interessados no debate ver Amorim Neto e Santos (2003), Figueiredo e Limongi (2001), Pereira e Mueller (2000), Pereira, Power e Rennó (2005).

correlação de Pearson.

O desenho de pesquisa desse capítulo está dividido em cinco partes. Na próxima seção apresentamos os dados referentes aos estudos sobre produção legislativa publicados no Brasil. Em seguida apresentamos uma breve revisão de literatura sobre as casas legislativas no Brasil e produção legislativa. Adiante descrevemos as casas legislativas analisadas, fazendo referências ao seu escopo político-partidário e composição da coalizão que se desenha dentro dessas referidas casas. A última seção sumariza os principais resultados.

5.2 Resultados e Análises

5.2.1 *Custo das casas legislativas vs. submissão de projetos de lei*

Nessa seção analisaremos as relações estabelecidas entre orçamento das casas legislativas e submissão de projetos de lei. Em termos metodológicos, o foco recai sobre a questão de pesquisa: *o orçamento da casa legislativa implica na quantidade de projetos de lei submetidos à apreciação?*

Os pressupostos básicos indicam que:

- (4) Quanto maior o orçamento da casa legislativa, maiores serão os recursos disponíveis para execução dos trabalhos (formulação e apreciação de leis);
- (5) Casas legislativas com mais recursos *per capto* submeterão proporcionalmente mais leis;
- (6) Em anos eleitorais parlamentares submetem menos projetos de lei para apreciação.

A tabela abaixo descreve o orçamento e a respectiva quantidade de projetos de lei submetidos por ano nas dez casas legislativas estudadas aqui.

Tabela 8 Orçamento da assembleia legislativa vs. submissão de projetos de lei (2007-2010) ⁷⁸

Legislatura/A no	AP	ES	MG	MS	PB	PR	RS	SC	SE	SP	Total
2007-Prod.	199	658	1958	218	607	852	454	669	297	1511	7423
<i>Per capto</i>	8,29	21,93	25,42	9,08	16,86	15,77	8,25	16,72	12,37	16,07	16,20
Orçam. 2007	67.868.595,00	98.764.000,00	496.937.556,00	146.272.000,00	87.432.030,00	229.595.060,00	310.753.267,00	243.840.000,00	130.058.860,00	436.560.984,00	2.248.082.352,00
Média proj/\$	341.048,22	150.097,26	253.798,55	670.972,48	144.039,59	269.477,77	684.478,56	364.484,30	437.908,62	288.921,90	302.853,61
2008-Prod	141	508	962	226	495	547	318	403	245	838	4683
<i>Per capto</i>	5,84	16,93	12,49	9,41	13,75	10,12	5,78	10,07	10,20	8,91	10,22
Orçam. 2008	81.349.489,00	106.900.000,00	698.798.696,00	143.457.100,00	116.046.000,00	250.314.330,00	309.500.000,00	286.879.399,00	131.957.916,00	441.250.519,00	2.566.453.449,00
Média proj/\$	576.946,73	210.433,07	726.401,97	634.765,93	234.436,36	457.613,03	973.270,44	711.859,55	538.603,74	526.551,93	548.036,18
2009-Prod	237	678	1164	274	467	725	388	629	372	1540	6474
<i>Per capto</i>	9,87	22,60	15,11	11,41	12,97	13,42	7,05	15,72	15,50	16,38	14,13
Orçam. 2009	90.886.725,00	99.002.402,00	829.884.651,00	163.540.000,00	168.108.598,00	319.142.260,00	324.657.119,00	286.962.248,00	139.370.000,00	598.181.166,00	3.019.735.169,00
Média proj/\$	383.488,29	146.021,24	712.959,32	596.861,31	359.975,58	440.196,22	836.745,15	456.219,79	374.650,54	388.429,33	466.440,40
2010-Prod	134	282	949	217	397	520	341	412	309	854	4415
<i>Per capto</i>	5,58	9,40	12,32	9,04	11,02	9,62	6,20	10,30	12,87	9,08	9,63
Orçam. 2010	147.832.841,00	200.010.144,00	825.338.881,00	181.610.700,00	171.385.160,00	482.273.980,00	356.089.504,00	444.149.039,00	227.055.000,00	682.817.372,00	3.718.562.621,00
Média proj/\$	1.103.230,16	709.255,83	869.693,24	836.915,67	431.700,65	927.449,96	1.044.250,74	1.078.031,65	734.805,83	799.551,96	842.256,54
2007-2010	711	2126	5033	935	1966	2644	1501	2113	1223	4743	22995
<i>Per capto</i>	29,62 (7,41) ⁷⁹	70,89 (17,71)	65,36 (16,34)	38,95 (9,73)	54,61 (13,65)	48,96 (12,24)	27,29 (8,62)	52,82 (13,21)	50,95 (12,73)	50,45 (12,61)	50,20 (12,55)
Legislatura											
Orçam. Legislatura	387.937.650,00	504.676.546,00	2.850.959.784,00	634.879.800,00	542.971.788,00	1.281.325.630,00	1.300.999.890,00	1.261.830.686,00	628.441.776,00	2.158.810.041,00	11.552.833.591,00
Média Legislatura	545.622,57	237.383,14	566.453,36	679.015,83	276.180,97	484.616,35	866.755,42	597.174,96	513.852,64	455.157,08	502.406,33

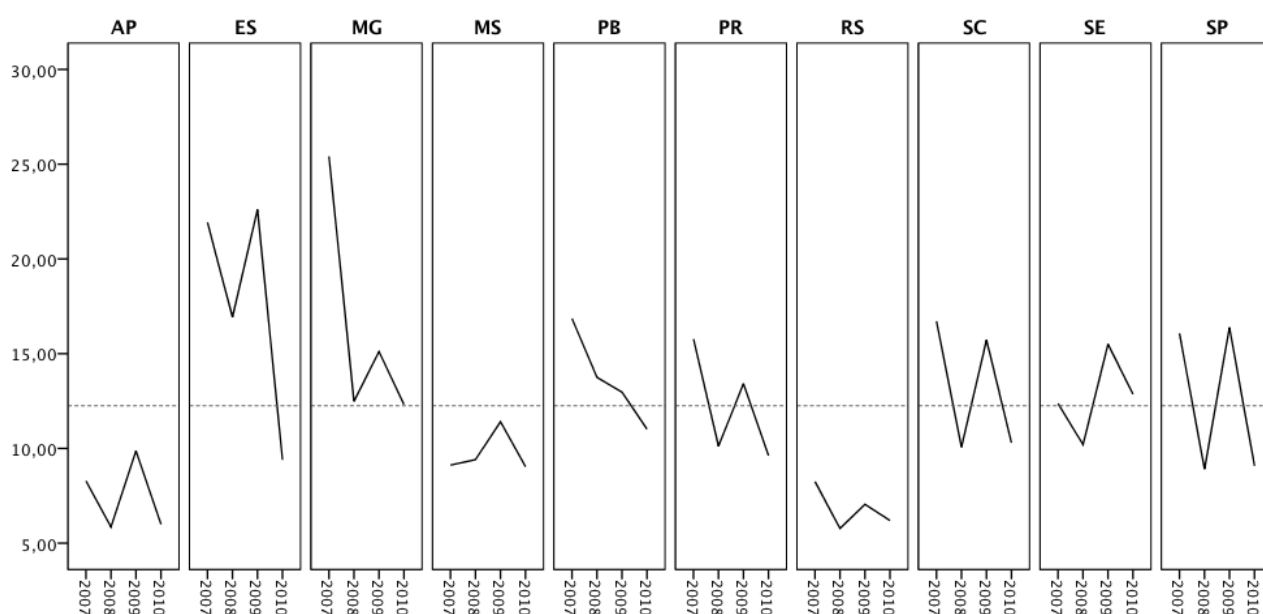
Fonte: elaboração do autor (2014).

⁷⁸Entre os anos de 2007 e 2010 foram aprovados 10.828 projetos de lei nas assembleias legislativas, que quando dividido pelo valor total (R\$ 11.552.833.591,00) obtemos o custo médio de um projeto de lei aprovado: R\$ 1.066.960,00.

⁷⁹Valores entre parênteses correspondem à média anual.

Os dados acima dizem respeito à quantidade de projetos de lei submetidos em cada ano e total para os Estados analisados. Além dessas informações, estão presentes os orçamento (R\$) por ano, o total e a média do valor da submissão do projeto lei por ano e total da legislatura. Outra informação disponível na tabela diz respeito à média *per capita* por parlamentar de projetos de lei submetidos para apreciação nas respectivas casa legislativas. O gráfico abaixo apresenta a produção *per capita* por parlamentar por ano de cada Estado analisado.

Gráfico 5⁸⁰. Submissão *per capita* por parlamentar (2007-2010)



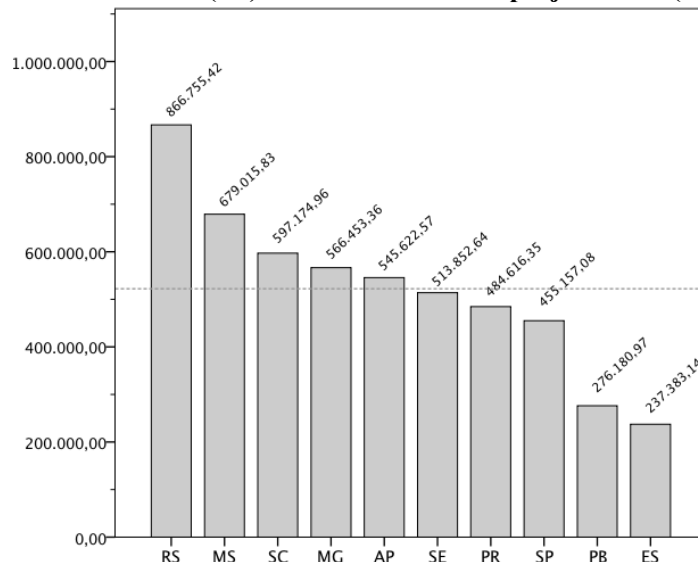
Fonte: elaboração do autor (2014).

O gráfico de painéis acima apresenta as submissões de projetos de lei *per capita* por parlamentares entre os anos de 2007 a 2010. A linha pontilhada representa a média geral *per capita* (12,55) para os quatro anos analisados. O propósito da exposição gráfica é descrever as tendências de cada ano por Estado. De maneira geral, o primeiro ano da legislatura (2007), para todos os Estados, apresenta um número maior de submissões de projetos de lei do que o último ano (2010). A tendência no segundo ano (2008) é sempre ter um número menor de submissões que o anterior. Em outros termos, os anos de 2008 e 2010 apresentam números *per capita* de submissão

⁸⁰Metodologicamente, o gráfico de *painel*(SPSS-21) é uma opção para apresentação de que requeira série temporal de muitos casos para análise. Esse tipo de gráfico evita a poluição das informações por sobreposição de linhas.

de projetos de lei inferior aos anos de 2007 e 2009. Uma das possíveis causas para esse fenômeno é que o sistema eleitoral brasileiro reservou os anos pares como anos eleitorais⁸¹. Entendido dessa forma, coincide dos anos eleitorais todas as casas legislativas analisadas apresentarem um número menor de submissão de projetos de lei, considerando valores *per capto* por parlamentares. O gráfico abaixo sumariza o custo médio da submissão do projeto de lei por casa legislativa.

Gráfico 6. Custo médio⁸² (R\$) da submissão de um projeto de lei (2007-2010)



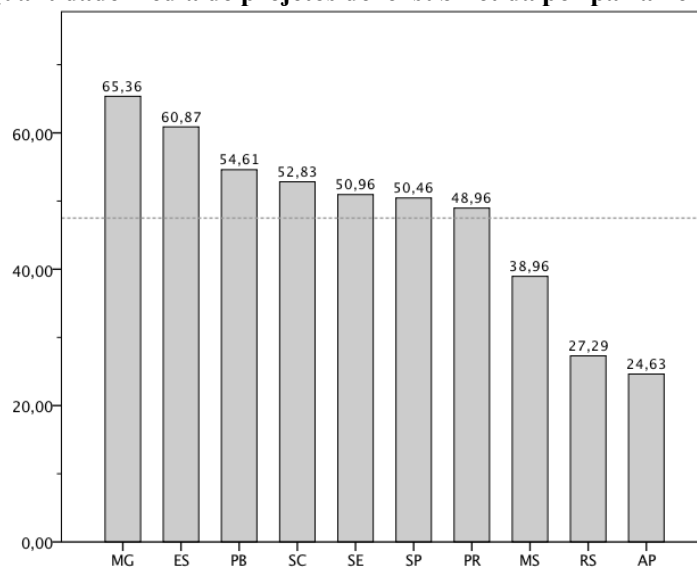
Fonte: elaboração do autor (2014).

O Estado que utiliza maior quantidade de verba pública para submeter um projeto de lei é Rio Grande do Sul (R\$ 866.755,42) e o Espírito Santo é o Estado onde, na média, o projeto de lei submetido é o mais barato (R\$ 237.383,14). A linha pontilhada representa a média (R\$ 522.221,23) por submissão de projeto de lei. O gráfico a seguir descreve a média de projetos de lei submetidos por parlamentar.

⁸¹“Todo ano no Brasil é eleitoral ou pré-eleitoral.” Frase atribuída ao Governador de Pernambuco, Eduardo Campos (PSB) (FOLHA DE SÃO PAULO, 7/11/2013)

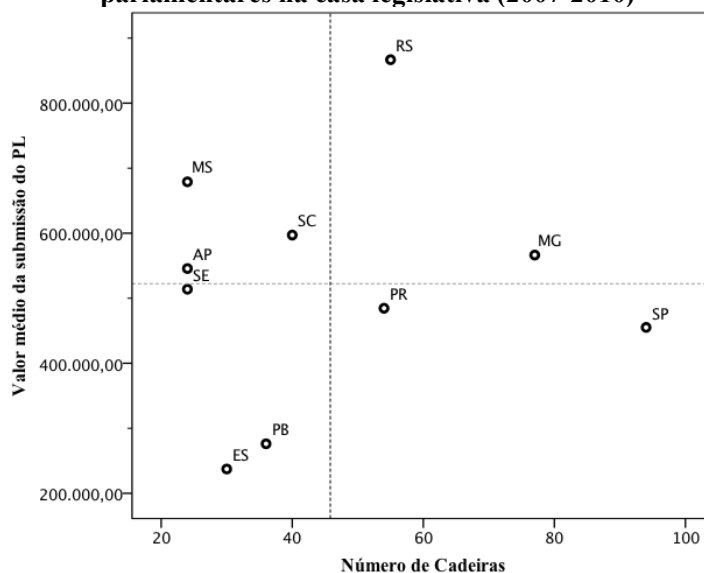
⁸²O custo médio da submissão do projeto de lei foi obtido pela divisão do orçamento total pela quantidade de projetos submetidos na legislatura, como mostra a equação abaixo:

$$\text{Custo médio} = \text{orçamento} / \text{total de projetos}$$

Gráfico 7 Quantidade média de projetos de lei submetida por parlamentar (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2014).

A assembleia legislativa em que os parlamentares apresentam uma maior média de projetos de lei por legislatura é a de Minas Gerais (65,36), seguido do Estado do Espírito Santo (60,87). No lado oposto, Amapá tem a menor média, 24,63 projetos de lei submetidos e o Rio Grande de Sul a segunda menor média, 27,29. A linha pontilhada representa a média (47,49). O gráfico a seguir descreve os dados referentes ao custo médio da submissão de projetos de lei por número de parlamentares na casa legislativa.

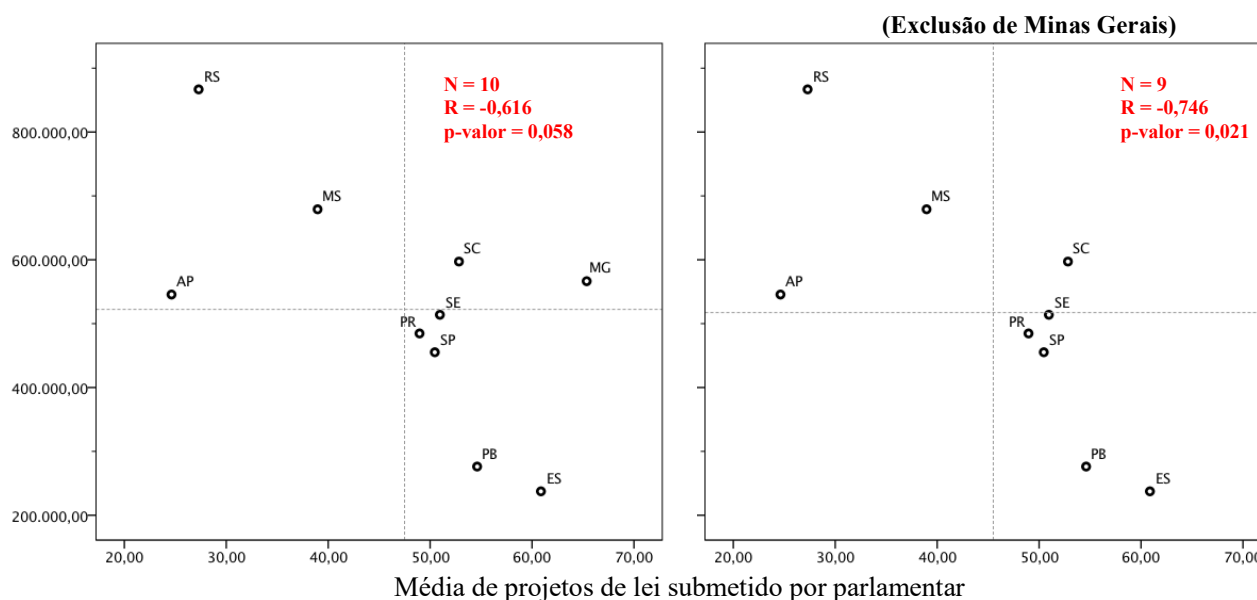
Gráfico 8 Valor médio (R\$) da submissão do projeto de lei por número de parlamentares na casa legislativa (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2014).

O eixo horizontal indica a quantidade de cadeiras presentes na casa legislativa e o eixo vertical indica o valor médio da submissão do projeto de lei. As linhas pontilhadas indicam as médias de cada dimensão. Os Estados do Espírito Santos e Paraíba estão abaixo da média de custo da submissão de projeto lei e do número de cadeiras. Nessa categoria também se encontra Sergipe. Mato Grosso do Sul, por sua vez, é um dos Estados analisados com a menor quantidade de cadeiras na casa legislativa (24), mas apresenta um custo médio de submissão de projeto de R\$ 679.015,83, ficando atrás apenas de Rio Grande do Sul.

A visualização do gráfico não indica relação significativamente negativa ou positiva entre as duas dimensões observadas, o que anula a necessidade de teste de hipótese. A seguir cruzaremos o valor médio da submissão do projeto de lei com de submissão de projeto de lei por parlamentar.

Gráfico 9. Valor médio (R\$) da submissão do projeto de lei por média de projeto de lei apresentado por parlamentar (2007-2010)



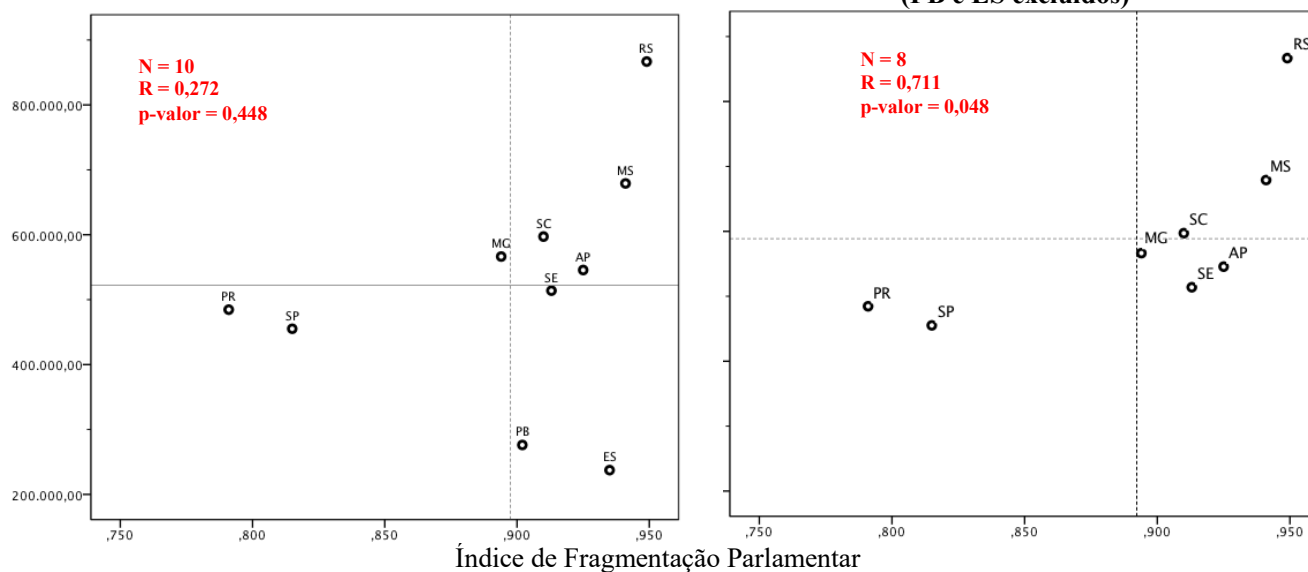
Fonte: elaboração do autor (2014).

Os dados indicam que o Estado do Rio Grande do Sul é o segundo que apresenta menor quantidade média de projetos de lei por parlamentar, no entanto é o que apresenta o maior custo por submissão. Por sua vez, Espírito Santo é o segundo colocado em apresentar mais PL médio por parlamentar e apresenta o menor custo.

Em outras palavras, é o Estado que tem a melhor relação custo benefício: apresenta uma média alta de projetos de lei com o custo mais baixo.

O teste de correlação de Pearson realizado com os dados acima indicaram uma correlação negativa e significativa ($r = -0,616$), no entanto o p-valor ficou acima de 0,058⁸³. Uma outra possibilidade de testar a relação entre as variáveis foi excluir o Estado de Minas Gerais da amostra. A nova análise indicou uma correlação negativa e maior que a anterior ($r = -0,746$), com p-valor= 0,021. Em termos práticos, o gráfico da direita assinala que quanto mais recursos disponíveis para elaboração e submissão de um projeto de lei, menor será a produção legislativa dos parlamentares (relação negativa). O gráfico abaixo estima a relação entre o valor médio (R\$) da submissão do projeto de lei por casa legislativa pelo Índice de Fragmentação Parlamentar.

Gráfico 10 Valor médio (R\$) da submissão do projeto de lei pelo Índice de Fragmentação Parlamentar (2007-2010)
(PB e ES excluídos)



Fonte: elaboração do autor (2014).

Ao cruzar os dados referentes ao Índice de Fragmentação Parlamentar com o valor médio da submissão do projeto identificamos uma correção baixa (*Correlação de Pearson*), com p-valor não significativo (p-valor>0,05). Ao excluirmos os Estados da Paraíba e Espírito Santo da amostra (quadrante inferior direito), a correlação passou a ser significativa ($r = 0,711$) e o p-valor também significativo (p-valor = 0,048). Em termo práticos, os dados implicam em quanto maior a fragmentação

⁸³Testes de correlação exigem um p-valor abaixo de 0,05 para ser considerada significante.

dentro da casa legislativa, tanto maiores serão os gastos para a submissão de um projeto de lei⁸⁴.

5.2.2 *Partidos Políticos vs. Coalizão e outros*

Nessa seção analisaremos as relações estabelecidas entre a origem a projeto de lei, os partidos políticos e a situação em relação ao governo (coalizão/outros). Em termos metodológicos, o foco recai sobre a questão de pesquisa: *a força parlamentar do Poder Executivo exerce influência na submissão/aprovação de projetos de lei?*

Pressupostos:

- (1) A dimensão *coalizão* importa na produção legislativa, reafirmando a teoria dos poderes Legislativos do Executivo (AMORIM-NETO e SANTOS, 2003);
- (2) Partidos políticos tendem a apreciar submissões de projetos de lei segundo a indicação partidária (*coalizão/oposição*).

A origem da submissão de projetos de lei foi classificada em três. (1) *Legislativo*, quando o projeto de lei é elaborado por parlamentar, Mesa Diretora da casa, comissão permanente ou grupo de parlamentares. A origem no (2) *Executivo* diz respeito aqueles projetos que foram elaborados pelo Poder Executivo, aí representando interesses diretos do gabinete ou de secretarias de Estado. Quanto à origem (3) *externa*, o projeto de lei pode ter sido enviado pelo Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Justiça, pode ser de iniciativa popular (PLIP) ou de outro órgão que se assemelhe e que não seja interno ao Poder Executivo e Legislativo.

Considerando todos os Estados da Amostra, a média de submissão de projetos de lei cuja origem foi o Poder Legislativo é de 85,58%, enquanto o Poder Executivo enviou 12,42% dos projetos de lei, em média. Por fim, as submissões de origem externa representa 1,99% do total. A tabela a seguir descreve os dados de submissão de projetos de lei por Estados, considerando ainda a variável origem.

⁸⁴Reconhecemos aqui a limitação do achado estatístico em função do *N* apresentar apenas 8 casos e uma legislatura. Esperamos que desenhos de pesquisa que contem com um *N* maior e mais legislatura possam corroborar ou refutar nosso achado.

Tabela 9 Média de submissão⁸⁵ de projetos de lei por origem e Estado (%) (2007-2010)

Estado	Origem do Projeto de Lei			Total
	Executivo	Externa	Legislativo	
AP	18,97	3,45	77,59	100,0
ES	13,58	1,23	85,19	100,0
MG	7,67	0,26	92,06	100,0
MS	16,00	2,67	81,33	100,0
PB	11,26	2,65	86,09	100,0
PR	10,89	1,49	87,62	100,0
RS	42,74	11,11	46,15	100,0
SC	18,87	0,63	80,50	100,0
SE	17,71	5,21	77,08	100,0
SP	2,24	0,56	97,20	100,0
Total	12,42	1,99	85,58	100,0

Fonte: elaboração do autor (2014).

São Paulo apresentou a menor média (2,24%) de submissão do gabinete executivo, enquanto Rio Grande do Sul apresentou a maior (42,74%). Quanto aos projetos que tiveram origem externa, Rio Grande do Sul tem a maior média (11,11%) e Minas Gerais a menor (0,26%). O Poder Legislativo que mais enviou projetos de lei para apreciação foi o de São Paulo (97,20%), enquanto Rio Grande do Sul apresentou a menor média para os anos analisados (46,15%).

A literatura sobre produção legislativa no Brasil (AMORIM-NETO e SANTOS, 2003; RICCI, 2003; LEMOS, 2005; GOMES, 2005; 2012; FELISBINO, 2009; TOMIO, 2011; TOMIO e RICCI, 2012) tem reiterado o caráter do Poder Legislativo reativo, onde a produção legislativa com origem no Legislativo é inferior à produção legislativa do Executivo. Santos (2006) concorda com essa assertiva e defende que a relação estabelecida entre essas duas instituições assegura que todo o processo orçamentário seja controlado pelo Executivo, no sentido de favorecer o conjunto de prioridades do Governo, colocando em segundo plano o papel dos partidos com seus programas próprios e agendas, onde parlamentares teriam uma intervenção mínima no que diz respeito ao seu papel dentro da arena legislativa.

⁸⁵Como descrito no capítulo 3 dessa tese, os dados analisados sobre produção legislativa correspondem a uma amostra, ou seja, de um universo de 22.995 projetos de lei que foram apreciadas por dez casas legislativas, concentramos nossos esforços metodológicos e analíticos para numa amostra aleatória estratificada por casa legislativa e ano, ao que chegamos a um valor de 1.755 projetos de lei, distribuídos de forma ponderada..

Nossos dados iniciais sobre submissão de projetos de lei contradiz a literatura corrente sobre o assunto. Empiricamente, estamos analisando ainda as submissões e não aquelas propostas de projetos que foram efetivamente transformados em lei. A tabela abaixo apresenta a estatística descritiva desses dados.

Tabela 10 Estatística descritiva da submissão do projeto de lei por origem (2007-2010)

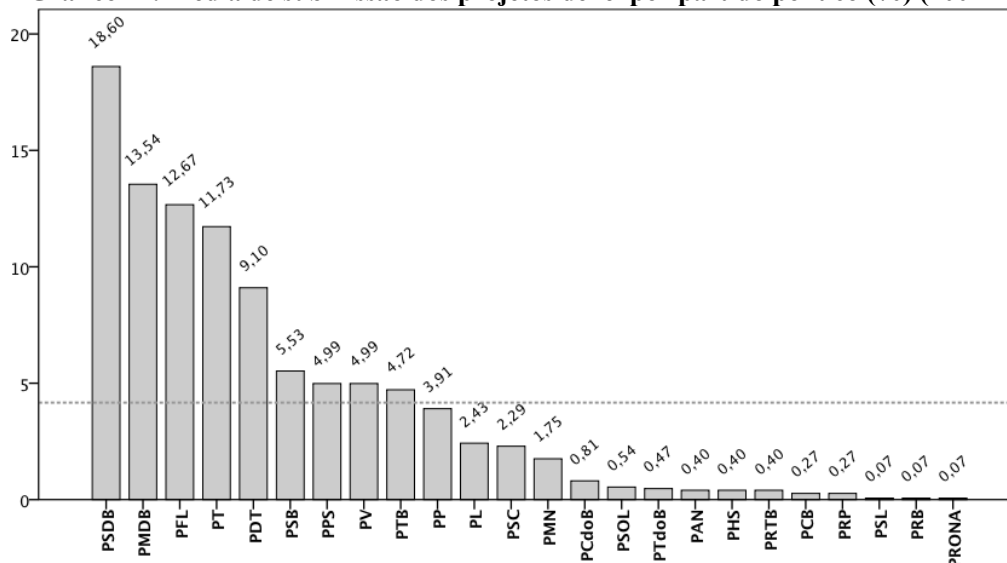
Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de variação (%)
Executivo	2,24	42,74	12,42	10,238	0,824
Externa	0,26	11,11	1,99	3,091	1,553
Legislativo	46,15	97,2	85,58	13,091	0,153

Fonte: elaboração do autor (2014).

O desvio padrão para as submissões de projetos de lei com origem nos gabinetes executivos foi de 10,238 com o coeficiente de variação de 0,824%. Para aqueles projetos com origem externa, o desvio padrão foi de 3,091 com coeficiente de variação de 1,553%, enquanto a origem no Legislativo representou 13,091 de desvio padrão com 0,153 de coeficiente de variação.

Do ponto de vista substantivo, submissões de projetos de lei podem ser analisadas também quando consideramos os partidos políticos. Segundo Santos e Patrício (1996), essas instituições funcionam como elementos estruturadores da ação efetiva do Poder Legislativo. O gráfico abaixo apresenta a submissão de projetos de lei por partidos políticos, considerando o montante dos Estados.

Gráfico 17. Média de submissão dos projetos de lei por partido político (%) (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

Considerando toda a submissão de projetos de lei para as assembleias legislativas da nossa amostra, o partido político que mais submeteu projeto foi o PSDB (18,60%), seguido do PMDB (13,54%). No oposto, PRONA, PRB e PSL foram os partidos que menos submeteram propostas, representando 0,07% cada um. A linha pontilhada representa a média (4,16%) e o PPTB e PP foram os partido que mais se aproximaram desse valor, perfazendo 4,72% e 3,91% respectivamente. A tabela abaixo apresenta os percentuais de submissão de projetos de lei informando os Estados da amostra e os respectivos partidos políticos.

Tabela 11 Submissão de projetos de lei por partidos políticos e Estados (2007-2010)

	Estados										Total
	AP	ES	MG	MS	PB	PR	RS	SC	SE	SP	
PAN	--	4,38	--	--	--	--	--	--	--	--	0,40
PCB	8,89	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0,27
PCdoB	--	--	1,44	--	--	--	3,77	2,36	2,78	--	0,81
PDT	17,78	24,82	7,78	3,39	2,48	2,82	33,96	0,79	--	10,69	9,10
PFL	2,22	8,76	13,26	11,86	16,53	14,12	11,32	25,98	8,33	9,95	12,67
PHS	--	--	1,73	--	--	--	--	--	--	--	0,40
PL	17,78	2,19	--	8,74	--	--	--	1,57	1,57	4,05	2,43
PMDB	6,67	4,38	4,32	28,81	33,88	31,64	11,32	29,92	8,33	3,76	13,54
PMN	11,11	2,19	4,03	--	--	2,26	--	--	--	--	1,75
PP	--	1,46	1,44	--	1,65	14,69	11,32	9,45	2,78	0,87	3,91
PPS	--	--	3,75	--	4,13	9,60	5,66	3,15	--	9,25	4,99
PRB	--	--	--	--	--	2,26	--	--	--	--	0,07
PRONA	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0,29	0,07
PRP	--	2,92	--	--	--	--	--	--	--	--	0,27
PRTB	--	--	0,29	8,47	--	--	--	--	--	--	0,40
PSB	6,67	15,33	3,75	6,78	10,74	0,56	9,43	--	6,94	4,91	5,53
PSC	13,33	0,73	3,17	--	--	--	--	--	19,44	0,58	2,29
PSDB	4,44	5,11	29,68	3,39	21,49	11,30	5,66	12,61	9,72	26,01	18,60
PSL	2,22	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0,07
PSOL	2,22	--	--	--	--	--	--	--	--	2,02	0,54
PT	4,44	8,03	13,83	18,64	5,79	9,04	3,77	12,59	23,61	12,72	11,73
PTB	--	17,52	4,61	5,08	3,31	1,69	--	1,57	1,39	4,34	4,72
PTdoB	--	2,19	--	5,08	--	--	--	--	1,39	--	0,47
PV	2,22	--	6,92	--	--	1,69	--	--	9,72	11,27	4,99
Total	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0	100,0 0

Fonte: elaboração do autor (2014).

Os resultados acima descrevem o percentual de submissão de projetos de lei

por partidos políticos, considerando os anos entre 2007 e 2010, para dez assembleias legislativas subnacionais no Brasil. À análise cabe destacar os partidos políticos que submeteram projetos em todas as casas legislativas estudadas, independente do valor numérico: PFL, PMDB, PSDB e PT. Outros partidos como PDT e PSB estiveram presentes, submetendo projetos de lei em nove das dez assembleias legislativas. Do ponto de visto descritivo, esse tipo de informação mostra o quanto cada partido político foi capaz de se fazer presente na arena subnacional e qual o seu papel enquanto formulador de projetos de lei.

Quando consideramos a submissão de projetos de lei segundo a situação do parlamentar em relação ao respectivo Poder Executivo, 64,22% tiveram origem nos parlamentares que compõem a coalizão, enquanto 35,78% tiveram origem em parlamentares que pertenciam à oposição ou se declararam independentes.

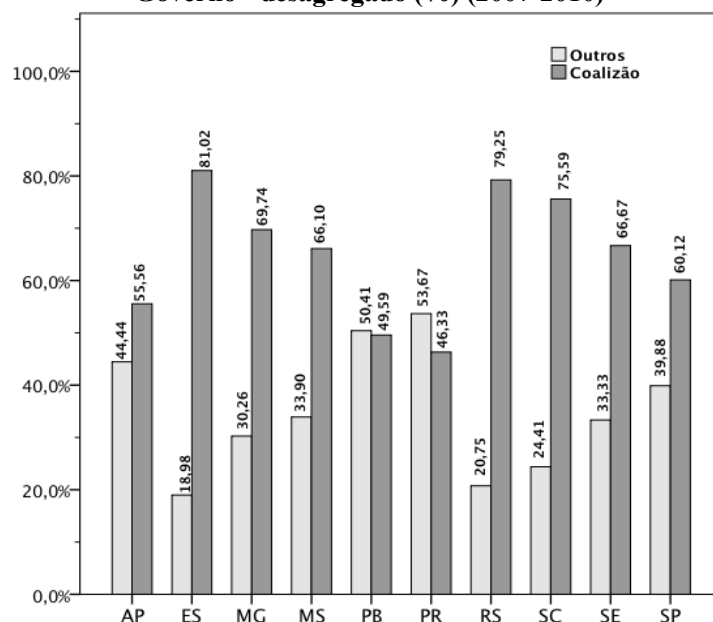
Teoricamente, cabe ressaltar que o princípio da coalizão no Brasil aponta para um sistema caracterizado pela instabilidade entre alianças político-partidárias com alto risco, cuja sustentação está fundamentada na capacidade do Poder Executivo cumprir os acordos estabelecidos com os partidos políticos que lhe dão sustentação (AMORIM-NETO e TAFNER, 2002; PEREIRA e MUELLER, 2002; LIMONGI, 2006). Um dos indicadores do cumprimento de acordo entre as partes é a produção legislativa. Na medida em que são estabelecidas as coalizões, espera-se da parcela do Poder Legislativo alinhado com a base do governo apoio à agenda política do gabinete executivo.

Coalizões são instrumentos-chave no sistema partidário brasileiro. Uma vez que partidos políticos agindo de forma isolado não agregam força suficiente para impor suas agendas e programas políticos. Como alternativa, restam os acordos com o Poder Executivo, dentro da casa legislativa, no sentido de estabelecer coalizão e, entre outras possibilidades, concorrer para a implementação das agendas políticas.

Segundo Abrúcio (1998), as assembleias legislativas estaduais no Brasil são instituições fragilizadas, fracas e evidentemente dominadas pela ação do Poder Executivo. O Governador vive o melhor de dois mundos, por um lado ele ocupa posição central no processo decisório político-administrativo, do outro lado, estabelece acordos com o Poder Legislativo estadual. O que lhe assegura esses acordos? Na medida em que são estabelecidas as relações entre o Executivo e o Legislativo, cabe ao segundo garantir a aprovação das iniciativas do primeiro.

Santos (2001) apresenta o que seria o histórico do “ultrapresidencialismo” com base em seis assembleias legislativas estaduais (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul), onde a relação Executivo-Legislativo, a produção dentro das assembleias e mesmo a organização interna dos trabalhos, prepondera os interesses do Executivo, cuja variável que melhor serve para explicar esse fenômeno é a produção legislativa. O gráfico abaixo desagrega os dados da posição do parlamentar em relação ao governo por Estados.

Gráfico 18. Submissão de projeto de lei por posição dos parlamentares em relação ao Governo - desagregado (%) (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

Dos Estados analisados, Paraíba e Paraná são os únicos onde os parlamentares “outros” submeteram mais projetos de lei que a coalizão. Respectivamente, oposição/independentes correspondem a 50,41% e 53,67%, contra 49,59% e 46,33%. Dados referentes a medidas de dispersão podem ser observados na tabela abaixo.

Tabela 12 Estatística descritiva da submissão do projeto de lei por posição dos parlamentares em relação ao Governo (2007-2010)

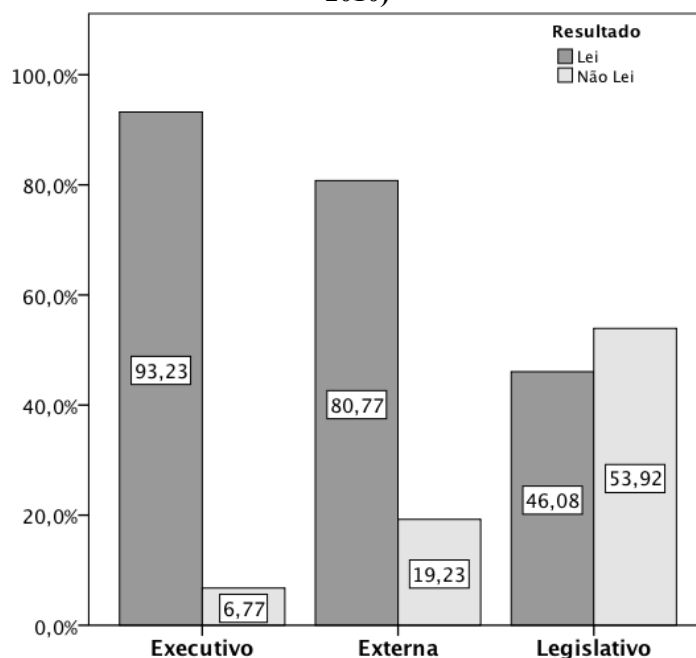
Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de variação (%)
Coalizão	46,33	81,02	64,22	11,390	0,177
Outros	18,98	53,67	35,78	11,390	0,318

Fonte: elaboração do autor (2014).

O estado que apresenta o valor mínimo de submissões para coalizão é Paraíba (46,33%) e o seu oposto é o Espírito Santo (81,02%). Em relação ao “outros” o mínimo foi o Estado de Espírito Santo (18,98%) e o máximo é representado pelo Estado do Paraná (53,67%). O desvio padrão para ambas as variáveis é de 11,390 com coeficiente de variação de 0,177 para coalizão e 0,318 para “outros”. Em termos práticos, a variável “outros” apresenta maior coeficiente de variação e, portanto, maior variabilidade.

Considerando as submissões de projetos de lei para as dez casas legislativas analisadas, 47,52% foram transformados em Lei, enquanto 43,30% foram vetados e 9,17% foram considerados “sem referência”, ou seja, encontravam-se em tramitação/apreciação ou o documento de referência (o projeto de lei) não apresentava a informação para ser computada. O gráfico abaixo apresenta os resultados da Lei/Não Lei em função da origem (Executivo, Externa e Legislativo).

Gráfico 19. Resultado⁸⁶ da apreciação das propostas de projetos de lei por origem (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

⁸⁶ Para as próximas análises excluímos os dados considerados “sem referência”, uma vez que esse tipo de ocorrência só foi registrados em três Estados: Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Sergipe. No entanto, para o Estado do Mato Grosso do Sul, os dados sem referência correspondem a 86,67% do total de projetos submetidos para apreciação.

Desagregando por origem, os dados mostram que projetos de lei com origem no Executivo obtiveram 93,23% de aprovação dentro das casas legislativas, enquanto projetos com origem externa tiveram 80,77% de aprovação. O Poder Legislativo registrou menos aprovação (46,08%) do que rejeição (53,92%).

Amorim Neto (2003) afirma que entre os anos de 1985 a 1999, de cerca de duas mil leis aprovados no Congresso Nacional, apenas 336 tiveram origem em iniciativas parlamentares, ou seja, cerca de 17% das leis foram elaboradas pelos parlamentares⁸⁷. Segundo Olson (1994), vigora na maioria das nações a regra conhecida como “regra dos noventa por cento”, onde 90% das iniciativas que advêm do Poder Executivo consegue ser aprovado na casa legislativa. A única grande nação onde esta regra não se aplica é Estados Unidos, cujo Executivo não dispõe de poder formal ou mesmo da prerrogativa da iniciativa legislativa.

No entanto, os poderes legislativos não são os mesmos do ponto de vista constitucional, alguns possuem poderes para assegurar uma iniciativa do Executivo ou simplesmente lhe atribuir uma emenda, outros alteram o orçamento ou derrubam vetos. Há ainda aquele Executivo que dispõe de poderes amplos para minimizar ou “minar” a atuação do Poder Legislativo com propostas em caráter de urgência ou votação em bloco, não ficando de fora questões relacionadas como medidas provisórias e decretos, ou ainda as chamadas iniciativas exclusiva.

As chamadas provisões de urgência são instrumentos à disposição do Executivo para que possa extrapolar a lentidão burocrática na discussão e aprovação dos projetos de sua autoria no Legislativo, se ausentando da negociação quer seja partidária ou de grupos de interesses. Esse fenômeno acontece no sistema político brasileiro funcionando como pedido de urgência e é comumente utilizado para manter a agenda do legislativo federal, atendendo às demandas do Executivo. Ainda que isso seja melhor observado no cenário nacional, também se reproduz na arena subnacional como uma estratégia do Poder Executivo em estabelecer seus interesses políticos e de agenda de políticas públicas, principalmente. A tabela abaixo sumariza os dados sobre origem e resultados dos projetos de lei por Estados.

⁸⁷Amorim Neto (2003) afirma que essas lei não dizem respeito diretamente a questões a econômicas e sociais do Brasil. Ou seja, além de produzir leis que representam menos de 1/5 da produção legislativa, essa produção não corresponde às demandas da população ou da condução econômica do país.

Tabela 13. Estatística descritiva da submissão do projeto de lei por posição dos parlamentares em relação ao Governo (2007-2010)

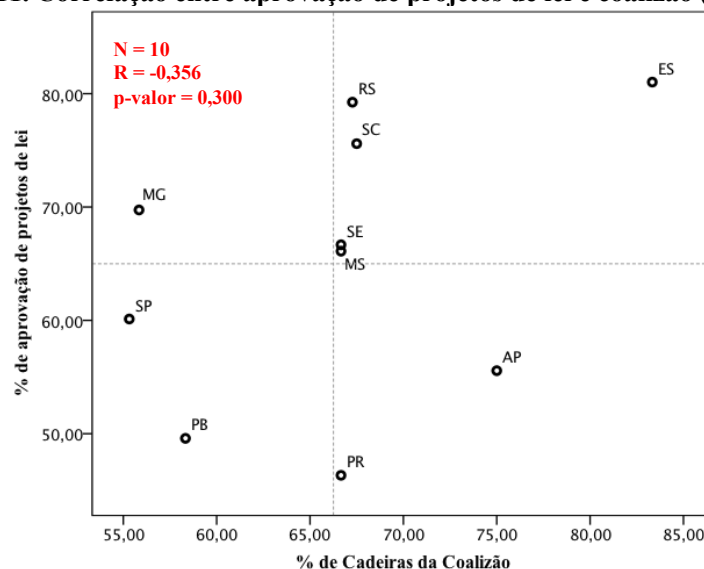
Estado	Origem	Resultado		Total
		Lei	Não Lei	
AP	Executivo	81,8%	18,2%	100,0%
	Externa	100,0%	--	100,0%
	Legislativo	46,7%	53,3%	100,0%
	Total	55,2%	44,8%	100,0%
ES	Executivo	100,0%	--	100,0%
	Externa	100,0%	--	100,0%
	Legislativo	50,0%	50,0%	100,0%
	Total	57,4%	42,6%	100,0%
MG	Executivo	89,7%	10,3%	100,0%
	Externa	100,0%	--	100,0%
	Legislativo	49,4%	50,6%	100,0%
	Total	52,6%	47,4%	100,0%
PB	Executivo	76,5%	23,5%	100,0%
	Externa	75,0%	25,0%	100,0%
	Legislativo	44,6%	55,4%	100,0%
	Total	49,0%	51,0%	100,0%
PR	Executivo	86,4%	13,6%	100,0%
	Externa	100,0%	--	100,0%
	Legislativo	45,8%	54,2%	100,0%
	Total	51,0%	49,0%	100,0%
RS	Executivo	100,0%	--	100,0%
	Externa	75,0%	25,0%	100,0%
	Legislativo	73,1%	26,9%	100,0%
	Total	88,6%	11,4%	100,0%
SC	Executivo	96,7%	3,3%	100,0%
	Externa	100,0%	--	100,0%
	Legislativo	68,0%	32,0%	100,0%
	Total	73,6%	26,4%	100,0%
SE	Executivo	100,0%	--	100,0%
	Externa	100,0%	--	100,0%
	Legislativo	96,3%	3,7%	100,0%
	Total	97,4%	2,6%	100,0%
SP	Executivo	100,0%	--	100,0%
	Externa	--	100,0%	100,0%
	Legislativo	27,1%	72,9%	100,0%
	Total	28,6%	71,4%	100,0%

Fonte: elaboração do autor (2014).

Metodologicamente não é didático comentar os resultados presentes na tabela em função da quantidade e variedade de informações. Uma maneira cientificamente mais desejável é correlacionar essas informações (resultado e origem) com a força

parlamentar do governador (tamanho da caolizão). O gráfico abaixo ilustra a correlação entre a o percentual de cadeiras da coalizão e o percentual de projetos de lei aprovados dentro de casa legislativa.

Gráfico 11. Correlação entre aprovação de projetos de lei e coalizão (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

Ao correlacionarmos os percentuais de aprovação de projetos de lei, independente da origem, com os percentuais de cadeiras da coalizão de cada Estado, percebemos uma correlação não significativa ($r = 356$, $p\text{-valor} = 0,300$). Em termos práticos, isso quer dizer que o percentual de aprovação de projetos de lei se apresentou como um fenômeno que acontece independente do tamanho da força parlamentar do governador.

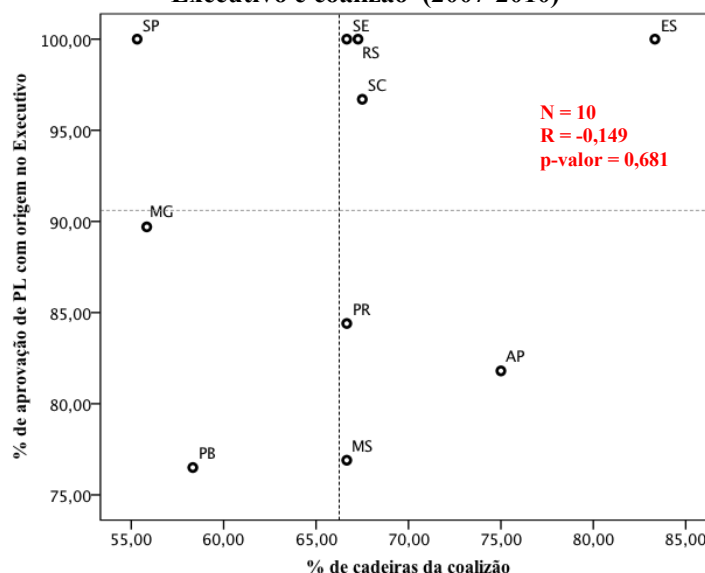
O estabelecimento de um governo começa com a construção de um gabinete recrutando políticos e especialistas que atendam às suas preferências e para a consecução da agenda política do Governo (DOWNS, 1999; OLSON, 1999). O segundo momento do estabelecimento do Governo acontece na arena legislativa, a formação da coalizão. Sendo necessário assegurar a governabilidade maximizando as chances de aprovação de projetos de lei de seu interesse. Segundo Leite (2010), governos estaduais reproduzem a prática do Governo Federal ao estabelecer a base legislativa, calculando a maioria de parlamentares que possam ser capazes de defender seus interesses dentro da arena legislativa.

Nas Unidade Federativas os mecanismos de controle do Poder Executivo sobre o Legislativo são mais fortes e incisivos do que quando comparado com o Governo Federal. Governadores de Estados dispõem de poderes institucionais extraordinários que reduzem a ação mais ampliada dos representantes nas assembleias legislativas (ABRANCHES, 1988; ABRÚCIO, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003).

Abrúcio (1994: 2) classificou esse comportamento do Poder Executivo estadual de “ultrapresidencialismo estadual”. No limite, o que acontece na arena subnacional é uma assimetria institucional entre as forças instituídas, cujos poderes legislativos são mitigados não apenas por força do aparato legal em nome do Poder Executivo, mas pela relação estabelecida via instrumento da coalizão, que exige dos deputados estaduais a aprovação legislativa dos interesses do governador. Comportamento contrário ameaçaria a relação estabelecida entre os poderes, a governabilidade e, conseqüentemente, culminaria no enfraquecimento político dos partidos que ficariam de fora da coalizão.

Entendido aqui que não há correlação positiva entre o tamanho da força do parlamentar do governador e o percentual de projetos de lei aprovados, independente do tamanho da coalizão. Vamos agora tornar mais específica a correlação. O gráfico abaixo ilustra a correlação entre o percentual de projetos de lei aprovados cuja origem é especificamente o Poder Executivo.

Gráfico 12. Correlação entre aprovação de projetos de lei com origem no Poder Executivo e coalizão (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

A correlação de Pearson indicou baixa significância ($r = 0,149$; $p\text{-valor} = 0,681$), o que implica que a aprovação de leis enviadas especificamente pelo Poder Executivo não se correlaciona com o tamanho da coalizão. Ou seja, mesmo aqueles governadores que estabeleceram coalizões menores, como São Paulo (55,32%), Minas Gerais (55,84%) e Paraíba (58,33%) ou aqueles que se aproximaram mais da média Mato Grosso do Sul (66,66%), Paraná (66,66%), Santa Catarina (67,50%), Rio Grande do Sul (67,22%) e Sergipe (66,66%) ou Estados que formaram coalizões ampliadas, como Amapá (75,00%) e Espírito Santo (83,33%), esse fator não influenciou a capacidade de aprovação de projetos de lei oriundos exclusivamente do gabinete executivo.

De forma sumária, a literatura sobre produção legislativa vem sustentando a afirmação de que dimensão *coalizão* importa na produção legislativa em favor do ultrapresidencialismo do governador (AMORIM-NETO e SANTOS, 2003). O que descobrimos é que *importa sim*, desde que a coalizão seja estabelecida com maioria simples, não importando o tamanho. Não refutamos os achados da teoria vigente, estamos apenas tornando-a mais específica enquanto enunciado. Os dados indicam que basta ao governador assegurar maioria simples (acima de 50% das cadeiras do legislativo) para obter sucesso na aprovação de projetos de leis.

5.2.3 Abrangência, Escopo e Forma das Leis

Nessa seção analisaremos as relações estabelecidas entre o caráter de abrangência das leis ordinárias produzidas dentro das casas legislativas subnacionais.

O foco dessa análise repousa sobre o caráter de abrangência, escopo e formas dos projetos de leis, ou seja, o quanto os benefícios distribuídos via projetos de lei são concentrados e difusos, identificando, inclusive o grau distributivista. Afim de atingir esses propósitos, trabalharemos com as seguintes variáveis: (1) *Abrangência*, (2) *benefícios* e (3) *Impacto* de leis que forma submetidos para apreciação. A partir das variáveis *benefícios* e *impactos* construímos a variável *benefícios-impacto*: **TCR** (Transferência Concentrada de Recursos), **RC** (Regulação Concentrada), **TDR** (Transferência Difusa de Recursos) e **RD** (Regulação Difusa). Utilizaremos o banco

de dados referentes aos projetos de lei submetidos às casas legislativas. Os resultados serão apresentados em forma de análise descritiva e correlação de Pearson.

Os pressupostos indicam que:

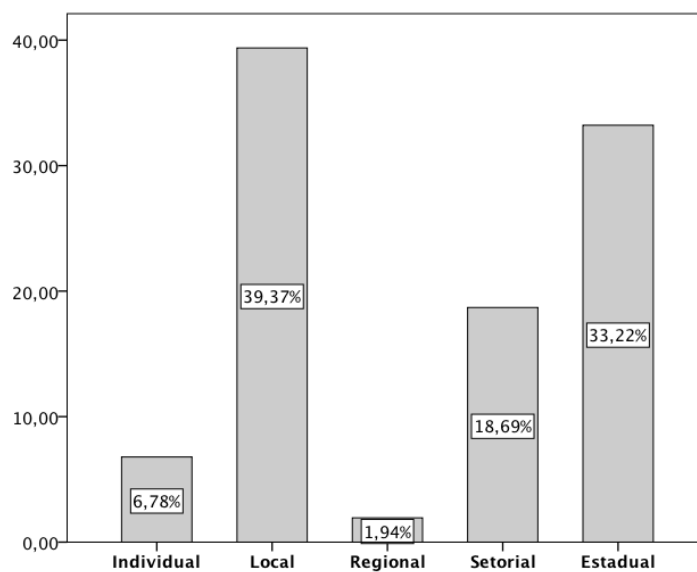
- (1) Prática legislativa tende a concentrar benefícios em forma de propostas a projetos de lei;
- (2) Parlamentares buscam maximizar suas preferências em função da racionalidade restrita: manutenção do *status* através da reeleição (LEMOS, 2001);
- (3) Parlamentares agem segundo regras institucionais, que contribuem para moldar o padrão de suas escolhas, impossibilitando-os de definir sozinhos o resultado final.

Do ponto de vista conceitual, a abrangência das leis podem ser:

- (1) *Individual* - quando tem como alvo é um único ou uns poucos indivíduos. Ex.: projetos honoríficos e os que concedem pensão a viúvas de ex-governadores;
- (2) *Local* - quando tem por objeto um único município ou um pequeno número deles, mas não a totalidade dos municípios de um estado ou região; projetos que digam respeito a instituições circunscritas a um município;
- (3) *Regional* - quando o projeto visa regiões, mas não à totalidade das regiões do Estado;
- (4) *Setorial* - quando tem por objeto um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional. Ex.: projetos de regulamentação do exercício de uma nova profissão ou que digam respeito a uma profissão;
- (5) *Estadual* - afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões e municípios do Estado.

O gráfico a seguir apresenta o percentual de projetos de lei em função da abrangência.

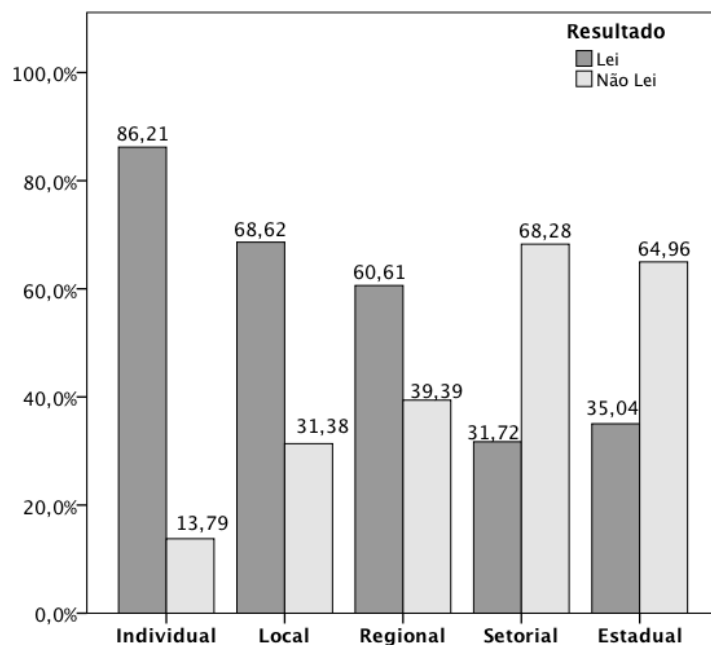
Gráfico 13. Projetos de lei submetidos em função da abrangência (%) (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

No nível agregado, considerando a submissão de projetos de lei, independente de ter sido aprovada ou não, o maior percentual corresponde às propostas de leis “local” (39,37%), enquanto o menor corresponde às submissões de propostas de leis “Regional” (1,94%). No entanto, do ponto de vista da prática legislativa, não são apenas projetos de lei de abrangência individual que estão sendo submetidos, mas também aqueles classificados como “Estadual” (33,22%). Resta saber agora quanto cada classificação de abrangência submetida para apreciação está sendo transformada em lei. O gráfico abaixo ilustra as informações sobre os projetos de lei (Lei e Não-Lei) por abrangência.

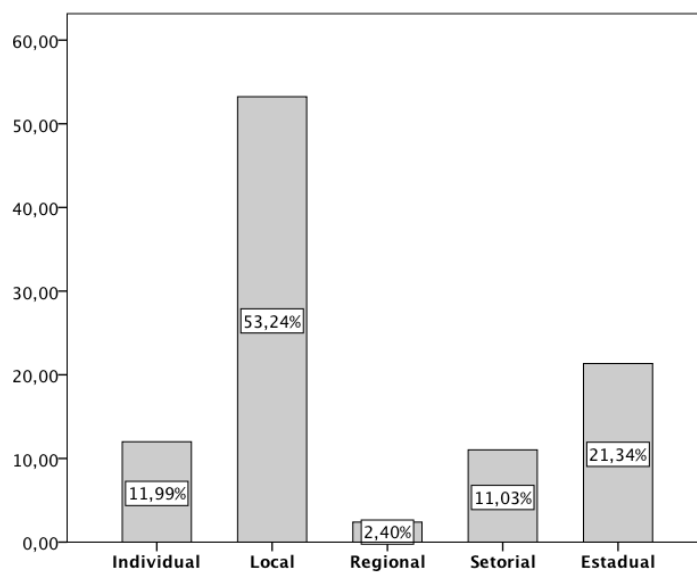
Gráfico 14. Projetos de lei (Lei e Não-Lei) em função da abrangência (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

Os dados indicam que a categoria de projetos de lei “Individual” é a que apresentou maior percentual comparado de aprovações (86,21%), enquanto a “Setorial” foi a categoria com menor taxa de aprovação (31,72%) e a segunda menor aprovação diz respeito aos projetos de caráter mais amplo (“Estadual” = 35,04%). Em termos práticos, esses dados indicam que a produção legislativa subnacional aponta para uma perspectiva de aprovação em termos percentuais de projetos de lei de caráter mais individual e localista (leis paroquiais), em detrimento de projetos que representem interesses mais amplos. O gráfico seguinte descreve o percentual total de projetos de lei que foram aprovados em função da variável abrangência.

Gráfico 15. Projetos de lei aprovados em função da abrangência (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

Definitivamente, os deputados estaduais aprovaram mais leis de caráter paroquial. A categoria “Local” corresponde ao maior percentual de leis aprovadas (53,24%), caracterizando a produção como majoritariamente localista ou paroquial. A segunda categoria que com maior número de leis aprovadas corresponde a “Estadual” (21,34%). O próximo passo é analisar os resultados da abrangência em função dos anos de submissão das propostas de projetos de lei. A tabela abaixo sumariza essas informações.

Tabela 27. Abrangência dos projetos de lei por ano de submissão e resultado (%)

Resultado (Lei/Não Lei)		Ano da Submissão				Total
		2007	2008	2009	2010	
Lei	Individual	31,0	21,0	33,0	15,0	100,0
	Local	30,0	24,5	28,4	17,1	100,0
	Regional	25,0	20,0	30,0	25,0	100,0
	Setorial	38,0	30,4	15,2	16,3	100,0
	Estadual	30,3	23,6	28,1	18,0	100,0
	Total	30,9	24,5	27,5	17,1	100,0
Não Lei	Individual	41,8	6,3	45,8	6,3	100,0
	Local	33,0	14,3	28,1	24,6	100,0
	Regional	38,5	23,1	15,4	23,1	100,0
	Setorial	38,4	20,2	26,8	14,6	100,0
	Estadual	37,9	18,2	25,2	18,8	100,0
	Total	36,8	17,5	26,6	19,1	100,0

Fonte: elaboração do autor (2014).

Os resultados descrevem que anos eleitorais (2008 e 2010) há um percentual

menor de leis aprovadas. Há uma baixa rejeição às propostas de projetos de lei “Individual” nos anos eleitorais. Parlamentares podem se sentir constrangidos em rejeitar projetos de lei de caráter mais paroquial proposto pelos seus pares (LEMONS, 2001; AMORIM-NETO e SANTOS, 2002; SANTOS, 2003). Os resultados a seguir ilustram a variável abrangência por Unidade da Federação e origem (Executivo e Legislativo).

Tabela 28. Abrangência dos Projeto de lei por Estados (%) (2007-2010)

Estado	Origem	Abrangência					Total
		Individual	Local	Regional	Setorial	Estadual	
AP	Executivo	--	15,53	13,70	36,15	24,62	100,00
	Legislativo	12,18	16,21	--	49,49	22,22	100,00
	Total	9,33	15,14	8,29	45,72	21,52	100,00
ES	Executivo	18,18	--	4,55	31,82	45,45	100,00
	Legislativo	49,28	26,09	1,45	5,80	17,39	100,00
	Total	40,86	26,09	2,15	12,90	24,73	100,00
MG	Executivo	30,77	34,62	--	23,08	11,54	100,00
	Legislativo	1,74	90,12	--	3,49	4,65	100,00
	Total	5,53	82,41	--	6,03	6,03	100,00
MS	Executivo	--	32,50	--	6,00	61,50	100,00
	Legislativo	--	26,23	1,64	18,03	54,10	100,00
	Total	--	22,67	1,33	16,00	60,00	100,00
PB	Executivo	5,56	13,89	1,39	33,33	48,83	100,00
	Legislativo	12,07	32,76	13,79	18,97	22,41	100,00
	Total	7,28	19,21	5,96	26,49	41,06	100,00
PR	Executivo	--	42,50	--	6,00	51,50	100,00
	Legislativo	2,47	62,96	1,23	14,81	18,52	100,00
	Total	1,49	50,95	0,97	11,65	35,92	100,00
RS	Executivo	55,11	2,22	4,44	20,00	22,22	100,00
	Legislativo	--	47,37	10,53	10,53	31,58	100,00
	Total	34,29	14,29	7,14	20,00	24,29	100,00
SC	Executivo	55,17	3,45	6,90	3,45	31,03	100,00
	Legislativo	--	66,67	2,30	4,60	26,44	100,00
	Total	13,68	50,43	3,42	4,27	28,21	100,00
SE	Executivo	12,50	--	--	75,00	12,50	100,00
	Legislativo	--	72,00	--	13,00	15,00	100,00
	Total	2,70	70,27	--	24,32	2,70	100,00
SP	Executivo	6,68	6,50	3,25	8,75	76,32	100,00
	Legislativo	--	88,30	--	--	11,70	100,00
	Total	0,98	81,37	0,62	3,48	13,55	100,00

Fonte: elaboração do autor (2014).

Os resultados⁸⁸ acima correspondem aos projetos que foram transformados em lei. Considerarmos aqui que um comportamento tipo *pork barrel* dos legisladores está relacionado a uma produção legislativa do tipo “Individual” e “Local” e do outro lado, um comportamento mais amplo é representado por leis “Setorial” e “Estadual”, sendo a categoria “Regional” o meio termo entre os extremos.

Sendo assim, ao analisarmos os dados acima, os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo apresentaram mais de 50% de sua produção legislativa classificada como paroquial, leis voltadas para questões mais locais ou individuais. No outro extremo, Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Rio Grande do Sul tiveram mais da metade de sua produção com características de projetos de leis cujas propostas podem ser consideradas como amplas. A produção legislativa do Estado do Paraná apresentou dados sobre o caráter de abrangência das leis que nos permite caracterizar o comportamento dos parlamentares nem como unicamente paroquial, nem exclusivamente como produtores de projetos de leis de interesses ampliados.

Vale ressaltar que uma parcela significativa de projetos de lei “Estadual” versa sobre alterações pontuais de capítulo e/ou artigos das respectivas constituições estaduais. Outro tipo de lei recorrente na produção legislativa e de caráter amplo, são aquelas com origem no Poder Executivo e que lidam diretamente com controle/alteração e proposta orçamentária. A literatura sobre o tema (DIAS, 1997; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; MULLER, 2005; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; ROCHA, 2008; SANTOS, 2003; TOLLINI, 2008; TOMIO e RICCI, 2012) concorda que o Poder Executivo possui prerrogativas para controlar a elaboração, apreciação e aprovação de leis diretamente ligadas ao orçamento público (BRADY e VOLDEN, 2006; GOZETTO, 2009), quando analisada a relação Executivo-Legislativo no cenário nacional e mesmo aqueles estudos que lidam com arenas subnacionais. Em linhas gerais, a lei ampla com origem no Executivo não implicaria em propostas de políticas públicas voltadas para o atendimento às demandas sociais, mas à própria rotina burocrática de manutenção da máquina pública. A tabela abaixo ilustra os projetos de lei segundo a abrangência por partidos políticos.

⁸⁸Afim de facilitar a análise, garantir melhor visualização ao leitor e reduzir a “poluição” da tabela (Tabela 32), suprimimos da variável “Origem” a opção “Externa”, projetos de leis aprovados com origem externa ao Poder Executivo e Legislativo. Essa escolha se justifica pelo fato do reduzido número de projetos de leis aprovados com oriundos de instituições “Externas”.

Tabela 29. Abrangência dos Projeto de lei por Partidos Políticos⁸⁹ (%) (2007-2010)

Partido Político	Abrangência					Total
	Individual	Local	Regional	Setorial	Estadual	
PSDB	5,84	77,37	2,19	5,11	9,49	100,00
PMDB	2,17	64,13	3,26	9,78	20,65	100,00
PFL	4,76	61,90	4,76	7,14	21,43	100,00
PT	5,33	84,00	1,33	1,33	8,00	100,00
PDT	18,18	56,36	0,0	12,7	12,73	100,00
PSB	11,11	66,67	0,00	3,70	18,52	100,00
PPS	5,00	65,00	5,00	5,00	20,00	100,00
PV	0,00	78,57	0,00	10,71	10,71	100,00
PTB	24,00	52,00	4,00	8,00	12,00	100,00
PRONA, PRB, PSL, PRP, PRTB, PHS, PAN, PTdoB, PSOL, PCdoB, PMN, PSC, PL e PP	10,84	66,27	1,20	7,23	14,46	100,00
Total	7,36	69,12	2,24	6,88	14,40	100,00

Fonte: elaboração do autor (2014).

Os dados acima dizem respeito unicamente aos projetos de leis que foram aprovados. De uma maneira geral, a análise da produção legislativa em função dos partidos políticos e como os parlamentares que os representam aprovam projetos de lei, indica que há uma concentração de esforços voltados para questões locais ou que se direcionam para as esferas locais. Os resultados mostram que leis “Local” representam 69,12 %, seguidos de leis “Estadual” (14,40%). O tipo de abrangência que menos ocorreu foi a “Regional” (2,44%).

A produção subnacional de leis nas casas legislativas tem se apresentado como forte produtora de leis que visam municípios de forma isolada. Particularmente, na análise por partidos políticos retiramos da avaliação aqueles projetos enviado pelos governadores ou que possuem origem nas secretarias de Estado, além dos projetos de origem externa, considerando só a atuação dos parlamentares.

No entanto, nossa análise acerca da abrangência das leis ainda é insuficiente para explicar o comportamento da produção de leis subnacionais e, consequentemente, a produção de projetos de leis voltados exclusivamente para políticas públicas – o que nos permite mensurar o quanto os legisladores são mais ou menos responsivos.

Dito isso, agregaremos às nossas análises mais duas variáveis (*Benefícios e*

⁸⁹Consideramos para a apresentação dos resultados de forma individual os partidos políticos que tiveram propostas de projetos de lei aprovadas acima da média (4,16%) e agregamos os demais partidos que estavam abaixo dessa média, afim de melhorar a compreensão e leitura da tabela.

Impacto), afim de mensurar o quanto a produção de projetos de lei é mais ou menos abrangentes. O foco é analisar como a tomada de decisão dos parlamentares está produzindo leis concentradas ou difusas (*Impacto - Escopo*) e quanto aos recursos, se estão sendo transferidos ou regulados (*Benefícios - Forma*). Metodologicamente falando, os *Benefícios* (maneira pela qual uma decisão legislativa concede benefícios) podem ser:

- (1) *Transferência–transferência* de renda, patrimônio ou recursos do Estado para o benefício de grupos, regiões e empresas;
- (2) *Regulação – regulação* da economia ou versa sobre as próprias regras procedimentais.

Por sua vez, o *Impacto* (maneira pela qual a decisão legislativa é mais ou menos concentrada) das leis podem ser:

- (1) *Concentrada–concentra* privilégios financeiros, patrimoniais ou de *status* exclusivamente a um indivíduo, grupo, empresa ou localidade geográfica;
- (2) *Difusa–* leis que *não* farão referência direta a indivíduos, empresas, grupos ou localidades — ou, quando o fizerem, terão em vista atenuar condições adversas econômicas ou naturais —, representando impactos difusos.

O quadro abaixo ilustra melhor essa sistematização.

Quadro 9. Forma e escopo do Projeto de Lei

ESCOPO	FORMA	Transferência	Regulação
Concentrados		1 (TCR)	2 (RC)
Difusos		3 (TDR)	4 (RD)

Fonte: Elaboração a partir de Santos (1995).

A partir de Lemos (2001), sistematizamos o quadro acima em quatro possibilidades analíticas:

- (1) **TCR** (Transferência Concentrada de Recursos): transferência de recursos do Estado para indivíduos, empresas, grupos econômicos ou localidades;
- (2) **RC** (Regulação Concentrada): regulação das atividades de grupos especiais;
- (3) **TDR** (Transferência Difusa de Recursos): transferência de recursos para proteção e segurança da população em geral;
- (4) **RD** (Regulação Difusa): regras gerais que regulam o conflito distributivo e a competição e participação políticas.

As análises a seguir consideram a classificação acima, seguindo a lógica de que parlamentares imprimem características de regulação ou transferência aos projetos de lei, bem como concedem privilégios concentrando a distribuição em grupos ou a indivíduos ou atuam de forma difusa. Santos (2003) afirma que na política distributiva os custos são dispersos e os benefícios concentrados. Em outras palavras, os que arcam com os custos estão dispersos e impossibilitados de se organizarem ou perceberem que estão financiando a ação, ou seja, não há conflitos entre os financiadores e os tomadores de decisão pública dentro do jogo político. Um exemplo desse tipo de decisão seria a criação de projeto de lei que protegesse e subsidiasse, em forma de política econômico-industrial, um setor específico, concentrando benefícios e dispersando custos em forma de aumento na cobrança de impostos dos cidadãos. Percebemos que nesse arena só estariam atuando o Estado (Poder Legislativo e/ou Poder Executivo) e o grupo de industriais interessados (recebedores dos benefícios) (WILSON, 1980; RICCI, 2001, 2003).

O inverso desse tipo de política é aquele conjunto de decisões que leva a projetos com custos concentrados e benefícios dispersos, cujos conflitos são intermediários – política reguladora. Projetos de lei se voltam para o estabelecimento de normas de caráter regulador direcionado para a maioria da população sintetizam esse comportamento. Políticas de proteção ambiental são bons exemplos dessa prática legislativa, que envolve no jogo de tomada de decisão os representantes do Poder Executivo e Legislativo, os perdedores e os ganhadores (SANTOS, 1994, 1995, 1997; LEMOS, 2001).

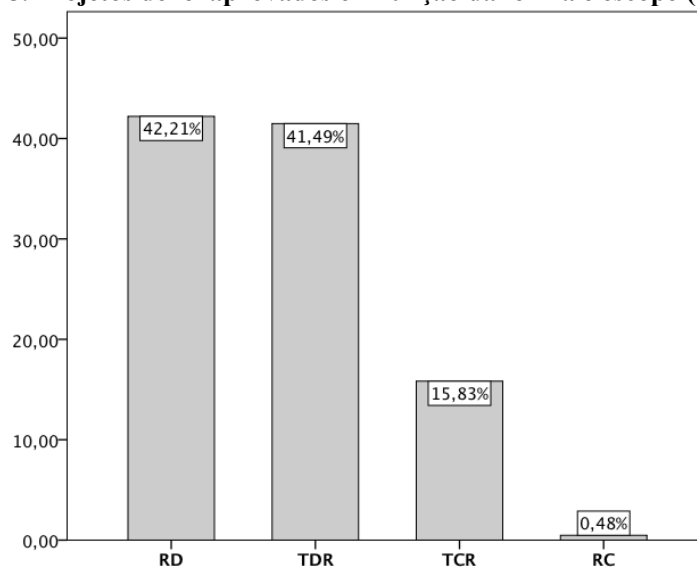
Por sua vez, de forma intermediária, na política redistributiva os custos e os benefícios são concentrados. Participam do jogo político o Estado como mediador e os interesses de grupos setoriais ou privados, o que implica em dizer que perdedores e ganhadores estão na arena de decisão, representada por conflito de alto grau. Um exemplo desse tipo de decisão política são, principalmente, questões relacionadas a temas orçamentários ou salarial.

Por fim, a política majoritária, se caracteriza por benefícios e custos dispersos. Esse pressuposto reduz o nível de interesse e participação de perdedores e ganhadores, ficando a cabo da representação pública arcar com a tomada de decisão. Decisões políticas amplas, como definição de política monetária pode ser considerada

como um exemplo da política majoritária.

Os resultados a seguir tratarão de como foram produzidas as leis subnacionais no intervalos de 2007 a 2010, considerando a produção legislativa segundo o *impacto* e *benefícios* do projeto de lei. O gráfico abaixo ilustra essa estatística.

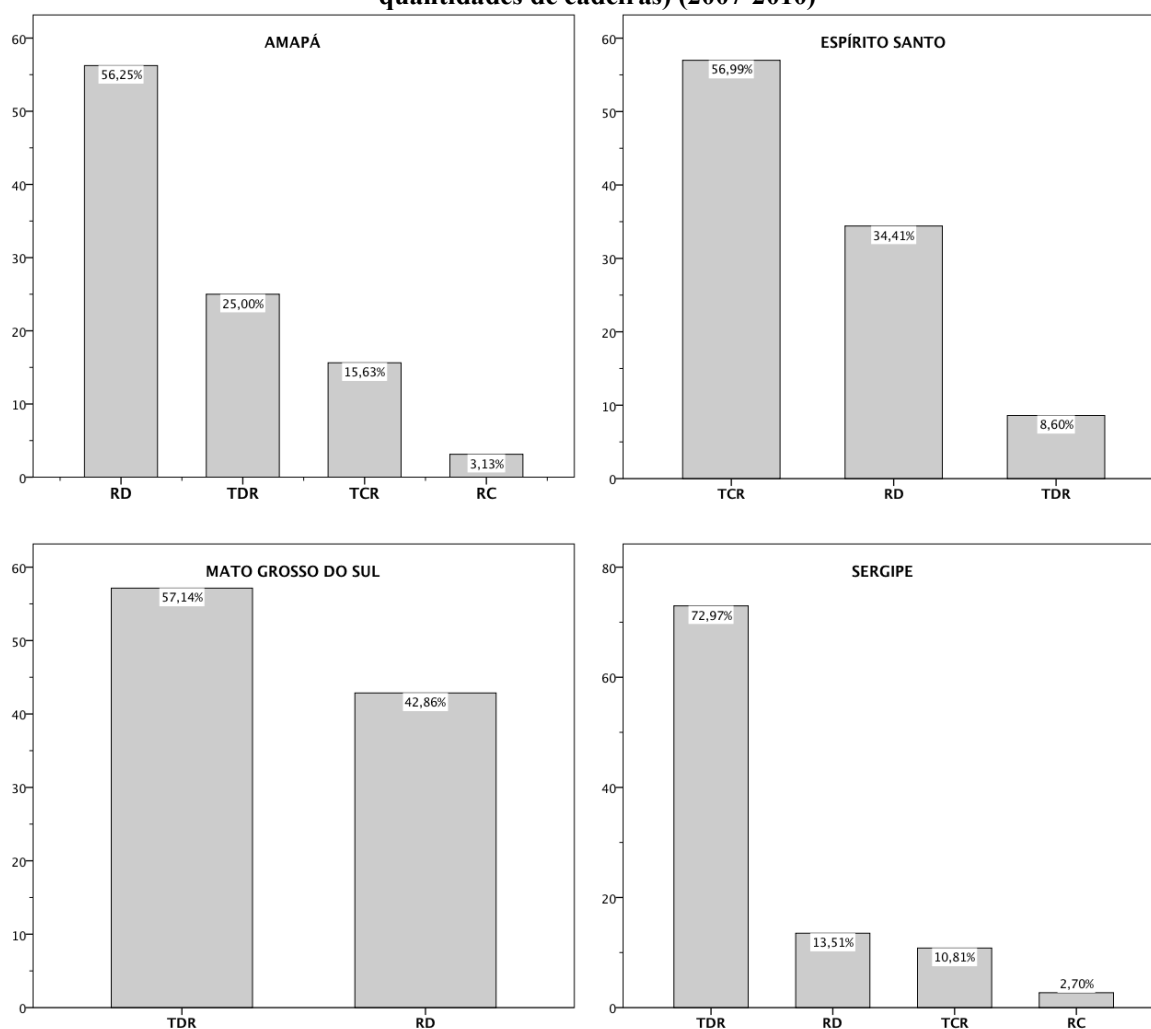
Gráfico 25. Projetos de lei aprovados em função da forma e escopo (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

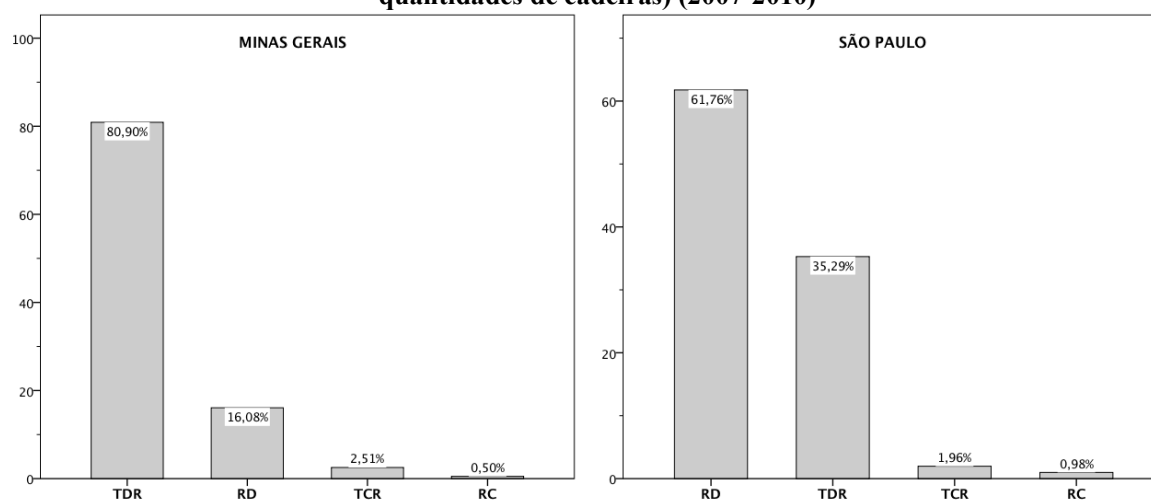
Quando consideramos todos os projetos de lei aprovados, agregando todos os Estados da amostra, os dados indicam que 42,21% dessas leis se caracterizam como regulação difusa (RD), 41,49% como transferência difusa de recursos (TDR), 15,83% como transferência concentrada de recursos (TCR) e 0,48% do que foi produzido é caracterizado como regulação concentrada (RC). Vale observar esse comportamento desagregado por Estados, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 26. Projetos de lei aprovados em função da *forma* e *escopo* por Estado (menores quantidades de cadeiras) (2007-2010)



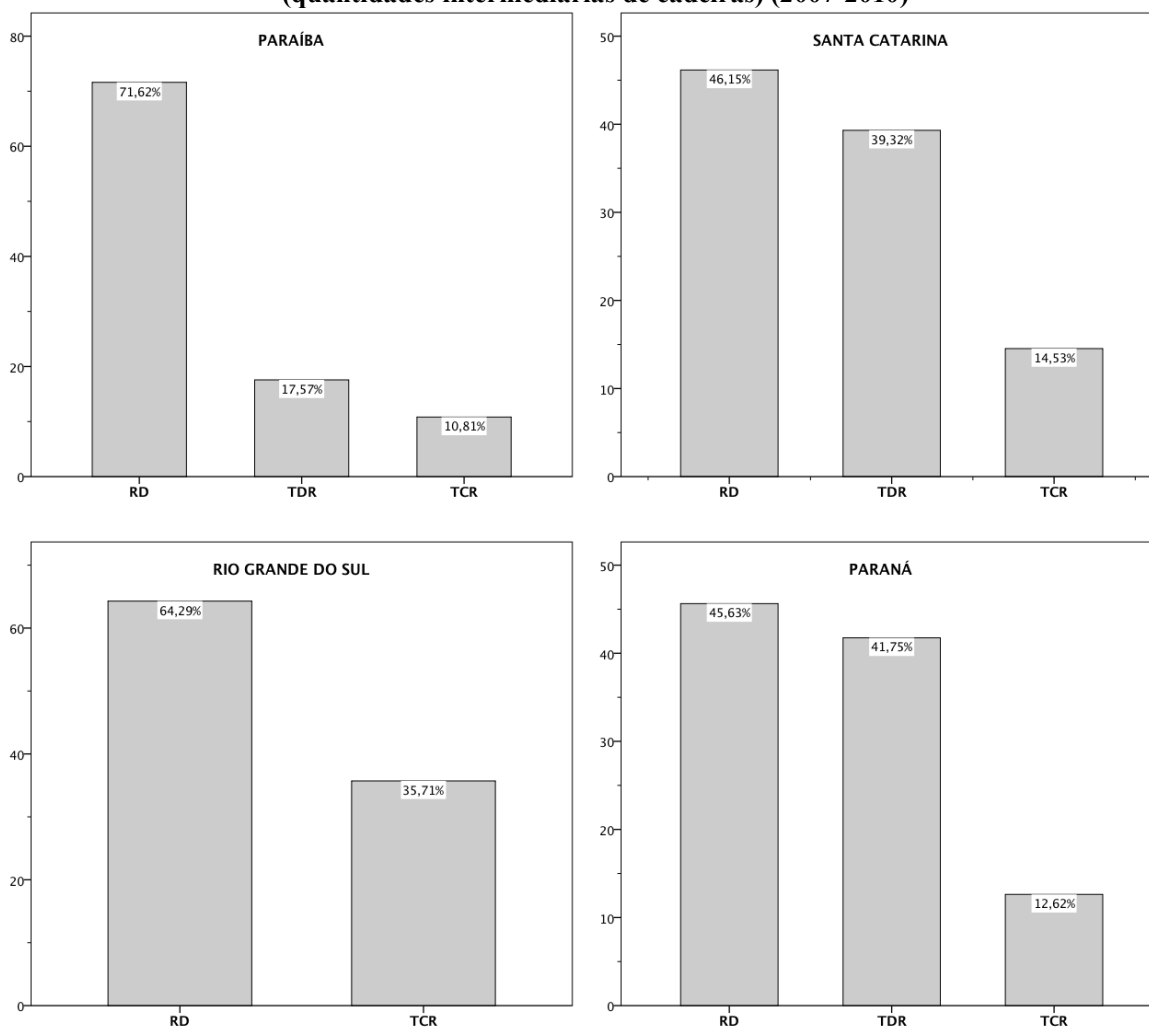
Fonte: elaboração do autor (2014).

Gráfico 27. Projetos de lei aprovados em função da *forma* e *escopo* por Estado (maiores quantidades de cadeiras) (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

Gráfico 16 - Projetos de lei aprovados em função da forma e escopo por Estado (quantidades intermediárias de cadeiras) (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

Os dados mostram que o Estado que mais aprovou projetos de lei caracterizados como *Regulação Difusa* (RD) foi a Paraíba (71,62%), enquanto Sergipe teve o menor percentual do grupo (13,51%). Categoria de projeto de lei distributiva, que lidam com regras gerais, principalmente de regulação e manutenção da máquina pública. Em relação à *Transferência Difusa de Recurso* (TDR), ou leis voltadas para proteção e segurança da população em geral, Minas Gerais (80,90%) é o primeiro colocado do grupo, enquanto Espírito Santo (8,60%) ocupa a última colocação dessa categoria. Quanto às leis classificadas como *Transferência Concentrada de Recursos* (TCR), ou projetos que repassam recursos do públicos para indivíduos ou grupos restritos, Espírito Santo (56,99%) é o Estado que mais aprovou

esse tipo de lei, enquanto São Paulo (1,96%) fica no outro extremo⁹⁰. Por fim, quanto à *Regulação Concentrada* (RC), ou ato de regular em nome de grupos especiais, Sergipe (2,70%) é o primeiro colocado e Minas Gerais (0,50%) é o último. No entanto, essa categoria é a menos frequente. A tabela abaixo apresenta os dados em função dos partidos políticos.

Tabela 14. Forma e escopo por Partidos Políticos (%) (2007-2010)

Partido Político	Abrangência				Total
	TCR	RC	TDR	RD	
PSDB	6,57	--	56,20	37,23	100,00
PMDB	4,35	--	51,09	44,57	100,00
PFL	3,57	--	53,57	42,86	100,00
PT	13,33	--	66,67	20,0	100,00
PDT	25,45	--	21,82	52,73	100,00
PSB	22,22	--	48,15	29,63	100,00
PPS	5,00	--	50,00	45,00	100,00
PV	7,14	--	53,57	39,29	100,00
PTB	28,00	--	28,00	44,00	100,00
PRONA, PRB, PSL, PRP, PRTB, PHS, PAN, PTdoB, PSOL, PCdoB, PMN, PSC, PL e PP	13,41	1,22	57,32	28,05	100,00
Total	10,72	0,16	51,68	37,44	100,00

Fonte: elaboração do autor (2014).

De uma maneira geral os partidos políticos produziram mais leis com transferência difusa de recursos (51,68%) e quase não legislaram em favor da regulação concentrada de recursos, dado que corresponde a 0,16% das leis aprovadas. Ainda, nenhum dos nove partidos que mais tiveram projetos de lei aprovados produziram em nome da regulação de leis para grupos específicos, ocasionando privilégios em forma de lei. À exceção do PDT e PTB, todos os outros partidos políticos tiveram a maioria da sua produção legislativa classificada como transferência difusa de recursos (regulação difusa, 52,73% e 44,00%, respectivamente).

Os partidos que mais aprovaram leis responsáveis com transferência concentrada de recursos foram PTB (28,00%), PDT (22,45%), PSB (22,22%) e PT (13,33%). Em termos práticos isso implica que os parlamentares desses partidos originaram projetos de lei que beneficiaram indivíduos ou grupos restritos de indivíduos, cujos custos estão dispersos entre os pagadores (financiadores

⁹⁰Vale ressaltar que a amostra para o Estado do Mato Grosso do Sul não apresentou nenhum caso classificado como TCR.

involuntários) e os benefícios foram concentrados nesses indivíduos ou grupos especiais. Essa prática se caracteriza, quase sempre, como promotora de política paroquial com vistas a obter retornos em períodos eleitorais (ARNOLD, 1991; LEMOS, 2001; AMORIM-NETO e SANTO, 2002;). A tabela abaixo sumariza dados sobre *forma* e *escopo* dos projetos de lei aprovados, em função dos anos legislativos, considerando a origem (Poder Executivo e Poder Legislativo).

Tabela 15. Forma e escopo por ano legislativo e origem (%) (2007-2010)

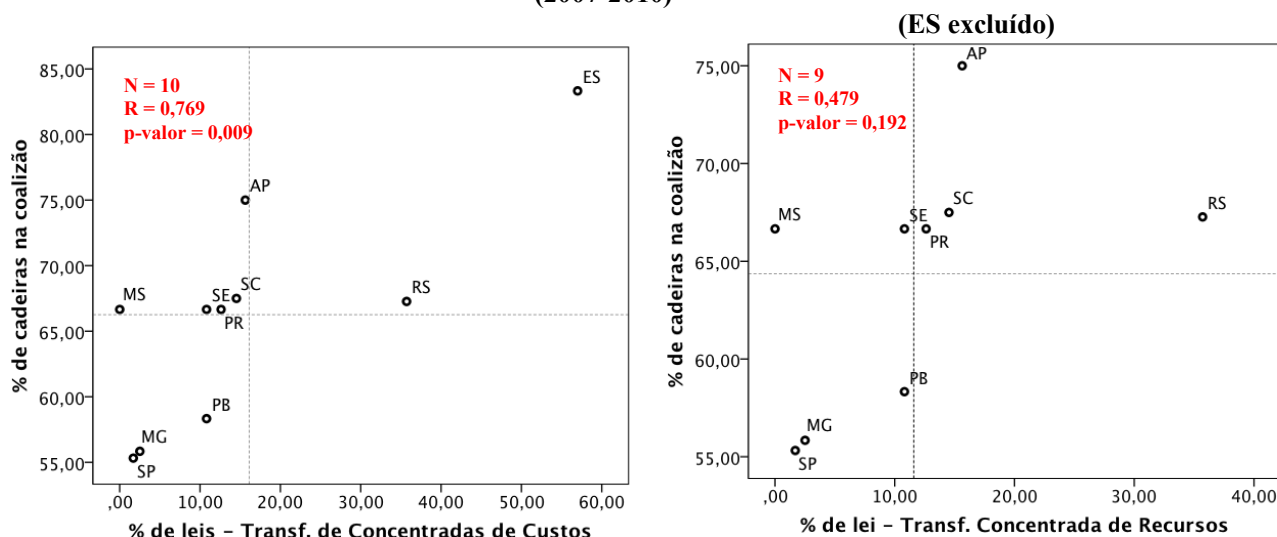
Ano da Legislatura	Origem	Abrangência				Total
		TCR	RC	TDR	RD	
1º	Executivo	24,69	2,04	12,24	51,02	100,00
	Legislativo	11,11	0,49	46,34	41,59	100,00
	Total	15,50	0,78	39,53	44,19	100,00 (30,94)
2º	Executivo	25,44	--	9,09	65,45	100,00
	Legislativo	9,93	--	52,08	37,59	100,00
	Total	14,71	--	39,71	45,59	100,00 (24,46)
3º	Executivo	46,34	2,44	12,20	39,02	100,00
	Legislativo	12,28	--	51,11	36,11	100,00
	Total	18,78	0,44	42,36	38,43	100,00 (27,47)
4º	Executivo	32,35	2,94	11,76	52,94	100,00
	Legislativo	7,41	--	57,41	35,19	100,00
	Total	13,29	0,70	46,15	39,86	100,00 (17,15)
Total		15,83	0,48	41,49	42,21	100,00 (100,00)

Fonte: elaboração do autor (2014).

O primeiro e terceiro ano da legislatura a produção legislativa é sensivelmente maior, correspondendo a 30,94% e 27,46% respectivamente e o último ano da legislatura apresenta o menor percentual dos anos, 17,15%. Essa variação percentual já foi observada na primeira seção desse *Capítulo* (5.2.1). No entanto, os dados levavam em consideração as submissões das propostas de projetos de lei, enquanto aqui só consideramos projetos aprovados.

Os resultados indicam ainda que, no nível desagregado, os projetos de lei aprovados com *transferência de recursos concentrados* advêm em sua maioria do Poder Executivo quando comparado ano a ano com o Poder Legislativo. O mesmo pode ser dito daquelas leis caracterizadas como *regulação difusa*. Na comparação, o Poder Legislativo aprovou mais propostas que transferiram de forma difusa os recursos. Por fim, encontramos uma correlação positiva e significativa entre o percentual de cadeiras da base do governo (coalizão) e o percentual de leis aprovadas com transferência concentrada de recursos (TCR). O gráfico abaixo ilustra essas informações.

Gráfico 29. Correlação (r) entre tamanho da coalizão e percentual de leis TCR (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

A correlação de entre as variáveis *percentual de cadeiras da base do governo* (coalizão) e *percentual de projetos de leis (TCR)* foi de $r=0,769$ com $p\text{-valor}=0,009$ – considerando a figura da esquerda. Isso implica em dizer que a ampliação do Poder do Executivo na casa legislativa produz um aumento percentual sobre os projetos de lei que fazem transferência concentrada de recursos. No entanto, um analista desavisado pode inferir que sempre que aumentarmos a quantidade de cadeiras da base do Governo na casa legislativa, estaríamos aumentando a possibilidade de produzir leis que transferissem recursos de forma concentrada. Por sua vez, ao extrairmos da análise o Estado do Espírito Santo os dados se mostrarem com outros significados. A correlação Pearson continuou positiva ($r=0,479$), mas o p-valor ($p\text{-valor}=0,192$) inviabilizou a significância da correlação⁹¹.

De uma maneira geral, a produção legislativa subnacional apresentou um caráter de abrangência mais paroquial, considerando a soma daqueles projetos correspondentes às categorias “individual” (11,99%) e “Local” (53,24%). Nos anos eleitorais, por sua vez, os resultados mostram que há um percentual menor (24,50% e 17,1%) de leis aprovadas que nos anos não eleitorais (30,9% e 27,5%), para todas as

⁹¹ Uma proposta metodológica a esse achado é ampliar o número de Estados nas análises, bem como as legislaturas. Vale ressaltar que as demais variáveis (RC, TDR e RD) foram testadas e não apresentaram correlações significativas com o percentual de coalizões nos Estados.

categorias de abrangência.

Quando desagregamos os resultados por Estados, Espírito Santo, Minas Gerais, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo são considerados como produtores de leis mais paroquiais, enquanto Amapá, Maro Grosso do Sul, Paraíba e Rio Grande do Sul produziram leis mais amplas (o Estado do Paraná se encontra no meio termo das duas categorias). Nas análises específicas sobre os parlamentares, considerando os partidos políticos, os resultados mostram que leis “Local” representam 69,12%, seguido de leis “Estadual” (14,40%). O tipo de abrangência que menos ocorreu foi a “Regional” (2,44%).

Nas análises sobre *escopo e forma*, 42,21% das leis são regulação difusa (RD), 41,49% transferência difusa de recursos (TDR), 15,83% transferência concentrada de recursos (TCR) e 0,48% regulação concentrada (RC). Os partidos políticos produziram mais leis com transferência difusa de recursos (51,68%) e quase não legislaram em favor da regulação concentrada de recursos (0,16%). Notadamente, a produção subnacional de leis nas casas legislativas tem se apresentado como forte produtora de leis que visam municípios de forma isolada. Esse pode ser um primeiro indicador de responsividade democrática dos legisladores subnacionais – se preocuparam em direcionar mais esforços para questões locais, produzindo leis do tipo *pork barrel* em detrimento de leis mais amplas. Do ponto de vista lógico, é preponderante que o caráter de responsividade do legislador se traduza em atender interesses e demandas ampliadas e não o contrário.

5.2.4 Políticas Públicas

Que casa legislativa apresentou, proporcionalmente, maior número de projetos de lei de políticas públicas? O objetivo dessa seção é apresentar os dados da produção legislativa em função da variável *políticas públicas* (variável de interesse). Para tanto, essa variável será cruzada com as seguintes variáveis independentes: (1) *Unidade da Federação*, (2) *Ano da legislatura*, (3) *Origem*, (4) *Partido político*, (5) *Coalizão/Outros*, (6) *Resultado* (7) *Assunto*.

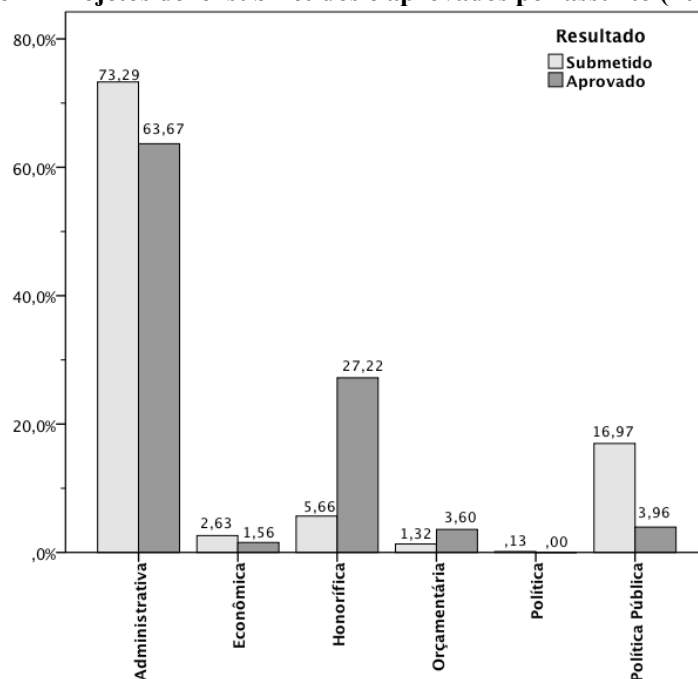
Os pressupostos indicam que:

- (1) A agregação de preferência dos parlamentares ao elaborar projetos de lei sobre políticas públicas objetiva retorno eleitoral;

- (2) Índices sociais indesejáveis deveriam influenciar o comportamento dos parlamentares no sentido de produzirem leis voltadas para políticas públicas mais responsivas.

O gráfico a seguir apresenta o percentual de projetos de lei em função da variável assuntos.

Gráfico 17 Projetos de lei submetidos e aprovados por assunto (2007-2010)

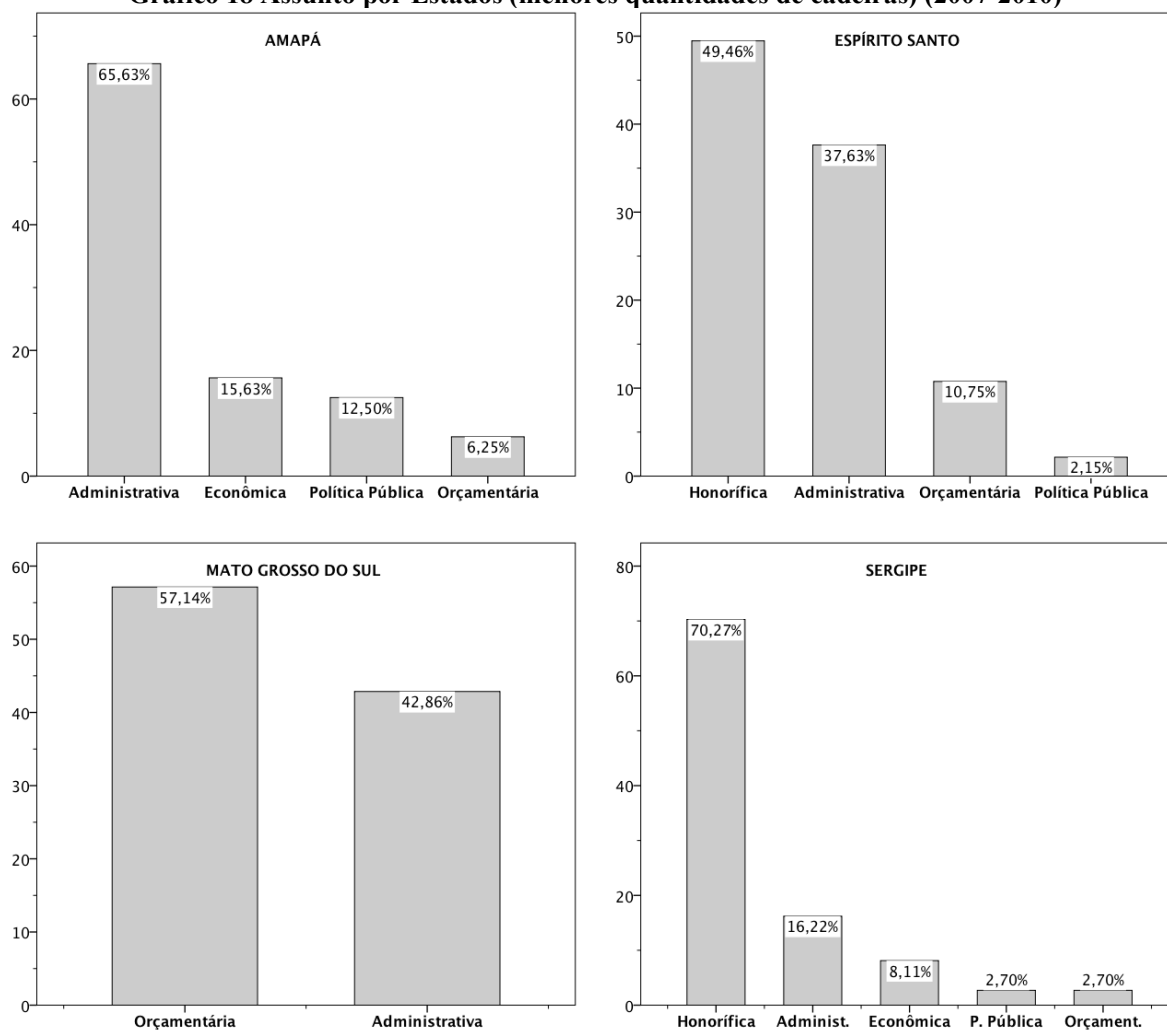


Fonte: elaboração do autor (2014).

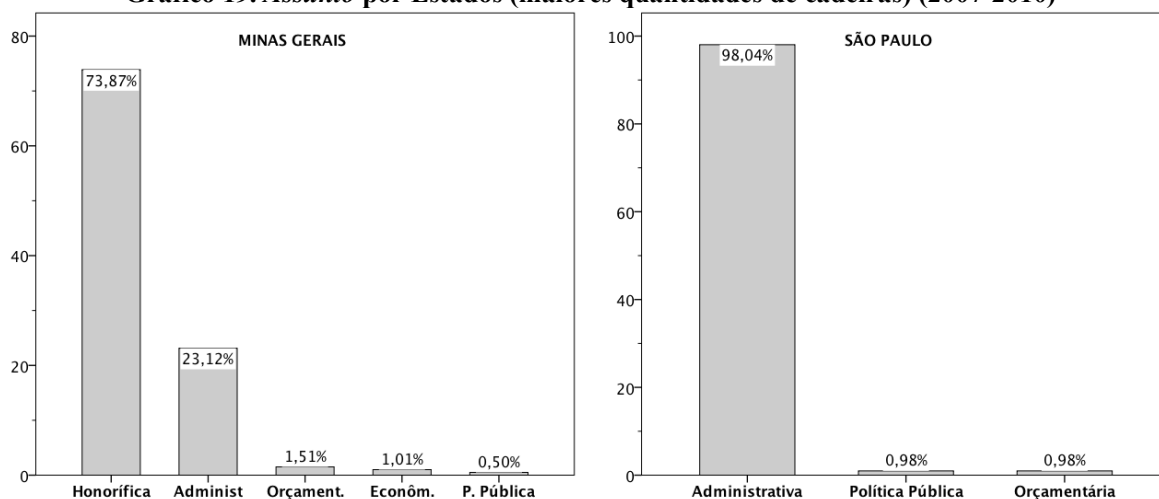
Quando considerados os assuntos a que os projetos de lei pertencem, aqueles classificados como “Administrativa” são os que mais foram submetidos (73,29%) e também os que apresentam o maior percentual de aprovação (63,67%). Esse resultado pode ser explicado na medida em que esse tipo de projeto de lei advém em sua maioria do Gabinete Executivo. Do total de propostas, “Política Pública” é o segundo assunto que mais recebe submissão (16,97%), seguido das propostas “Honoríficas” (5,66%) e “Econômica” (2,63%). No entanto, após apreciação, os projetos que versam sobre políticas públicas passam a corresponder a 3,96%, as propostas voltadas para economia correspondem a 1,56% e aquelas que concedem títulos de cidadão honorário e de natureza semelhante passam a compreender 27,22% de todas as propostas que são transformadas em lei pelas assembleias legislativas subnacionais.

No que diz respeito à produção legislativa dos deputados federais brasileiros, a maior parte da produção se relaciona com abrangência nacional, proporcionando mais benefícios do que custos, lidando com temas sociais ou de caráter administrativo (AMORIM-NETO e SANTOS, 2003). Em outros termos, a produção legislativa da Câmara dos Deputados possui um foco distributivista combinado com elementos partidários, representado em boa parte com projetos de lei sobre políticas públicas, ainda que não seja de forte impacto. Quanto à produção subnacional, essa lógica não é seguida e a produção se converte numa prática mais voltada para questões e temas locais, privilegiando assuntos de baixa relevância ou atendendo aos interesses da relação Executivo-Legislativo, aprovando projetos de caráter administrativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). O gráfico a seguir sumariza os resultados dos projetos de lei segundo a variável “Assunto” por unidades da federação.

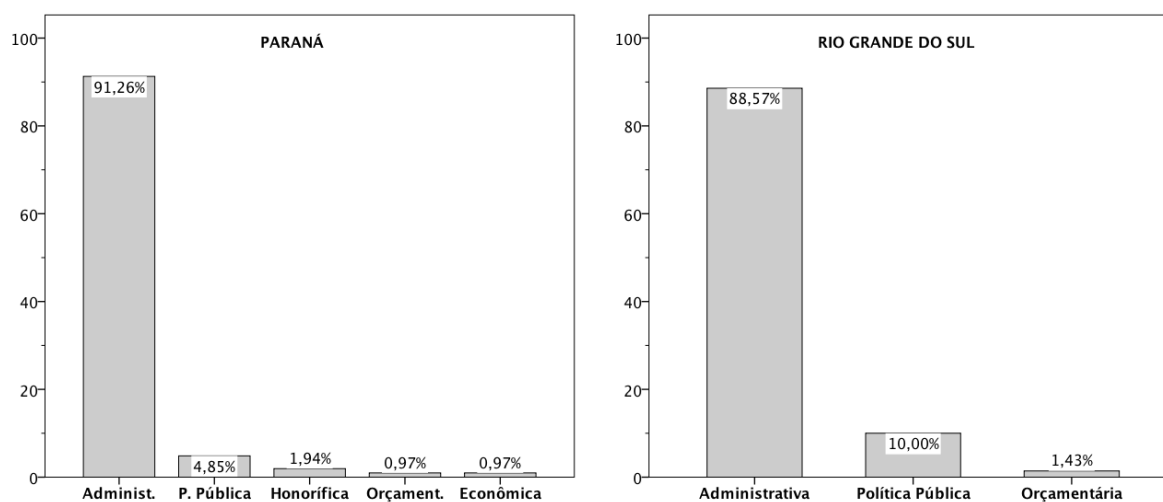
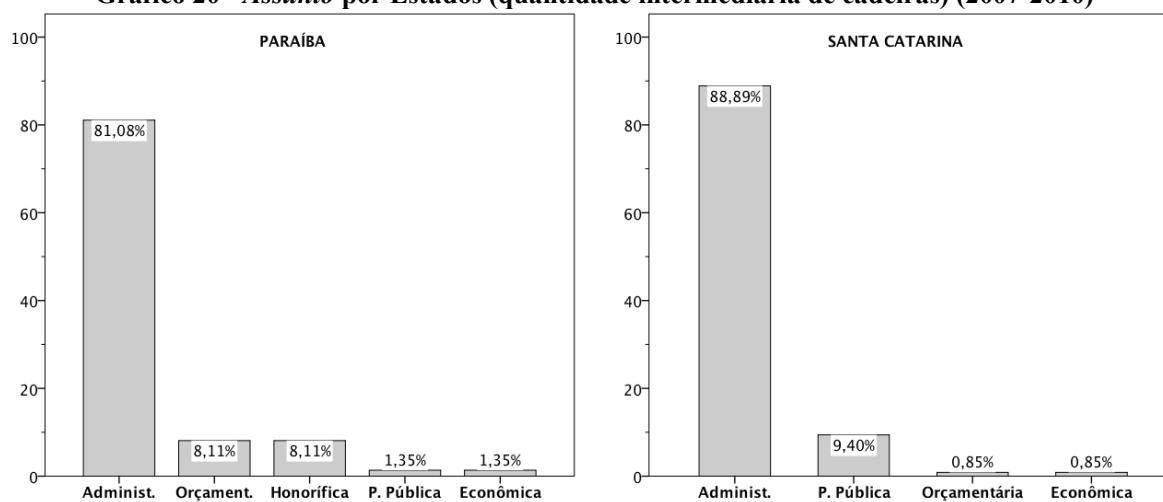
Gráfico 18 Assunto por Estados (menores quantidades de cadeiras) (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014)

Gráfico 19. Assunto por Estados (maiores quantidades de cadeiras) (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2014).

Gráfico 20 - Assunto por Estados (quantidade intermediária de cadeiras) (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2014).

Dos dez Estados, seis casas legislativas produziram mais leis administrativas: Amapá (65,63%), Paraíba (81,08%), Paraná (91,26%), Rio Grande do Sul (88,57%), Santa Catarina (88,89%) e São Paulo (98,04). Por sua vez, três assembleias legislativas produziram mais projetos de lei honoríficos/simbólicos: Espírito Santo (49,46%), Minas Gerais (73,87%) e Sergipe (70,27%). O Estado do Mato Grosso do Sul produziu mais leis orçamentárias (57,14%). O Estado que mais aprovou projetos de políticas públicas foi o Amapá (12,50%), seguido do Rio Grande do Sul (10,00%) e Santa Catarina (9,40%). A tabela abaixo ilustra os resultados referentes aos anos da legislatura e origem por assunto.

Tabela 16. Assunto por ano da legislatura e origem (%) (2007-2010)

Ano	Assunto						Total
		Admin.	Econômica	Honorífica	Orçam.	Políticas Públicas	
1º	Executivo	Origem	71,43	4,08	--	20,41	100,00
		Assunto	23,03	40,00	--	90,91	19,29
	Legislativo	Origem	57,07	1,46	36,59	0,49	100,00
		Assunto	76,97	60,00	100,00	81,82	80,71
	Total	Origem	59,84	1,97	29,53	4,33	100,00
		Assunto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2º	Executivo	Origem	83,64	3,64	--	9,09	100,00
		Assunto	36,51	100,00	--	71,43	28,06
	Legislativo	Origem	56,74	--	39,01	1,42	100,00
		Assunto	63,49	--	100,00	28,57	71,94
	Total	Origem	64,29	1,02	28,06	3,57	100,00
		Assunto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
3º	Executivo	Origem	87,80	4,88	--	4,88	100,00
		Assunto	25,00	50,00	--	9,09	18,55
	Legislativo	Origem	60,00	1,11	32,22	1,11	100,00
		Assunto	75,00	50,00	100,00	90,91	81,45
	Total	Origem	65,16	1,81	26,24	1,81	100,00
		Assunto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
4º	Executivo	Origem	85,29	--	--	8,82	100,00
		Assunto	30,53	--	--	75,00	23,94
	Legislativo	Origem	61,11	--	36,11	0,93	100,00
		Assunto	69,47	--	100,00	25,00	76,06
	Total	Origem	66,90	--	27,46	2,82	100,00
		Assunto	100,00	--	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaboração do autor (2014).

Vale ressaltar que nos anos não eleitorais os parlamentares não só aprovam mais projetos de lei de uma maneira geral, como transformam percentualmente mais propostas em projetos de lei voltados para políticas públicas. A comparação dos resultados agregando todos os Estados mostra que no 1º ano da legislatura 4,33% das

leis aprovadas correspondem a políticas públicas e no 3º ano 4,98%. Enquanto o 2º ano o percentual foi de 3,06% e o 4º foi o mais baixo da série, 2,82%.

Os resultados apontam ainda que os projetos leis honoríficos possuem origem exclusivamente no Poder Legislativo. Mesmo na Câmara dos Deputados, esse tipo de lei ocupa a segunda colocação da produção legislativa com 22% (CARNEIRO, 2011). No mínimo, esse tipo de resultado aponta para um comportamento em que os parlamentares usam o poder de iniciativa de leis criando projetos simbólicos, sem nenhum conteúdo normativo ou que contribuam para a resolução de problemas sociais. A tabela abaixo apresenta os resultados do cruzamento entre partidos políticos e a variável “Assunto”.

Tabela 17 Assunto por Partidos Políticos (%) (2007-2010)

Partido Político	Abrangência					Total
	Admin.	Econ.	Honor.	Orçam.	Políticas Públicas	
PSDB	56,93	--	40,88	--	2,19	100,00
PMDB	76,09	--	16,30	2,17	5,43	100,00
PFL	69,05	1,19	19,05	3,57	7,14	100,00
PT	48,00	--	48,00	--	4,00	100,00
PDT	58,18	3,64	34,55	1,82	1,82	100,00
PSB	40,74	--	55,56	--	3,70	100,00
PPS	55,00	--	35,00	--	10,00	100,00
PV	57,14	--	39,29	--	3,57	100,00
PTB	52,00	--	44,00	--	4,00	100,00
PRONA, PRB, PSL, PRP, PRTB, PHS, PAN, PTdoB, PSOL, PCdoB, PMN, PSC, PL e PP	47,22	4,17	44,44	--	4,17	100,00
Total	58,66	0,65	35,62	0,98	4,08	100,00

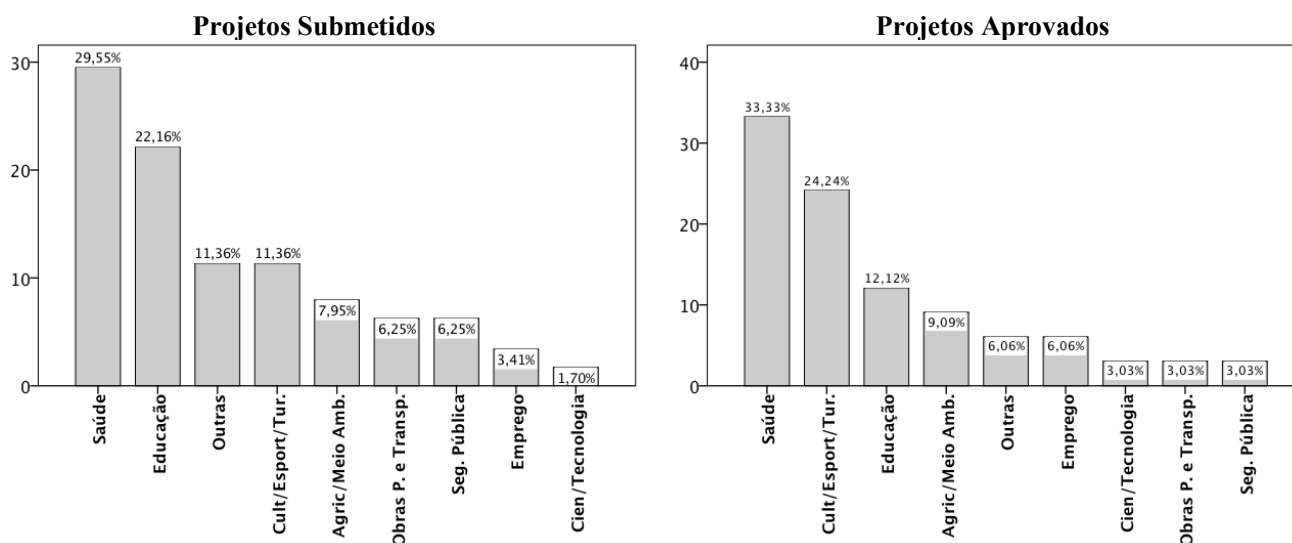
Fonte: elaboração do autor (2014).

Os resultados do cruzamento entre partidos políticos e projetos de lei por assunto indicam que os partidos produzem muita lei “Administrativa” seguido de leis “Honoríficas”. Na série de quatro anos, de nove partidos em destaque, só o PSB produziu mais leis honoríficas/simbólicas (55,56%) do que leis administrativas (40,74%). O PT produziu a mesma quantidade para as duas opções (48,00%), enquanto os demais partidos políticos produziram mais leis administrativas. As leis específicas sobre “Políticas Públicas” ficou em terceira posição para todos os partidos analisados, mesmo o conjunto de partidos menores não foi responsável por aprovar um número significativo de leis voltadas para questões sociais.

Segundo Carvalho (2003), a baixa produção legislativa pode ser um indicativo de que o sistema político se volta para produzir leis que privilegiariam os interesses individualistas dos parlamentares. Esses interesses podem ser identificados por um comportamento paroquial (*pork barrel*) impresso nos projetos de lei. As leis simbólicas carregam essa marca do comportamento parlamentar voltado para interesses pessoais.

As análises serão agora apresentadas especificamente em relação aos projetos de lei cujo assunto é *Políticas Públicas*. O gráfico abaixo ilustra a submissão e aprovação de projetos de lei sobre políticas públicas.

Gráfico 21 Submissão e aprovação de projetos de lei – Políticas Públicas (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

As políticas públicas que mais receberam submissões de propostas de projetos de lei foram Saúde (29,55%), Educação (22,16%) e Cultura/Esport/Turismo (11,36%). Após aprovação, os dados agregados por Estados, indicam que as três primeiras colocadas são Saúde (33,33%), Cultura/Esport/Turismo (24,24%) e Educação (12,12%). Projetos de lei relacionados a Emprego receberam 3,41% das submissões e correspondeu a 6,06% entre os aprovados. A questão Segurança Pública foi a antepenúltima área a receber propostas (6,25%) e a última a receber aprovação (3,03%).

Uma interessante possibilidade é a descrição do nível de abrangência (local, regional, setorial e estadual)⁹² em que foram criadas as políticas públicas. A tabela abaixo apresenta o nível de abrangência das políticas públicas.

Tabela 18 Política Pública por Abrangência (%) (2007-2010)

Abrangência	Política Pública									Total
	Educ.	Saúde	Emp.	Seg. Pública	Obras P. e Transp.	Cult/Es p./Tur.	Cien/ Tecn.	Agric/ Meio Amb.	Outras	
Local	--	--	--	33,33	--	33,33	--	--	33,33	100,0
Regional	--	--	--	--	20,00	60,00	--	20,00	--	100,0
Setorial	16,00	30,67	4,00	5,33	5,33	12,00	1,33	12,00	13,33	100,0
Estadual	29,03	31,18	3,23	6,45	6,45	7,53	2,15	4,30	9,68	100,0
Total	12,12	33,33	6,06	3,03	3,03	24,24	3,03	9,09	6,06	100,0

Fonte: elaboração do autor (2014).

No que se refere às políticas públicas de nossa área de interesse, vale dizer que os temas Educação, Saúde, Emprego e Segurança Pública figuram como as principais questões relacionadas às demandas sociais (GATTI, 2008; RIBAS e SOARES, 2008; FONSECA, 2009). Nestes termos, o tema Saúde aparece com 31,18% das políticas públicas de abrangência estadual, enquanto Educação ocupa a segunda colocação com 29,03%. Segurança Pública e Emprego são temas bem menos considerados na agenda de produção legislativa subnacional de abrangência mais ampla, perfazendo 6,45% e 3,23%, respectivamente. Das quatro áreas de políticas públicas citadas, apenas a Segurança Pública foi contemplada com aprovação de projetos no nível local, enquanto as demais se restringiram ao setorial e estadual.

No quadro geral, as assembleias legislativas subnacionais submetem mais propostas de projetos de lei “Administrativa” (73,29%) e também aprovam (63,67%) mais esse tipo de lei. Contrário a essa informação, três assembleias legislativas produziram mais leis honoríficas/simbólicas: Espírito Santo (49,46%), Minas Gerais (73,87%) e Sergipe (70,27%).

Quando analisado especificamente as áreas das políticas públicas, projetos de lei em Saúde (33,33%) e Educação (12,12%) ocupam as primeiras posições. Enquanto

⁹² Os resultados de abrangência das políticas públicas não registrou caso com a opção “individual”, ou seja, não existe política pública criada cuja abrangência se restringe a um indivíduo.

Emprego é o sexto colocado (6,06%) e Segurança Pública foi a última área a receber aprovação (3,03%).

5.3 Considerações Finais

A inferência descritiva é o processo de compreensão de fenômenos não observáveis a partir de um conjunto de observações (KING, KEOHANE e VERBA, 1994). O tipo de resposta ofertada pelo pesquisador a essas questões o aproximará de uma ou outra corrente paradigmática. Por sua vez, a filiação a um determinado paradigma tende a limitar tanto as modalidades de questionamento quanto os meios utilizados para investigar os fenômenos sociais (MARSH e FURLONG, 2002).

A breve introdução à validade dos estudos descritivos em Ciências Sociais serve para justificar nossa opção metodológica, essencial pela análise descritiva dos dados, por dois motivos: (1) a impossibilidade de realizar inferências a partir dos dados agregados por Estados (apenas dez Estados e quatro anos de análise), o que inviabiliza utilização de modelos de análises de regressão; (2) baixa *expertise* dos estudos voltados para produção legislativa no Brasil, restringindo a capacidade de realizar replicação de técnicas mais sofisticadas nas análises.

Do ponto de vista mais substancial, as análises realizadas nesse capítulo apontam para um baixo percentual de leis voltadas para políticas públicas. Os dados não nos permite inferir que variáveis explicam esse fenômeno, nem é objeto da questão de pesquisa dessa tese. Mais vale levantar algumas questões que apontam para uma agenda de pesquisa na subárea produção legislativa: legisladores realmente estão mais preocupados com a reeleição que consideram temas como *políticas públicas* um assunto secundário e direcionam seus esforços para ações políticas mais paroquiais e menos responsivas? Questões como projetos de lei já existentes (editados), limites constitucionais subnacionais e/ou impedimentos orçamentários são variáveis explicativas da baixa produção de leis de teor social?

Capítulo VI

CONEXÕES INGLÓRIAS

Mensurando a Responsividade das Casas Legislativas Subnacionais

Resumo

Qual a conexão entre a produção legislativa dos deputados estaduais e as suas respectivas demandas sociais? Em outros termos, até que ponto projetos de leis ordinárias, em assembleias legislativas subnacionais, são elaborados segundo as demandas sociais de cada Estado? O objetivo desse capítulo é relacionar a produção legislativa subnacional com as demandas sociais, afim de construir um índice para mensurar a conexão entre esses dois elementos. Metodologicamente combinamos estatística descritiva e Correlação de Pearson para analisar os dados da produção legislativa referente à Políticas Públicas e demandas sociais de dez Unidades da Federação (AP, ES, MG, MS, PB, PR, RS, SC, SE e SP), entre os anos de 2007 a 2010. Os Resultados indicam que: (1) metodologicamente, é mais responsiva a assembleia legislativa cujo Índice de Submissão de Projetos de Lei (ISPL) é proporcional ao Índice de Demandas Sociais (IDS); (2) as assembleias legislativas mais responsivas foram as do Espírito Santo (0,054), Minas Gerais (0,097), Paraíba (-0,143), Rio Grande do Sul (0,192) e Paraná (0,223); e (3) não foi encontrada uma correlação significativa ($r=0,512$, $p\text{-valor}=0,151$) entre demandas sociais e submissão de projetos de leis específicos.

Palavras-chave: 1. Ciência Política; 2. Produção Parlamentar; 3. Políticas Públicas; 4. Demandas Sociais; 5. Estatística Descritiva.

Abstract

What is the connection between the legislation of state representatives and their social demands? In other words, to what extent projects of common laws in subnational legislatures are produced according to the elaborate social demands of each state? The aim of this chapter is to relate the subnational legislative production to social demands in order to build an index to measure the connection between these two elements. Methodologically combine descriptive and Pearson correlation statistics to analyze the data of the legislative process related to public policies and social demands ten Federal States (AP, ES, MG, MS, PB, PR, RS, SC, SE and SP), between the years 2007-2010. The results indicate that: (1) methodologically, it is more responsive to legislative assembly whose index Submission of Bills (ISPL) is proportional to the Index of Social Demands (IDS); (2) the most responsive legislatures were the Espírito Santo (0,054), Minas Gerais (0,097), Paraíba (-0.143), Rio Grande do Sul (0.192) and Paraná (0.223); and (3) was not found a significant correlation ($r = 0.512$, $p\text{-value} = 0.151$) between social demands and submission of draft specific laws.

Keywords: 1. Political Science; 2. Parliamentary Production; 3. Public Policy; 4. Social Demands; 5. descriptive statistics

6.1 Introdução

Qual a conexão entre a produção legislativa dos deputados estaduais e suas respectivas demandas sociais? Em outros termos, o que esperamos mensurar é o quanto parlamentares subnacionais são responsivos às demandas sociais dos seus respectivos Estados. Partindo da premissa que legisladores são eleitos, entre outras funções, para atuar no sentido de atender aos interesses de seus eleitores ou da maioria indistinta da sociedade. Adicionalmente, uma forma de explicar o comportamento do legislador é através da sua produção legislativa em forma de projetos de lei (no nível individual, considerando partidos políticos ou através dos blocos de coalizão, oposição e independentes ou ainda a partir das bancadas que representam grupos de interesse).

O objetivo desse capítulo é responder a essas questões, tomando como referência a produção legislativa sobre políticas públicas de dez Estados da Federação (AP, ES, MG, MS, PB, PR, RS, SC, SE, e SP) e as respectivas demandas sociais (desemprego, analfabetismo, violência e *déficit* de saúde pública) entre os anos de 2007 a 2010. Metodologicamente, o desenho de pesquisa relaciona a produção legislativa subnacional (especificamente as políticas públicas: Emprego, Educação, Segurança Pública e Saúde) com as demandas sociais, afim de construir um índice para mensurar a conexão entre esses dois elementos, estabelecendo dessa maneira o grau de responsividade das casas legislativas subnacionais. Em termos mais técnicos, combinamos estatística descritiva com Correlação de Pearson (r) para tratar os dados e construir um índice de responsividade subnacional.

A sistematização desse capítulo foi dividida em três seções: a seção seguinte revisa as opções metodológicas (técnicas e pressupostos) adotadas para o tratamento dos dados; em seguida apresentamos a seção dos resultados, com as respectivas análises e considerações teóricas; por fim, nas considerações finais sintetizamos nossos principais achados.

6.2 Revisitando Opções Metodológicas

Questão de pesquisa: *quanto as casas legislativas subnacionais no Brasil são responsivas às demandas sociais?*

Pressupostos:

- (1) Quanto menos desejáveis forem os índices sociais, maior será a produção legislativa sobre políticas públicas voltadas às demandas sociais (relação direta e positiva);
- (2) Legisladores, por escolha racional, tendem a agregar preferências no sentido de maximizar *pay-offs*;
- (3) Projeto de lei com baixa visibilidade pública e apelo social possuem baixa aderência nas escolhas dos tomadores de decisão, ainda que sejam socialmente desejáveis e econômica e politicamente viáveis;
- (4) Se uma dada realidade social apresenta índices indesejáveis quando comparada com outras, os legisladores deverão escolher leis e políticas públicas no sentido de atender essas demandas afim de assegurar maior retornos eleitorais e de *status*.

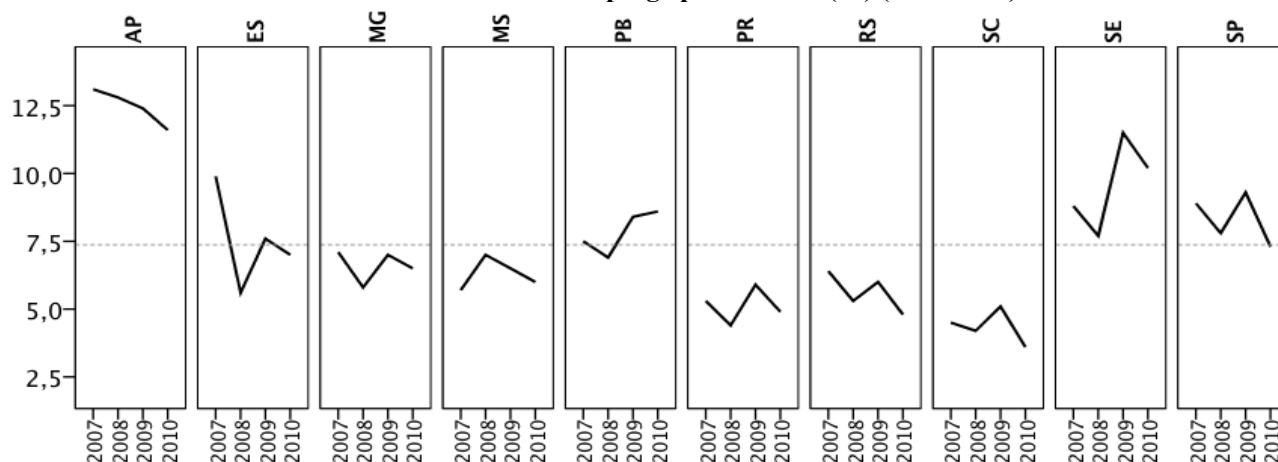
O objetivo aqui é correlacionar projetos de lei classificados como Políticas Públicas (Emprego, Educação, Segurança Pública e Saúde) com as demandas sociais (Desemprego, Analfabetismo, Violência e Saúde) dos Estados da nossa amostra. Em particular, essa correlação será apresentada em forma de um índice capaz de mensurar o quanto cada casa legislativa é responsiva às demandas da sociedade.

Utilizaremos o banco de dados referentes aos projetos de lei submetidos às casas legislativas e as taxas sobre as quatro principais demandas sociais. Basicamente, esses dados serão cruzados com as seguintes variáveis independentes: (1) *Unidade da Federação*, (2) *Ano da legislatura*, (3) *Resultado (Lei / Não-Lei)*. Metodologicamente usaremos estatística descritiva, combinando com Correlação de Pearson (r) afim de construir um índice de responsividade subnacional.

6.3 Resultados e Análises

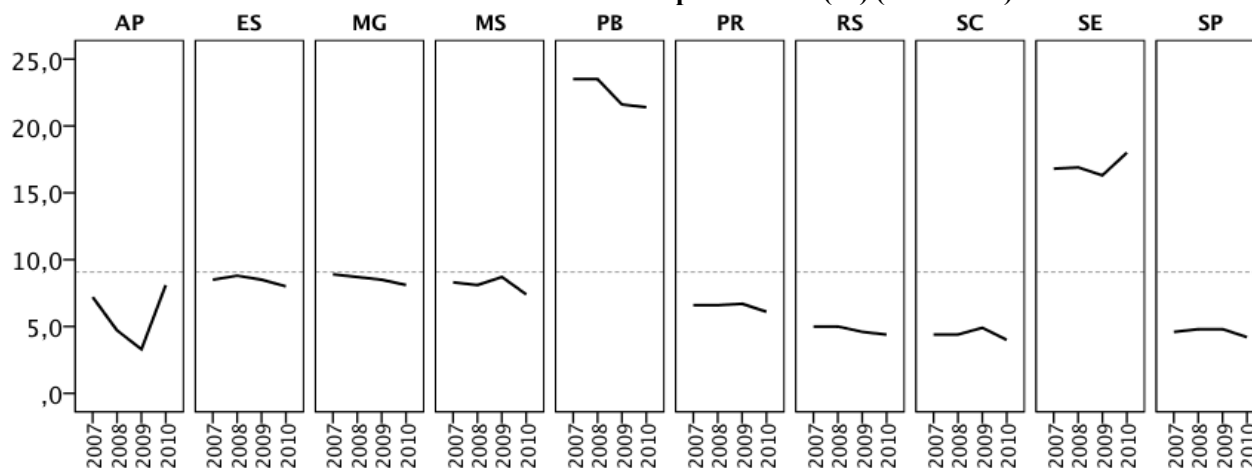
6.3.1 As Demandas Sociais

Com o objetivo de apresentar/descrever os cenários dos Estados que serão analisados, inicialmente apresentamos os dados referentes às demandas sociais por cada Unidade da Federação. O gráfico abaixo sumariza a taxa de desemprego.

Gráfico 35. Taxa de desemprego por Estados (%) (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2014).

A linha pontilhada representa a média da taxa de desemprego (7,37%) para os dez Estados. Amapá, Sergipe e São Paulo estão acima de média do grupo, enquanto os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná apresentam os dados mais baixo dessa categoria. O próximo gráfico ilustra informações referentes à taxa de analfabetismo.

Gráfico 36. Taxa de analfabetismo por Estados (%) (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2014).

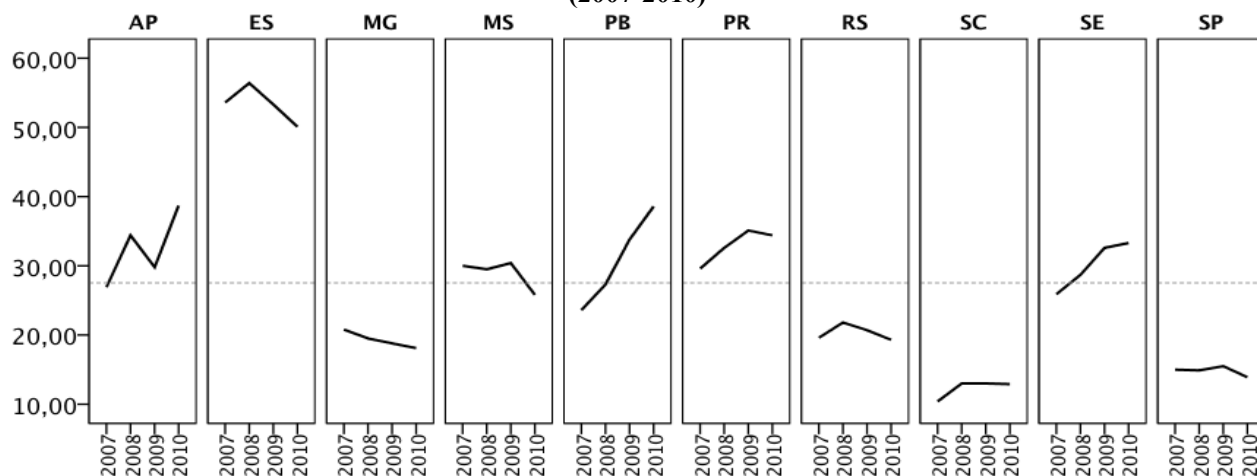
A média da taxa de analfabetismo é de 9,07%. Os Estados da Paraíba e Sergipe se encontram acima da média, enquanto Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo apresentam taxas mais baixas, e consequentemente mais

desejáveis socialmente. Paraíba e Amapá são os dois Estados em que o último ano analisado apresentou taxa de analfabetismo mais elevada que o primeiro ano da série.

O Estado do Amapá apresentou uma variação grande nos quatro anos descritos. Se considerarmos que o fenômeno do analfabetismo não sofre alterações significativas em pouco tempo (quatro anos), uma das causas para esse fenômeno pode ser erro na reportagem de dados. No entanto, ainda que possa suscitar dúvidas em relação à confiabilidade dos dados, as informações que constam no banco de dados são oriundas de um endereço eletrônico oficial⁹³.

Os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul são os que mais se aproximaram da média. Vale ressaltar ainda que esses Estados apresentam linhas descendentes em relação à taxa de analfabetismo. O gráfico abaixo apresenta os dados referentes à taxa de violência.

Gráfico 37. Taxa de Violência (homicídios para cada grupo de 100 mil hab.) por Estados (2007-2010)

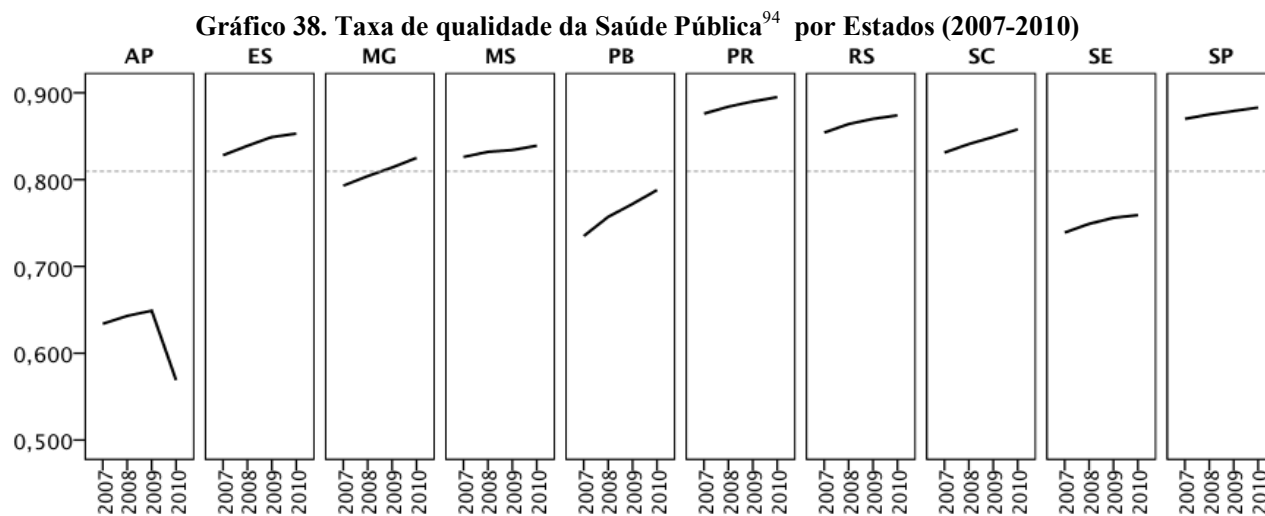


Fonte: elaboração do autor (2014).

A média para o grupo de dez Estados é de 27,54 homicídio para cada grupo de cem mil habitantes. O Estado do Espírito Santo é o que apresenta os maiores valores, contrariamente a Santa Catarina e São Paulo. Paraíba tem a linha com maior ascendência, seguido de Sergipe.

⁹³ www.datasus.gov.br

A próxima política pública a ser analisada é qualidade da saúde pública ofertada nos Estado da nossa amostra. O gráfico abaixo sumariza as taxas da qualidade de saúde pública.



Os Estados do Amapá, Paraíba e Sergipe estão abaixo da média (0,809), representada pela linha pontilhada. Paraná e São Paulo apresentam valores mais altos para os anos analisados e consequentemente cenários sociais mais desejáveis. A exceção do Amapá, todos os outros Estados apresentaram linhas ascendentes, indicando melhora em relação à qualidade do serviço de Saúde oferecido às suas respectiva populações no decorrer dos quatro anos descritos.

Descritas as demandas sociais referentes aos Estados, a próxima seção apresenta os resultados referentes à submissão e projetos de lei aprovados em função do ano legislativo e das unidades federativas.

6.3.2 Produção Legislativa das Políticas Públicas Específicas

Essa seção apresenta os resultados da submissão e propostas que foram transformadas em projetos de lei de políticas públicas, mais especificamente: *Emprego, Educação, Segurança e Saúde*. A tabela abaixo (*Tabela – 40*) apresenta os resultados em função dos anos legislativos.

⁹⁴O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal-Saúde varia de 0,0 a 1,0. Quanto mais próximo de 1,0, melhor a qualidade da saúde pública no referido Estado.

Levamos em conta somente os resultados correspondentes às propostas referentes à Políticas Públicas. Considerando a variável “Assunto”, 16,97% dos PL correspondem à Políticas Públicas. Após apreciação, 3,96% do total foi transformado em lei.

Tabela 19 *Políticas Públicas por Ano da Legislatura (%) (2007-2010)*

Variável		Ano Legislativo			
		2007	2008	2009	2010
Status	Subm.	18,13	15,75	18,10	14,26
	Lei	3,86	4,25	4,55	2,84

Tabela 20 *Políticas Públicas Específicas por Ano da Legislatura (%) (2007-2010)*

Total		Projeto de Lei de Políticas Públicas por Ano Legislativo															
		2007				2008				2009				2010			
<i>Status</i>	Total	Empr.	Educ.	Públic	Saúde	Empr.	Educ.	Seg. Pública	Saúde	Empr.	Educ.	Públic	Saúde	Empr.	Educ.	Públic	Saúde
				a								a				a	
Sub m.	16,97	7,69	21,54	0,00	23,08	0,00	12,12	3,03	45,45	0,00	32,08	16,98	26,42	4,00	16,00	4,00	32,00
Lei	3,96	16,67	0,00	0,00	25,00	0,00	28,57	0,00	28,57	0,00	18,18	9,09	45,45	0,00	0,00	0,00	33,33

Fonte: elaboração do autor (2014).

Tabela 37. Políticas Públicas Específicas por Ano da Legislatura e Estados (%) (2007-2010)

Estado	P. Públicas em relação a Assunto		Projeto de Lei de Políticas Públicas por Ano Legislativo															
			2007				2008				2009				2010			
	Status	Total	Empr.	Educ.	Seg. Pública	Saúde	Empr.	Educ.	Seg. Pública	Saúde	Empr.	Educ.	Seg. Pública	Saúde	Empr.	Educ.	Seg. Pública	Saúde
AP	Subm.	20,69	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
	Lei	6,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ES	Subm.	11,11	12,50	25,00	0,00	50,00	0,00	50,00	0,00	50,00	0,00	44,44	11,11	22,22	0,00	0,00	0,00	0,00
	Lei	1,23	0,00	0,00	0,00	12,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MG	Subm.	6,61	0,00	8,33	0,00	25,00	0,00	0,00	40,00	0,00	0,00	60,00	0,00	20,00	0,00	0,00	0,00	33,33
	Lei	0,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MS ⁹⁵	Subm.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Lei	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PB	Subm.	5,30	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	80,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Lei	0,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PR	Subm.	13,37	10,00	20,00	0,00	10,00	20,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	37,50	12,50	25,50
	Lei	2,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	0,00	12,50
RS	Subm.	8,86	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	50,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Lei	6,33	0,00	0,00	0,00	25,00	0,00	50,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SC	Subm.	15,72	22,22	22,22	0,00	22,22	0,00	0,00	0,00	60,00	0,00	44,44	11,11	44,44	50,00	50,00	0,00	0,00
	Lei	6,92	22,22	0,00	0,00	11,11	0,00	0,00	0,00	60,00	0,00	11,11	11,11	33,33	0,00	0,00	0,00	0,00
SE	Subm.	2,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Lei	2,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SP	Subm.	9,81	0,00	46,15	0,00	23,08	0,00	12,50	0,00	87,50	0,00	50,00	12,50	12,50	0,00	0,00	0,00	42,86
	Lei	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaboração do autor (2014).

⁹⁵Em função da amostra estabelecida a partir do banco de dados, o Estado do Mato Grosso do Sul não submeteu nenhuma propostas de projetos de lei que fosse classificada como Políticas Públicas e, portanto, todas as células correspondentes à **submissão** e **lei** receberam zero (0,00). Tendo em vista esse resultado, optamos por excluir esse Estado das análises da próxima seção.

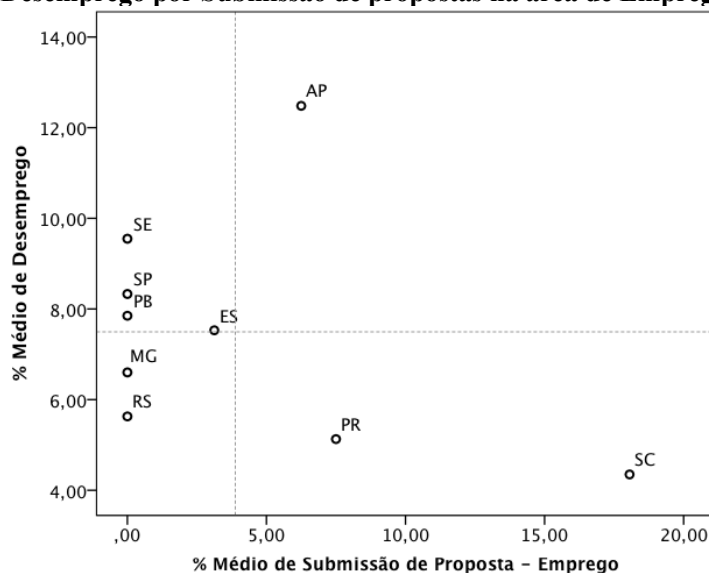
Os resultados acima indicam que para a área de Segurança Pública não houve registro de submissão de proposta de projeto de lei para o ano de 2007, e mesmo 2008, o Estado de Minas Gerais foi o único apresentar proposta, que não se converteu em lei. 2010 também não houve aprovação de leis nessa área.

De uma maneira geral o ano de 2010 não só apresenta um percentual comparativamente baixo de submissões de projetos de lei, como corresponde ao menor percentual de aprovação de políticas públicas. O Estado do Paraná foi o único a aprovar projetos de lei (Saúde) nesse ano (12,50%).

Se uma das funções dos parlamentares é responder às demandas dos cidadãos em forma de políticas públicas, por que tão baixa frequência de propostas nessa área? Amorim Neto e Santos (2002) apontam uma possível resposta ao tentar identificar porque a imagem do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados) é tão negativa. Os autores inferem que a produção legislativa prima pelo paroquialismo e por temas relacionados à sua clientela eleitoral, deixando de lado questões mais relevantes como políticas públicas de apelo social.

A seguir, apresentamos a dispersão registrada entre as variáveis *taxa de desemprego* (eixo *y*) e submissão de propostas de projetos de lei na área de políticas públicas de geração de emprego (eixo *x*). Os dados correspondem à média, obtida pelo somatório dos valores de cada ano dividido por quatro.

Gráfico 39. Desemprego por Submissão de propostas na área de Emprego (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

As linhas pontilhadas representam as médias (desemprego=7,49%; Proposta=3,88%). Os resultados indicam que não houve correlação⁹⁶ entre as taxas de desempregos por Estados e a submissão de projetos de lei na área. As assembleias legislativas dos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraíba, São Paulo e Sergipe não submeteram propostas de Políticas Públicas – Emprego. Visualmente, Santa Catarina possui a menor taxa média de desemprego para os quatro anos da série (4,35%) e é o Estado que apresenta o maior percentual de propostas nessa área (18,05%). No entanto, o cenário mais desejado corresponde ao quadrante superior direito e inferior esquerdo. À medida que o Estado eleva ou reduz o índice da sua demanda social, tem que se elevar ou reduzir o percentual de propostas para sanar a referida demanda.

Em termos teóricos, a responsividade só se realiza diante da necessidade de produção da referida lei (ALCHIAN e DEMSETZ, 1972; JENSEN e MACKLING, 1976; O'DONNELL, 1998; CAMPOS, 1999; 2009; POLLACK, 1999; FEREJOHN e PASQUINO, 2001; LUPIA, 2001; ARATO, 2002; KENNEY, 2003; RODRIGUES, 2012; MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013). Isso quer dizer que mesmo parlamentares atuando no sentido de legislar em favor da geração de uma área social que não representa demanda na dada realidade, essa prática não se aproxima do ideal de responsivo. O inverso é tão verdadeiro quanto.

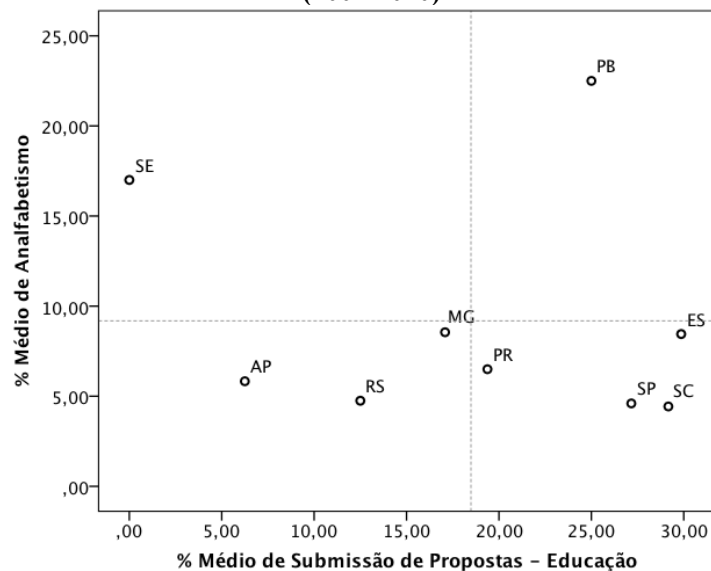
Vale a ressalva de que submissões de propostas correspondente a zero (0,00%) pode indicar ausência total de interesse do Poder Legislativo em relação à demanda. É o que podemos dizer de Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Ainda que apresentassem baixas taxas de desemprego (5,63% e 6,60%, respectivamente), o percentual de leis submetidas em nome da resolução desse problema social foi de zero (0,00%).

O Estado do Amapá parece se aproximar mais do ideal de responsividade em relação à subárea *Emprego*, uma vez que a taxa de desemprego (12,48%) se associa à sua média de submissão de projetos de lei (6,25%). Necessariamente o percentual da demanda social não precisa se ser igual ou próximo ao percentual de submissão e aprovação de projetos de lei. No limite, nem sequer foi detectada metodologia ou referencial teórico que se preocupasse em estudar esse tipo de fenômeno. A

⁹⁶A correlação (r) foi não significativa entre as duas variáveis ($r=-0,357$; p -valor=0,346).

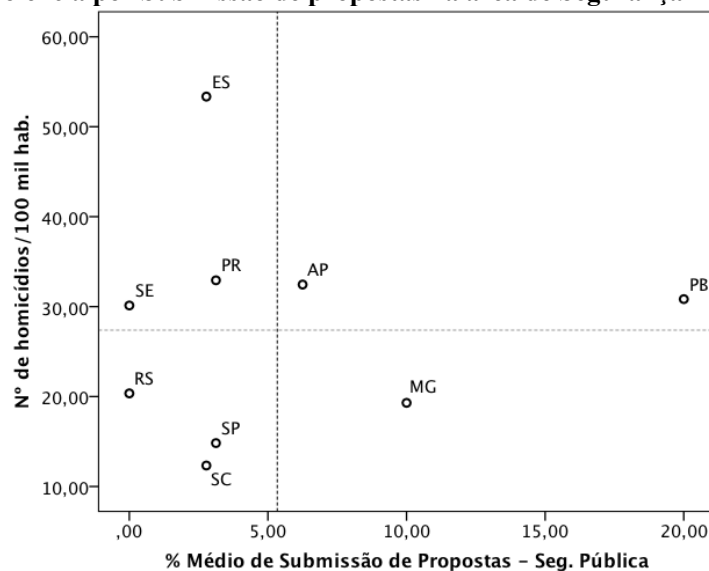
correlação entre as médias se apresentou como a primeira possibilidade de análise após a apresentação descritiva dos dados. O gráfico abaixo sumariza os resultados referentes a analfabetismo e propostas de lei na área de Educação.

Gráfico 22. Analfabetismo por Submissão de propostas na área de Educação (2007-2010)



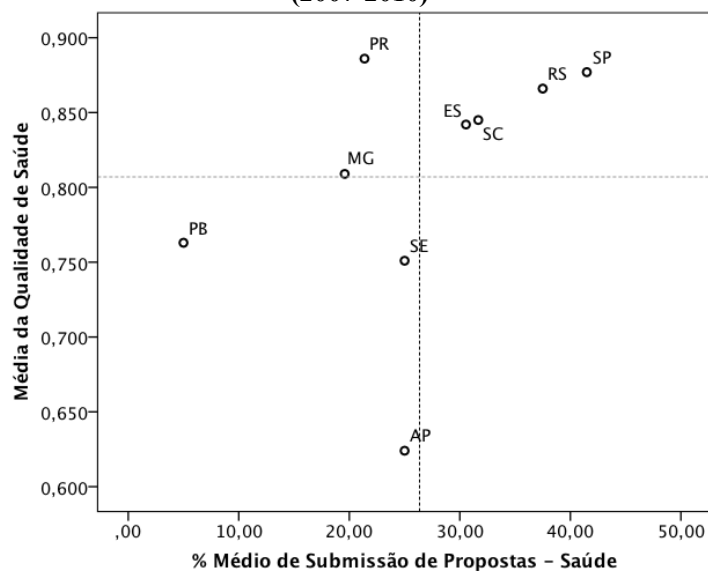
Fonte: elaboração do autor (2014).

A média das taxas de analfabetismo foi de 9,18%, enquanto a média de submissão de projetos de lei na área de Educação foi de 18,49%. O Estado de Sergipe apresenta a segunda maior taxa média de analfabetismo (17,00%) e é o único Estado onde os parlamentares não submeteram propostas nessa área. Visualmente, os Estados do Amapá, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Paraíba parecem apresentar uma produção legislativa mais proporcional à demanda social (analfabetismo) que os demais. O Amapá, por sua vez, teve uma taxa média de analfabetismo de 5,83% e um percentual médio anual de submissão de propostas de 6,25%, enquanto no outro extremo, a Paraíba apresentou 22,50% e 25,00% respectivamente. O Estado de Minas foi o que mais se aproximou das médias, com 8,55% de taxa de analfabetismo e 17,08% de submissão de projetos de lei em Educação. O gráfico abaixo sintetiza as informações sobre índices de violência e submissão de projetos de lei na área de Segurança Pública por Estados.

Gráfico 23. Violência por Submissão de propostas na área de Segurança Pública (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2014).

A média do número de homicídios por cada grupo de 100 mil foi de 27,39, enquanto a média de submissão de projetos de lei na área de Segurança Pública foi de 6,24%. No geral, Segurança Pública é a área das políticas públicas que menos recebeu submissão de projetos de lei e, conseqüentemente, a que apresentou o menor percentual de aprovação. O gráfico a seguir sumariza as dimensões qualidade de saúde pública e submissão de projetos de lei na área de saúde.

Gráfico 24. Qualidade da Saúde Pública por Submissão de propostas na área de Saúde (2007-2010)

Fonte: elaboração do autor (2014).

A qualidade da saúde é medida de 0,000 a 1,000. Diferente das outras três demandas sociais, quanto maior o valor correspondente à qualidade de saúde, mais desejado socialmente. A média da qualidade de Saúde (*eixo y*) foi de 0,807 e a média de submissão de projetos de lei (*eixo x*) foi de 26,35%. O Estado do Paraná apresentou a média mais elevada (0,886), Minas Gerais ficou mais próximo da média (0,809) e o Amapá a média mais baixa (0,624). O Estado de São Paulo teve a maior média de submissão de projetos de lei (41,48%), enquanto Paraíba ficou com a menor média (5,01%).

O esperado aqui é era uma relação inversamente proporcional. Os Estados com índice de qualidade de saúde mais elevado, apresentassem menores médias de submissão de projetos de lei nessa área. De forma inversa, aqueles Estados cuja qualidade de saúde fosse mais baixa, deveriam apresentar maior percentual de submissão de projetos de lei. A correlação esperada era negativa, mas o teste apontou uma correlação moderada ($r=0,406$) e a direção foi positiva. Em termos práticos, os resultados indicaram que alguns Estados (PR, SP, RS, SC e ES) que apresentaram índices mais elevados da qualidade de Saúde, foram também os que mais submeteram projetos de lei nessa área.

Em função da baixa eficiência do coeficiente de correlação de Pearson para explicar ou se chegar a algum resultado mais preciso sobre responsividade das casas legislativas subnacionais analisadas, uma vez que essa técnica não revelou correlações significativas entre as dimensões observadas, na próxima seção reduziremos demandas sociais e submissões de projetos de lei a único índice, afim de produzir resultados mais satisfatórios a respeito da responsividade das casas legislativas subnacionais.

6.3.3 O quanto o Poder Legislativo Subnacional é responsivo, afinal?

O objetivo dessa seção é reduzir em um único fator as demandas sociais (desemprego, analfabetismo, violência e qualidade de saúde pública) afim de compará-lo com as submissões de projetos de lei para as áreas correspondentes (Emprego, Educação, Segurança Pública e Saúde Pública).

Metodologicamente, utilizaremos os dados ⁹⁷ (demandas e submissões)

⁹⁷ Banco de dados publicado em: <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/RanulfoP>

referentes às médias de quatro anos para cada Estado. Duas opções são indicadas para redução/agregação de variáveis a um único índice: Análise Fatorial (AF) e Análise de Componentes Principais (ACP). No entanto, ambas as técnicas requerem um número maior de casos do que o presente na nossa amostra, que conta com nove Estados, quatro demandas e quatro áreas de submissão, o que inviabiliza a operacionalização da matriz⁹⁸. A solução adotada foi a construção de um índice (*Índice de Demandas Sociais – IDS*) através da média aritmética simples. Matematicamente, soma-se as quatro variáveis e divide o resultado pela quantidade de anos (quatro anos), como mostra a fórmula abaixo.

$$IDS = \frac{\bar{X}_{desemprego} + \bar{X}_{analfabetismo} + \bar{X}_{violência} + \bar{X}_{saúde}}{4}$$

De maneira bastante simplificada, os resultados obtidos pela fórmula de construção do IDS estão descritos na tabela abaixo.

Tabela 38. Índice de Demandas Sociais (2007-2010)

Estado	IDS
AP	1,017
ES	0,390
MG	-0,282
PB	0,762
PR	-0,469
RS	-0,679
SC	-0,918
SE	0,737
SP	-0,558

Fonte: elaboração do autor (2014).

Os resultados acima representam o Índice de Demandas Sociais por Estados. Cada valor do IDS corresponde a uma redução simplificada das demandas sociais por média aritmética simples, onde valores mais altos correspondem a cenários sociais menos desejados, segundo as variáveis utilizadas. Afim de garantir melhor

⁹⁸Figueiredo Filho e Silva Júnior (2010), indicam que a amostra deve conter no mínimo 50 casos para a execução de uma Análise Fatorial. A Análise de Componentes Principais, além de apresentar baixa variabilidade na análise dos resultados, em função da pouca quantidade de casos, ainda se demonstrou inadequado uma vez que os fatores apresentaram baixas comunalidades entre si – de seis fatores, três apresentou resultados abaixo de 0,300.

compreensão e comparação entre os resultados, resolvemos padronizar o IDS, como mostra a tabela abaixo.

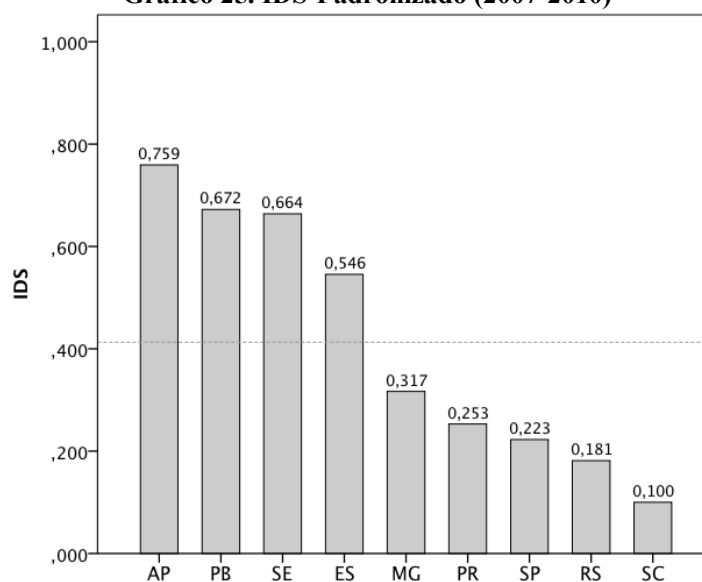
Tabela 39. Padronização do Índice de Demandas Sociais (2007-2010)

Estado	Padronização 1 (IDS+0,918)	Padronização 2 (Padr.1/(1+1,935))	IDS Padronizado (Padr.2+0,1)
AP	1,935	0,659	0,759
ES	1,308	0,446	0,546
MG	0,636	0,217	0,317
PB	1,680	0,572	0,672
PR	0,449	0,153	0,253
RS	0,239	0,081	0,181
SC	0,000	0,000	0,100
SE	1,655	0,564	0,664
SP	0,360	0,123	0,223

Fonte: elaboração do autor (2014).

Com a finalidade de obtermos valores positivos, adicionamos o menor valor do grupo (0,918), com o sinal invertido, a todos os outros resultados e obtivemos a *Padronização 1* e uma variação positiva dos resultados. Para chegarmos à *Padronização 2*, dividimos os resultados anteriores pela soma de 1+1,935, ou seja, a adição de um inteiro ao maior valor obtido na equação anterior. O resultado apresenta agora uma variação de 0,000 a 1,000. Por fim, adicionamos 0,100 a cada um dos resultados da *Padronização 2*, afim de gerar resultados visivelmente mais intuitivos quando dispostos num gráfico e obtivemos o IDS-Padronizado. O gráfico abaixo sumariza o IDS-Padronizado.

Gráfico 25. IDS-Padronizado (2007-2010)



Fonte: elaboração do autor (2014).

A linha pontilhada representa a média (0,412). Quanto mais elevado o valor, tanto *menos desejável* é o cenário social. O Estado com IDS mais elevado é o Amapá (0,759) e Santa Catarina (0,100) é o Estado com IDS mais baixo.

O passo seguinte é construir um índice que mensure a submissão de projetos de lei, agregando as subáreas de Políticas Públicas aqui analisadas. Os procedimentos metodológicos correspondem a média aritmética simples das variáveis, considerando os quatro anos de submissão de projetos de lei. A tabela abaixo sintetiza os resultados do Índice de Submissão de Projeto de Lei (ISPL).

Tabela 21 Índice de Submissão de Projeto de Lei⁹⁹ (2007-2010)

Estado	ISPL
AP	-0,188
ES	0,234
MG	-0,165
PB	0,081
PR	-0,033
RS	-0,255
SC	0,858
SE	-0,841
SP	0,309

Fonte: elaboração do autor (2014).

A seguir, procederemos com a padronização dos valores da tabela acima, afim de assegurar valores positivos com variação de 0,000 a 1,000. A Tabela abaixo ilustra o passo a passo da padronização do índice.

Tabela 22 Padronização do Índice de Submissão de Projetos de Lei (2007-2010)

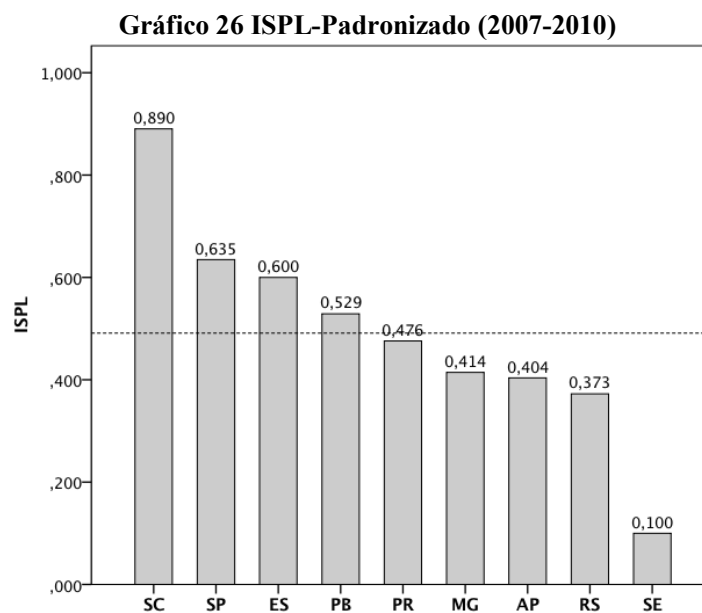
Estado	Padronização 1 (ISPL+0,841)	Padronização 2 (Padr.1/(1+1,150))	ISPL Padronizado (Padr.2+0,1)
AP	0,653	0,304	0,404
ES	1,075	0,500	0,600
MG	0,676	0,314	0,414
PB	0,922	0,429	0,529
PR	0,808	0,376	0,476
RS	0,586	0,273	0,373
SC	1,699	0,790	0,890
SE	0,000	0,000	0,100
SP	1,150	0,535	0,635

Fonte: elaboração do autor (2014).

⁹⁹Fórmula para construção do Índice de Submissão de Projetos de Lei:

$$ISPL = \frac{\bar{X}_{Emprego} + \bar{X}_{Educação} + \bar{X}_{Seg. Pública} + \bar{X}_{Saúde}}{4}$$

Os resultados da passo a passo da padronização acima assegura comparação endógena e melhor compreensão intuitiva, na medida em que os dados apresentam números positivos com variação de 0,000 a 1,000. A estratégia metodológica adotada não só garante a construção de índice (ISPL), como possibilita a comparação com o índice anteriormente criado (IDS), uma vez que eles possuem valores com mesma escala e unidade. A seguir sumarizamos os resultados do ISPL-Padronizado em um gráfico descritivo (decrecente).

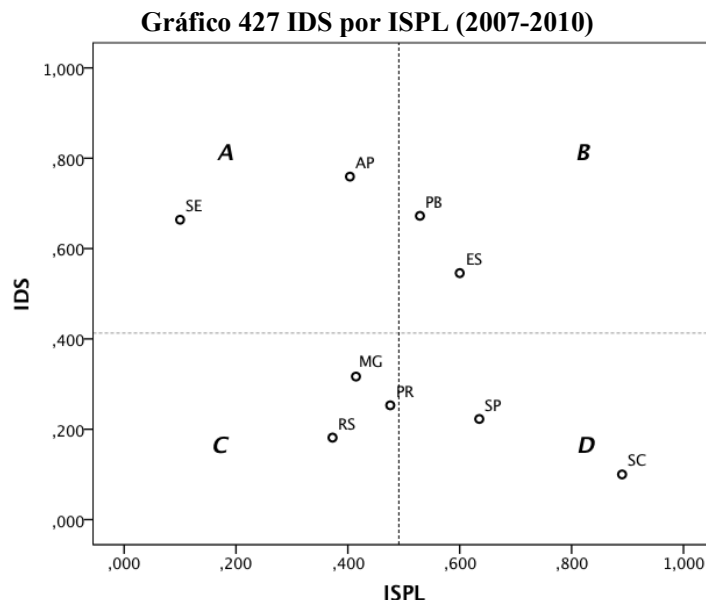


Fonte: elaboração do autor (2014).

Quanto mais elevado o número, maior a taxa de submissão de projetos de leis nas subáreas de Políticas Públicas (*Emprego, Educação, Segurança Pública e Saúde*). O Estado de Santa Catarina possui o ISPL mais elevado (0,890) e Sergipe (0,100) é o Estado com ISPL mais baixo. O Estado do Paraná, com ISPL de 0,476 é o que mais se aproxima da média (0,491), representada pela linha pontilhada.

O passo seguinte é apresentar em um gráfico de dispersão dos índices de Demandas Sociais (IDS) e Submissão de Projetos de Lei (ISPL), afim de observarmos as correlações existentes entre as duas variáveis. O esperado é que quanto mais elevado for o IDS, tanto maior deve ser o ISPL e vice-versa. De outra forma, quando determinadas áreas sociais representam problemas que afetam diretamente a vida dos cidadãos, esses fatores devem influenciar no comportamento dos parlamentares em propor projetos de lei que contribuam no sentido de atender essas demandas. O

gráfico abaixo ilustra a dispersão entre as dimensões IDS e ISPL.



Fonte: elaboração do autor (2014).

Não foi estabelecida correlação significativa entre as duas dimensões ($r = -0,512$, $p\text{-valor} = 0,151$), o que impossibilita dizer que quanto maiores as demandas sociais, tanto mais responsivo é o comportamento das casas legislativas, considerando o conjunto dos nove Estados. É importante lembrar que estamos tratando de um estudo preliminar e pioneiro na forma de analisar o comportamento legislativo subnacional em relação aos quatro problemas sociais aqui considerados.

Os resultados dispostos no gráfico ilustram intuitivamente as dimensões que dão conta de correlacionar o quanto demandas sociais estão associadas a uma produção legislativa correspondente. As linhas pontilhadas no *eixo x* e *y* representam respectivamente as médias (0,491 e 0,412) das dimensões, dividindo os valores em quatro quadrantes.

Uma análise mais sistemática pode ser estabelecida a partir da análise dos casos presentes por quadrantes:

- (1) *Quadrantes Superior Direito (B) e Inferior Esquerdo (C)*: casas legislativas (PB e ES; RS, MG e PR) que melhor correlacionam demandas sociais com produção legislativa correspondente - *responsivas*;
- (2) *Quadrante Superior Esquerdo (A)*: casas legislativas (AP e SE) que possuem demandas sociais elevadas em relação a uma baixa produtividade parlamentar correspondente - *não-responsivas*;

- (3) *Quadrante Inferior Direito (D)*: casas legislativa (SP e SC) que submeteram percentualmente mais leis que a demanda social correspondente, sobrestimando a relação de uma dimensão sobre a outra (x sobre y) – *responsividade desproporcional*.

Em termos práticos, temos duas categorias de casas legislativas que apresentaram baixa responsividade: (1) *não-responsivas* e (2) *responsividade desproporcional*. As assembleias *não-responsivas* representam o cenário menos desejados social e politicamente, uma vez que o relativo número que corresponde aos problemas sociais não é acompanhado pela atividade parlamentar. Do outro lado, as casas legislativas de *responsividade desproporcional* implicam em esforços por parte dos legisladores maiores que demanda social correspondente, podendo reduzir o grau de eficácia da atividade de produção legislativa.

Se vale um postulado: *a produção de leis deve ser proporcional às demandas sociais*. Nem mais elevada a ponto de demandar muito esforço em função de demandas baixas, o que tornaria mais oneroso o esforço do legislador em nome de um cenário social cuja produção legislativa demandou mais recursos que o necessário; nem tampouco a produção deve ser abaixo do esperado, implicando em ausência de conexão da atividade parlamentar com as demandas sociais, insinuando que problemas sociais não fazem parte da agenda política dos legisladores. Com o objetivo de melhor mensurar responsividade, a tabela abaixo apresenta os valores das duas dimensões analisadas acima.

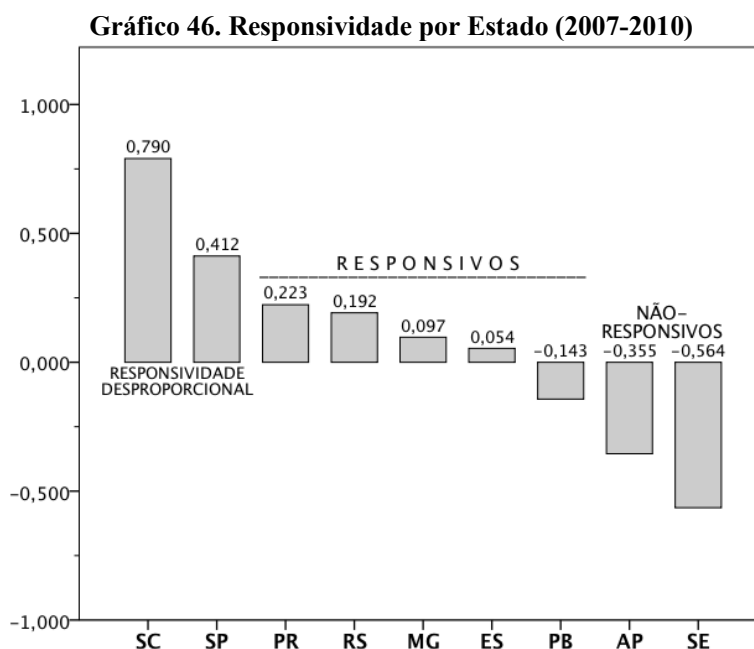
Tabela 23 Diferença entre ISLP e IDS (2007-2010)

Estado	ISPL	IDS	Responsividade
AP	0,404	0,759	-0,355
ES	0,600	0,546	0,054
MG	0,414	0,317	0,097
PB	0,529	0,672	-0,143
PR	0,476	0,253	0,223
RS	0,373	0,181	0,192
SC	0,890	0,100	0,790
SE	0,100	0,664	-0,564
SP	0,635	0,223	0,412

Fonte: elaboração do autor (2014).

Metodologicamente, ao subtrairmos o IDS de ISPL estamos considerando que

os resultados¹⁰⁰ positivos correspondam aos cenários onde a dimensão *submissão de projetos de lei* foi maior que demanda social (*Quadrante D*); os resultado na tabela acima mais próximos de zero (0,000), cruzamento das médias, indicam que houve maior proporcionalidade entre valores dos índices de demandas sociais e submissão de projetos de lei (*Quadrantes B e C*); e aqueles que se distanciarem da média assumindo valores negativos (*Quadrante A*), indicam menor grau de responsividade. O gráfico abaixo sistematiza essa lógica da responsividade em função das assembleias legislativas dos Estados.



Fonte: elaboração do autor (2014).

O Estado mais responsivo foi o Espírito Santo (0,054), cujo valor é o que mais se aproxima de zero (0,000), onde a subtração do valor do IDS é feita do valor de ISPL, cujo resultado mais se aproxima de zero. O que implica em proporcionalidade entre submissão de projetos de lei e demandas sociais correspondentes.

Seguindo essa lógica, o segundo Estado mais responsivo foi Minas Gerais (0,097), Paraíba (-0,143), Rio Grande do Sul (0,192) e Paraná (0,223). No entanto, Paraíba é responsivo porque está próximo do zero, mas apresenta um índice negativo, o que significa que o IDS foi maior que ISPL, ou seja, a demanda social foi maior que capacidade de submeter projetos de leis nas subáreas de Políticas Públicas de interesse.

¹⁰⁰ Todas as análises correspondem aos dados presente na dispersão do *Gráfico 50*.

Classificados como *responsividade desproporcional* os Estados de São Paulo (0,790) e Santa Catarina (0,412). Os Estados *não-responsivos* foram Amapá (0,335) e Sergipe (0,564), cujas demandas sociais superam significativamente a atuação dos parlamentares em propor leis de interesse social, leis mais responsivas.

A questão de pesquisa da tese e desse capítulo (*o quanto o legislativo subnacional é responsivo, afinal?*) pode ser finalmente respondida a partir da padronização dos valores da responsividade, de forma que todos os casos assumirem valores positivos, com variação de 0,000 a 1,000 (a média obtida foi de 0,372). Considerando todos as casas legislativas subnacionais presentes na amostra, o valor médio da responsividade (0,372) é relativamente baixo, o que significa dizer que, ainda que algumas assembleias legislativas cumpram seu papel em atender às demandas sociais em função da produção legislativa, outras compensam em não fazê-lo, “puxando” a média para baixo, para uma *baixa responsividade legislativa subnacional* ou como optamos por chamar aqui, para uma *conexão inglória* entre representante e representado.

6.4 Considerações Finais do capítulo

A tabela abaixo sumariza as informações referentes aos Estados (assembleias subnacionais) em função do seu nível de responsividade e cenário político-partidário.

Tabela 24 Responsividade por cenário político-partidário (2007-2010)

	UF	Responsividade Padronizado	NEP	Nº de part. da coalizão c/ cad. na casa legisl.	Nº de Cad. ocupadas pela coalizão	% de cad. da coalizão	Índice de Frag.Parl.	Custo médio da subm. PL (R\$)	Média subm. P. L. parl/ano
Resp. Desprop	SC	0,675	5,88	4	27	67,50	0,910	597.174,96	13,21
	SP	0,515	6,92	4	52	55,32	0,815	455.157,08	12,55
	PR	0,434	3,39	1	36	66,66	0,791	484.616,35	12,24
Responsivos	RS	0,421	7,73	3	37	67,27	0,949	866.755,42	8,62
	MG	0,381	11,10	9	43	55,84	0,941	566.453,36	16,34
	ES	0,363	8,82	4	25	83,33	0,935	237.383,14	17,71
	PB	0,279	5,68	4	21	58,33	0,902	276.180,97	13,65
Não-Respons	AP	0,189	10,25	3	18	75,00	0,925	545.622,57	7,41
	SE	0,100	7,02	5	16	66,66	0,913	513.852,64	12,73

Fonte: elaboração do autor (2014). Média do nível de responsividade: 0,372.

Após a padronização da responsividade em números que variam de 0,100 a 1,000, foram consideradas mais responsivas as assembleias legislativas que mais se aproximam da média (0,372). Os dados acima foram transpostos por dois motivos: (1) ilustrar o cenário político em que se encontram as assembleias legislativas segundo seu nível de responsividade e (2) informar ao leitor que essas variáveis foram cruzadas com a variável responsividade e a nenhum padrão ou correlação significativa foram identificados.

Ao correlacionarmos o quanto a produção legislativa foi mais ou menos paroquial ou mais ou menos ampliada com o nosso índice padronizado de responsividade, também não encontramos tendência ou padronização¹⁰¹ entre as variáveis. À primeira vista esses resultados indicam que o comportamento responsivo dos parlamentares não está associado à uma maior ou menor produção do tipo *pork barrel* ou de leis mais ampliadas.

Por fim, metodologicamente acreditamos está apontando para uma opção de como lidar com produção legislativa no nível subnacional, reafirmando o potencial da utilização da estatística descritiva (KING, KEOHANE e VERBA, 1994) nesse tipo de análise, bem como a necessidade de ampliar o número de casos (Estados e legislaturas), afim de possibilitar a utilização de técnicas estatísticas mais sofisticadas no tratamento e análises de dados.

¹⁰¹ Dados correspondentes ao coeficiente de correlação de Pearson entre responsividade e abrangência das leis pode ser conferido no ANEXO IV.

CONCLUSÕES

Os estudos legislativos se iniciam no Brasil na década de 1990 e desde então tem sido umas das agendas de pesquisa mais exploradas por pesquisadores em Ciência Política. De lá para cá essa área ganha expressão com pesquisas que se preocupam mais especificamente em entender o comportamento do Congresso Nacional correlacionado com outras instituições como partidos políticos, relação Executivo-Legislativo, eleições, comissões internas, lideranças e principalmente produção Legislativa. No entanto, nosso primeiro achado nos leva a duas questões: (1) ausência de estudos legislativos que se preocupem em analisar a produção legislativa correlacionando-a com as demandas sociais; (2) pesquisas nessa grande área tem se esforçado em realizar análises no nível subnacional (Estados e Municípios), mas ainda é muito incipiente e em grau de sofisticação metodológica.

Esses achados por si só já justificam mais um estudo na área, mas que correlacione produção legislativa subnacional com demandas sociais, no sentido de investigar o quanto essas parlamentares são responsivos aos interesses mais emergentes dos cidadãos. Parece contraditório que uma das áreas de maior destaque da Ciência Política padeça de transparência de informações por parte das instituições estudadas e de refinamento metodológico por parte dos investigadores, depois de duas décadas de investigação.

Se de um lado pesquisadores enfrentam dificuldades práticas ainda presentes na área de estudo, do outro, a literatura específica a respeito de responsividade é marcada pela divergência conceitual no seu nascedouro. No entanto, o exercício de revisão literária ajudou a definir melhor esse conceito, cuja finalidade foi operacionalizá-lo a maior conexão entre eleitos e eleitores na tomada de decisão pública.

No que diz respeito à questões metodológicas, esta tese evidenciou que os estudos legislativos, mais especificamente sobre produção legislativa, tem sido um exercício exaustivo de análises descritivas. As análises que aqui realizadas não foi diferente. Mas, se por um lado essa técnica apresenta limitações ao tentar realizar com inferências causais, por outro, estabelece os limites analíticos do objeto de estudo, explorando possibilidades e acenando para uma agenda de pesquisa a ser perseguida. Assim como a maioria dos trabalhos que foram publicados sobre produção legislativa

no Brasil, essa tese esbarra na impossibilidade de avançar na sofisticação de apresentação de resultados e previsibilidade de fenômenos.

Ainda que algumas análises de dados referentes a produção legislativa, correlacionada com variáveis políticas ou de demandas sociais tenham indicado tendências, parte significativa dos resultados se demonstraram inconclusivos exatamente por conta de limitações referentes ao tamanho da amostra – apenas 4 anos (uma legislatura) como recorte temporal não foi suficiente para o uso de técnicas estatísticas afim de testar hipóteses. No quadro geral, essa tese é um esforço metodológico de análise exploratória inédita ao tentar mensurar dois elementos observacionais de apelo científico: a conexão entre comportamento parlamentar e problemas sociais.

No Capítulo IV focamos as análises em descrever os cenários político-partidários a que se referiam as casas legislativas estudadas. Os resultados apontaram que o Número Efetivo de Partidos (NEP) nas casas legislativas foi de 7,30 (desvio padrão 2,28), indicando quantos partidos políticos efetivamente tiveram peso dentro da casa legislativa. Em relação à formação das coalizões governativas, a média de cadeiras conquistadas pelos governadores foi de 66,25%, com o Estado do Espírito Santo com o valor máximo (83,33%) e o Estado de São Paulo obteve o menor valor percentual de cadeiras do grupo (55,32%).

As análise do capítulo seguinte deram conta de apresentar os custos da submissão de projetos de lei, a influência do tamanho das coalizões sobre aprovação de projetos de lei, as características de escopo e forma das leis e as primeiras análises acerca de Políticas Públicas. Os resultados encontrados indicaram que (1) o custo médio da submissão de um projeto de lei é de R\$ 502.406,33, mas se considerarmos apenas os projetos aprovados, o custo médio se eleva para R\$ 1.066.940,67; (2) o tamanho da coalizão não exerce influência o percentual de projetos aprovados advindos do Poder Executivo, basta maioria simples das cadeiras que o Governo obterá ampla aprovação (acima de 90%) das suas propostas; (3) quanto ao *escopo* e *forma*, 42,21% das leis produzidas são de regulação difusa (RD) e 41,49% são de transferência difusa de recursos (TDR); e (4) a área de Políticas Públicas representa 3,96% das leis aprovadas.

Esse último ponto indica que o comportamento do parlamentar, como fazedor de leis, pode estar mais relacionado a uma prática que não se relaciona diretamente com os problemas sociais de suas respectivas realidades sociais. Menos de 5% da produção parlamentar não se atém em resolver problemas como baixa qualidade da saúde oferecida aos seus cidadãos, taxa de analfabetismo oscilante, o fenômeno do desemprego e seus desdobramentos sociais e, ainda, o crescente número da taxa de violência. No entanto, essa ineficiência ou ausência de conexão entre problemas sociais e produção legislativa pode estar relacionado a questões não mensuradas aqui.

Por fim, a resposta à questão central dessa tese é: *as assembleias legislativas subnacionais são pouco responsivas às demandas sociais e suas conexões com a realidade social são ausentes*. Mas essa resposta carece de melhor explicação. Essa pesquisa nos mostra que o nível de responsividade é de 0,372.

Em termos mais intuitivos, cerca de 96% do que parlamentares produzem não diz respeito diretamente a problemas vivenciados pelos cidadãos. Dos 4% restante que se referem a Políticas Públicas, cerca de 50% versam sobre nossos temas de interesse: Emprego, Educação, Segurança Pública e Saúde Pública. Mas esses números são relativamente baixos se comparado com toda a produção.

Por fim, mesmo depois de identificada uma das possibilidades metodológicas para mensurar o quanto as casas legislativas são responsivas às demandas sociais, o achado mais significativo dessa tese é a baixa conexão entre o comportamento parlamentar traduzido em projetos de lei e as demandas sociais – fenômeno que aqui chamamos de *conexões inglórias*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. de (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, vol. 31, no 1, pp. 5-38.
- ABRÚCIO, F. (1994). *Ultra-presidencialismo estadual brasileiro*. Artigo apresentado no 17º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7477&Itemid=363
- ABRÚCIO, F. (1998). *Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo. DCP/USP-Hucitec.
- ACHEN, C. H. (1978). Measuring Representation. *American Journal of Political Science* 22 (August): 475–510.
- ADEODATO, J. M. L. (1989). *O Problema da Legitimidade, no rastro do pensamento de Hannah Arendt*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- ALMEIDA, A. dos S. (1997). As medidas provisórias e o conflito decisório entre Executivo e Legislativo. *Cadernos de Sociologia e Política*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1.
- ALMEIDA, D. R. (2013). A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Vol. 28 nº 82.
- ALMOND, G. A.; POWELL JR., G. B.; DALTON, R. J.; STROM, K. (2010). *Comparative politics today: world view*. 9th ed. New York: Longman.
- ALMOND, G. e VERBA, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. 3^a ed. Newbury Park: Sage.
- ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. (2009). “Presidential power, fiscal responsibility laws, and the allocation of spending: the case of Brazil.” In: HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C.; STEIN, E. (Ed.). *Who Decides de Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- AMAPÁ. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá*. Projeto de Resolução no 0106. Macapá, 26 de abril de 2006.
- AMES, B. (1995a). Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, Bloomington, v. 39, n. 2, p. 406-433, May.
- AMES, B. (1995b). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, nº 57, pp. 324-343.
- AMES, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- AMES, B. (2003). *Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora.
- AMES, B.; BAKER, A.; RENNO L. R. (2008). “The quality of elections in Brazil:

- policy, performance, pageantry or pork? In: POWER, T. J.; KINGSTONE, P. R. (Ed.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- AMORIM NETO, O e SANTOS, F. (2002). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4.
- ANASTASIA, F.; CASTRO, M. M. M. de; NUNES, F. (2007). “De lá para cá. As condições e as instituições da democracia depois de 1988”. In: MELO, C. R. & SÁEZ, M. A. *Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG.
- ANASTASIA, F e INACIO, M. (2010). Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- ARATO, A. (2002). Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova, São Paulo*, 55-56: 85-103.
- ARNOLD, D. R. (1991). *The Logical of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press.
- ARROW, K. (1963). *Social choice and individual values*. 2nd. Ed. New Haven: Yale University Press.
- ARAUJO, P. M. (2011). Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. *Rev. Política Hoje*. Recife, v. 20, n. 2.
- ARAÚJO, S. M. V. G e SILVA, R. S. e (2012). Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, n. 2.
- BARRO, R. J. (1973). The Control of Politicians: An Economic Model. *Public Choice*. Springer, vol. 14, nº1, pp. 19-42.
- BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. (1993). *Agends and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. (1999). “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking”, In SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press. (pp. 97-116).
- BERRY, F. S.; BERRY, W. D. (2007). “Innovation and diffusion models in policy research.” In: SABATIER, P. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- BIJOS, D. (2012). Representação política e *accountability* na teia das relações federativas. *Aurora*. Marília, v. 5, n. 2, p. 81-100, jan.-jun.
- BIRKLAND, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 3rd Edition. London: M. E. Sharp.
- BOYER, M. A. (2003). Symposium on replication in International studies research. *International Studies Perspectives* 4, 72-107.
- BRADY, D. W. and VOLDEN, C. (2006). *Revolving gridlock: politics and policy from Jimmy Carter to George W. Bush*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press.
- BOMFIM, S. M. M (2011). “A percepção parlamentar da deficiência a partir da

- análise de projetos de lei relacionadas à temática apresentados no período de 2003 a 2008.” In NICOLAU, J. e BRAGA, J. R. (2011). *Para além das urnas. Reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília-DF: Centro de Documentação e Informação.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.
- CAMPOS, A. M. (1990). Accountability: quando devemos traduzi-la para o português. *Rev. de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2.
- CAPELLA, A. C. (2007). “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.” In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.
- CAREY, J. M. (2003). Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. *Comparative Politics*, 35:191-211.
- CAREY, J. M. e SHUGART, M. S. (1998). “Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?”, In: J. M. Carey e M. S. Shugart (orgs.), *Executive Decree Authority*. New York, Cambridge University Press.
- CARNEIRO, A. C. de S. (2011). “Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional”, In: NICOLAU, J. e BRAGA, J. R. (2011). *Para além das urnas. Reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília-DF: Centro de Documentação e Informação.
- CARREIRÃO, Y. de S. e PERONDI, E. (2009). Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 71.
- CARVALHO, N. R. (2003). *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo*. Rio de Janeiro: Revan.
- CARVALHO, R. (2007). *Direito Constitucional*. Brasília: Fortium.
- CASTIGLIONE, D. e WARREN, M. (2006). *Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues*. Trabalho apresentado no Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia.
- CASTRO, M. M de; ANASTASIA, F. e NUNES, F. (2009). Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros. *DADOS. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 4, pp. 961-1001.
- CERVI, E. U. (2009). Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. *Rev. Soc. Pol.*, v. 17, n. 32.
- CHEIBUB, J. A. (2013). O poder legislativo nas democracias contemporâneas. In: CHANDOLA, V.; BANERJEE, A. and KUMAR, V. (2007). Anomaly Detection - A Survey. *ACM Computing Surveys*. Vol. 41, 15.
- CHANDRASHEKARAN, M.; WALKER, B. A. (1993). Meta-Analysis with Heteroscedastic Effects. *Journal of Marketing Research*, 30 (May), 246-255.
- CHEIBUB, J. A. (2013). O poder legislativo nas democracias contemporâneas. *E-Legis*. Brasília, n. 10.

- CLOSE, D. (1995). *Legislatures and the new democracies in Latin America*. London: Lynne Rienner Publisher.
- COOPER, H. (2010). *Research synthesis and meta-analysis: A step-by-step approach* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- COX, G. e BINS, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press
- COX, G. e MORGENSTERN, S. (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", In: MORGENSTERN, S. and NACIF, B. (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CRUZ, M. R. da (2011). "As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo." In NICOLAU, J. e BRAGA, J. R. (2011). *Para além das urnas. Reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília-DF: Centro de Documentação e Informação.
- D'ÁVILA FILHO, P. M.; LIMA, P. C. G. de C.; JORGE, V. L. (2012). Produção legislativa na Câmara Municipal do Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses. *Rev. Desigualdade e Diversidade*. Rio de Janeiro.
- DAHL, R. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. Ed. Edusp, São Paulo.
- DALTON, R. (2008). *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. 5th ed. Washington, CQ Press.
- DANTAS, H. & MARTINS-Jr, J. P. (2007). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus.
- DeCOSTER, J. (2008). *Meta-analysis Notes*. Retrieved <09, 12, and 2013 >from <http://www.stat-help.com/notes.html>.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (2005). "Introduction", In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- DINIZ, S. (2005). Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1.
- DINIZ, S. (2012). O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 80.
- DOMINGUES, M. P. (2010). Algumas considerações acerca das relações entre o Poder Executivo e o Legislativo em regimes democráticos. *Sinais - Rev. Eletrônica*. Vitória, v. 1, n. 8.
- DOUGLAS, M. (1998). *Como as instituições pensam*. São Paulo. EDUSP.
- DOWNS, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. Edusp, São Paulo pp. 171-202.
- DUNN, J. (1999). "Situating political accountability", In: PRZEWORSKI, A.; SOTOKES, S. C.; MANIN, B. (eds). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies

in the Theory of Democracy).

- DUTRA, W. Z. (2013). O velho, o reformado e o novo: percepções sobre a mudança em políticas públicas. *SynThesis Revista Digital FAPAM*, Pará de Minas, v.4, n.4, 235-249, abr.
- EASTON, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- ELSTER, J. (1989). Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos: Argumentos em favor do Individualismo Metodológico. *Lua Nova*, nº 17.
- ESPÍRITO SANTO. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo*. Projeto de Resolução n. 2.700. Espírito Santo, 15 de julho de 2009.
- EULAU, H. e KARPS, P. D. (1977). The puzzle of representation: specifying components of responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*. V. 2, n. 3, p. 233-254, Aug.
- FARIA, C. A. P. de. (2003). Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51.
- FELISBINO, R. de A. (2009). Atores e práticas: a produção de leis da elite parlamentar da Câmara dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Rev. Pensamento Plural*, n. 5.
- FELISBINO, R. de A. e KERBAUY, M. T. M. (2013). Deputados estaduais e democracia: valores políticos das elites parlamentares e paranaenses. *Opinião Pública*. Campinas, v. 19, n. 1.
- FEREJOHN, J. (1997). *Accountability and authority: toward a theory of political accountability*. Mimeo.
- FEREJOHN, J. & PASQUINO, P. (2001). A teoriada escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16 (45): 5-24.
- FERREIRA FILHO, M. G. (2003). *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA FILHO, M. G. (2007). *Do Processo Legislativo*, 6. ed., São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA, D.; BATISTA, C. M.; STABILE, M. (2008). A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional (1982-2006). *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 432-453
- FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. *et al.* (2012). Levando Gary King a sério: desenho de pesquisa em Ciência Política. *Rev. Eletrônica de Ciência Política*, vol. 3, n. 1-2.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. (2012). *Gastos de campanha, níveis de pobreza e resultados eleitorais no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife, PE.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; & SILVA JÚNIOR, J. A da (2010). Visão além do

- alcance: uma introdução à análise fatorial. *Opinião Pública*, 16(1), 160-185.
- FONSECA, M. (2009). Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Cad. Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago.
- FOWLER, L. L. (1995). Replications as Regulation. *PS. Political Science and Politics* 28 (3): 478-481.
- FRASER, N. (2007). Identity, exclusion, and critique: a response to four critics. *European Journal of Political Theory*, 6 (3): 305-338.
- GATTI, B. A. (2008). Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de Educação*, v. 13 n. 37 jan./abr.
- GLASS, G. V. (1976). Primary, secondary and meta-analysis of research. *Educational Researcher*, 5, 3-8.
- GLASS, G. V.; McGAW, B.; and SMITH, M. L. (1981). *Meta-Analysis in Social Research*. Beverly Hills, CA: Sage.
- GOLDEN, M. A. & PICCI, L. (2005). Proposal for a new measure of corruption, illustrated with italian data. *Economics & Politics*, vol.17, nº1, pp. 35-75.
- GOMES, F. de B. C. (2012). Cooperação, liderança e impasse entre o legislativo e o executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 55, n. 4.
- GOMIDE, A. A. (2008). Agenda Governamental e Formulação de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Texto para discussão N. 1334. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1334.pdf>.
- GOZETTO, A. C. O. (2009). *Sociedade civil e autonomia decisória do Estado: desvendando o processo decisório estadual paulista*. Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia – SBS. Rio de Janeiro, RJ.
- GREEN, D. P. e SHAPIRO, I. (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven, Yale University Press.
- GRINDLE, M. S. e THOMAS, J. W. (1991). *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- HAGOPIAN, F. (2004). “Chile and Brazil”, In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- HAIR, Jr.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. (2006). *Multivariate Data Analysis*. 6ª edition. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- HART, O.; MOORE, J. (1995). Debt and Seniority: an analysis of the role of hard claims in constraining management. *American Economic Review*, v. 85 p. 567-585.
- HENDRIKS, C. (2006). Integrated deliberation: reconciling civil society’s dual role

- in deliberative democracy. *Political Studies*, 54 (3): 486-508.
- HESSE, J. J. (1995). “República federal da Alemanha: do federalismo cooperativo à elaboração de política conjunta”, In: *O FEDERALISMO NA ALEMANHA*. (Série Traduções, nº 70). São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- HUNTER, J. E.; SCHMIDT, F. L. (2004). *Methods of meta-analysis: correcting error and bias in research findings* (2ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- HUNTER, J.; SCHMIDT, F.; and JACKSON, G. (1982). *Meta-Analysis: Cumulating research findings across studies*. Beverly Hills CA: Sage.
- IMBEAU, L. M.; PÉTRY, F.; LAMARI, M. (2001). Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. *European Journal of Political Research* 40: 1–29.
- INÁCIO, M. M. (2006). *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa: 1990-2004*. Tese de Doutorado (Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.
- INÁCIO, M. e RENNÓ, L. (Orgs.) (2009). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- JARDIM, J. M. (1999). *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF.
- JONES, M. (1995). *Electoral Law and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend: Notre Dame University.
- JONES, M. P.; SAIEGH, S.; SPILLER, P. T. & TOMMASI, T. (2002). Amateur Legislators-Professional Politicians: the consequences of party centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science*. Vol. 46 (3): 656-669.
- KENNEY, C. D. (2003). “Horizontal accountability: concepts and conflicts”, In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Nova York: Oxford Press, p. 55-76.
- KEOHANE, R. O. (2002). *Global Governance and democratic accountability*. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002. Acesso em outubro 14 de 2013, disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/pdf/20020701t1531t001.pdf>.
- KERBAUY, M. T. M. (2005). As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*. Campinas, Vol. XI, no 2, Outubro, p. 337-365
- KING, P. (1993). “Federation and representation”, In: BURGESS, M and GAGNON, A.-G. (Eds.). *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
- KING, G. (1995). Replication, Replication. *PS: Political Science and Politics* 28 (1995): 443-499. Disponível: <http://gking.harvard.edu/gking/files/replication.pdf>
- KING, G.; KEOHANE, R. and VERBA, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton. N.J.: Princeton University Press.

- KINGDON, J. (2003). *Agends, alternatives and public policies*. 3 ed. New York, Harper Collins.
- KREHBIEL, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- LAAKSO, M. and TEEGAPER, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, n.1.
- LANCASTER, T. (1986). Electoral Structures and Pork Barrel Politics. *International Political Science Review*, 7, 67-81.
- LANCASTER, T., and PATTERSON, W. D. (1990). Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag. *Comparative Political Studies*, 22 (4):458-477.
- LAU, R. R.; SIGELMAN, L.; HELDMAN, C.; BABBITT, P. (1999). The Effects of Negative Political Advertisements: A Meta-Analytic Assessment. *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4, pp. 851-875.
- LAUTH, H.-J. (2013). Critérios básicos para a democracia: é a responsividade parte de seu círculo íntimo? *Revista Debates*. Porto Alegre, v. 7, n. 1, p.115-138, jan.-abr.
- LEMOS, L. B. de S. (2001). O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: Uma análise distributivista. *Dados*, vol. 44, no 3, pp. 561-605.
- LENZA, P. (2007). *Direito Constitucional esquematizado*. 11ª ed. São Paulo: Editora Método.
- LEONI, E. (2002). Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998). *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. (2003). Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*. Campinas, v. 9, n. 1.
- LIJPHART, A. (2003). *Modelos de democracias: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LIMA, E. M. de (2005). Produção Legislativa: o “ultrapresidencialismo estadual” no contexto das relações executivo e legislativo em Minas Gerais." *Rev. do Legislativo*. Belo Horizonte, n. 39.
- LIMA JÚNIOR, O. B. de. (1983). *Os Partidos Políticos Brasileiros. A Experiência Federal e Regional, 1945-1964*. Rio de Janeiro, Graal.
- LIMA JÚNIOR, O. B. de (1997). *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- LIMONGI, F. (1994). O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. *Rev. BIB*. Rio de Janeiro, n. 37.
- LIMONGI, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos – CEBRAP*. n.76, pp. 17-44.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. M. C. (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n.02, p. 303-344.

- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (2005). Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4.
- LINDBLOM, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, vol. 39, No. 6, nov.-dec.
- LINZ, J. & VALENZUELA, A. (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- LOEWENBERG, G. (2008). The Contribution of Comparative Research to Measuring the Policy Preferences of Legislators. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 33, n.4, pp. 3-14.
- LOUREIRO, M. R. (2009). Interpretações Contemporâneas da Representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 63-93, jan.-jun.
- LOVETT, F. (2006). Rational choice theory and explanation. *Rationality and Society*. Vol. 18, n. 2, pp. 237-272.
- LUPIA, A. (2001). "Delegation of Power: Agency Theory", In: SMELSER, N. J; BALTES, P. B. (eds.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. 5: 3375 - 3377. Oxford: Elsevier, 2001.
- MAIA, M. de F. S.; CAREGNATO, S. E. (2008). Co-autoria como indicador de redes de colaboração científica. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Vol. 13, n. 2: 18-31.
- MAINWARING, S. P. (1999a). *Rethinking party systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, S. P. (1999b). *Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University.
- MAINWARING, S. P.; BEJARANO, A. M.; LEONGÓMEZ, E. P. (2006). *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford, California: Stanford University Press.
- MAINWARING, S. P. & SCULLY, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University.
- MAINWARING, S. P. and SHUGART, M. S. (orgs.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
- MAINWARING, S. P. and WELNA, C. (eds.) (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- MANCUSO, W. P. (2004). O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v 47, n. 3.
- MANCUSO, W. P. (2005). *Lobby e Democracia no Brasil*. Disponível em: www.comciencia.br. Acesso em: 12 dez. 2013.
- MANIN, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge Press.
- MANIN, B.; STOKES, S.; PRZEWORSKI, A. (2006). Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 105-138, 2006

- MANSBRIDGE, J. (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review*. v. 97, n. 4.
- MARIA, J. F. A. (2010). Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 35, p. 27-40, fev.
- MARSH, D. e FURLONG P. (2002). “A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science”, In: D. Marsh and G. Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke: Palgrave, p. 17-44.
- MATO GROSSO DO SUL. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul*. Projeto de Resolução no 65. Campo Grande, 17 de dezembro de 2008.
- MAYHEW, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.
- McCHESNEY, F. S. (1997). *Money for nothing: politicians, rent extraction, and political extortion*. Cambridge: Harvard University Press.
- McCUBBINS, M. (1985). The Legislative Design of Regulatory Structure. *American Journal of Political Science*. Vol. 29, No. 4: 721-748.
- McKEVEY, R. D and RIEZMAN, R. (1992). Seniority in legislatures. *American Political Science Review*, vol. 86, Issue 04, dec., pp. 915-965.
- MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I. e SILVA, F. C. de (2013). Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(3):745-775, maio/jun.
- MENEGUELLO, R. (2010). Cultura política e representação: dados sobre a adesão democrática e a conexão eleitoral. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- MESSENBERG, D. (2008). A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. *Rev. Soc. Pol.* Curitiba, v. 16, n. 30.
- MESSENBERG, D. (2010). O “alto” e o “baixo clero” do Parlamento brasileiro. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- MIGUEL, L. F. (2010). Accountability em listas abertas. *Revista de Sociologia e Política*, 18(37), 183-200. Acesso em outubro 26, 2013: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=en&tlng=pt. 10.1590/S0104-44782010000300012
- MIGUEL, L. F. e FEITOSA, F. (2009). O gênero MENDES, C. (2005). *A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada*. 201 f. Tese de Doutorado em Economia - Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- MILL, J. S. 1991 (1861). *Considerations on Representative Government*. Buffalo, N.Y.: Prometheus Press.
- MILLER, W. E. and STOKES, D. (1963). Constituency influence in Congress. *The American Political Science Review*. V. 57, n. 1, p. 45-56, Mar.
- MINAS GERAIS. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Projeto de Resolução no 5.387. Belo Horizonte, 2013.

- MONTEIRO, J. V. (2007). Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MOORE, D. S. and McCABE, G. P. (2003). *Introduction to the Practice of Statistics*, W.H. Freeman and Company.
- MORENO, E. *et al.* (2000). *The Accountability deficit in Latin America*. Trabalho apresentado no seminário Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute of International Studies/University of Notre Dame, Notre Dame, IN, 8-9 de maio.
- MORGENTERN, S. and NACIF, B. (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOTTA, R. P. S. (1999). *Introdução a História dos partidos políticos brasileiros*. 2a edição revisada. Belo Horizonte: UFMG.
- MÜLLER, G. (2005). Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1.
- MÜLLER, G. (2007). *Existem lógicas no recrutamento para as comissões? Um estudo comparado do recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados entre as Legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- MÜLLER, G. (2009). Neo-institucionalismo em Perspectiva Comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 24 n. 69, fevereiro, pp. 115-206.
- NEIVA, P. e SOARES, M. M. (2013). Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 81.
- NORRIS, P. (1997). *Passages to Power: legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORRIS, P. (2003) “Electoral Engineering: voting rules and political behavior. Working Paper, acesso em: 23, out., 2013: www.pippanorris.com
- NORRIS, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NORTH, D. (1992). *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Instituto Liberal.
- O'DONNELL, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54.
- OKERSON, R. J. (1998). “Governance structures for enhancing accountability and responsiveness”, In: PERRY, J. L. (ed.). *Handbook of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass publishers.
- OLKIN, I. (1990). “History and goals” In: K. W. Wachter & M. L. Straf (Eds.), *The future of meta-analysis* (pp. 3–26). New York: Russell Sage Foundation.
- OLSON, D. M. (1994). *Democratic Legislative Institutions: a comparative view*. Armonk, NY: ME Sharpe Inc.
- OLSON, M. (1999). *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

- ORTIZ, D.; ISSACHAROFF, S. (1999). *Governing through intermediaries*. (University of Virginia School of Law Legal Studies Working Paper Series, Working Paper n. 99-6).
- PACHECO, L. B. (2013). *Como se fazem as leis*. 3ª ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- PARAÍBA. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba*. Projeto de Resolução no 1578. João Pessoa, 2012.
- PARANÁ. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná*. Projeto de Resolução no 01/05. Curitiba, 23 de fevereiro de 2005.
- PARANHOS, R. (2009). *Manda quem pode obedece quem é deputado. Partidos políticos na relação executivo-legislativo na arena subnacional - o caso Pernambuco: 1999-2006*. 111 p., Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco. Recife-PE, Brasil.
- PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. da; SILVA JÚNIOR, J. A. da (2013). Corra que o *survey* vem aí. Noções básicas para cientistas sociais. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. Nº 6. Año 3. Oct. Argentina.
- PARKINSON, J. (2003). Legitimacy problems in deliberative democracy. *Political Studies*, vol. 51, 180-196.
- PATINELLI, V; LINS, I. L.; FARIA, C. F. (2011). *Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?* Paper apresentado no IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte, MG. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/petinelli_vivian_e_lins_isabella_faria_claudia_conferencias_politicas_publicas_sistema_integrado_participacao_deliberacao.pdf
- PAULO, V. e ALEXANDRINO, M. (2012). *Direito Constitucional descomplicado*. 9ª ed., São Paulo: Método.
- PEDERIVA, J. H. (2012). *Conexão orçamentária e responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina de Kirchner*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- PEREIRA, C e MUELLER, B. (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 43.
- PEREIRA, R. de C. de F. (2004). “Explorando as possibilidades da meta-análise em marketing.” In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28, 2004, Curitiba. *Anais*. Curitiba: Enanpad, 2004.
- PEREIRA, C e MUELLER, B. (2000). UMA TEORIA DA PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 43.
- PEREIRA, C. e MUELLER, B. (2003). Partidos Fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4.

- PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. R. (2005). Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: quem manda? *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 401-421.
- PERES, P. e CARVALHO, E. (2012). Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. *Rev. Soc. Pol. Curitiba*, v. 20, n. 43.
- PESSANHA, C. (1998). *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado (Ciência Política), Universidade de São Paulo, SP.
- PINDYCK, R. S e RUBINFELD, D. L. (2002). *Microeconomia*. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall.
- PITKIN, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press.
- PLOTKE, D. (1997). Representation is democracy. *Constellations*, 4 (1): 19-34.
- POLSBY, N. *et al.* (1969). The Growth Seniority System in the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, vol. 63, nº 3, pp. 787-807.
- POLVEIRO JÚNIOR, E. E. (2006). *Desafios e perspectivas do Poder Legislativo no Século XXI. Textos para discussão 30*. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, DF. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-30-desafios-e-perspectivas-do-poder-legislativo-no-seculo-xxi>
- POWELL JR., G. B. (2000). *Elections as Instrument of Democracy: majoritarian and proportional visions*. Yale University Press, New Haven & London.
- POWELL JR., G. B. (2005). "The Chain of Responsiveness", In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- PRAÇA, S. (2012). A organização do processo orçamentário nas assembleias legislativas brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 17, n. 60.
- PRZEWORKSKI, A. (1988). Marxismo e Escolha Racional. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*, vol. 3, no 6.
- PRZEWORKSKI, A. (1996). Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*, Ano 11, no 32, pp. 18-40.
- PRZEWORKSKI, A. and MARAVALL. J. M. (2003). *Democracy and the rule of law*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- PRZEWORKSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press.
- PUTNAM, R. (2006). *Comunidade e democracia: a experiências da Itália moderna*.

5ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FVG.

- RAE, D. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, (2ª edição).
- RAMOS, E. da S. (1994). *A Inconstitucionalidade das Leis. Vício e Sanção*. São Paulo: Saraiva.
- RENNÓ, L. (2010). *Qualidade da representação de interesses no Brasil*. Texto para discussão 07. CEPAL, IPEA.
- RIBAS, R. P. E SOARES, S. (2008). *Sobre o Painel da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.348). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>.
- RICCI, P. (2001). *As Relações de Poder entre Congresso e Executivo no Contexto Dinâmico do Decision-Making Brasileiro*. Dissertação de Mestrado (Ciência Política), Universidade de São Paulo-USP, São Paulo-SP.
- RICCI, P. (2003). O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4.
- RIKER, J. (1990). “Political Science and Rational Choice”, *In: ALT, E. and SHEPSLE, K. E. (orgs.), Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RIO GRANDE DO SUL. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul*. Projeto de Resolução no 3104. Porto Alegre, 16 de janeiro 2013.
- ROCHA, C. V. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v.5, n.1, jan-jun.
- ROCHA-E-SILVA, M. (2009). O novo *Qualis*, ou a tragédia anunciada. *Clinics*, São Paulo, v. 64, n. 1, Jan.
- ROCHA, M. M. e COSTA, A. (2012). Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. *Opinião Pública*. Campinas, v. 18, n. 2.
- RONDON, V. V. e ANDRADE, M. V. (2003). Custos da criminalidade em Belo Horizonte. *ECONOMIA*, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.223-259, jul./dez.
- ROSANVALLON, P. (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires, Manantial.
- ROSCOE, D. D.; JENKINS, S. (2005). A Meta-Analysis of Campaign Contributions’ Impact on Roll Call Voting. *Social Science Quarterly*, V. 86, n.1.
- ROBERTS, B. E. (1990). A Dead Senator Tells no Lies: Seniority and Distribution of Federal Benefits. *American Journal of Political Science*, vol. 34, nº1, 31-58.
- ROSENTHAL, A. (1998). *The decline of representative democracy: process, participation and power in state legislatures*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc.
- ROVIRA, E. A. (1986). *Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RUA, M. das G. (1998). “Análise de políticas públicas: conceitos básicos”, *In: RUA,*

- M. das G; VALADÃO, M. I. (1998). *O Estudo da Política: Temas Selecionados*. Brasília: Paralelo 15.
- SABATIER, P. & JENKINS-SMITH, H. (1991) “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-orientated learning therein”. *Policy Sciences*.
- SABATIER, P. and WEIBLE, C. M. (2007). “The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications”, In: SABATIER, P. (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press, 2a Ed. p. 189-221.
- SALGADO, P. (2001). *Comissões parlamentares de inquérito CPI: Doutrina, jurisprudência e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey.
- SAMUELS, D. (2000). Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa, v. 25, n.3, p. 481-497, Aug.
- SAMUELS, D. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SANDES-FREITAS, D. E. V. de; MASSONETTO, A. P. (2012). *Coligações e coalizões governamentais nos estados brasileiros: análise dos casos de São Paulo e do Piauí (1994-2010)*. Artigo apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia-SP. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8131&Itemid=217
- SANTA CATARINA. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina*. Projeto de Resolução no 04. Florianópolis, julho 2013.
- SANTOS, F. (1995). Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Rev. Dados*, 38, 3: 459-496.
- SANTOS, F. (1997). Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, vol. 40, nº3, pp. 465-492.
- SANTOS, F. (1998). Novas e velhas verdades sobre a organização da legislative e as democracias. *Dados*, Vol. 41, n.4.
- SANTOS, F. (2002). Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2.
- SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- SANTOS, F. (2004). A Reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Rev. Plenarium*, v. 1, n. 1.
- SANTOS, F. (2010). Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- SANTOS, M. L. (2008a). Teoria e método nos estudos sobre legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. *Rev. BIB*. Rio de Janeiro, n. 66.
- SANTOS, M. L. (2008b). “Voto, (des)informação e democracia: déficit de accountability e baixa responsividade no município do Recife.” *Política Hoje*,

Vol. 17, N.1.

- SÃO PAULO. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. Projeto de Resolução n. 15. São Paulo, 17 de junho de 2011.
- SAWARD, M. (1994). "Democratic Theory and Indices of Democratization", In: BEETHAM, D. (ed.). *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE, 1994. p. 6-24.
- SCHARF, F. (1970). *Theory of democracy between utopia and adaptation*. Constance: Constance University.
- SCHMITTER, P. (1992). The consolidation of democracy and representation of social groups. *American Behavioral Scientist*, 35 (4/5): 422-449.
- SCHMITTER, P. (2002). *The Ideal Research Proposal*. Disponível: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/IdealResearchProposal.pdf>
- SCHUMPETER, J. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- SERGIPE. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe*. Projeto de Resolução no 33. Aracajú, dezembro de 2005.
- SHUGART, M. e CAREY, J. (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SILVA, J. A. da (2009). *Comentário contextual à Constituição*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros.
- SILVA, J. A. da. (2010). Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de informação legislativa*. 47, n. 187, p.137-154. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/198698>>
- SILVA, D.; NASCIMENTO, W. S.; PARANHOS, R.; ALVES, E. T.; ALVES, S.; OLIVEIRA, M. A. T. (2013). "Downs vence mais uma vez? Posicionamento ideológico-partidário nas Eleições 2012." *Rev Política Hoje*, v. 22, n. 1, p. 206-249.
- SILVA JÚNIOR, J. A. da.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; ROCHA, E. C. da (2013). Quem controla o legislativo? Ocupação de cargos de comando na Câmara dos Deputados. *Paraná Eleitoral*, v. 2 n. 2 p. 283-308.
- SOARES, G. A. D. (2006). "O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil". In: MARTINS, C. B. (Org.). *Para onde vai a pós-graduação em Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo, CAPES / EDUSC/ ANPOCS, 2005, pp. 73-104.
- SOARES, M. M. (2013). Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 56, n. 2.
- SOARES, G. A. D.; SOUZA, C. P. R de.; MOURA, T. W. (2010). Colaboração na produção científica na Ciência Política e na Sociologia brasileiras. *Revista Sociedade e Estado*. V 25, N. 3, Set/Dez.
- STOKES, S. C. (1996). Public Opinion and Market Reforms: The Limits of Economic Voting. *Comparative Political Studies* 29: 499-519.

- STOKES, S. C. (1997). Democratic Accountability and Policy Change. *Economic Policy in Fujimori's Peru. Comparative Politics*, vol. 29, no 2, pp. 209-26.
- SOUSA, M. H e SILVA, N. N. (2003). Estimativas obtidas de um levantamento complexo. *Rev. Saúde Pública*. V. 37 (5):662-70.
- SZWARCWALD, C. L e DAMACENA, G. N. (2008). Amostras complexas em inquéritos populacionais: planejamento e implicações na análise estatística dos dados. *Rev. Bras. Epidemiol.* Vol.11 (supl. 1): 38-45.
- TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- TOMIO, F. (2005). Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Rev. Soc. Pol.*, n. 24.
- TOMIO, F. (2011). Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. *Rev. Est. Leg.* Rio de Janeiro, n. 5.
- TOMIO, F. e RICCI, P. (2012). O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Rev. Soc. Pol.* Curitiba, v. 21, n. 41.
- TRIOLA, M. F. (2008). *Introdução à Estatística*. 10ª Ed. São Paulo: Editora LTC.
- TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. (2007). "Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking", In: SABATIER P. A. (Org). *Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, Colorado: Westview Press, p. 155-187.
- TSEBELIS, G. (1998). *Jogos Ocultos*. São Paulo: Edusp.
- TSEBELIS, G. (2002). *Veto players: how political institutional work*. Princeton: Princeton University Press.
- URBINATI, N. (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago, Chicago University Press.
- VAN EVERA, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- VITA, Á. De (2004). "Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?", In: COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, p. 107-130.
- WASELFISZ, J. J. (2011). *Mapa da violência 2012 os novos padrões da violência homicida no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari.
- WILSON, J. (1980). *The Politics of Regulation*. New York, Basic Books.
- WOLF, F. M. (1986). *Meta-analysis: Quantitative methods for research synthesis*. Berverly Hills, CA: Sage Publications.
- ZACKSESKI, N. e RODRIGUEZ, M. (2007). *Gastos públicos federais regionalizados: exercícios de comparação temporal: 1995-1998 e 2002*. Brasília, DF: Ipea.

ANEXO I

- ALEMAN, E. (2008). Policy Positions in the Chilean Senate: An Analysis of Coauthorship and Roll Call Data. *Brazilian Political Science Review*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2.
- ALMEIDA, A. dos S. (1997). As medidas provisórias e o conflito decisório entre Executivo e Legislativo. *Cadernos de Sociologia e Política*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1.
- AMORIM NETO, O e SANTOS, F. (2002). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4.
- AMORIM NETO, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 3.
- AMORIM NETO, O. e TAFNER, P. (2002). Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 1.
- ANASTASIA, F e INACIO, M. (2010). Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- ARAÚJO, C. (2001). As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 1.
- ARAUJO, P. M. (2011). Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. *Rev. Política Hoje*. Recife, v. 20, n. 2.
- ARAÚJO, S. M. V. G e SILVA, R. S. e (2012). Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, n. 2.
- ARRETCHÉ, M. (2007). The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. *Brazilian Political Science Review*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2.
- BARRETO, A. A. de B. (2012). Reeleição para a Câmara dos Deputados em 2006: é possível vencer as incertezas do sistema eleitoral? *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, n. 2.
- BONVECCHI, A. (2010). Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México. *Rev. Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1.
- BOTTINELLI, E. (2008). Las carreras políticas de los senadores en Uruguay: ¿Cambios o continuidades ante el triunfo de la izquierda? *Rev. Soc. Pol.*, v. 16, n. 30.
- BRAGA, M. do S.; VEIGA, L; MIRÍADE, A. (2009). Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas Eleições de 2006. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 70.
- BRANCO, M. S. (2012). Efeitos consociativos do bicameralismo e da representação no Congresso brasileiro. *Rev. Textos & Debates*, n. 19.
- BROD, J. L. (2009). Quando o legislativo não legisla...: o caso do Projeto de Lei nº 1.151/1995, que disciplina a união civil entre pessoas do mesmo sexo. *E-Legis*. Brasília, n. 3.
- CALIMAN, A. A. (2009). Processo legislativo estadual. *Rev. Estudos Legislativos*. Brasília.

- CALVO, E. e LEIRAS, M. (2012). "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina." *Rev. Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, n. 2.
- CAPISTRANO, J. (2005). Polarização partidária e ruptura com o sistema democrático: as relações entre Executivo e Legislativo no Chile entre 1970 e 1973. *Rev. Mediações*, v. 10, n. 2.
- CARNEIRO, A. R. (2004). Migração partidária na Câmara dos Deputados (1999-2003). *Cadernos de Sociologia e Política*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 1.
- CARREIRÃO, Y. De S. (2009). Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 71.
- CARRERAS, M. (2012). The Evolution of the Study of Executive-Legislative Relations in Latin America: Or How Theory Slowly Catches Up with Reality. *Rev. Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, n. 2.
- CASTRO, M. M. M. de; ANASTASIA, F.; NUNES, F. (2009). Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 4.
- CERVI, E. U. (2009). Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. *Rev. Soc. Pol.*, v. 17, n. 32.
- CHEIBUB, J. A. (2013). O poder legislativo nas democracias contemporâneas. *E-Legis*. Brasília, n. 10.
- CHEIBUB, J. A. e LIMONGI, F. (2010). From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Rev. Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1."
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2009). Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 2.
- CORADINE, O. L. (2010). Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Rev. Soc. Pol.* Curitiba, v. 18, n. 36.
- CÔRTEZ, C. P. G. da S. (2010). Reprodução eleitoral, especialização ou cartelização legislativa? A Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados em pauta. *E-Legis*. Brasília, n. 4.
- D'ÁVILA FILHO, P. M.; LIMA, P. C. G. de C.; JORGE, V. L. (2012). Produção legislativa na Câmara Municipal do Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses. *Rev. Desigualdade e Diversidade*. Rio de Janeiro.
- DANIN, C. J. e REBELLO, M. M. (2009). Perfil dos candidatos à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para a 52ª Legislatura (2007-2010). *Rev. Est. Leg.*, n. 3.
- DANTAS, H. (2009). Coesão, migração e posicionamento partidário na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *E-Legis*. Brasília, n. 3.
- DIAS, M. R. (1997). Relações Executivo-Legislativo em âmbito Local e o Processo Orçamentário do Município de Porto Alegre. *Cadernos de Sociologia e Política*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1.
- DINIZ, S e RIBERIO, C. O. (2008). "The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate." *Brazilian Political Science Review*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2.

- DINIZ, S. (2005). "Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial." *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1.
- DINIZ, S. (2012). O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 80.
- DOMINGUES, M. P. (2010). Algumas considerações acerca das relações entre o Poder Executivo e o Legislativo em regimes democráticos. *Sinais - Rev. Eletrônica*, v. 1, n. 8.
- FELISBINO, R. de A. (2009). Atores e práticas: a produção de leis da elite parlamentar da Câmara dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Rev. Pensamento Plural*, n. 5.
- FELISBINO, R. de A. e KERBAUY, M. T. M. (2013). Deputados estaduais e democracia: valores políticos das elites parlamentares e paranaenses. *Opinião Pública*. Campinas, v. 19, n. 1.
- FERREIRA JUNIOR, N. A. (2008). Comissão de legislação participativa: a construção da democracia deliberacionista. *E-Legis*. Brasília, n. 1.
- FERREIRA JUNIOR, N. A.; PERLIN, G. D. B.; ROCHA, A. B. da (2012). Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei 1210 de 2007. *E-Legis*. Brasília, n. 9.
- FERREIRA, M. C. (2011). As migrações partidárias e a correlação de forças na Câmara dos Deputados (1995-2006). *Rev. Soc. Pol.*, v. 19, n. 38.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. e SILVA JUNIOR, J. A. (2012). Dinheiro para que dinheiro? A utilização da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) - Deputados Federais do Rio de Janeiro. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F.; PERONDI, E. (1995). Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 29.
- FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2.
- FLEISCHER, D. (2004). O Impacto da reforma política sobre a Câmara Federal. *Rev. Plenarium*. Brasília, v. 1, n. 1.
- FREITAS, A. (2012). Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 55, n. 4.
- FUKS, M. e FIALHO, F. B. (2009). Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). *Opinião Pública*. Campinas, v. 15, n. 1.
- GOMES, F. de B. C. (2012). Cooperação, liderança e impasse entre o legislativo e o executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, cv. 55, n. 4.
- GOMES, F. de B. C. (2006). Estudo exploratório sobre temas e aspectos da tramitação dos projetos de lei ordinária relacionados à saúde apresentados na Câmara dos Deputados entre 2001 e 2004. *Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 28.
- GOMES, F. de B. C.; CARVALHO, E. L. de; REIS, R. (2009). Projetos de Lei Ordinária apresentados na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006: tramitação geral e dos relacionados à saúde. *E-Legis*. Brasília, n. 2.

- GONTIJO, J. G. L. (2012). Relação Executivo-Legislativo e processos de retração de provisões sociais. *Rev. Política Hoje*, v. 21, n. 1.
- GUIMARÃES, A. S.; SCHWARTZ, F. P.; SOUZA, J. W. de; MELO, M. R. M.; . (2012). Gestão estratégica no poder legislativo: o caso da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *E-Legis*. Brasília, n. 9.
- HELENA, E. Z. S. (2011). Conflitos temporais entre os processos legislativos ordinário e orçamentário. *E-Legis*. Brasília, n. 6.
- INÁCIO, M; ANASTASIA, F.; SANTOS, F. (2010). Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovações. *Rev. do Legislativo*. Minas Gerais, n. 43.
- LEITE, S. C. (2010). Análise do recurso contra o poder conclusivo das comissões. *E-Legis*. Brasília, n. 4.
- LEMONS, L. B. e LLANOS, M. (2007). O Senado e as aprovações de autoridades. Um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. *Rev. Bras. de Ciências Socais*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 64.
- LEONI, E. (2002). Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998). *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. (2003). Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*. Campinas, v. 9, n. 1.
- LESSA, R. (2010). Representação política: um ponto de vista da filosofia política. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- LIMA, E. M. de (2005). Produção Legislativa: o 'ultrapresidencialismo estadual' no contexto das relações executivo e legislativo em Minas Gerais. *Rev. do Legislativo*. Belo Horizonte, n. 39.
- LIMA, N. L. de (2009). Análise da atividade legislativa da Comissão de Seguridade Social e Família de acordo com as vertentes distributivista e informacional. *E-Legis*. Brasília, n. 3.
- LIMONGI, F e FIGUEIREDO, A. C. (2004). Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. *Rev. Plenarium*. Brasília, v. 1, n. 1.
- LIMONGI, F. (1994). O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. *Rev. BIB*. Rio de Janeiro, n. 37.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (2005). Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4.
- LOPES, F. G. (2004). A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do Município de Araruama. *Rev. Soc. Pol. Curitiba*, n. 22.
- MANCUSO, W. P. (2004). O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Rev. Dados. Rio de Janeiro*, v 47, n. 3.
- MARENCO, A. e SERNA, M. (2007). Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Rev. Bras. de Ciências Socais*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 64.
- MAUREIRA, S. T; HARPE, C. A. de la; ROSALES, K. M. (2010). Quebrando paradigmas em contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. *Rev. Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1.
- MEDEIROS, V. A. S. de (2010). O espaço e as leis: estratégias para o planejamento da Câmara dos Deputados. *E-Legis*. Brasília, n. 4.

- MELO, C. R. (2000). Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2.
- MELO, M. A. (2010). Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- MELO, N. M. L. de e BATISTA, M. (2012). Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. *Rev. Política Hoje*, v. 21, n. 1.
- MENEGUELLO, R. (2010). Cultura política e representação: dados sobre a adesão democrática e a conexão eleitoral. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- MESSEMBERG, D. (2010). O “alto” e o “baixo clero” do Parlamento brasileiro. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- MESSEMBERG, D. (2008). A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. *Rev. Soc. Pol.* Curitiba, v. 16, n. 30.
- MIGUEL, L. F. e FEITOSA, F. (2009). O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na Tribuna da Câmara dos Deputados. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1.
- MIRANDA, G. L. (2012). Executivo, Congresso e parlamentares na estrutura de delegação legislativa do Brasil Republicano. *E-Legis*. Brasília, n. 9.
- MIRANDA, G. L. de (2010). A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Rev. Soc. Pol.*, v. 18, n. 37.
- MIRANDA, G. L. de (2009). A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 4.
- MORITZ, M. L. R. de F. (2008). A atuação parlamentar dos partidos de esquerda: legislando para quem e em nome de quem (1995-1999)? *Rev. Pensamento Plural*, n. 3.
- MULLER, G. (2005). Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1.
- MULLER, G. (2011). O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados – 1991/1994 – 1995/1999. *Rev. Pensamento Plural*. Pelotas, n. 8.
- NASCIMENTOS, E. O. (2012). O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. *Rev. Teoria e Pesquisa*, v. 21, n. 2.
- NASCIMENTOS, E. O. do (2010). Os Modelos da Organização Legislativa: distributivo, informacional e partidário. *Rev. Política Hoje*, v. 19, n. 2.
- NEIVA, P. e IZUMI, M. (2012). Os sem-votos do legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*. Campinas, v. 18, n. 1.
- NEIVA, P. . (2011). Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 2.
- NEIVA, P. (2006). Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 2.
- NEIVA, P. (2008). Women in Upper Houses: a Global Perspective. *Brazilian Political Science Review*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1.
- NEIVA, P. e SOARES, M. M. (2013). Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 81.
- NICOLAU, J. (2010). Quatro premissas, três opções: notas sobre a Reforma Eleitoral no Brasil. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.

- NICOLAU, J. (2002). Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2.
- NICOLAU, J. (2000). Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 4.
- NICOLAU, J. (1997). As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3.
- NUNES, F. (2012). What is the Best Strategy to Obtain Legislative Support? Survey Evidence from Brazilian State Assemblies. *Brazilian Political Science Review*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2.
- PASQUARELLI, B. V. L. (2011). A atuação do Poder Executivo e dos partidos políticos no presidencialismo chileno (1990-2010). Sistema Eleitoral, apoio legislativo, negociações e distribuição de cargos. *Rev. Leviathan*. São Paulo, n. 3.
- PEGURIER, F. (2012). Political careers and the chamber of deputies in Brazil. *Rev. Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro, n. 2.
- PEREIRA, C e MUELLER, B. (2000). UMA TEORIA DA PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 43.
- PEREIRA, C. e MUELLER, B. (2003). Partidos Fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4.
- PEREIRA, C. e RENNÓ, L. (2001). O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 2.
- PEREIRA, V. (2010). Comissão parlamentar de inquérito, representação proporcional e minoria parlamentar: estudo de caso. *E-Legis*. Brasília. n. 5.
- PERES, P. e CARVALHO, E. (2012). Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. *Rev. Soc. Pol.*, v. 20, n. 43.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. S. (2004). As Consequências Políticas e Econômicas das Crises entre Executivo e Legislativo. *Opinião Pública*. Campinas, v. 10, n. 1.
- PERISSINOTTO, R. M e MIRÍADE, A. (2009). Caminhos para o Parlamento: Candidatos e Eleitos nas Eleições para Deputado Federal em 2006. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 2.
- POGREBINSCHI, T. e SANTOS, F. (2011). Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 3.
- PRAÇA, S. (2012). A organização do processo orçamentário nas assembleias legislativas brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 17, n. 60.
- PRAÇA, S. e NORONHA, L. (2012). Políticas públicas e a descentralização da Assembleia Constituinte Brasileira, 1987-1988. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 78.
- QUEIROZ, A. A. de (2010). Carreira parlamentar. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- RANINCHESKI, S. e CORDEIRO, N. (2008). Democracia processual ou participativa: a visão do PSDB e PT na Câmara dos Deputados do Brasil. *Rev. Debates*. Belo Horizonte, v. 2, n. 2.

- REIS, M. A. (2012). Cidadania legislativa: um balanço dos dez anos da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. *E-Legis*. Brasília, n. 8.
- RIBEIRO, P. F. (2012). Legislativo e política comercial: a aprovação do tlc com os Estados Unidos nos legislativos Sul-Americanos. *Rev. Soc. Pol.* Curitiba, v. 20, n. 44.
- RICCI, P. (2003). O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4.
- RICCI, P. e LEMOS, L. B. (2004). Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 55.
- RICCI, P. e TOMIO, F. (2012). O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *Opinião Pública*. Campinas, v. 18, n. 2.
- ROCHA, A. S. C. (2008). As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil. *Rev. Perspectivas*. São Paulo, v. 34, n. .
- ROCHA, M. M. (2010). Representação, deliberação e estudos legislativos. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 74.
- ROCHA, M. M. e COSTA, A. (2012). Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. *Opinião Pública*. Campinas, v. 18, n. 2.
- ROMA, C. (2007). Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 2.
- SANCHEZ, F. (2010). Organización del Trabajo Legislativo y Sistema de Partidos: el Caso del Uruguay. *Rev. Ibero-Americana de Estudios Legislativos*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1.
- SANTOS, C. D. de M. (2008). O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura. *E-Legis*. Brasília, n. 1.
- SANTOS, F. (2002). Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2.
- SANTOS, F. (2004). A Reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Rev. Plenarium*, v. 1, n. 1.
- SANTOS, F. (2010). Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. *Rev. Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 40.
- SANTOS, F. e ALMEIDA, A. (2005). Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4.
- SANTOS, M. H. de C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3.
- SANTOS, M. L. (2008). Teoria e método nos estudos sobre legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. *Rev. BIB*. Rio de Janeiro, n. 66.
- SILVA JUNIOR, J. A e FIGUEIREDO FILHO, D. B. (2012). Marolas ou tsunamis? O impacto das ondas de renovação sobre a profissionalização dos deputados federais (1999-2003). *Rev. Soc. Pol.*, v. 20, n. 42.
- SILVA, S. J. da (2006). Executivo, legislativo e sindicatos na reforma previdenciária Argentina. *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 2.
- SIQUEIRA, A. (2009). O perfil do poder legislativo da capital e do Estado de Mato Grosso (1983-2004). *Rev. Soc. Pol.*, v. 17, n. 34.

- SOARES, K. C. C. (2012). Por que os atores políticos mudam as regras do jogo? O processo legislativo da PEC da reeleição. *Rev. Política Hoje*, v. 21, n. 2.
- SOARES, M. M. (2013). Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). *Rev. Dados*. Rio de Janeiro, v. 56, n. 2.
- SOARES, M. M. e LOURENÇO, L. C. (2004). A representação política dos Estados na Federação brasileira. *Rev. Bras. de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 56.
- SOUZA, M. T. (2005). A reforma do Judiciário brasileiro no circuito decisório da Câmara dos Deputados. *Perspectivas- Rev. de Ciências Sociais*, V. 27.
- SPECK, B. e BIZZARRO NETO, F. A. (2012). A “força” das oposições nas assembleias legislativas brasileiras. *Rev. Em Debate*. Belo Horizonte, v. 4, n. 1.
- TOLLINI, H. M. (2008). Introduzindo mais qualidade no processo de apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional. *Cadernos ASLEGIS*. Brasília, n. 35.
- TOMIO, F. (2005). Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Rev. Soc. Pol.*, n. 24.
- TOMIO, F. (2011). Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. *Rev. Est. Leg.* Rio de Janeiro, n. 5.
- TOMIO, F. e RICCI, P. (2012). O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Rev. Soc. Pol.* Curitiba, v. 21, n. 41.
- VIEIRA, R. M. (2009). O estudo do *lobby* no legislativo - o caso de sucesso da CDU-CD. *E-Legis*. Brasília, N. 2.

Palavras-Chave 4



Fonte: elaboração do autor (2013).

Palavras-Chave 5



Fonte: elaboração do autor (2013).

ANEXO III

Classificação ideológica dos partidos políticos no Brasil segundo alguns autores

Autor(es)	Extrema-Esquerda	Esquerda	Centro-Esquerda	Centro	Centro-Direita	Direita	Extrema-Direita
Lamounier (1989)		PT, PSB, PCB e PCdoB	PDT	PMDB e PSDB		PFL*, PDS*, PDC* e PL**	
Kinzo (1993)		PT	PDT e PSDB	PMDB e PTB	PL, PDC*, PFL*** e PDS*		
LIMA Jr. (1993)		PT, PCB, PDT e PSDB				PMDB, PDS*, PTB e PFL***	
Novaes (1994)		PT	PDT e PSDB		PMDB	PFL***	
Figueiredo e Limongi (1999)		PT e PDT		PMDB e PSDB		PPR*, PFL*** e PTB	
Schmitt (2000)		PT, PDT, PSB, PCdoB, PPS e PV		PMDB e PSDB		PFL***, PPB*, PL**, PRN*, PP, PDC*, PSC, PDS*, PMN, PRS, PST, PTR*, PRONA**, PSL, PRP e PMB*	
Mainwaring (2001)		PT, PCdoB, PCB, PSB, PPS	PDT e PSDB	PMDB	PTB, PDC e PP	PL**, PRN*, PFL***, PDS*, PPR*, PPB* e PRONA**	
Rodrigues (2002)		PT e PDT		PMDB e PSDB		PPB* e PFL***	
Ames (2003)		PT, PPS e PSB	PDT e PSDB	PMDB	PTB	PFL*** e PPB*	
Melo (2004)		PT, PCdoB, PPS e PV		PMDB e PSDB		PDC*, PL**, PST*, PSC, PTR*, PMN, PDS*, PRP, PRS*, PPB*, PFL***, PL**, PTB, PP	
Miguel e Machado (2007)	PSTU, PCO e PCB	PT, PCdoB, PSB, PHS e PV	PDT e PPS	PMDB e PSDB		PFL***, PL**, PPB*, PTB, PRN*, Prona**, PRTB, PSC, PSDC, PTdoB e PTN	
Paranhos (2009)		PT, PCdoB, PSB, PV e PDT		PMDB e PSDB	PTB	PL**, PTdoB e PPB*	PSL, PSDC, DEM, PP e PSC
Power e Zucco Jr. (2009)	PSTU e PSOL	PT, PCB, PCdoB, e PSB	PDT e PPS	PMDB e PSDB	PTB	PR	PDS, PP, PSC e DEM

Fonte: Silva *et al.* (2013).

ANEXO IV

Coeficiente de correlação de Pearson (r)

		Responsividade	Política ampliada	<i>Pork barrel</i>
	Pearson Correlation	1	0,223	0,314
Responsividade	Sig. (2-tailed)		0,564	0,411
	N		9	9
	Pearson Correlation		1	-0,792*
Política ampliada	Sig. (2-tailed)			0,011
	N			9
	Pearson Correlation			1
<i>Pork barrel</i>	Sig. (2-tailed)			
	N			

Fonte: elaboração do autor (2014).