



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – LICENCIATURA**

**PARA QUEM PRODUZEM OS DEPUTADOS:  
A classificação dos benefícios na votação de Leis Ordinárias**

**JOSÉ NÓIA DE FRANÇA**

**MACEIÓ - AL  
Dezembro/2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSOS DE CIÊNCIAS SOCIAIS – LICENCIATURA**

**JOSÉ NÓIA DE FRANÇA**

**PARA QUEM PRODUZEM OS DEPUTADOS:  
A classificação dos benefícios na votação de Leis Ordinárias**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Licenciado em Ciências Sociais pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal Alagoas – UFAL, sob orientação do Dr. Ranulfo Paranhos.

**MACEIÓ - AL  
Dezembro/2017**

**FOLHA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - TCC**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS**

Monografia de autoria de José Nóia de França, intitulada: “PARA QUEM PRODUZEM OS DEPUTADOS: A classificação dos benefícios na votação de Leis Ordinárias”, apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), em \_\_\_\_/\_\_\_\_ de 2017, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

Banca Examinadora:

---

**Prof. Dr. Ranulfo Paranhos**  
Orientador (ICS/UFAL)

---

**Me. Emerson Tiago Alves**  
Avaliador Externo (DCP/UFPE)

---

**Me. Willber Nascimento**  
Avaliador Externo (DCP/UFPE)

Maceió - AL,  
Dezembro/2017

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar a Deus, meu Pai Criador; aos meus amigos pelo apoio; aos professores pelo o incentivo e, de modo especial, ao meu orientador Ranulfo Paranhos e a Willber Nascimento, pela dedicação e orientação.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico à Maria, minha Mãe do Céu; aos meus pais, João e Alda; as minhas irmãs, Maria, Joseane e Adriana e a minha querida Arleide Maria.

## **EPIGRAFE**

“Não reclames, nem te faças de vítima; antes de tudo, analisa e observa; a mudança está em tuas mãos, reprograma tuas metas, busca o bem e viverás melhor, embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim!”

Francisco do Espírito Santo Neto.

## **RESUMO**

Qual o perfil da produção legislativa subnacional? Nosso objetivo é analisar, comparativamente, produção legislativa. Especificamente, os projetos de Lei Ordinária nas Assembleias Legislativas dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Sergipe. Inicialmente, buscamos fazer uma revisão de literatura sobre o debate da produção legislativa, buscando contemplar a discussão internacional e seus desdobramentos nos estudos empíricos brasileiros. Os estudos analisados buscam compreender as dinâmicas do processo político e as relações entre o Executivo e o Legislativo, os políticos, os partidos e os eleitores. Metodologicamente, utilizamos estatística descritiva objetivando apresentar uma análise onde serão expostos os resultados referentes aos projetos de leis submetidos nas Assembleias Legislativas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estudos Legislativos; Produção Legislativa; Assembleias Subnacionais; Projetos de Lei Ordinária.

## **ABSTRACT**

is the profile of subnational legislative output? Our objective is to analyze, comparatively, legislative production. Specifically, the projects of Ordinary Law in the Legislative Assemblies of the States of Minas Gerais, Rio Grande do Sul and Sergipe. Initially, we sought to review the literature on the debate on legislative production, seeking to contemplate the international discussion and its unfolding in Brazilian empirical studies. The studies analyzed seek to understand the dynamics of the political process and the relations between the Executive and the Legislative, politicians, parties and voters. Methodologically, we use descriptive statistics aiming to present an analysis where the results will be exposed regarding the draft laws submitted in the Legislative Assemblies.

What

**KEYWORDS:** Legislative Studies; Legislative production; Subnational Assemblies; Ordinary Law Projects.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL – Assembleia Legislativa;

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais;

ALRS – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul;

ALSE – Assembleia Legislativa de Sergipe;

DEM – Democratas;

MP – Medida Provisória;

PCB – Partido Comunista Brasileiro;

PCdoB – Partido Comunista do Brasil;

PCO – Partido da Causa Operária;

PDT – Partido Democrático Trabalhista;

PFL – Partido da Frente Liberal;

PEN – Partido Ecológico Nacional;

PHS – Partido Humanista Brasileiro;

PL – Projeto de Lei;

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro;

PMN – Partido da Mobilização Nacional;

PP – Partido Progressista;

PPL – Partido Pátria Livre;

PPS – Partido Popular Socialista;

PR – Partido da República;

PRB – Partido Republicano Brasileiro;

PRP – Partido Republicano Progressista;

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro;

PSB – Partido Socialista Brasileiro;

PSC – Partido Social Cristão;

PSD – Partido Social Democrático;

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileiro;

PSL – Partido Social Liberal;

PT – Partido dos Trabalhadores;

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro;

PTC – Partido Trabalhista Cristão;

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil;

PTN – Partido Trabalhista Nacional;

PV – Partido Verde;

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Presença partidária nas Assembleias Legislativas.....	39
<b>Gráfico 2.</b> Frequência dos Projetos de Lei por Área.....	40
<b>Gráfico 3.</b> Frequência dos Projetos de Lei por Origem.....	41
<b>Gráfico 4.</b> Frequência dos Projetos de Lei por tipo de Políticas.....	42
<b>Gráfico 5.</b> Frequência dos Projetos de Lei por Tipo de Política e por Ano.....	46

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Variáveis Endógenas e Exógenas.....	21
<b>Quadro 2.</b> Desenho de Pesquisa.....	32
<b>Quadro 3.</b> Classificação do Tipo de Política.....	33

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Produção Legislativa por ano e Unidade da Federação.....	33
<b>Tabela 2.</b> Frequência de Projeto de Lei por Assembleia Legislativa.....	37
<b>Tabela 3.</b> Frequência dos Projetos Lei nas Assembleias legislativas por ano.....	37
<b>Tabela 4.</b> Tipo de Política Por Ano e Assembleia Legislativa.....	43
<b>Tabela 5.</b> Tipo de Lei Aprovada/Não aprovada.....	47

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	15
2. PRODUÇÃO LEGISLATIVA: UMA REVISÃO SOBRE O DEBATE .....	17
3. CLASSIFICANDO A PRODUÇÃO LEGISLATIVA .....	27
4. METODOLOGIA .....	32
5. RESULTADOS E ANÁLISES .....	37
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	50
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	52

## 1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos científicos elaborados na área de estudos legislativos no Brasil, em sua maioria, se concentram em torno do debate a nível nacional, o que significa dizer que as pesquisas estão voltadas para o Congresso Nacional. Segundo Tomio e Ricci (2012) os estudos sobre os legislativos estaduais, geralmente se ocupam de uma única Unidade da Federação cujo recorte de tempo, geralmente, corresponde a uma legislatura. Dessa forma, nosso objetivo é analisar, comparativamente, a produção das Assembleias Legislativas. Especificamente, os projetos de lei ordinária. Este trabalho busca identificar qual é o perfil da produção legislativa subnacional dos Estados de Sergipe, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

No primeiro capítulo apresentamos uma revisão da literatura sobre o debate da produção legislativa no Brasil. Tornou-se consenso destacar o trabalho de Santos (2008) como o marco teórico nos estudos legislativos no Brasil. Por sua vez, Peres e Carvalho (2012) analisam o desenvolvimento das linhas de pesquisas, discutindo os limites das mesmas, buscando incluir outras arenas, expondo quais foram os fatores que desenvolveram a literatura no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990. Além disso, Limongi (2010) chama a atenção para a difícil tarefa de definir os limites dos estudos legislativos em áreas que estudam o Poder Executivo, o próprio Senado e o funcionamento dos partidos políticos. Esses autores destacam o fato de que os estudos legislativos brasileiros são influenciados por estudos legislativos norte-americanos.

No segundo capítulo, apresentamos quais variáveis foram consideradas para a elaborar a agenda pesquisas nessa área do conhecimento. Além disso, buscamos observar qual a metodologia aplicada pelos pesquisadores para coleta e tratamento dos dados. Por fim, discutimos os resultados obtidos.

No terceiro capítulo descrevemos a metodologia utilizada para a elaboração deste trabalho. Nele, apresentamos os principais procedimentos metodológicos e suas respectivas justificativas. O primeiro passo foi definir a amostra, ou seja, que critérios levamos em conta para a escolha das Unidades de Federação: disponibilidade de dados recentes e a apresentação de uma análise com os tamanhos de casas legislativas diferentes. Feito isso apresentamos a lógica da classificação dos projetos de Lei Ordinária.

O quarto capítulo apresentamos uma análise descritiva referente aos projetos de lei submetidos nas Assembleias Legislativas dos Estados de Sergipe, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A estratégia para a descrição foi apresentar a frequência dos projetos de lei em cada

ano da legislatura e em cada Assembleia Legislativa de nossa amostra, assim como os temas e a origem de cada PL (Projeto de Lei). Destacamos, principalmente, o tipo de política envolvida em cada projeto de lei submetido. E finalmente o resultado após a tramitação, ou seja, se foi aprovado ou não. Neste capítulo ainda apresentamos como se dá a distribuição partidária de acordo com o número de cadeiras no parlamento de cada Estado da amostra.

Finalmente, nas considerações finais, destacamos nossos principais achados, na tentativa de responder à nossa proposta inicial: identificar, através dos dados coletados qual o perfil da produção legislativa nas assembleias subnacionais do Brasil.

## 2. PRODUÇÃO LEGISLATIVA: UMA REVISÃO SOBRE O DEBATE

Dentre os trabalhos que estudam o funcionamento das instituições políticas brasileiras, têm se destacado, nos últimos anos, aqueles que se ocupam dos Estudos Legislativos. A produção mais relevante neste campo segundo Ignácio e Rennó (2009), está dividida em três subáreas: estudos envolvendo partidos políticos; estudos sobre eleição e reeleição e estudos sobre a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Neste sentido, Ricci (2003) destaca o fato de que os trabalhos que têm como base os estudos legislativos costumam direcionar seu foco para a Câmara dos Deputados. Corroborando assim com os estudos de Figueiredo e Limongi (1996), que indicam que os senadores desempenham um papel secundário na política nacional e que a Câmara é efetivamente o centro das decisões políticas. Ao investigar a Câmara dos Deputados, os estudos buscam compreender as dinâmicas do processo político e das relações entre Executivo e Legislativo.

Santos (2008) considera como marco teórico dos estudos legislativos no Brasil, a pesquisa de Limongi (1994) e as teses de Santos (1995) e Pessanha (1997). Segundo ele, foram a partir destes trabalhos que outros se desenvolveram, acumulando avanços significativos para a Ciência Política brasileira. Mesmo considerando outras revisões da literatura sobre o tema, e fazendo uso de suas contribuições, Santos (2008) dá um tratamento diferente ao assunto, buscando a reconstrução racional da produção científica, adotando como foco principal, problemas de teoria e método enfrentado pelos pesquisadores. A reconstrução da produção científica sugerida por ele será analisada a partir de duas questões bem definidas:

- 1 - Que teorias influenciaram os pesquisadores brasileiros quando se voltaram para o Congresso Nacional como objeto de estudo, especificamente no que diz respeito às teorias positivas sobre o Legislativo norte-americano?
- e 2 - Quais as mais significativas opções metodológicas feitas por esses pesquisadores para dar conta de seu objeto de estudo? (SANTOS, 2008, p. 65).

O primeiro artigo publicado sobre Estudos Legislativos no Brasil é de Limongi (1994). A partir desse ponto, a agenda de pesquisa tem sido bastante promissora na pesquisa da Ciência Política. Santos (2008) analisa um período de onze anos (1994/2005), considerados necessários para que os trabalhos entrassem na revisão. Os trabalhos deveriam, ainda, apresentar alguma relação com as teorias americanas sobre os estudos legislativos.

Destaco ainda o fato de que nos 45 *papers* analisados, não foram consideradas explicações sobre os legislativos estaduais e municipais. Os estudos sobre migração partidária na Câmara dos Deputados e estudos sobre sistemas políticos em perspectiva comparada ficaram de fora. Além disso, é importante ressaltar que os trabalhos históricos sobre o Legislativo no Brasil ficaram de fora dos escolhidos para esse trabalho.

Ao fazer a análise crítica da literatura escolhida para esse trabalho, o autor considerou os aspectos teóricos, metodológicos e empíricos. O primeiro grupo de trabalhos avaliados é o grupo dos estudos legislativos analisados por variáveis explicativas. No entanto, Santos (2008) ressalta que devido às inúmeras formas de apresentação das variáveis nos trabalhos pesquisados, seria inviável considerar todas nesta análise. Sendo assim, para que a análise dos trabalhos fosse possível, ele resolveu sintetizar as variáveis, portanto,

O que se tem aqui é uma síntese das inúmeras variáveis utilizadas nos modelos agrupados naquilo que se pode chamar de macrovariáveis. Essas macrovariáveis agregam, por semelhança, certo número de variáveis utilizadas nos modelos (SANTOS, 2008, p. 67).

Santos (2008) classifica essas macrovariáveis em dois grupos: as variáveis do tipo exógenas e as variáveis do tipo endógenas à organização Legislativa. Todas as variáveis que dizem respeito à organização interna do Poder Legislativo e ao processo decisório são assumidas, aqui, como endógenas. As demais variáveis utilizadas nas explicações, em análise, são tidas como variáveis exógenas. A partir dessa classificação, o autor chegou a três grupos de modelos explicativos de estudos sobre o legislativo brasileiro. No primeiro grupo, onde ele cita 25 trabalhos como modelo, são caracterizados pelo uso exclusivo das variáveis endógenas. O segundo grupo, com 06 trabalhos, caracteriza-se pelo uso exclusivo das variáveis exógenas. Já o terceiro grupo, formado por 14 trabalhos, tem a característica de combinar de forma relativamente equilibrada, variáveis exógenas e endógenas, chamado de modelo híbrido.

Uma vez que os grupos foram divididos, o autor chama atenção para o fato de que não seria possível distribuir os trabalhos por autores, pois muitos deles aparecem em mais de um grupo. Isso significa dizer que o uso de um determinado tipo de variável não é exclusivo de um grupo específico de autores. Após o agrupamento das variáveis explicativas de cada modelo, o autor renomeia os grupos da seguinte forma: o grupo 01 de modelos de arena Executivo-legislativo, o grupo 02 de modelos de arena eleitoral e o grupo 03 de modelos de

dupla arena. No entanto, para que tal classificação não atropelasse as diferenças, o autor apresentou, por prudência, uma análise refinada do peso que cada grupo de estudo atribuiu a cada variável.

Ao analisar o peso das variáveis explicativas em cada modelo e de cada grupo, o autor apresenta esses modelos explicativos em perspectiva comparada e finaliza o estudo apresentando uma breve análise das metodologias de pesquisa utilizadas por pesquisadores brasileiros no período estudado, como também, o alicerce empírico dos estudos sobre o Legislativo no Brasil. Apontando, dessa forma, os principais caminhos trilhados pelos Estudos do Legislativo e suas contribuições no debate sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Ao concluir, apresentando uma visão mais geral dos estudos analisados, o autor aponta para o peso que têm os partidos, o poder de agenda do Executivo e os recursos de patronagem na arena legislativa, como sendo os fatores explicativos com maior atuação para se justificar o desempenho do Legislativo no Brasil. Em relação aos métodos utilizados nos estudos em questão, ele destaca a escolha pelos métodos quantitativos, ficando como exceções os modelos de teoria dos jogos e modelos espaciais. O autor afirma que a passagem evolutiva de trabalhos com metodologia descritiva para trabalhos explicativos é positiva, e considera um avanço no desenvolvimento da Ciência Política brasileira durante o período analisado; e a alta dificuldade com banco de dados, no alicerce empírico da Ciência Política brasileira, como um ponto negativo.

Assim como o trabalho de Santos (2008), outro trabalho que analisa e ressalta o desenvolvimento das linhas de pesquisas, na área dos estudos legislativos no Brasil nos últimos anos é o trabalho de Peres e Carvalho (2012), que se propõe a analisar a literatura destacando algumas lacunas encontradas nos limites das explicações das abordagens dominantes, ou seja, das abordagens distributivas. Ressalta-se que essas investiram no sistema eleitoral encarando-o como uma variável explicativa, deixando outras arenas institucionais em segundo plano.

Quanto às abordagens partidárias, estas teriam promovido certa falta de comunicação do poder Legislativo com as outras arenas institucionais. E dessa forma, o objetivo maior dos autores é discutir esses limites dos estudos Legislativos com a intenção de incluir outras arenas, sem pretenderem contestar os inegáveis resultados alcançados pela literatura. Com essa proposta, os autores expõem uma análise sobre o que desenvolveu a literatura sobre os Estudos Legislativos no Brasil a partir de meados da década de 1990.

Diante de um quadro adverso até meados de 1990, Peres e Carvalho (2012) destacam que a literatura desenvolveu duas linhas de discussão. Em uma delas apareciam severas críticas à escolha constitucional dos parlamentares brasileiros e em outra eram apresentadas propostas para uma reforma política que ainda está no atual debate da política brasileira, com propostas que contemplam alterações como: a forma de governo e o sistema eleitoral. Essa reforma busca substituir o Presidencialismo em vigor no país, pela forma de governo Parlamentarista. E no caso do sistema eleitoral, deveria incluir mecanismos que possibilitassem a redução do número de partidos e aumento do controle partidário. O debate, segundo os autores, opunha os adeptos de desenhos menos concentradores aos adeptos de desenhos mais concentradores do poder representativo, o que significa que há uma divisão entre trabalhos que defendem um maior poder dos líderes partidários e do Presidente. No entanto, para os analistas das novas democracias é preferível adotar modelos mais concentradores. Neste sentido, Peres e Carvalho (2012) chamam a atenção para o fato de que o modelo brasileiro é fragmentado, o que dificulta a governabilidade e favorece o paroquialismo como a estratégia política dominante.

Ao analisar o desenvolvimento do debate nos estudos legislativos, temas como disciplina parlamentar e a governabilidade deixaram de ser um ponto de controvérsia dos analistas. Em seu lugar, os autores destacam o crescimento do debate envolvendo o mecanismo pelo qual o Poder Executivo alcançaria a governabilidade, na sua relação com o Poder Legislativo. Debate esse, que se desenvolveu em dois eixos:

No primeiro, deu-se em torno da polarização continuidade-descontinuidade do modelo constitucional de 1988 em relação aos modelos constitucionais de 1945-1964 e do regime militar. No segundo eixo, o debate também agrupou os pesquisadores em dois blocos: de uma parte aqueles que advogam a preponderância de variáveis endógenas ao poder Legislativo em seus processos e em suas decisões – o que vincula às partidárias; de outra parte, aqueles que defendem a importância de variáveis exógenas ao poder legislativo, levando-as a considerar que a lógica distributivista, de alguma maneira e com graus variados, dependendo dos pesquisadores em questão, ainda prevaleceria na política brasileira (PERES e CARVALHO, 2012, p. 88).

Para Peres e Carvalho (2012) a literatura concorda que há o fortalecimento do Poder do Executivo em relação ao Poder do Legislativo no atual período democrático em comparação com a nossa primeira experiência democrática. De modo que, nos trabalhos analisados, o nosso sistema Presidencialista chega a ser comparado ao parlamentarismo.

Na análise dos trabalhos que compõem o segundo eixo, que são aqueles das explicações estritamente exógenas, são encontrados autores que, desde a abertura democrática, insistem que o sistema eleitoral adotado no Brasil incentiva o comportamento paroquialista do parlamentar e o comportamento clientelista do eleitor. Comportamentos esses, que contribuem para uma política de trocas pessoais em detrimento de políticas públicas de interesse nacional.

Já no caso das explicações endógenas, os trabalhos examinados pelos autores demonstram um investimento em um modelo explicativo onde as variáveis internas ao Poder Legislativo são privilegiadas. Destacando que as normas que regulam a distribuição de recursos parlamentares têm seu eixo, por força regimental, nos partidos políticos. Destaca-se nesse caso, o fato de que, ao contrário do que apresentou as análises obtidas nas explicações exógenas, a governabilidade apresentou-se elevada em virtude da disciplina partidária. Essa perspectiva analítica converge com os achados de Santos (2008), na qual ele analisa três grupos de trabalhos envolvendo as variáveis explicativas, endógenas e exógenas ao Poder Legislativo na qual o terceiro grupo é formado por trabalhos que combinam as variáveis endógenas e exógenas. Peres e Carvalho (2012) também analisam um grupo de trabalhos que denominam de terceira via explicativa onde, da mesma forma que Santos (2008), há uma combinação das variáveis explicativas endógenas e exógenas ao Poder Legislativo.

No quadro a seguir, apresentamos um resumo das variáveis mais importantes das duas abordagens – a exógena e a endógena – privilegiadas nas explicações distributivas e partidárias.

**Quadro 1. Variáveis exógenas e endógenas**

<b>Variáveis exógenas</b>	<b>Variáveis endógenas</b>
Forma de governo	Poderes Legislativos do presidente
Sistema de governo	Poder presidencial de elaborar o orçamento
Organização partidária	Controle do poder executivo sobre as políticas públicas
Arranjo federativo	Controle de cargos do executivo
Características culturais	Controle de cargos do legislativo
Características econômicas	Poder de agenda dos líderes partidários

Fonte: Peres e Carvalho (2012).

Dito isto, os autores mesmo reconhecendo as notáveis contribuições e inovações alcançadas pelos trabalhos analisados por eles, identificaram problemas importantes durante a investigação e análise dos mesmos. Em primeiro lugar, observam que as instituições exógenas

ao Poder Legislativo deixaram de ser relevantes aos adeptos das explicações partidárias; e depois, que, as variáveis partidárias organizacionais não são relevantes nas análises, para os adeptos das explicações distributivas. Segundo Peres e Carvalho (2012), a consequência disso é que os resultados apresentados pelos autores representantes desses dois modelos explicativos oscilaram entre três níveis de influência dos partidos sobre o comportamento parlamentar. As análises demonstraram que os autores que defendem o sistema eleitoral como variável que determina o comportamento parlamentar, defendem também a insignificância dos partidos nas decisões legislativas. Sendo assim, os que negam que o sistema eleitoral seja determinante sobre as decisões do parlamentar, passam a atribuir aos partidos maior relevância nas tomadas de decisão do Poder Legislativo. Os autores observam ainda que, tanto nos estudos exógenos quanto nos endógenos as abordagens dos partidos não são satisfatórias, ou seja, os partidos não são vistos como organizações estruturadas, mas como ação coletiva coordenada. Por fim, analisam que essas duas vertentes analíticas – partidária e distributiva – estão alinhadas sob uma mesma perspectiva. Nessa perspectiva, as relações competitivas entre o Executivo e o Legislativo e entre os deputados e os partidos, encontram suas resoluções de maneira harmônica e internamente, ou seja, Peres e Carvalho (2012, p. 91) comentam que “todos os conflitos são solucionados no próprio processo parlamentar, por meio de estratégias variadas, como a distribuição de políticas paroquialistas e de cargos”.

Tanto a análise de Santos (2008), quanto à de Peres e Carvalho (2012) destacam, entre outras coisas, o fato de os estudos legislativos brasileiros serem totalmente influenciados pelos Estudos Legislativos norte-americanos. Um pouco antes, mas também impulsionado pelo aumento significativo dos estudos que tratam do funcionamento do Legislativo, Santos (1998) também apresenta um ensaio bibliográfico. Só que dessa vez, com uma análise da literatura internacional a respeito do tema. Um de seus objetivos com esse trabalho é mostrar para os estudiosos do tema no Brasil, o que eles devem extrair de suas análises ao perscrutarem o funcionamento do Legislativo brasileiro. O autor observa que, as constantes propostas de reforma política que tramitam no Congresso Nacional, além de manter em alta o debate sobre o nosso sistema de representação político partidário, estimula o interesse dos analistas políticos.

Entendendo que o tema da organização interna é de grande relevância nos estudos legislativos, Santos (1998) aponta o sistema de comissões como elemento básico de organização do Poder Legislativo. Segundo ele, toda organização baseia-se em tarefas, e como a organização legislativa não é diferente, achou oportuno comentar o que a literatura

internacional vem abordando sobre o tema, buscando dessa forma adaptar os resultados obtidos para o estudo do Poder Legislativo no Brasil.

É interessante ressaltar que Santos (1998) ao analisar o desenvolvimento dos estudos sobre os parlamentos norte-americano e europeu, através dos clássicos da literatura, extrai de suas análises dicas literárias para os estudiosos iniciantes da área dos Estudos Legislativos. Nesse sentido, o autor esclarece que os estudos legislativos têm assumido que o grau de participação legislativa é função da estrutura organizacional do órgão, sendo a investigação do Poder Legislativo, uma tarefa central para teoria democrática contemporânea. Na conclusão de seu estudo, Santos (1998) destaca o que os livros examinados abordam e esclarecem para os estudiosos do tema em questão. Dessa forma, incentivando novos adeptos à área dos estudos legislativos.

Em resumo, os estudos legislativos são uma área de investigação que começa a retomar força na ciência política brasileira em um contexto de reflexão internacional extremamente rico. O convite está feito então para que continuemos a contribuir com estudos sobre o Brasil e em perspectiva comparada para o entendimento dessa instituição que se confunde a própria essência da moderna democracia (SANTOS, 1998, p. 41).

Referente à tríade do modelo norte americano – distributivo, partidário e informacional – segundo Figueiredo e Limongi (1999), existem duas diferenças entre o sistema brasileiro e o processo legislativo brasileiro. A primeira é que o sistema político brasileiro não tem o padrão descentralizado como no parlamento norte-americano, onde as comissões são elementos centrais. Em segundo lugar, o Executivo brasileiro conta com uma série de prerrogativas que o presidente norte-americano não conta. Os autores ressaltam ainda que nem o modelo distributivista, nem o modelo informacional seriam adequados para explicar a lógica decisória do congresso brasileiro.

Limongi (2010) chama a atenção para a difícil tarefa de definir os limites dos estudos legislativos com as demais áreas que estudam o sistema político brasileiro. Contudo, segundo ele, com a importação desta temática do estudo da política norte-americana, os estudos sobre o sistema político brasileiro passaram da análise da consolidação da democracia para o entendimento do funcionamento da ordem democrática. Para o autor, embora essa distinção seja pequena, é de grande importância.

Logo, mesmo sendo o Congresso norte-americano a fonte da literatura mais volumosa sobre os estudos legislativos, Limongi (2010) entende que a definição é mais ampla que sua

fonte inspiradora, assinalando o abandono dos estudos que buscavam medir a consolidação da democracia brasileira em seus primórdios e buscando investigar, a partir de um estudo comparado, o funcionamento da democracia no Brasil. Para chegar a esta constatação, o autor faz um apanhado das publicações relacionadas ao tema, analisando os principais trabalhos ao apresentar um sumário das principais contribuições. Ele destaca que a maior parte destes estudos foi apresentada, originalmente, no GT Elites Políticas da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Limongi (2010, p. 5) considera esses trabalhos como “o núcleo fundador da contribuição da área ao debate acadêmico nacional”.

Em um segundo momento, o autor destaca os principais debates abordados nesses trabalhos, dando ênfase a dois temas que, segundo ele, funcionam como uma forma de ilustrar os desenvolvimentos e os diálogos internos na área. Ele começa discutindo o recurso da edição das Medidas Provisórias (MPs), usado pelo Presidente e, em seguida, trata da base de sustentação do Presidente e de sua atuação em relação ao comportamento dos parlamentares. Sempre dando ênfase ao modo com os quais os estudos analisados tratam essas temáticas e analisam essa relação entre os poderes.

É importante lembrar que para Limongi (2010) não há uma definição consciente da constituição de um programa que associe os estudos legislativos como área. Segundo ele, isso só foi sendo definido através de estudos que, em sua maioria, foram apresentados no supracitado grupo de trabalho da ANPOCS. Após fazer essa observação, o autor analisa alguns estudos que, no seu entendimento, foram as principais contribuições para a área dos estudos legislativos no Brasil. O autor usa como ponto de partida para sua análise, dois trabalhos de Figueiredo e Limongi. Ambos os textos, foram publicados em 1995.

No primeiro trabalho, o autor chama atenção para o fato de os autores demonstrarem que a maioria dos projetos de iniciativa do executivo, tem um respaldo positivo no legislativo, ou seja, a maioria alcançava sucesso. Demonstrando com isso que o Congresso oferece um tratamento diferenciado às proposições do Executivo, o que, segundo os autores, indica cooperação entre Executivo e Legislativo, demonstrando que alterações promovidas com o intuito de reforçar o poder do presidente no regime militar, foram asseguradas no regime democrático que se consolidava.

No segundo texto, Limongi (2010) observa que, os autores chegaram à conclusão de que os políticos na Câmara dos Deputados se mostram coesos às orientações de seus líderes. Limongi (2010, p. 6) comenta que “em mais de 90% das votações, pelo menos 80% dos

deputados votavam com a maioria do seu partido.”. Essa disciplina partidária é explicada pela quantidade de recursos controlada pelos líderes partidários e, por isso, há uma relação entre o sucesso legislativo do Executivo e a disciplina partidária. Em outras palavras, o sucesso do presidente na arena legislativa está vinculado à distribuição de cargos. No entanto, esse sucesso e certa dominância do Executivo sobre o Legislativo, só são possíveis se o presidente contar com o apoio do Congresso. Isso poderia contestar a ideia de que a relação entre Executivo e Legislativo é, antes de tudo, uma relação conflitante.

O controle presidencial sobre a agenda legislativa está na raiz do funcionamento da base de apoio ao governo. E esse apoio, vale frisar, pode ser construído em bases partidárias, implicando que não há incompatibilidade de fundo entre o presidencialismo e a organização de coalizões partidárias. (...) As bases institucionais que definem as relações entre o Executivo e o Legislativo são estabelecidas pela Constituição de 1998. O presidente é o principal legislador do país porque a constituição lhe assegura esse papel, conferindo-lhe a prerrogativa exclusiva para iniciar as leis mais importantes, como as relativas a orçamento, taxaçoão e composiçoão do serviço público (LIMONGI, 2010, p. 7).

No entanto, Limongi ressalta (2010) que essa preponderância legislativa do Executivo em relação aqueles para quem essa função é delegada não implica, necessariamente, em fraqueza do Poder Legislativo e também não pode ser vista dessa forma, pois é a forma como o Congresso é organizado que facilita a coordenação da ação da maioria. Os elementos estruturadores do processo decisório no Poder Legislativo são os partidos políticos. São a partir da contabilização e da coleta das assinaturas de seus líderes, que são encaminhadas e definidas as pautas. Levando em consideração que os líderes votam por suas bancadas, Limongi (2010) chama a atenção para o fato de que por mais fracos que os partidos se apresentem na arena eleitoral, na arena legislativa os regimentos internos das casas garantem que os pequenos se apresentem de maneira decisiva. Dessa forma, mesmo o presidente aparecendo como o maior legislador, na maioria dos estudos analisados, ele não subjuga o Congresso.

Portanto, tendo analisado alguns estudos da área de estudos legislativos e, resumido os principais argumentos, o autor conclui que estes trabalhos contribuiram para a revisão da forma tradicional de equacionar as relações entre Executivo e Legislativo. O autor ainda ressalta que o modo como se organiza o poder legislativo no Brasil, é diferente do padrão americano. Também afirma que estes estudos se consolidaram em debate com a literatura sobre a consolidação da democracia, ao mesmo tempo em que ofereceram um caminho para o

estudo do funcionamento da democracia brasileira. A revisão apresentada por Limongi (2010) na área dos estudos legislativos no Brasil, demonstra pela sua densidade o quanto o campo e as possibilidades de estudo são grandes. Segundo o autor, existem campos explorados de maneira escassa, enquanto outros ainda são virgens. Porém, se faz necessária a elaboração de uma agenda positiva e própria de pesquisa.

No próximo capítulo, iremos apresentar, de forma resumida, uma sequência dos estudos legislativos apresentados, discutidos e analisados por Lemos (2001), Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003). Essas análises apresentam o conteúdo das proposições da produção legislativa brasileira que nortearam suas pesquisas. Com elas, buscamos expor como cada autor classifica essas proposições, de acordo com o tema de cada uma e de seus beneficiários. Em seguida, apresentamos os benefícios e beneficiados dessas proposições, buscando a seguinte questão: qual seria a motivação dos parlamentares ao legislarem em benefício de determinados grupos ou setores?

### 3. CLASSIFICANDO A PRODUÇÃO LEGISLATIVA

O estudo da produção legislativa no Brasil é uma das áreas de pesquisas mais privilegiadas pela Ciência Política brasileira. Por esse motivo, os estudos sobre a produção legislativa dos parlamentares brasileiros se tornam mais diversificados, dinâmicos e se aperfeiçoam a cada produção.

No entanto, estudos na subárea do legislativo subnacional deixam muito a desejar. Castro, Anastasia e Nunes (2009) examinam os determinantes do comportamento político legislativo dos legisladores de doze Assembleias Legislativas do Brasil, fazendo uma observação sobre o fato de que os conteúdos produzidos sobre os legislativos estaduais estão apenas no seu início, ou seja, a grande maioria dos trabalhos publicados neste campo de estudo está voltada para os legisladores em nível nacional. Nesse trabalho, os autores conseguiram a classificação dos Estados da Federação estudados com relação ao grau de competição tanto na arena legislativa como na arena eleitoral. Assinalam ainda, que há uma maior probabilidade de comportamentos particularistas dos parlamentares filiados a partidos que se posicionam mais à direita.

Por sua vez, Lemos (2001) analisa as proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional brasileiro no período de 1988 a 1994, ressaltando que serão avaliadas apenas as proposições nas áreas de *saúde* e *educação* e que as emendas ao orçamento não serão contempladas. Porém, serão consideradas todas as proposições apresentadas do período e não só as aprovadas. Em um primeiro momento, serão analisadas as proposições apresentadas e, em outro momento, só as aprovadas.

A partir da utilização dos pressupostos da teoria da escolha racional na vertente distributiva, a autora passa a analisar se os benefícios, advindos de cada proposição, são agregados ou difusos em relação ao seu autor, ou seja, ao propor suas matérias relacionadas a determinados temas, a quem ou a qual setor ou indivíduo o parlamentar pode beneficiar.

A hipótese apresentada é a de que os parlamentares devem concentrar seus esforços em beneficiar, através de suas propostas e pelo fato de serem atores racionais, suas bases eleitorais. Ou seja, através do voto buscam beneficiar aqueles que têm o poder fazer com que eles continuem no parlamento. Além dessa primeira hipótese, o texto apresenta mais duas que auxiliam e fortificam a anterior. Na primeira das hipóteses subsidiárias, a autora verifica se a apresentação de propostas concentradoras independe de qual partido o proponente é filiado. Já

na segunda, é verificado se as propostas concentradoras são dependentes da região de onde provém o proponente.

É importante destacar que todas essas análises serão executadas a partir de um banco de dados montado com 817 propostas legislativas nas áreas de educação e saúde, apresentadas no Congresso brasileiro entre 1988 e 1994. A autora justifica que sua escolha pelo Congresso Nacional, se deu por seu importante papel como formulador de políticas públicas e por sua representação democrática.

Entre outras coisas, Lemos (2001) chama a atenção para o fato de o comportamento parlamentar, buscar, dentro de certos limites e usando meios para atingir suas metas, a maximização de *status*, poder, dinheiro ou ideologia através de reeleição. Por esse motivo, as propostas apresentadas pelos parlamentares devem ser concentradoras de benefícios. No entanto, os resultados alcançados pela autora mostraram que as propostas apresentadas, em sua maioria, foram de benefícios difusos para toda sociedade<sup>1</sup>.

Ainda segundo Lemos (2001), a preferência por propostas que apresentassem benefícios para toda sociedade, poderia construir uma imagem positiva eleitoralmente para o parlamentar. Porém, na relação entre o Executivo e o Legislativo fica clara a existência de certa abdicação do segundo em sua função de legislar, visto que seu empenho em aprovar suas próprias propostas é muito baixo. Isso, entre outras coisas, se deve às prerrogativas adquiridas pelo Presidente da República em legislar sobre várias matérias. Os dados analisados por Lemos (2001) mostram que, ao contrário da hipótese principal apresentada por ela, as proposições apresentadas pelos parlamentares brasileiros no período pesquisado são de características difusas e regulatórias. Dessa forma, as atividades de transferência e concentração de recursos utilizados pelos parlamentares para manutenção de suas bases eleitorais, devem estar ligadas a outras arenas que não seja a propositiva.

Amorim Neto e Santos (2003) apresentam uma comparação a partir da literatura existente entre o modelo ineficiente e o modelo eficiente, com base no comportamento dos parlamentares. Para os autores o modelo do segredo ineficiente tem como características um Executivo com grande poder de legislar e lideranças partidárias que não lideram os demais, sendo o segredo eficiente o oposto.

Os autores ainda pretendem contribuir para o conhecimento acumulado sobre política parlamentar na América Latina, em particular, no Brasil. Neste sentido, no modelo eficiente,

---

<sup>1</sup> As leis não farão referência direta a indivíduos, empresas, grupos ou localidades – ou, quando o fizerem, terão em vista atenuar condições adversas econômicas ou naturais – concedendo assim benefícios difusos. Para isso, sugiro leitura de Lemos (2001).

os parlamentares demonstram alta disciplina partidária. Já no modelo ineficiente implica numa divisão do trabalho legislativo, onde os congressistas apresentam projetos de lei de baixo custo capazes de beneficiar sua região, enquanto o Executivo se encarrega de apresentar os grandes projetos de nível nacional, sendo as chances de sucesso dos projetos dos parlamentares bem menores. Ao contrário do modelo eficiente, no modelo ineficiente os parlamentares não deixam claro para seus eleitores em que áreas irão atuar em relação às políticas públicas.

Segundo Amorim Neto e Santos (2003), para entender a lógica do Modelo do Segredo Ineficiente, é necessário perscrutar as fundações de sua estrutura constitucional, pois, o modelo, parte do pressuposto, de que os partidos políticos nacionais são dominados por lideranças locais que controlam uma assembleia constituinte. Pois o MSI, na visão dos autores, decorre da interação entre um Executivo com fortes poderes legislativos e uma liderança partidária sem força para exercer liderança sobre seus liderados.

No que se referem ao Brasil, os poderes legislativos concedidos ao chefe do Executivo pela Constituição de 1988 e o fraco controle de liderança dos líderes partidários, fazem com o país seja um dos grandes exemplos do Modelo do Segredo Ineficiente. Dessa forma, na opinião dos autores, o primeiro exemplo causador do MSI é empiricamente robusto (corresponde à extensão dos poderes do presidente como a iniciativa exclusiva de leis, à emissão de decreto com força de lei, além do requerimento de urgência nos projetos encaminhados ao legislativo e o poder de veto). No entanto, o segundo exemplo de sustentação da causa do MSI, que é a capacidade de liderança dos líderes partidários sobre seus liderados se apresenta de modo contraditório na análise apresentada por Amorim Neto e Santos (2003).

O segundo pilar – o controle dos líderes sobre seus liderados – tem sido objeto de acalorado debate acadêmico. Examinado dados sobre votos individuais dos deputados, Ames (2001) conclui que os partidos brasileiros são realmente pouco disciplinados e que seus membros somente cooperam com o chefe do executivo quando devidamente recompensados com dotações orçamentárias para suas clientelas. Utilizando índices agregados de comportamento partidário (o índice de Rice), Mainwaring (1999) considera os partidos brasileiros, na melhor das hipóteses, como moderadamente disciplinados, e por isso somente oferecem ao governo um apoio instável. Baseando-se nos mesmos índices, Figueiredo e Limongi (1999;2000; ver, também, Limongi e Figueiredo,1995) afirmam que os partidos brasileiros têm comportamento em plenário altamente previsível, e a principal consequência disso é que as maiorias tendem a se formar mediante acordos de coalizão entre o presidente e os líderes de partidos, e não entre o presidente e cada congressista em particular. Por tanto, o segundo pilar do

segredo ineficiente manifesta-se empiricamente contraditório (AMORIM E SANTOS, 2003, p. 664).

Os dados que foram analisados pelos autores incluem 269 projetos de lei apresentados pelos deputados e transformados em lei entre 1985 e 1999. Também são apresentados os projetos propostos em 1995, onde os autores examinam quem propôs o quê e quais são as características dos parlamentares cujas propostas obtiveram êxito. Assim como Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2003) concluíram que a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros tem abrangência nacional, ou seja, traz benefícios difusos. No entanto, mesmo que a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros não tenha em vista os problemas paroquiais, ela não contradiz o modelo. Porém, a grande deficiência do MSI é ser incapaz de modelar o papel dos partidos e da oposição.

Buscando desvendar para quem legislam os deputados brasileiros e qual o conteúdo das leis aprovadas pelo Congresso Nacional, apresentaremos também o argumento de Ricci (2003) que diferentemente do que foi apresentado por Amorim Neto e Santos (2003), leva em conta os determinantes da arena eleitoral e os da arena parlamentar. Segundo ele, o fato de a maioria dos estudos legislativos brasileiros abordarem a qualidade da produção legislativa a partir da arena eleitoral, está referenciado nos estudos sobre o Congresso norte-americano, no qual está explícito de forma dominante que a reeleição é o primeiro objetivo do parlamentar. De acordo com essa abordagem, as análises mostram que a prática legislativa dos deputados brasileiros tende a beneficiar seus redutos eleitorais demonstrando, dessa forma, o pouco envolvimento do partido nas formulações de políticas no processo legislativo. No entanto, Ricci (2003) chama atenção para o fato de que vários estudos sobre comportamento legislativo nos anos 1990 começam a resgatar o papel dos partidos, o papel das lideranças e as regras decisórias internas do Congresso como variáveis no processo decisório. Isso significa os incentivos da arena parlamentar *versus* a arena eleitoral, destacando em sua abordagem estudos que mostram que a produção legislativa no Congresso brasileiro, não é caracterizada pelo domínio dos temas paroquiais, procurando demonstrar na sua análise que:

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

preciso levar em conta os fatores internos, inerentes à dinâmica do processo decisório (RICCI, 2003, p. 701).

Depois de justificar os objetivos de seu trabalho, Ricci (2003) inicia suas análises apresentado três hipóteses, acerca do comportamento legislativo dos parlamentares brasileiros, levando em consideração o sistema eleitoral brasileiro. A primeira hipótese está relacionada ao sistema de lista aberta onde, segundo ele, esse sistema levaria os políticos a desenvolverem suas ações com esforços voltados a satisfazer os interesses dos seus locais de origem. Na segunda hipótese, ele sustenta a ideia que a magnitude distrital é o fator determinante do comportamento legislativo do político. Já na terceira hipótese, visa diferenciar o comportamento legislativo de deputados federais e senadores, novamente levando em consideração o sistema eleitoral. Depois de classificar os diversos Projetos de Leis, baseando essa classificação nos critérios da generalidade, dos efeitos e do impacto territorial, a pesquisa passa a testar as hipóteses referentes à arena eleitoral. Primeiro, ele investiga se a produção legislativa do Congresso Nacional teria ou não o domínio dos interesses dos deputados em atuar em questões paroquiais. Neste ponto, assim como em Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2003), Ricci (2003) também chegou à conclusão de que os interesses dos parlamentares estão voltados muito mais para questões gerais, ou seja, as evidências mostraram que o legislador está mais envolvido em questões de impacto amplo. Examinado o conjunto da produção legislativa aprovada e transformada em norma jurídica, Ricci (2003) indica que é um equívoco pensar que a produção legislativa do Congresso esteja relacionada com tendências paroquiais, ficando claro nas análises dos dados, que os parlamentares agem no intuito de produzir normas de impacto geral.

A questão imediata a ser respondida, segundo o autor, é a maneira com a qual deveríamos interpretar esses resultados.

#### 4. METODOLOGIA

Essa seção apresenta os principais procedimentos metodológicos desse trabalho e suas respectivas justificativas em relação à escolha da amostra e técnicas. Para assegurar uma melhor compreensão, replicação dos resultados e transparência, descrevemos abaixo o resumo do nosso desenho de pesquisa.

**Quadro 2 – Desenho de pesquisa**

<b>Questão de Pesquisa</b>	Que tipo de Lei Ordinária produzem os deputados estaduais no Brasil?
<b>Objetivo Geral</b>	Classificar o tipo de política nos Estados que constituem a nossa amostra.
<b>Técnica Estatística</b>	Estatística descritiva
<b>Recorte Temporal</b>	2007-2010
<b>Fonte de dados</b>	Projeto de Pesquisa: <i>Instituições políticas, processo legislativo e democracia: estudo comparativo das relações Executivo/Legislativo, do processo decisório e da produção legislativa nos estados (pós Constituição de 1988)</i> . Coord.: Fabrício Tomio.

Fonte: elaboração do autor (2017).

O primeiro passo do desenvolvimento da pesquisa foi a definição da amostra para as Unidades da Federação que deverão ser consideradas na análise da produção de Projetos de Lei e sua respectiva classificação. As escolhas dos Estados de Sergipe, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, foram feitas por meio de dois critérios básicos: (1) a disponibilidade de dados mais recentes na base e (2) a apresentação uma análise com três diferentes tamanhos de casas legislativas.

A base de dados conta com informações sobre a produção legislativa para os anos de 1999 a 2010 e um total de dezesseis estados. No entanto, apenas, oito desses Estados apresentam dados para toda a série de 12 anos.

Nossa estratégia foi escolher para amostra, Unidades Federativas com dados mais recentes, nesse caso, temos dez Estados cujos dados correspondem a 2007-2010. A segunda opção foi variar em tamanho da casa legislativa. Consideramos aqui a quantidade de cadeiras que varia de 24 (menor) e 94 (maior). O método de escolha aleatória simples entre os estados do Amapá, Mato Grosso do Sul e Sergipe, apresentou Sergipe como escolha. Quanto à escolha do maior estado, São Paulo seria a opção óbvia, mas a análise preliminar dos

resultados indicou que havia inconsistência na classificação dos Projetos de Lei Ordinária, nos deixando com a opção Minas Gerais como representante do maior. Em seguida, consideramos como casas legislativas de médio porte os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e Paraíba. O resultado da aleatoriedade escolheu o Estado do Rio Grande do Sul. A tabela abaixo descreve a produção legislativa presente na base de dados, por ano e unidade federativa.

**Tabela 1 – Produção Legislativa por ano e Unidade da Federação**

Legislatura /Ano	AL	AM	AP	CE	ES	MG	MS	PB	PE	PR	RJ	RN	RS	SC	SE	SP	Total
<b>1999-2002</b>		726	449	821	2427	2474			1123	2581	3443		1175	2036		3426	20681
<b>Média</b>		30,25	18,71	17,85	80,90	32,13			22,92	47,80	49,19		21,36	50,90		36,45	29,63
1999		151	192	284	513	771			259	655	1252		304	477		1071	5929
2000		131	40	181	726	553			223	439	730		276	469		707	4475
2001		190	134	180	755	576			378	712	854		310	596		897	5582
2002		254	83	176	433	574			263	775	607		285	494		751	4695
<b>2003-2006</b>	624	726	448	1102	1592	3697		1346	1180	2612	3768	825	1587	1868	1593	3864	26832
	23,11	30,25	18,67	23,96	53,07	48,01		37,39	24,08	48,37	53,83	34,38	28,85	46,70	66,38	41,11	38,44
2003	135	171	139	337	467	1320		423	395	749	1179	249	392	512	630	1326	8424
2004	156	142	87	238	327	662		283	274	488	1029	202	327	473	340	803	5831
2005	188	223	121	271	437	862		349	293	785	856	231	341	529	295	976	6757
2006	145	190	101	256	361	853		291	218	590	704	143	527	354	328	759	5820
<b>2007-2010</b>			711		2126	5033	935	1966		2644			1501	2113	1223	4743	22995
<b>Média</b>			29,63		70,87	65,36	38,96	54,61		48,96			27,29	52,83	50,96	50,46	32,94
2007			199		658	1958	218	607		852			454	669	297	1511	7423
2008			141		508	962	226	495		547			318	403	245	838	4683
2009			237		678	1164	274	467		725			388	629	372	1540	6474
2010			134		282	949	217	397		520			341	412	309	854	4415
<b>Total</b>	624	1452	1608	1923	6145	11204	935	3312	2303	7837	7211	825	4263	6017	2816	12033	70508
<b>Cadeiras</b>	27	24	24	46	30	77	24	36	49	54	70	24	55	40	24	94	698

Fonte: Paranhos (2014).

Definida e justificada a amostra que compõe a análise dessa pesquisa, nossa estratégia agora é apresentar a lógica da classificação dos Projetos de Lei Ordinária. O nosso próximo passo é conceituar a produção legislativa a fim de poder operacionalizá-la. O quadro abaixo apresenta essa classificação levando em consideração três dimensões de análises dos projetos de lei: abrangência, benefício e impacto.

**Quadro 3 – Classificação do tipo de política**

<b>POLÍTICA</b>	<b>ABRANGÊNCIA</b>	<b>BENEFÍCIO</b>	<b>IMPACTO</b>
<i>Paroquial</i>	Setorial	Transferência	Concentrado
	Local	Transferência	Concentrado
	Local	Regulação	Concentrado
	Individual	Transferência	Concentrado
<i>Intermediária</i>	Regional	Transferência	Concentrado
	Regional	Transferência	Difuso
	Regional	Regulação	Concentrado
	Setorial	Transferência	Difuso
	Setorial	Regulação	Difuso
	Setorial	Regulação	Concentrado
	Local	Regulação	Difuso
<i>Ampliada</i>	Local	Transferência	Difuso
	Regional	Regulação	Difuso
	Estadual	Transferência	Difuso
	Estadual	Transferência	Concentrado
	Estadual	Regulação	Concentrado
	Estadual	Regulação	Difuso

Fonte: Elaboração do autor (2017).

Tecnicamente, as classificações dentro de cada dimensão não assumem scores, ou seja, valores que possam ser operacionalizados a fim de construir a classificação da política. A estratégia assumiu que a configuração dentro das dimensões é que determina o tipo de política. É importante ressaltar que, sendo nossa análise no campo do legislativo subnacional, a lógica da classificação dos projetos que utilizamos é extraída de trabalhos que se ocuparam com estudos sobre o comportamento na Câmara dos Deputados.

Buscando compreender a lógica das propostas dos parlamentares, Lemos (2001) apresentou hipóteses acreditando que os legisladores apresentariam propostas concentradoras de benefícios (paroquiais ou locais) em contraposição as propostas que abrangeriam toda a sociedade (ampla). No entanto, os dados mostraram que, mesmo os parlamentares apresentando propostas do tipo paroquial, a preferência é pelas propostas amplas e difusoras de benefícios. Lemos (2001) lembra que isso pode estar ligado ao fato da dificuldade de se aprovar uma lei que beneficie a região ou grupo daquele parlamentar, ou pelo fato dele querer apresentar uma boa imagem perante a sociedade em geral, o que seria, no campo eleitoral, muito favorável. Os dados na área de Educação e Saúde, no período de 1988-1994, analisados pela autora, indicam que o Congresso Nacional atua, predominantemente, no sentido de difundir benefícios ao invés de concentrá-los. Trazendo para o contexto deste trabalho, é como dizer que os projetos de lei com políticas amplas são superiores, em quantidade, aos projetos de lei ordinária com políticas paroquiais.

Neste mesmo sentido, Amorim Neto e Santos (2003) mostram que a maior parte dos projetos aprovados pelos deputados federais brasileiros tem abrangência nacional, ou seja, segundo a nossa classificação, são políticas do tipo amplas, leis que visam os cidadãos em geral e não áreas ou grupos específicos. Para os autores, o paroquialismo dos deputados não aparece na produção legislativa nacional. Segundo Amorim Neto e Santos (2003), os deputados são impedidos de propor leis com benefícios em nível local de agregação devido à existência de barreiras constitucionais. Ressaltam ainda que a incapacidade dos políticos brasileiros em aprovar leis paroquiais se deve ao fato de que, no desenho institucional brasileiro, a prerrogativa de propor políticas econômicas é do Poder Executivo. Quanto à classificação das leis, Amorim Neto e Santos (2003) apresentam uma classificação em cinco categorias: individual, local, regional, setorial e nacional. Baseado nessa classificação, os autores destacam que 2/3 da produção legislativa dos deputados são de impacto nacional, ficando 1/3 dividida entre as demais categorias.

Lemos (2001), por sua vez, considera duas dimensões: a forma e o escopo. A primeira diz respeito à maneira de como um projeto de lei concede o benefício, isto é, apresenta-se como de regulação ou de transferência, já na segunda categoria, as leis são consideradas de benefícios concentrados ou difusos. Com relação ao escopo, nas propostas legislativas analisadas pela autora, 59,61% foram com benefícios difusos, em oposição a 41,39% de propostas concentradoras de benefícios.

Nessa mesma linha de investigação, buscando verificar os tipos de leis que são produzidas no Congresso brasileiro, Ricci (2003) também apresenta argumento semelhante. Segundo ele, é um espinhoso problema o da classificação das leis. Seus esforços foram concentrados na busca de encontrar uma classificação que, permitisse diferenciar os diversos tipos de projetos, chegando a três critérios para qualificar o caráter de uma lei: generalidade, efeitos e impacto territorial. Ele considera o terceiro critério o mais importante em sua análise, porque a partir da avaliação desse critério é provável analisar possíveis práticas paroquiais dos parlamentares. As três hipóteses apresentados por Ricci (2003) estão em conformidade com o tema do nosso trabalho, quando diz respeito a entender que tipo de política revelam os projetos apresentados pelos deputados.

Com a primeira hipótese, Ricci (2003) diz que a produção legislativa do Congresso é voltada para beneficiar o reduto eleitoral do parlamentar. A segunda hipótese aposta que os benefícios advindos das leis propostas pelos parlamentares trazem benefícios difusos. Há ainda uma terceira hipótese, onde seria possível afirmar que os senadores estão menos

envolvidos em projetos paroquiais que os deputados, ou seja, os senadores estão mais envolvidos com políticas que trazem benefícios difusos, que denominamos aqui como projeto de lei que trazem benefícios políticos do tipo amplo.

Nas conclusões de Ricci (2003) os dados mostraram que é enganoso pensar que a produção legislativa esteja relacionada a tendências paroquiais, ficando claro que, a produção legislativa, em sua maioria, é de impacto mais geral. Porém, a ideia inicial sustentada pela segunda hipótese, onde o político tem mais incentivos para investir em políticas distributivas com benefícios difusos, do que em políticas paroquias com benefícios concentrados, foi o que prevaleceu. O autor ressalta ainda que, dessa forma, a literatura se equivoca quando trata da predominância de atividade paroquial no Congresso brasileiro.

## 5. RESULTADOS E ANÁLISES

Essa seção descreve os resultados e oferece uma análise referente aos projetos de lei submetidos nas assembleias legislativas dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Sergipe. Estrategicamente, as análises serão feitas sempre considerando os três Estados, afim de garantir o viés comparativo. A seguir, apresentamos a quantidade de projetos de lei submetidos nos quatro anos analisados e considerando os Estados da nossa amostra.

**Tabela 2 – Frequência de Projeto de Lei por Assembleia Legislativa**

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem cumulativa
Válido	MG	378	63,96	63,96
	RS	117	19,80	83,76
	SE	96	16,24	100,00
	Total	591	100,00	100,00

Fonte: elaboração do autor (2017).

Considerando nossa amostra, o Estado de Minas Gerais é responsável por 63,96% dos projetos de lei submetidos entre os anos de 2007 a 2010. Parlamentares do Rio Grande do Sul submeteram 117 projetos de lei no mesmo período, correspondendo a 19,80% e a Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe foi responsável por 16,24% dos projetos de lei da nossa amostra. O que se percebe é que a assembleia com maior quantidade de cadeiras apresentou um maior número de projetos de lei. No entanto, essa não é uma proporção que deva ser seguida teoricamente. Estados com maior número de cadeiras na sua Assembleia Legislativa não implica em dizer que ele possua um maior número de demandas sociais que um estado de menor população. Imagine o Piauí, com reconhecidos indicadores sociais indesejados se comparado ao Paraná. Piauí possui trinta deputados estaduais enquanto o Paraná possui cinquenta e quatro.

A tabela a seguir descreve os projetos de lei submetidos por ano da legislatura e suas respectivas Unidades da Federação.

**Tabela 3 – Frequência dos Projetos Lei por ano de submissão**

Ano da Submissão	Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem cumulativa
2007 Válido	MG	147	71,71	71,71
	RS	35	17,07	88,78
	SE	23	11,22	100,00
	Total	205	100,00	100,00
2008 Válido	MG	72	61,54	61,54
	RS	25	21,37	82,91
	SE	20	17,09	100,00
	Total	117	100,00	100,00
2009 Válido	MG	87	59,59	59,59
	RS	30	20,55	80,14
	SE	29	19,86	100,00
	Total	146	100,00	100,00
2010 Válido	MG	72	58,54	58,54
	RS	27	21,95	80,49
	SE	24	19,51	100,00
	Total	123	100,00	100,00

Fonte: elaboração do autor (2017).

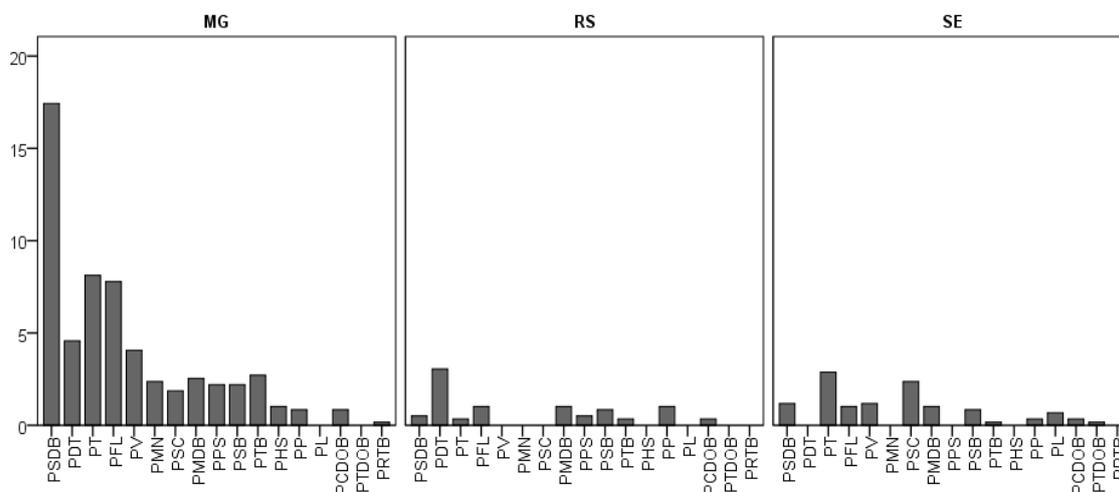
Ao apresentarmos os dados na tabela 3, nossa amostra considerou os projetos de lei em cada Assembleia Legislativa no período integral que corresponde à legislatura dos anos de 2007-2010. Nesse sentido, nossa amostra revela que a Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais continua liderando – em comparação com os outros dois estados da amostra – a apresentação de projeto de lei com um percentual ainda mais elevado no primeiro ano da legislatura: 71,71% do total de 205 projetos de lei apresentados pelas três Assembleias Legislativas da amostra.

Também observamos na amostra, que no primeiro ano da legislatura foi apresentado o maior número de projetos de lei. Ainda nesse sentido, é visível a diminuição da frequência dos projetos de lei nos anos de 2008 e 2010 quando comparado aos anos anteriores. Minas Gerais, por exemplo, tem uma queda de mais de 50% na frequência de projetos de lei em 2008, em comparação com 2007. No ano de 2010, os três estados da amostra apresentam uma redução no número de projetos de lei apresentados, o que significa uma média de 10% em relação ao ano anterior. No terceiro ano da legislatura (2009), observou-se que a frequência de projetos de lei apresentados nas Assembleias Legislativas do Rio Grande do Sul (30) e de Sergipe (29), é muito próxima. Isso significa que o número de cadeiras ocupadas em cada Casa Legislativa não é obrigatoriamente proporcional ao número de projetos de lei apresentados.

Segundo a tabela 3, e levando em consideração toda a amostra, o Rio Grande do Sul, que comporta em sua Assembleia Legislativa 55 parlamentares, apresentou uma frequência de 20,55% de projetos de lei no ano de 2009. Neste mesmo período, a Assembleia Legislativa de Sergipe, com um número de 24 parlamentares, tem uma frequência de 29 projetos de lei, ou seja, 19,86% do total, ficando claro que o tamanho das Assembleias Legislativas estaduais não é proporcional ao número de proposições legislativas apresentadas. No último ano da legislatura, por exemplo, a diferença da frequência entre, RS e SE, é de aproximadamente 1%.

No gráfico 1, apresentaremos o desenho partidário representativo, nas Assembleias Legislativas de cada estado de nossa amostra. O corpo legislativo da ALMG é composto por 77 deputados estaduais; na ALRS são 55 deputados estaduais; já a ALSE comporta o número mínimo de cadeiras em nossa amostra, ou seja, o de 24 deputados. Como as demais unidades da Federação, em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Sergipe, as eleições são regidas pelo sistema proporcional de lista aberta, sendo permitida a coligação entre partidos.

**Gráfico 1 – Presença partidária nas Assembleias Legislativas**



Fonte: elaboração do autor (2017).

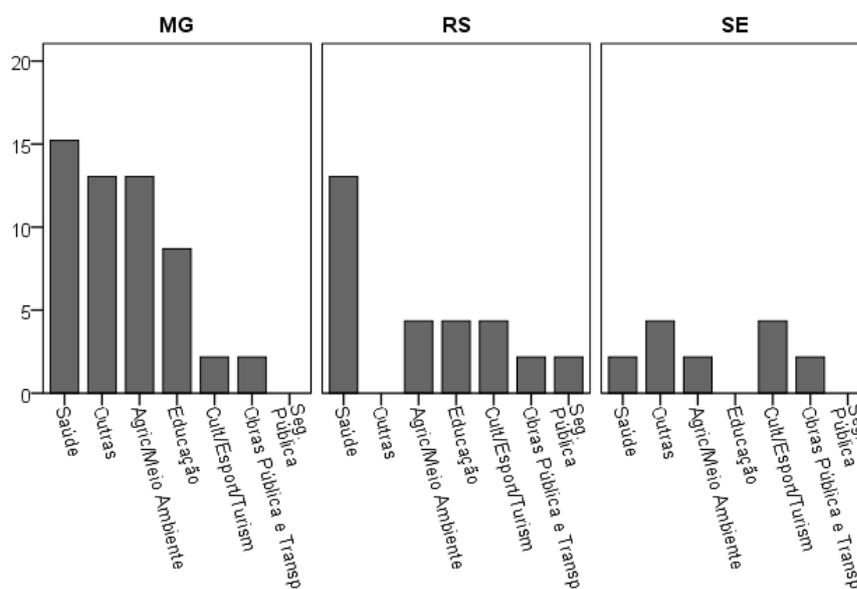
Quanto à composição das bancadas em cada Casa Legislativa de nossa amostra, é destaque o grande número de parlamentares do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) na ALMG, ocupa 16 cadeiras do total de 77. Essa diferença pode ser atribuída ao fato do governador eleito ser também do PSDB. No entanto, esse argumento, por si só, não pode ser considerado, já que o Estado do Rio Grande do Sul, também elegeu um governante do PSDB, para o mesmo período e conseguiu eleger, apenas, 05 parlamentares de um total de 55. O mesmo vale para o estado de Sergipe que, elegendando um governador do Partido dos

Trabalhadores (PT), só conseguiu eleger 04 parlamentares de um total de 24 cadeiras disputadas. Diante disto, o que pode explicar essa vantagem do PSDB, frente aos demais partidos, é o fato de que, no período analisado em nossa amostra, o PSDB em Minas Gerais está sendo reeleito, enquanto que, tanto o PT em Sergipe, quanto o próprio PSDB no Rio Grande do Sul foram eleitos pela primeira vez.

Como é possível observar, há um grande número de partidos com representantes nas Assembleias Legislativas analisadas em nossa amostra. No entanto, os grandes vencedores na legislatura de 2007-2010, por votação expressiva são: PMDB, PSDB, PT, PFL. A exceção aqui observada está na ALSE, onde o Partido Social Cristão (PSC) ocupou 06 cadeiras do total de 24 possíveis, elegendo assim, 25% dos deputados estaduais e consequentemente a maior bancada da ALSE.

O gráfico 2 descreve as proposições legislativas, distribuídas por áreas, no período que compõe a amostra.

**Gráfico 2 – Projetos de Leis apresentadas por áreas**



Fonte: elaboração do autor (2017).

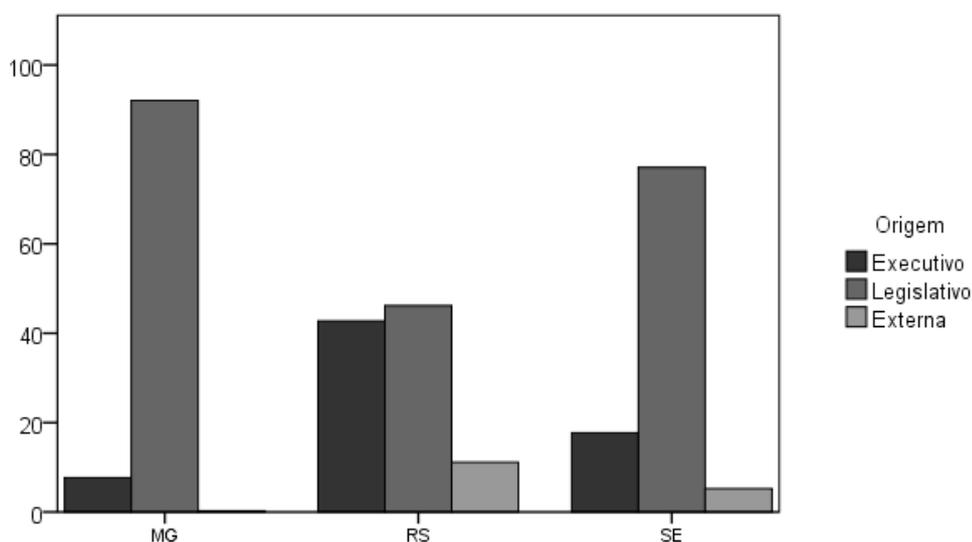
Observa-se a prevalência das proposições legislativas na área de Saúde nos três estados de nossa amostra. É notável, também, a baixa frequência na apresentação de projetos de lei, referentes à Segurança Pública nos estados de Minas Gerais e Sergipe. Ainda mais relevante e notável, neste gráfico, é o fato de, no período que compõe a nossa amostra, ter sido apresentado na ALSE, um número mínimo de projetos de lei na área de Educação. Na

ALRS, destaca-se a especificidade das áreas em que são apresentadas as proposições legislativas, com uma frequência quase insignificante em relação às demais áreas definidas.

De acordo com os dados apresentados no gráfico 2, verifica-se que há uma regularidade na apresentação de projetos de lei nas três casas legislativas quando o tema engloba: Agricultura, Meio Ambiente, Cultura, Esporte, Turismo, Obras Públicas e Transportes.

Uma vez apresentados os dados sobre as áreas nas quais são propostos os projetos de lei, apresentaremos no gráfico 4 a origem das proposições legislativas.

**Gráfico 3 – Projetos de Lei por origem**



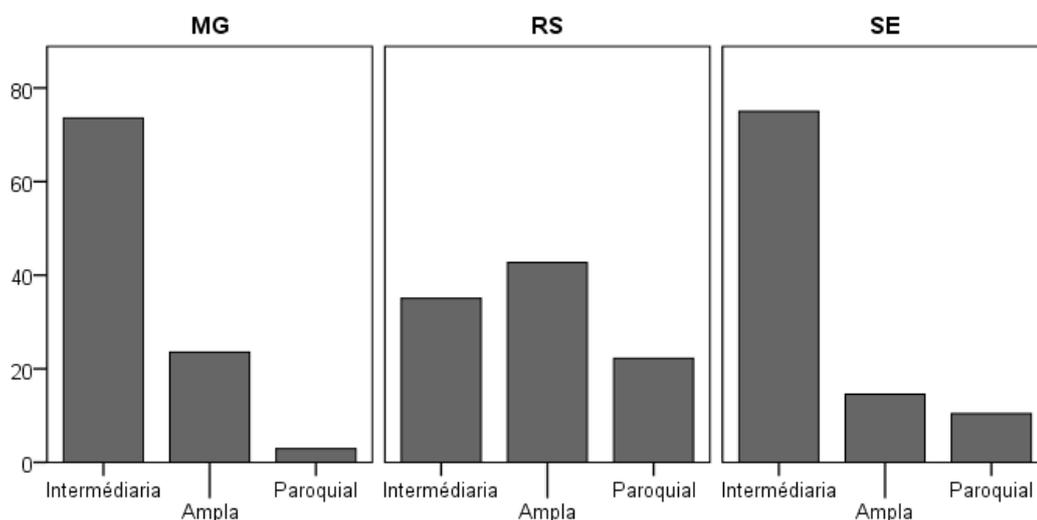
Fonte: elaboração do autor (2017).

Primeiro, percebemos que o Poder Legislativo dominou a agenda em relação aos demais propositores. Essa liderança é perceptível nas Assembleias Legislativas das três unidades da Federação que compõem a nossa amostra. Em segundo lugar, porém, com uma maior oscilação entre os estados, vem o Poder Executivo, com o segundo maior número de projetos apresentados.

Ainda na observação do gráfico 3, destaca-se a baixa quantidade de projetos de lei oriundos de áreas externas na ALMG em comparação com a ALRS e a ALSE. O Poder Legislativo de Minas Gerais é responsável por mais de 90% das proposições legislativas apresentadas na ALMG, ficando menos de 10% sob a responsabilidade do Poder Executivo e demais possibilidades externas.

O gráfico 4 sumariza os tipos de políticas que propõe cada uma Unidades Federativas da amostra, considerando a somas dos anos de 2007 a 2010.

**Gráfico 4 – Tipos de Política**



Fonte: elaboração do autor (2017).

Ao examinar o gráfico 4, que apresenta os tipos de políticas propostas nas Assembleias Legislativas, fica evidente a preferência dos propositores pelo tipo de política intermediária, principalmente nos Estados de Minas Gerais e Sergipe. No caso do Rio Grande do Sul, o tipo de política com o maior índice de proposições são as classificadas como amplas, seguido das intermediárias. Os tipos de políticas paroquias, que são aquelas voltadas para base eleitoral do parlamentar, se apresentam como aquela de menos intensidade. Levando em consideração a racionalidade do parlamentar e que ela precisa da base para se reeleger, esse deveria ser o tipo de política mais valorizada.

Para chegar à definição do tipo de política que apresentamos aqui neste gráfico, é necessário que haja uma classificação dos projetos de lei ordinária, ou seja, tanto das proposições legislativas quanto a sua abrangência, o benefício e o impacto.

Na tabela 4 apresenta a frequência de cada tipo de política proposta pelos parlamentares em cada Assembleia Legislativa da amostra referente a cada ano da legislatura.

**Tabela 4 – Tipo de Política Por Ano e Assembleia Legislativa**

Estado	Ano da Submissão		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem cumulativa	
MG	2007	Válido	Paroquial	04	2,72	2,72	2,72
			Intermediária	93	63,27	63,27	65,99
			Ampla	50	34,01	34,01	100,00
			Total	147	100,00	100,00	
	2008	Válido	Paroquial	02	2,78	2,78	2,78
			Intermediária	57	79,17	79,17	81,94
			Ampla	13	18,06	18,06	100,00
			Total	72	100,00	100,00	
	2009	Válido	Paroquial	02	2,30	2,30	2,30
			Intermediária	66	75,86	75,86	78,16
			Ampla	19	21,84	21,84	100,00
			Total	87	100,00	100,00	
2010	Válido	Paroquial	03	4,17	4,17	4,17	
		Intermediária	62	86,11	86,11	90,28	
		Ampla	07	9,72	9,72	100,00	
		Total	72	100,00	100,00		
RS	2007	Válido	Paroquial	04	11,43	11,43	11,43
			Intermediária	13	37,14	37,14	48,57
			Ampla	18	51,43	51,43	100,00
			Total	35	100,00	100,00	
	2008	Válido	Paroquial	11	44,00	44,00	44,00
			Intermediária	06	24,00	24,00	68,00
			Ampla	08	32,00	32,00	100,00
			Total	25	100,00	100,00	
	2009	Válido	Paroquial	04	13,33	13,33	13,33
			Intermediária	10	33,33	33,33	46,67
			Ampla	16	53,33	53,33	100,00
			Total	30	100,00	100,00	
2010	Válido	Paroquial	07	25,93	25,93	25,93	
		Intermediária	12	44,44	44,44	70,37	
		Ampla	08	29,63	29,63	100,00	
		Total	27	100,00	100,00		
SE	2007	Válido	Paroquial	01	4,35	4,35	4,35
			Intermediária	19	82,61	82,61	86,96
			Ampla	03	13,04	13,04	100,00
			Total	23	100,00	100,00	
	2008	Válido	Paroquial	03	15,00	15,00	15,00
			Intermediária	16	80,00	80,00	95,00
			Ampla	01	5,00	5,00	100,00
			Total	20	100,00	100,00	
	2009	Válido	Paroquial	05	17,24	17,24	17,24
			Intermediária	20	68,97	68,97	86,21
			Ampla	04	13,79	13,79	100,00
			Total	29	100,00	100,00	
2010	Válido	Paroquial	01	4,17	4,17	4,17	
		Intermediária	17	70,83	70,83	75,00	
		Ampla	06	25,00	25,00	100,00	
		Total	24	100,00	100,00		

Na análise comparativa, apresentamos as frequências dos tipos de políticas propostas nas assembleias legislativas por cada ano da legislatura, em cada Estado da amostra e seus respectivos percentuais.

É importante observar que os maiores percentuais estão centrados na categoria intermediária. Nessa categoria a abrangência da proposição legislativa pode ser regional, setorial e local, com benefícios que podem ser de transferência e de regulação, podendo ser seu impacto concentrado e difuso.

Começaremos comentando os dados da ALMG, que é a maior tanto no que diz respeito ao número de parlamentares, quanto na frequência de projetos de lei submetidos à apreciação da Casa Legislativa. O primeiro ano da legislatura (2007) chama atenção pelo grande número de projetos de lei submetidos, que é o de 147 no total, onde apenas 04 deles são do tipo paroquial, correspondente a 2,72%. As políticas do tipo intermediárias correspondem a 93, representando 63,27%. Em seguida, vêm as de tipo amplas, equivalente a 50 projetos, o que significa 34,01%.

No ano de 2008, o segundo da legislatura, as políticas de tipo paroquial continuam sendo as de menor interesse. No entanto, o que se destaca ao observarmos os dados é a diminuição no número de projetos de lei submetidos à apreciação. Foram apenas 72 projetos comparados com os 147 do primeiro ano de legislatura, isso significa uma queda de mais de 50% no ritmo do trabalho. Em termos percentuais, no ano de 2008, houve um aumento significativo no número das proposições legislativas para políticas do tipo intermediárias, passando de 63,27% no primeiro, para 79,17% no segundo.

Em 2009, terceiro ano da legislatura, a ALMG tem um ritmo de trabalho muito parecido com o do ano anterior. Há apenas uma pequena elevação na frequência total dos projetos. Este passa dos 72 em 2008 para 87 em 2009. Em termos percentuais, quando comparados ao ano anterior, as políticas do tipo intermediárias tiveram uma pequena baixa e passaram de 79,17% em 2008, para 75,86% em 2009. Essa diferença foi absorvida pelas políticas de tipo amplas, enquanto que as paróquias se mantiveram na média. No último ano de legislatura, o quantitativo das proposições legislativas é idêntico ao do ano de 2008. É importante ressaltar que, 2008 e 2010, são anos eleitorais e o envolvimento no pleito, pode ser um dos indicadores para a diminuição no ritmo dos trabalhos. Os dados ainda destacam neste último ano da legislatura, o grande percentual das políticas intermediárias em relação aos

demais anos da legislatura, sendo responsável por 86,11% do total. Em termos percentuais, as políticas paroquiais, também cresceram, saindo da casa dos 2% nos três primeiros anos e passando para 4,17% em 2010.

Observando agora os dados da tabela referentes à ALRS, podemos destacar que, diferentemente dos dados apresentados na ALMG, as políticas de tipo intermediárias não são maioria em todos os anos da legislatura. Apenas no ano de 2010, é que a ALRS tem as políticas intermediárias com maior frequência. Pode-se constatar, ao observar os dados, que há um equilíbrio na apresentação do PL com relação ao tipo de política durante toda a legislatura.

No primeiro ano da legislatura, 2007, o tipo de política mais apreciado pelos legisladores na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, foram as de tipo amplas. Do total de trinta e cinco projetos de lei submetidos, 18 deles, que correspondem a 51,43% foram do tipo amplas, sendo as demais, 04 paroquiais, correspondendo a 11,43%, e 13 do tipo intermediárias, significando 37,14%.

No ano de 2008, além da diminuição na frequência da quantidade de projetos de lei, que passou de 35 em 2007 para 25 em 2008, destaca-se o alto número de políticas do tipo paroquial, no total de 11, significando 44%. Sendo esse o maior percentual de políticas desse tipo em um ano da legislatura de toda a amostra.

No terceiro ano da legislatura há um aumento de 20% dos trabalhos em comparação com o ano anterior. No entanto, em termos percentuais, os tipos de políticas ficam muito próximos do primeiro ano da legislatura.

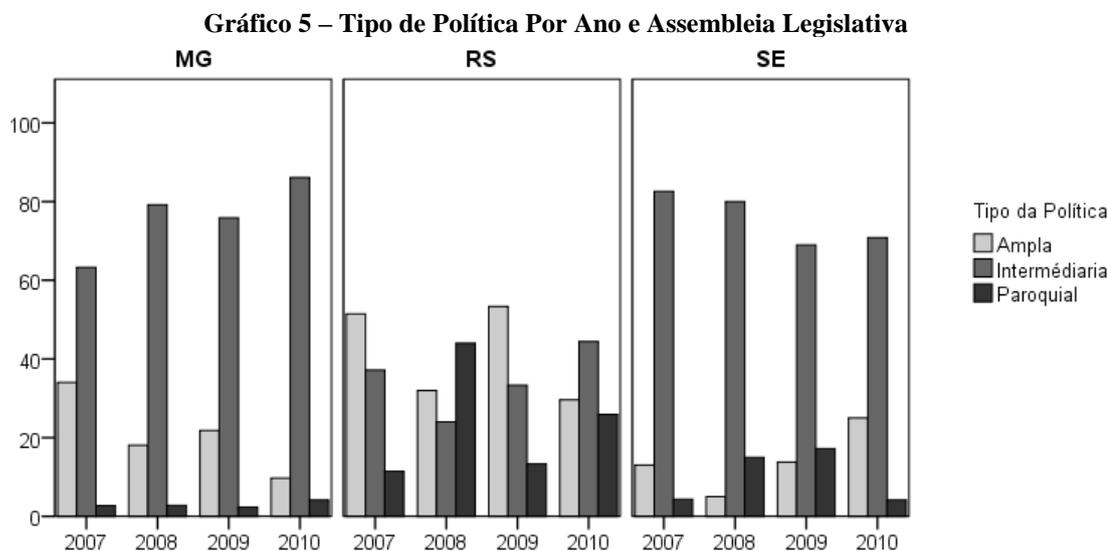
No ano de 2010, observamos uma pequena queda na apresentação de projeto de lei, em relação ao ano anterior. Entretanto, o fato de destaque neste ano é a superioridade das políticas do tipo intermediárias em relação às demais. Do total de 27, 12 delas são de tipo intermediárias, o que corresponde a 44,44% do total. Ficam as paroquiais com 25,93%, 07 do total. 08 são as de tipo amplas, com 29,63% do total. O que foi a regra na ALMG, a superioridade das políticas do tipo intermediária, só foi observado no último ano da legislatura na ALRS.

No que se refere às proposições legislativas apresentadas a ALSE tem, em seus dados referentes aos tipos de políticas, um desenho muito parecido com o da ALMG. Essa característica ficará mais clara na apresentação dos gráficos que examinaremos em seguida. Assim como em Minas Gerais, as políticas de tipo intermediárias foram maioria em todos os anos da legislatura na ALSE. No primeiro ano da legislatura, por exemplo, o percentual do

tipo intermediário de política, foi de 82,61%, enquanto as do tipo amplas ficaram com 13,04% e as paroquiais com 4,35%. O segundo ano da legislatura apresenta um número menor, no total de projetos de lei, em relação ao primeiro, assim como o quarto ano da legislatura é menor em quantidade de projetos em comparação ao terceiro ano. Essa é uma realidade de todos os estados da amostra.

No caso de Sergipe, em comparação com os outros estados, percebemos que o primeiro ano da legislatura não é o que mais se produziu na ALSE, como aconteceu em ALMG e em ALRS. No ano de 2007 foram apresentados 23 projetos de lei, número esse que fica apenas na frente dos apresentados no segundo ano da legislatura, em 2008, que foram 20 projetos de lei. Na ALSE, o ano da legislatura mais produtivo foi o terceiro ano, 2009. Neste ano, foi apresentado um total de 29 projetos de lei, sendo a frequência de 05 para tipo paroquiais, 17, 24% do total; 20 de tipo intermediárias, 68,97% do total, e 04 do tipo amplas, o que representa 13,79 % do total.

Em seguida apresentaremos um gráfico que vai nos proporcionar uma melhor visualização, dos dados referentes aos tipos de política de cada ano da legislatura.



Fonte: elaboração do autor (2017).

Como pode ser visto no gráfico 5, há uma semelhança nos percentuais dos dados referentes aos estados de Sergipe e Minas Gerais, principalmente quando se analisam as barras que correspondem às políticas intermediárias. Por outro lado, percebemos que o espaço referente ao Rio Grande do Sul destoa do padrão das outras duas unidades federativas da amostra.

Observar ainda que no que refere à ALRS, há uma maior distribuição na apresentação das PL, no que aos tipos de políticas. Ou seja, na quantidade das proposições apresentadas, verificou-se certo nivelamento entre as políticas de tipo amplas, intermediárias e paroquiais, quando comparadas aos demais estados da amostra. Na ALRS, dos 117 projetos de lei submetidos, no período das legislaturas analisadas, 50 foram de tipo amplas, 41 de tipo intermediárias e 26 de tipo paroquiais.

A próxima tabela ilustra a produção legislativa dos três estados da amostra segundo a aprovação ou rejeição dos projetos de lei.

**Tabela 5 – Tipo de lei: Aprovada/Não aprovada**

Estado	Política Final		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida		
MG	Paroquial	Válido	Lei	05	45,45	45,45	
			Não Lei	06	54,55	54,55	
			Total	11	100,00	100,00	
	Intermediária	Válido	Lei	172	61,87	61,87	
			Não Lei	106	38,13	38,13	
			Total	278	100,00	100,00	
	Ampla	Válido	Lei	22	24,72	24,72	
			Não Lei	67	75,28	75,28	
			Total	89	100,00	100,00	
	RS	Paroquial	Válido	Lei	25	96,15	100,00
				Omisso Sistema	01	3,85	
				Total	26	100,00	
Intermediária		Válido	Lei	23	56,10	85,19	
			Não Lei	04	9,76	14,81	
			Total	27	65,85	100,00	
Ampla		Válido	Lei	22	44,00	81,48	
			Não Lei	05	10,00	18,52	
			Total	27	54,00	100,00	
		Omisso Sistema	Omisso Sistema	23	46,00		
			Total	50	100,00		
SE	Paroquial	Válido	Lei	04	40,00	100,00	
			Omisso Sistema	06	60,00		
			Total	10	100,00		
	Intermediária	Válido	Lei	32	44,44	100,00	
			Omisso Sistema	40	55,56		
			Total	72	100,00		
	Ampla	Válido	Lei	01	7,14	50,00	

	Não Lei	01	7,14	50,00
	Total	02	14,29	100,00
Omisso	Sistema	12	85,71	
	Total	14	100,00	

Fonte: elaboração do autor (2017).

Identificaremos agora a taxa de sucesso das proposições legislativas submetidas à apreciação em cada Assembleia Legislativa dos estados da amostra. Sendo assim, começamos observando o caso da ALMG. Os dados apresentados mostram que no que se refere às políticas de tipo paroquiais, a taxa de sucesso foi de 45,45%, ou seja, de acordo com a tabela, dos 11 projetos de lei apresentados na legislatura referente, 05 se tornaram Lei e 06 se apresentam como Não Lei, representando 54,55% do total. Porém, como podemos observa no caso dos projetos de lei que têm como política final as de tipo intermediárias, a taxa de sucesso chegou aos 61,87% do total de 278 projetos de lei submetidos, onde 172 se tornaram Leis, enquanto 106 não obtiveram o mesmo sucesso, representando assim, 38,13% do total.

No caso das proposições que têm como política final as do tipo amplas, destaca-se a baixa taxa de sucesso obtida. Nessa área, dos oitenta e 09 projetos submetidos, apenas 22 se tornaram lei, o que representa 24,72% do total dos projetos de lei, enquanto 75,28% das proposições legislativas que apresentam em suas formulações textos com políticas de tipo amplas, não obtiveram sucesso.

Observamos ainda que na assembleia gaúcha, dos 26 projetos de lei apresentados na área das políticas paroquiais, 96,15% obtiveram êxito, restando apenas um projeto, em tramitação, portanto sem definição. Dessa forma, ele não pôde ser classificado. No caso dos projetos de lei classificados como políticas de tipo intermediárias, verificou-se que dos 41 projetos apresentados, apenas 27, 65,85% do total foram concluídos dentro da legislatura em análise. Desses, 23 se tornaram Leis e 04 não obtiveram êxito. Com relação aos projetos de lei que apresentam políticas de tipo amplas, apenas 27 projetos dos 50 apresentados, foram apreciados e votados, sendo 22 aprovados como Lei e 05 não aprovados. Outros 23 projetos de lei com esse tema, o que representa 46% do total apresentado na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, não estão classificados, pois não foram finalizados até o término da legislatura em análise.

Em Sergipe, os projetos de lei apresentados no período que corresponde à amostra, somaram um total de 966, englobando os três tipos de políticas. Desse total, só temos informações de 47 deles. As demais se apresentam como omissas em nosso sistema e isso

significa que ainda não foram finalizadas. Porém, sua aprovação ou não aprovação são indefinidas. Desse modo, apenas 04 obtiveram finalização em suas tramitações, sendo elas de tipo paroquiais, tornando-se lei em sua totalidade. 32 projetos com políticas de tipo intermediárias, também obtiveram 100% de êxito. Já os projetos de lei classificados como políticas de tipo amplas, apenas 02 deles foram finalizados, sendo um classificado como Lei e outro como Não Lei.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou um melhor entendimento acerca do funcionamento das casas legislativas subnacionais. Nosso objetivo foi analisar e identificar através das proposições legislativas, o tipo de Lei Ordinária que os deputados estaduais produzem, por meio de um levantamento bibliográfico, e através dos dados coletados dos Estados aqui apresentados. Essa etapa nos permitiu fazer uma análise sobre os estudos legislativos a partir de revisões de literatura, no sentido de compreender como surgiu e o que influenciou os primeiros debates sobre o tema no Brasil.

No desenvolvimento do presente trabalho, observamos, a partir dos resultados dos debates apresentados que, devido ao grande número de propostas e temas apresentados pelos parlamentares, os trabalhos que se ocupam com os estudos da produção legislativa tendem à delimitação de temas, como também, o recorte de um período de tempo, bem definidos. Essencialmente, a revisão de literatura nos posicionou sobre o tema, bem como o recorte conceitual de nosso interesse: produção legislativa subnacional.

Finalmente, após revisar a literatura e apresentar a classificação da produção legislativa, passamos a expor os resultados de nossas análises, onde procuramos responder a questão de nossa pesquisa. Também apresentamos a produção legislativa das Unidades da Federação, em uma análise com viés comparativo. Podemos avaliar se o objetivo de nossa pesquisa foi alcançado a partir dos resultados das análises referentes aos projetos de lei ordinária submetidos nas assembleias legislativas dos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Sergipe. As análises nos possibilitaram identificar o tipo de política resultante dessas proposições. Levamos em consideração três dimensões de análises dos projetos de lei: *abrangência, benefício e impacto*.

Os resultados mostraram, entre outras coisas, as preferências dos parlamentares na área de *Saúde*. Outro fato que merece destaque foi a falta de projetos na área de segurança pública. No entanto, com relação aos tipos de políticas, que era a questão a ser respondida por nossa pesquisa, prevaleceram na preferência dos deputados estaduais, as políticas de tipo intermediárias. Do um total de 591 proposições analisadas em nossa amostra, 391 foram de tipos *intermediárias*, isso significa que os deputados nas assembleias subnacionais de nossa amostra atuam, em sua maioria, no sentido de difundir benefícios de transferência e regulação, de abrangência setorial, local e regional e de impacto difuso e concentrado.

O nosso principal achado é contra intuitivo. Enquanto se esperava que parlamentares atuassem no sentido de produzir leis paroquiais, assegurando retornos em forma de votos nas rodadas eleitorais seguintes, os resultados nos revelam que a maioria das leis são de caráter intermediário.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTRO, M. M. M; ANASTASIA, F; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.
- IGNÁCIO, M; RENNÓ, L. (2009). “Estudos legislativos no Brasil” in: IGNÁCIO, Magna e RENNO, Lucio (2009). *Legislativo brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo horizonte: Editora UFMG.
- LEMOS, L. B. S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 37: 3-38, 1994.
- LIMONGI, F; MARTINS, C; LESSA, R; MARTINS, H. H. T. S. Estudos legislativos. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, 2010.
- NETO, O. A; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n.4, p. 661-698, 2003.
- PARANHOS, R. *Conexões Inglórias: Responsividade e produção legislativa subnacional no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2014.
- PERES, P; CARVALHO, E. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, 2012.
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n .4, p 699-734, 2003.
- SANTOS, F. Novas e Velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. *Dados*, v. 41, n. 4, p. 863-873, 1998.
- SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. *Boletim Informativo Bibliográfico*, n. 66, p. 65-89, 2008.
- TOMIO, F; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: as performances legislativas das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba v. 21, n. 41, p. 193-217, fev., 2012.