



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Itawan de Oliveira Pereira

**UM NORTE PARA O CONGRESSO: O PERFIL DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS
DOS DEPUTADOS FEDERAIS DA REGIÃO NORTE NA 54ª LEGISLATURA**

Brasília
2017

Itawan de Oliveira Pereira

**UM NORTE PARA O CONGRESSO: O PERFIL DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS
DOS DEPUTADOS FEDERAIS DA REGIÃO NORTE NA 54ª LEGISLATURA**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Fábio de Barros Correia Gomes

Brasília

2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Pereira, Itawan de Oliveira.

Um norte para o Congresso [manuscrito] : o perfil das proposições legislativas dos deputados federais da Região Norte na 54. legislatura / Itawan de Oliveira Pereira. -- 2017.

54 f.

Orientador: Fábio de Barros Correia Gomes.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Brasil. Congresso Nacional (54. : 2011-2015). 2. Proposição legislativa, Brasil. 3. Atuação parlamentar, Brasil. 3. Representação política, Brasil, Região Norte. I. Título.

CDU 342.537.3(81)

**UM NORTE PARA O CONGRESSO: O PERFIL DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS
DOS DEPUTADOS FEDERAIS DA REGIÃO NORTE NA 54ª LEGISLATURA**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados

2º Semestre de 2017

Aluno: Itawan de Oliveira Pereira

Banca Examinadora:

Fábio de Barros Correia Gomes
Professor Orientador

Ricardo José Pereira Rodrigues
Professor Examinador

Brasília, junho de 2017

Dedico esse trabalho à minha família, especialmente aos meus pais,
Carlinhos e Selma, fontes inesgotáveis de carinho e apoio.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus e a São Jerônimo.

Ao professor orientador, Fábio de Barros Correia Gomes, pela paciência e pelos valiosos ensinamentos durante a caminhada.

Ao meu irmão Kaio Marcellus, fonte de inspiração.

Aos meus tios Tião e Marlúcia, com quem aprendi o gosto da leitura.

Aos amigos Jurandyr Mello e Sâmia Araújo, pelo incentivo até o fim.

Também agradeço ao Deputado Leo de Brito e a Elias Soares, companheiros de trabalho e da luta diária na Câmara dos Deputados.

*Como sei pouco, e sou pouco,
faço o pouco que me cabe
me dando inteiro.
Sabendo que não vou ver
o homem que quero ser.*

Thiago de Mello

Resumo

A proposição legislativa é um dos principais instrumentos de atuação conferida ao legislador brasileiro no exercício da função legiferante. É a proposição o núcleo inicial do processo legislativo, requisito essencial para deflagração do debate e votação dos temas mais relevantes do país. Este trabalho analisa o perfil das proposições legislativas (Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda à Constituição) dos 65 deputados federais representantes da Região Norte durante a 54ª Legislatura. A partir de dados extraídos do Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (SILEG-CD), traçamos as principais características das propostas baseados em níveis de alcance e de efeitos. A análise das 651 proposições demonstrou forte incidência nacional e efeitos regulatórios. Ao final dos trabalhos, identificamos alguns fatores dentro da sistemática jurídico-constitucional que influenciam na atividade legislativa do parlamento brasileiro, os quais serão demonstrados no terceiro e último capítulo.

Palavras-Chave: Processo legislativo. Proposição. Câmara dos Deputados. Região Norte. Particularismo. Poder Legislativo.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabelas:

Tabela 1 – Quantidade de proposições apresentadas pelos deputados federais da Região Norte durante a 54ª Legislatura – pág.29

Tabela 2 – Classificação temática de Proposições Legislativas adotadas pelo Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG) – págs.30-32

Tabela 3 – Critérios de nível de agregação das Proposições segundo Taylor-Robinson e Diaz (1999) e utilizado por Amorim Neto e Santos (2003) – pág.33

Tabela 4 – Classificação aos efeitos das Proposições segundo Taylor-Robinson e Diaz (1999) e utilizado por Amorim Neto e Santos (2003) – pág.34

Tabela 5 – Incidência temática das proposições particularistas – pág.40

Tabela 6 – Proporção de proposições de alcance nacional e particularista verificada entre os deputados federais da Região Norte durante a 54ª Legislatura (2011-2014) – pág.43

Gráficos:

Gráfico 1 – Percentual de ocupação dos assentos na Câmara dos Deputados por Região – pág.27

Gráfico 2 – Classificação dos Projetos de Lei da bancada federal da Região Norte durante a 54ª Legislatura segundo Níveis de Agregação – pág.36

Gráfico 3 – Classificação dos Projetos de Lei Complementar da bancada federal da Região Norte durante a 54ª Legislatura segundo níveis de Agregação – pág.36

Gráfico 4 – Classificação das Propostas de Emenda à Constituição da bancada federal da Região Norte durante a 54ª Legislatura segundo níveis de Agregação – pág.37

Gráfico 5 – Classificação dos Projetos de Lei Ordinária da bancada federal da Região Norte durante a 54ª Legislatura segundo critérios dos efeitos – pág.37

Gráfico 6 – Classificação dos Projetos de Lei Complementar da bancada federal da Região Norte durante a 54ª Legislatura segundo critério dos efeitos – pág.38

Gráfico 7 – Classificação dos Projetos de Emenda à Constituição da bancada federal da Região Norte durante a 54ª Legislatura segundo critério dos efeitos – pág.39

Gráfico 8 – Relação de Estados com maior incidência de Proposições Particularistas – pág.41

Lista de Abreviações e Siglas

Art. = Artigo

CEFOR = Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento

CF = Constituição Federal

Dep = Deputado

Inc = Inciso

PL = Projeto de Lei Ordinária

PLP = Projeto de Lei Complementar

PEC = Proposta de Emenda à Constitucional

RICD = Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SGM = Secretaria Geral da Mesa

SILEG = Sistema de Informações Legislativas

STF = Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

Introdução	12
1 As Distintas Lógicas do Parlamento: Modelos de Atuação Parlamenar e a Câmara dos Deputados no Brasil	1Erro! Indicador não definido.
1.1 Considerações Preliminares	14
1.2 Modelo Distributivista	15
1.3 Modelo Informacional	17
1.4 Modelo Partidário	17
1.5 A Conexão Eleirotal e a Câmara dos Deputados	19
1.6 Políticas de <i>Pork Barrel</i> e os particularismos no Legislativo brasileiro.....	21
2 O que propõe o Norte do Brasil ?	25
2.1 Argumentos iniciais: Por que a Região Norte ?	25
2.1.1 Peculiaridades da Região Norte na Câmara dos Deputados	27
2.1.2 Metodologia de Apuração	29
2.2 Apresentação dos Dados.....	35
3 Análise dos Dados	42
3.1 O Perfil das proposições na 54º Legilslatura	42
3.2 O alcance nacional das proposições e a “federalização dos probleamas locais	44
Conclusão	49
Referências	51

INTRODUÇÃO

A proposição legislativa é um dos principais instrumentos de atuação conferido ao legislador brasileiro para o exercício de seu mister. É a proposição o núcleo inicial do processo legislativo, requisito essencial para deflagração do debate e para a votação dos temas e ações mais relevantes do país.

Mais o que vem a ser proposição?

O artigo 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.

Para esta pesquisa, construída como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR/CD), será considerada apenas as proposições que constituem Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC) apresentadas pelos 65 deputados federais representantes da Região Norte, durante a 54ª Legislatura (2011-2014).

O objeto que norteia a análise destas proposições é testar a hipótese central na qual há predominância de políticas particularistas nas propostas legislativas dos deputados federais representantes da Região Norte. De modo específico, buscamos saber se o fator geográfico de origem da representação parlamentar influencia no modelo de comportamento legislativo.

Para embasar a coleta das informações pretendidas, buscamos inicialmente no Capítulo 1 o diálogo com as três principais teorias sobre a atuação parlamentar: os modelos distributivista, informacional e partidário. A partir da conceituação de elementos centrais destas teorias, abordamos os principais aspectos da Conexão Eleitoral e os reflexos no cenário legislativo brasileiro. Também abordamos as políticas de *pork barrel* e os particularismos de nosso sistema legislativo já identificados pelas pesquisas da doutrina política nacional.

A partir do Capítulo 2, enfrentamos considerações relevantes sobre a bancada representativa da Região Norte na Câmara dos Deputados que ajudarão a entender o cenário legislativo foco da análise. Também apresentamos a metodologia e os critérios adotados na coleta

dos dados pretendidos, além de especificar os conceitos teóricos utilizados na consolidação das informações.

No capítulo 3 traçamos de forma objetiva as principais características encontradas no perfil legislativo dos deputados federais integrantes da Região Norte durante a 54ª Legislatura (2011-2014). A seguir, apresentamos alguns fatores que influenciam na busca de respostas para os resultados encontrados.

Por fim, trazemos nossas considerações finais, reafirmando os elementos principais para compreensão da atividade parlamentar no legislativo brasileiro.

1 AS DISTINTAS LÓGICAS DO PARLAMENTO: MODELOS DE ATUAÇÃO PARLAMENTAR E A CÂMARA DOS DEPUTADOS NO BRASIL

1.1 Considerações Preliminares

Entender a dinâmica de atuação e comportamento parlamentar no Brasil não é das tarefas mais fáceis. Há muito, estudiosos da política teorizam a respeito dos principais arranjos e processos institucionais compreendidos no seio da atividade política brasileira. A partir de conceitos e modelos pioneiros surgidos em pesquisas sobre o Legislativo dos Estados Unidos, a ciência política brasileira produziu um conjunto de análises e estudos enriquecedores, capazes de auxiliar no entendimento das relações políticas tupiniquins.

No desafio de adentrar neste revoltado mar teórico de indagações e perspectivas que é o processo político brasileiro, faz-se necessário construir laços teóricos fortes, que, se não ajudam a compreender na sua inteireza as diversas nuances do sistema, servem ao menos como complemento teórico das diversas hipóteses formuladas nos últimos anos pela ciência política.

Como ponto de partida, apresentamos os três principais modelos teóricos utilizados na classificação do funcionamento do Poder Legislativo. As teorias Distributivistas, Partidária e Informacional. A seguir, desenvolvemos os aspectos principais da Teoria da Conexão Eleitoral, de David Mayhew (1974), nos qual a premissa básica de todo parlamentar é a busca pela reeleição. Também são avaliados tópicos importantes a respeito das políticas *Pork Barrel*, dos particularismos da atuação legislativa e do comportamento parlamentar dos Deputados Federais segundo a ótica dos principais trabalhos acadêmicos sobre o tema no Brasil.

Ao longo do presente capítulo, espera-se que o leitor compreenda os principais pontos teóricos que orbitam sobre os estudos da atividade legislativa e do comportamento parlamentar no Congresso Nacional brasileiro, em especial na Câmara dos Deputados.

1.2 O Modelo Distributivista

O modelo teórico que enseja a teoria Distributivista concentra-se na arena eleitoral como fator preponderante para atuação dos parlamentares. Segundo esta ótica, é a partir do sistema eleitoral que os incentivos fluem em direção ao Congresso Nacional, delimitando a estrutura organizacional do Poder Legislativo. Nelson Rojas de Carvalho (2003) explica que a matriz teórica negativa do distributivismo tradicional “começa por descartar a relevância tanto do sistema partidário, quanto da estrutura institucional interna do Congresso como determinantes explicativos relevantes dos resultados políticos produzidos no âmbito do legislativo”.

Nesse sentido, a chave para o entendimento da perspectiva de atuação parlamentar está voltada para as bases eleitorais dos representantes legislativos, isto é, há uma forte incidência da conexão eleitoral entre as bases dos deputados e a atuação legislativa no parlamento.

Do modelo distributivista tradicional, evoca-se a teoria da Conexão Eleitoral, de David Mayhew (1974), no qual, a partir da análise do comportamento parlamentar do Congresso dos Estados Unidos, defende que o objetivo principal dos parlamentares é a busca pela reeleição e consequente permanência no cenário político. Por ser esta a principal motivação dos representantes, toda e qualquer atividade desenvolvida é realizada no intuito de fortalecer os seus planos de retorno ao mandato nas próximas eleições.

De acordo com o modelo distributivista tradicional, a estrutura de funcionamento do legislativo é adaptada de acordo com os padrões vivenciados pelos parlamentares no jogo eleitoral. Nesse contexto, as comissões temáticas do Congresso servem como reduto especializado de interesses e assuntos voltados para as bases específicas do parlamentar. Através dos trabalhos nas Comissões, os parlamentares divulgam suas ações legislativas (relatorias, emendas, substitutivos, discursos) voltadas às questões que interessam ao eleitorado e na qual há o contato direto com outros atores políticos (poder executivo, setores organizados da sociedade civil, imprensa temática e etc).

Além do trabalho desenvolvido nas Comissões, a teoria distributivista defende que os legisladores também se voltam a busca máxima de benefícios concentrados aos seus redutos eleitorais. A partir deste movimento, diversas atividades surgem com intuito de fortalecer o trabalho legislativo frente aos que o elegeram. Carvalho (2003, pg. 37-38), ao citar os estudos de

Morris Fiorina (1989) sobre o alargamento das funções estatais do executivo norte-americano, joga luz a dois conceitos preponderantes na ótica distributivista: *Casework e Pork Barrel*:

“De um lado, a função *ombudsman* passou a ser crescentemente requisitada: dirimir conflitos entre os eleitores e a burocracia passou a ser atividade relevante do representante distrital – atividade que na literatura passou a se designar de *casework*. De outro lado, o volume de recursos passíveis de se traduzirem em benefícios de natureza particularista para o distrito se viu igualmente acrescido, o que se traduziu em aumento da produção de *pork barrel legislation*.”

Dessa forma, o viés distributivista - como será visto adiante com o aprofundamento da Teoria da Conexão Eleitoral – superestima os efeitos decorrentes das eleições como força modeladora das instituições legislativas, capazes de influenciar fortemente a atuação legislativa dos legisladores de acordo com as suas bases eleitorais.

1.3 O Modelo Informacional

A teoria informacional, considerada para muitos uma dissidência do pensamento distributivista¹, tem centralidade na produção especializada do sistema de comissões parlamentares. Limongi (1994) destaca o modelo informacional como responsável para que as decisões sejam tomadas com o máximo de informação possível, de modo que a especialização de seus membros garanta mais eficiência a organização. Além da vantagem da especialização, o sistema de comissões representaria uma proporção em menor escala do plenário, uma vez que a organização de tais colegiados se baseia na representação proporcional de partidos.

Se o ganho da especialização favorece a tomada de decisão pelas organizações, deve-se também considerar o alerta de Limongi (1994) quanto a radicalização das opiniões de um determinado colegiado temático. Segundo a linha do autor, quanto mais extremada é a posição da maioria dos membros de uma comissão, menor é o seu potencial informativo. Dessa forma, uma comissão heterogênea tem melhores chances de se tornar uma valiosa fonte informacional para a organização.

1.4 O Modelo Partidário

A análise das atividades legislativas sob o viés partidário encontra significativo respaldo entre os estudiosos da política brasileira². Para os defensores desse modelo, o pensamento distributivista se equivoca ao superestimar os efeitos do sistema eleitoral sobre os trabalhos legislativos, desconsiderando o efeito bloqueador das estruturas do parlamento.

¹ Carvalho (2003) aponta as principais características que unem o pensamento distributivista e informacional: individualismo metodológico, maximização dos prospectos eleitorais pelos legisladores e o papel central das comissões no processo legislativo.

² Em análise das votações nominais no período 1989-1994, Figueiredo e Limongi (1995) refutaram o argumento até então reinante na doutrina política brasileira sobre a fragilidade da coesão partidária no tocante as orientações dos líderes de partidos, estudo que marcou a inserção da teoria partidária na ciência política no Brasil.

Sob este aspecto, o legislativo dispõe de vários mecanismos de atuação procedural capazes de limitar os efeitos distributivistas incorporados pelos legisladores durante a disputa eleitoral. Carvalho (2003, pg.47) resume com propriedade esse processo:

“O monopólio do poder de agenda por um número reduzido de instâncias, como as lideranças partidárias, o colégio de líderes e a mesa (além, obviamente, do presidente da República) vedam ao deputado individual acesso às arenas decisórias que seriam capazes de assegurar a implementação de políticas de cunho distributivista”.

Nesse sentido, os efeitos bloqueadores das estruturas legislativas apontam os partidos políticos como os principais atores de delegação de instâncias decisórias no âmbito legiferante. Sem embargo, a Constituição Federal³ e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴ escolhem o princípio da proporcionalidade partidária como critério de distribuição dos cargos e do comando do legislativo, o que reflete a importância das agremiações para a distribuição de poder.

Até mesmo a formação das Comissões, além de respeitar o critério da proporcionalidade partidária, sofre influência direta dos líderes partidários, uma vez que regimento da Câmara delega a eles o poder de indicação dos filiados, além da faculdade de substituição de seus membros a qualquer tempo⁵.

Vale ressaltar também que os estudiosos do modelo partidário apontam para a ocorrência do fenômeno dos cartéis legislativos⁶, configurações nas quais um ou poucos partidos se apropriam dos mecanismos de controle dos trabalhos legislativos, obtendo domínio sobre importantes atividades, como o poder de agenda e a hegemonia nas instâncias de comissões e lideranças.

³ Dispõe o §1º do Art. 58 da Constituição Federal: Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

⁴ Art. 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD): “Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara (...)”.

⁵ Art. 10 do RICD: O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

(...)

VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

⁶ Amorim Neto, Cox e McCubbins (2002) analisaram a ocorrência do fenômeno dos cartéis legislativos sob a égide do presidencialismo de coalizão no Brasil, ao ponto de concluíram pelo papel central do Executivo da formação destes cartéis.

1.5 A Teoria da Conexão Eleitoral e a Câmara dos Deputados

Voltado a análise de atuação do sistema parlamentar dos Estados Unidos, a Teoria da Conexão Eleitoral, desenvolvida por David Mayhew (1974), oportunizou a ampliação dos horizontes distributivistas no tocante a atuação e o comportamento dos legisladores. A lógica principal da teoria de Mayhew reside no objetivo incansável dos parlamentares pela reeleição, de forma a permanecer no cenário político.

No Brasil, Samuels (1998) aponta que o baixo índice de reeleição na Câmara dos Deputados⁷ demonstra o pouco interesse dos parlamentares pela retomada do cargo. Carvalho (2003, pág. 51) por sua vez ressalta que o retorno ao legislativo nem sempre consiste no objetivo último, mas apenas uma escala importante para cargos mais valiosos no Executivo.

No que tange ao sistema decisório das instituições, Mayhew (1974) aponta os deputados como as fontes principais do cenário político, uma vez que as bases de apoio construídas pelo parlamentar naturalmente são maiores do que de seus partidos.

Mayhew (1974) também elencou as atividades principais realizadas pelos legisladores no exercício de seus mandatos e as categorizou em três formas: a publicidade (*advertising*), que consiste nas ações realizadas pelo parlamentar e sua equipe na busca pela fixação de uma imagem constantemente favorável do mandato. Neste ponto, os deputados levam certa vantagem em relação aos seus adversários, pois já se encontram naturalmente em evidência pelo exercício do cargo.

A segunda ação, traduzida em nossa doutrina como reivindicação de crédito (*credit claming*), consiste em atos no qual o parlamentar passa ao seu eleitorado a responsabilidade pela realização de alguma ação ou evento, normalmente ligado às ações da burocracia estatal. Carlos Leonardo Bastos assim resume o *credit claming*:

“A lógica por trás da reivindicação do crédito é a seguinte: se o congressista consegue transmitir para atores políticos relevantes, bem como para o eleitorado, a percepção de que é capaz de conseguir resultados desejáveis, estes teriam motivos para mantê-lo no cargo a fim de que ele possa continuar a conseguir resultados desejáveis no futuro”.

⁷ Nas eleições de 2014, apenas 56,3% dos Deputados se reelegeram (Fonte: Secretaria Geral da Mesa).

Como a segmentação do eleitorado dos parlamentares não é rigidamente definida no sistema proporcional de lista aberta, os deputados acabam por disputar espaços entre os mesmos grupos de eleitores, o que gera uma constante luta pela busca do crédito. Mayhew (1974) aponta que a principal forma de *credit claiming* está nos benefícios particulares (*particularized benefits*), que são aqueles direcionados a determinados setores ou agrupamento de pessoas, de modo que seja clara a responsabilidade do benefício em favor do parlamentar. Também se enquadraria ao conceito de *credit claiming* o trabalho prestado pelos gabinetes as bases eleitorais (*casework*) e as indicações de emendas individuais ao Orçamento Geral da União (OGU).

Por fim, mas não menos importante, temos a tomada de posição (*position taking*), no qual o parlamentar expressa publicamente sua posição sobre um assunto de relevante interesse a sua base eleitoral. É através da tomada de posição que o deputado faz chegar ao seu eleitorado uma opinião de suma relevância. Normalmente as ações *position taking* são formuladas através de discursos e mídias sociais, como os jornais, a internet e televisão, além do rádio e da correspondência.

Dentro da ótica distributivista proposta pela Teoria da Conexão Eleitoral, as influências advindas da arena eleitoral moldariam a estrutura e a organização do Congresso Nacional, de modo a atender os interesses particularistas dos parlamentares. Nesse contexto, poucos seriam os espaços conflitantes nos quais as atividades parlamentares de alguns eliminariam por completo o exercício legislativo dos outros congressistas.

No âmbito das atividades preponderantes que os parlamentares exercem, Mayhew (1974) destaca o trabalho nas Comissões como plataformas de *position taking*, uma vez que possibilitariam a expressão de uma posição contextual do legislador sobre um tema de interesse específico do eleitorado. Além disso, o trabalho legislativo aprovado no âmbito destes colegiados configuraria *credit claiming*, pois demonstra o esforço do representante na defesa dos interesses de sua base de apoio.

Da análise das consequências de atuação coletiva do parlamento, Mayhew (1974) revela certo padrão de agir dos legisladores em determinadas circunstâncias. Tais características residem na morosidade para tomada de decisões, no particularismo com que os parlamentares agem na maioria dos casos em que precisam atuar como tomadores de decisões, na deferência contundente

a grupos organizados e ao atendimento de seus interesses e na prioridade para ações de cunho simbólico ao invés de atos concretistas.

As noções de Conexão Eleitoral trazidas na obra de Mayhew (1974) trazem à luz importantes aspectos que podem e devem ser aproveitados na análise do caso brasileiro. Todavia, a doutrina nacional alerta que as especificidades do modelo pátrio tornam a teoria distributivista apenas mais um elemento do entendimento multifacetado necessário para compreender a realidade política de nosso país. Importante se faz, portanto, conhecer, entender e valorizar os distintos elementos de análise desenvolvidos pelas teorias informacional e partidária, para uma correta compreensão multidisciplinar do complexo contexto brasileiro.

1.6 Políticas de *Pork Barrel* e os particularismos no Legislativo Brasileiro

Independente do modelo teórico de funcionamento parlamentar que se adote, a análise de atuação dos legisladores de um parlamento necessariamente tem ligações relacionadas ao sistema eleitoral vigente.

No caso brasileiro, o sistema proporcional de lista aberta para escolha dos representantes da Câmara dos Deputados produz diversos incentivos capazes de influenciar e moldar as ações na arena legislativa⁸. Sob este aspecto, a ciência política desenvolveu diversos estudos, de modo a relacionar os resultados eleitorais e a base de apoio dos deputados com a atuação legislativa no Congresso Nacional.

Um dos mais famosos estudos a esse respeito é o de Barry Ames (1995), construído a partir da combinação de variáveis relacionadas a contiguidade espacial das cidades na qual o parlamentar é votado (disperso/concentrado) e o respectivo grau de dominância de votos nestes municípios (compartilhado/dominante). A partir destas duas variáveis (dispersão e dominância) chegou-se a quatro padrões de distribuição de votos.

⁸ Mainwaring (1991) e Lamounier (1992) chamam atenção para ineficiência institucional do parlamento brasileiro. Segundo os autores, o fenômeno ocorre pela escolha do sistema de lista aberta conjugado com a ausência de mecanismos de controle dos partidos sobre as atividades de seus parlamentares, consequência esta que aumenta a indisciplina partidária.

A distribuição compartilhada de votos ocorre quando o candidato tem seus votos divididos com outros concorrentes. Já a distribuição dominante ocorre quando o candidato tem a maioria dos votos dos municípios em que é votado, se comparado com todos os outros concorrentes.

Na variável de contiguidade, se analisa a origem dos votos do candidato. Disperso será se os votos acarretarem de diversos municípios esparramados no território de jurisdição eleitoral. Concentrado ocorre nas votações provenientes de um ou poucos municípios limítrofes.

Definido os critérios, Ames (1995) chegou a quatro padrões de combinação diferentes: 1) tipo disperso-compartilhado, 2) disperso-dominante, 3) concentrado-compartilhado e 4) concentrado-dominante.

A partir dos padrões de votação, Ames (1995) concluiu que os parlamentares com combinação de votos concentrado ou dominante tem mais chances de produzir políticas *Pork Barrel*, ou seja, de buscar benefícios concentrados a sua base eleitoral, com custos difusos, pagos por toda a sociedade.

A teoria de Ames (1995) se justifica a partir da lógica na qual os parlamentares com votação concentrada-dominante possuem relações mais próximas com sua base de apoio, uma vez que o mandato parlamentar nestas condições está inserido em um contexto de acompanhamento mais contundente da região eleitoral.

Nestas condições específicas, torna-se mais fácil ao parlamentar buscar a reivindicação do crédito (*credit claiming*) pelas ações governamentais realizadas na região, uma vez que facilmente poderiam ser associadas ao desempenho do representante junto aos órgãos do executivo.

A partir das premissas de Ames (1995), Amorim Neto e Santos (2003) desenvolveram hipótese na qual consideram os padrões de distribuição de votação dos parlamentares estritamente relacionados com o conjunto de ações políticas defendidas ao longo da trajetória do mandato na Câmara dos Deputados.

Analisando as proposições legislativas de 1995 dos deputados eleitos nas eleições proporcionais de 1994 e tendo como base os padrões de dominância e concentração fornecidos por Ames (1995), Amorim Neto e Santos (2003) concluíram que os deputados com padrões

dominantes apresentaram menos projetos de âmbito nacional se comparado com os parlamentares com bases eleitorais compartilhadas.

Além disso, o estudo mostrou que os deputados que fazem oposição ao governo federal possuem chances maiores de apresentar proposições com caráter nacional do que os parlamentares que compõe a base do governo. Uma das possíveis causas a esse fenômeno está relacionada a necessidade que os parlamentares opositoristas sentem em marcar sua posição frente as políticas públicas desencadeadas pelo poder Executivo. Outro fator apontado por Amorim Neto e Santos (2003) é que a base de apoio ao governo tem mais incentivos para delegar as funções de criação das políticas públicas ao presidente da república, o que divide o trabalho da base entre o apoio e defesa dessas políticas governamentais e a busca de benefícios para suas regiões.

Pork Barrel é o termo comumente adotado na ciência política para caracterizar processos de escolha voltados a conquista de benefícios localizados a uma determinada *constituency*. Tais políticas podem se revelar em diversas ações legislativas, dentre as quais as proposições, o que também configura uma forma de *credit claiming*.

Patrik Silva (2011) alerta que as políticas *pork barrel*, ao concentrarem os benefícios a uma determinada região, dividindo os custos entre as demais localidades, acabam por “(...) premiar os eleitores que votaram em um determinado político”.

Apesar do reconhecimento a existências de políticas *pork barrel* no Brasil, sua amplitude ainda não é consolidada entre os estudos nacionais. Alguns trabalhos, como o de Lemos (2001) questionam a capacidade de incentivos regionais adentrarem no escopo legislativo do Congresso Nacional. Nesse sentido, ao analisar as proposições legislativas dos deputados com temas relacionados a saúde e educação entre 1988 a 1994 - que denominou como matérias de caráter social - Lemos (2001) dividiu os projetos quanto a sua capacidade difusa ou concentrada.

O critério adotado por Lemos (2001) reside na percepção que o eleitor tem sobre a avaliação da atividade do parlamentar. Neste aspecto, a percepção pode estar ligada tanto ao ganho individual (concentrado), quanto nos ganhos coletivos (difuso). Ou seja, o eleitor não precisaria ganhar diretamente o benefício para avaliar positivamente o mandato do parlamentar, bastaria que ele sentisse o ganho coletivo de toda a sua comunidade em associação as ações de seu representante.

Outro critério utilizado por Lemos (2001) é forma das proposições. Nesse quesito a autora dividiu os projetos em duas categorias: transferência e regulação. O estudo concluiu pela predominância de proposições de caráter difuso e do tipo regulador. Uma das razões para maior ocorrência de proposições difusas está ligada aos valores compartilhados nas propostas como políticas ideais a toda sociedade. Além disso, a autora aduz que a avaliação das ações legislativas do parlamentar é apenas um dos critérios de avaliação do candidato na busca de reeleição. Outros fatores, como o partido, a reputação pessoal do parlamentar e seus posicionamentos também são levados em conta quando se trata de candidatos a reeleição.

No que tange ao predomínio de proposições do tipo regulador, Lemos (2001) atribui o fenômeno as poucas possibilidades que os parlamentares têm de influir na construção de ações governamentais a partir de ações parlamentares, tal qual posto no atual modelo vigente da Constituição de 1988. Assim, a tese da autoral conclui que os mecanismos reduzidos de transferência de recursos disponíveis no parlamento impedem que as políticas particularistas, ou de *pork barrel* se sobreponham as de caráter nacional.

Conforme demonstrado, o debate sobre a atuação legislativa e o comportamento parlamentar no Brasil sofre influência de diversos aspectos e incentivos teóricos. Cada fator de análise evidenciado influi, a seu modo e em intensidades distintas no contexto de atuação legislativa.

Diante da hipótese na qual as políticas particularistas são elementos centrais das atividades legislativas do Congresso Nacional - especialmente na Câmara dos Deputados - a presente pesquisa analisará o perfil das proposições legislativas dos Deputados Federais representantes da Região Norte durante a 54^o Legislatura (2011-2014).

O objetivo, a partir da análise dos projetos de lei ordinária/complementar e de propostas de emenda à constituição é abrir caminho aos próximos estudos para verificar se a variável região tem ou não o condão de influir na predominância das políticas *pork barrel*. É que o apresentaremos a seguir.

2 O QUE PROPÕE O NORTE DO BRASIL?

2.1 Argumentos iniciais: Por que a Região Norte?

Entender a dinamicidade do processo legislativo brasileiro exige não apenas a completude dos modelos teóricos já oferecidos por nossa doutrina política, mas também conhecer as diversas variáveis existentes dentro do modelo político-normativo vigente.

Mais do que conhecer as “regras do jogo”, é preciso distinguir mudanças nos padrões de análise do objeto em foco. No caso dos distritos eleitorais brasileiros, a Constituição Federal garante um modelo de representatividade na Câmara dos Deputados baseado em níveis de estrutura mínima e máxima. Estados da federação menos populosos garantem um percentual fixo de 8 representantes, enquanto as federações mais povoadas possuem até 70 parlamentares.

Sobre as variáveis de representação na Câmara dos Deputados, Carvalho (2003, pg. 68) alerta que o enfoque da literatura nacional tem girado sob dois principais eixos: 1) a alocação desigual das cadeiras entre os estados gera poder excessivo as minorias distritais, além de ferir o princípio do “*one man, one vote*” 2) a diferença resultante da representação confere efeitos distorcidos em aspectos de competição política nos distritos, como o número de partidos e o grau desproporcional na relação voto/cadeira.

Além dos efeitos sobre a representação nos distritos e do sistema de competição eleitoral em cada unidade da federação, as peculiaridades locais - próprias da formação do espaçamento-geográfico das distintas regiões nacionais - também podem incidir sobre a atuação legislativa do parlamento.

Nesse contexto, estudos como o de Lemos (2001) avançaram sobre a hipótese no qual a apresentação de propostas concentradoras independe da origem regional dos representantes. Apesar de contrapor argumento tradicional sobre os deputados das regiões Norte e Nordeste,

Lemos (2001) identificou a presença de políticas regionalistas em todas as regiões, mas em níveis extremamente diversos⁹.

Entretanto, apesar da verificação de incidência das proposições regionalistas entre parlamentares das cinco regiões brasileiras, Lemos (2001) não adentrou as características intrínsecas dos distritos eleitorais, desconsiderando possíveis outras variáveis com poder de influência nos trabalhos legislativos.

Nesse contexto, em que pese o reconhecimento da existência de políticas pork barrel no âmbito legislativo brasileiro, a hipótese central do presente estudo considera que: *Há predominância de proposições particularistas entre deputados federais representantes da região norte do Brasil.*

O argumento central para a construção da presente hipótese reside em raciocínio no qual, em regiões onde há um menor índice na relação voto/deputado - notadamente na região Norte - há maior proximidade entre o representante e sua base eleitoral, o que incentiva *credit claiming* no momento de apresentação das propostas legislativas.

Neste aspecto, a região Norte do país chama atenção, uma vez que, dos sete estados da federação componentes, seis deles possuem o número mínimo constitucional de 8 deputados federais por bancada¹⁰. Por outro lado, a mesma região possui o menor quantitativo de habitantes se comparados a outras quatro regiões brasileiras.

Desta forma, a hipótese do trabalho da pesquisa restará confirmada se mais de 50% das proposições legislativas¹¹ de iniciativa dos deputados federais da região Norte - integrantes da 54ª legislatura (2011-2014) - não forem de agregação nacional, conforme os critérios apresentados em tópicos a seguir.

⁹ Baseado em um Índice de Atividade Legislativa – IAL, Lemos (2001) apontou a região Centro-Oeste como a de maior frequência de proposições em nível concentrado, seguidas da região Sudeste, Sul, Nordeste e por último, a região Norte.

¹⁰ O estado do Pará possui direito a 17 cadeiras na Câmara Federal.

¹¹ Por razões de relevância, somente foram considerados neste estudo três principais proposições de iniciativa parlamentar: projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar e proposta de emenda à constituição.

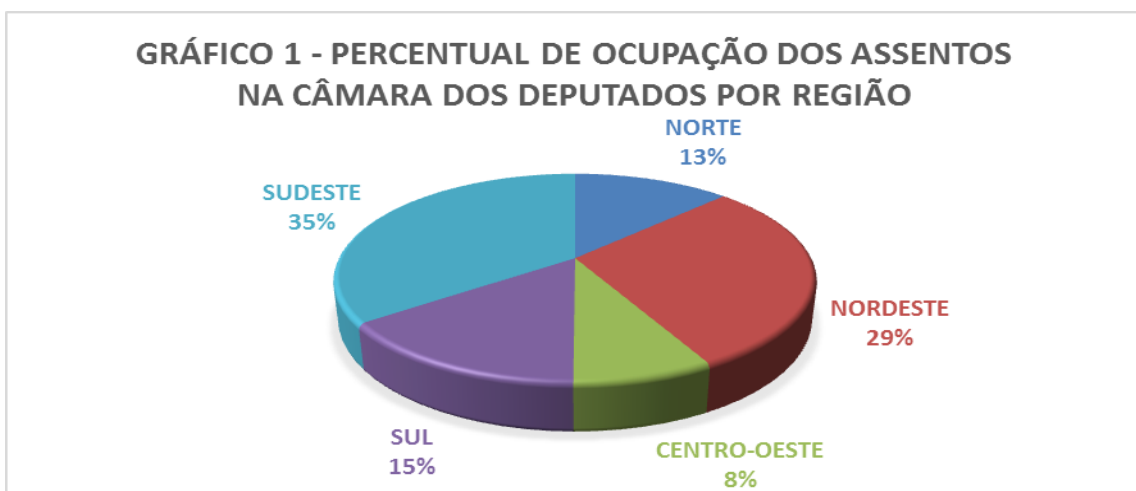
2.1.1 – Peculiaridades da Região Norte na Câmara dos Deputados

O Congresso Nacional brasileiro, responsável pela elaboração de leis no âmbito da União e pela fiscalização dos órgãos e entidades federais da administração pública direta e indireta tem natureza bicameral.

De um lado, o Senado Federal, composto de 81 membros que representam os estados da federação. Com eleições realizadas pelo sistema majoritário, cada estado da federação tem direito a três cadeiras, independentemente do tamanho ou número de habitantes. Assim, os 26 estados e o distrito federal possuem assentos equitativos e permanentes, que se renovam a cada quatro anos, em 1/3 e 2/3, alternadamente.

Do outro lado, a Câmara dos Deputados, onde a representação é da população brasileira e os deputados são eleitos pelo sistema proporcional. Dispõe o texto constitucional que a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecido em lei complementar, de forma proporcional a população, devendo-se proceder aos ajustes necessários no ano anterior ao pleito eleitoral.

Atualmente, a Câmara dos Deputados é composta de 513 membros, divididos entre representações mínimas de 8 e máximos de 70 por distrito eleitoral. A região Norte, formada por 7 estados da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) tem 65 cadeiras, o que representa 13% do conjunto de membros em plenário:



Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Outra particularidade no tocante a região Norte é a existência de uma Comissão Permanente para análise das matérias relativas a Amazônia¹². Resultado de uma grande mobilização suprapartidária dos Estados da Amazônia Legal em 1995, idealizou-se um movimento com mais de 100 parlamentares no qual restou aprovada a Carta da Amazônia que reivindicava a criação de um espaço legislativo permanente para discutir ações e propostas para a Região Norte.

Com a aprovação do Projeto de Resolução nº 21/95, de autoria do Deputado Anivaldo Vale, a Comissão da Amazônia iniciou seus trabalhos no ano de 1997. Com o tempo, diversos diplomas ampliaram o escopo de atuação do colegiado, como a Resolução nº 20/2004 que passou a inserir matérias de Integração Regional e Desenvolvimento Regional como forma de integrar deputados de outras regiões do país.

Em que pese a alteração de suas competências para viabilizar a participação de deputados de outros Estados, é fato que, historicamente a Comissão da Amazônia se compõe de parlamentares oriundos da Região Norte. Nesse sentido, o estudo de Teixeira (2012), que analisou as audiências públicas da comissão na 53ª Legislatura (2007-2011), apontou que 77,9% dos deputados integrantes da CINDRA faziam parte da Região Norte.

Além disso, os dados de Teixeira (2012) revelaram que a maior temática debatida no âmbito do colegiado amazônico foi o Meio Ambiente, entre os quais o esvaziamento de açudes e rios, a preservação da floresta amazônica, o desmatamento, o código florestal, a gestão de florestas públicas, a licença ambiental e etc.

Dessa forma, em que pese o percentual de ocupação das cadeiras da região Norte não atingir números expressivos em relação ao quantitativo nacional – apenas 13% do número de assentos da Câmara dos Deputados são da região - há a existência de incentivos no âmbito da estrutura legislativa que possibilitam um comportamento legislativo paroquial entre os membros da localidade, como é o caso da atual Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e Amazônia.

¹² Instalada originalmente em 1997, a Comissão da Amazônia teve sua denominação alterada em 2013 pela Resolução nº 23, passando a se chamar Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA.

2.1.2 – Metodologia de apuração

Para analisar se há a predominância de proposições do tipo *pork barrel* entre os deputados federais que representam a região Norte, optou-se por delimitar um escopo temporal de toda a 54ª Legislatura, que oficialmente abrange o período de 1º de fevereiro de 2011 até 31 de janeiro de 2015. A escolha por uma só legislatura se justifica pela razoável estabilidade dos membros eleitos que cumprem o mandato em sua totalidade.

Quanto a seleção dos tipos de proposição, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece no artigo 100 que proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara. Em que pese o entendimento ampliativo quanto ao conceito, escolhemos analisar apenas os Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que tiveram como autor deputados federais.

A escolha pela delimitação das proposições do tipo PL, PLP e PEC se justifica pela relevância e alta incidência que os três instrumentos legislativos representam nas atividades do parlamento brasileiro. Com exceção das medidas provisórias - de autoria do poder executivo - e das demais proposições de autoria dos outros poderes com iniciativa, a agenda legislativa é basicamente formada por estas três proposições. Nesse sentido, selecionamos através do Painel de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados¹³ o quantitativo dos três tipos de proposições (PL, PLP E PEC) apresentados no decorrer de toda 54ª Legislatura pelos parlamentares da região norte.

Tabela 1 - Quantidade de proposições apresentadas pelos deputados federais da Região Norte durante a 54ª Legislatura

	PEC	PL	PLP	TOTAL
NORTE	49	573	29	651
TOTAL	49	573	29	651

Fonte: SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados

¹³ Criado em parceria com o Centro de Informática (CENIN) e o Centro de Documentação e Informação (CEDI), o Painel de Atividade Legislativa constitui ferramenta capaz de consolidar dados e gerar relatórios de análise a partir de informações contidas por um terceiro sistema da Câmara dos Deputados, o Sistema de Informação Legislativa (SILEG).

O universo de proposições analisadas atinge 651 iniciativas legislativas de todos os 65 deputados representantes dos 7 estados integrantes da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) entre 2011-2014.

Do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG) também se aproveitou a classificação de enquadramento temático das proposições. Ao todo, são 38 espécies de classificação de proposições, delimitada por áreas temáticas:

Tabela 2 – Classificação temática de Proposições Legislativas adotadas pelo Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG)

AREÁAS TEMÁTICAS
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA
ARTE E CULTURA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA
COMÉRCIO EXTERIOR
COMUNICAÇÕES
DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL
DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DESENVOLVIMENTO URBANO E TRÂNSITO
DESPORTO E LAZER
DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL

DIREITO CONSTITUCIONAL
DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL
DIREITO DO TRABALHO E PROCESSUAL DO TRABALHO
DIREITO E DEFESA DO CONSUMIDOR
DIREITO E JUSTIÇA
DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E CIDADANIA
FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO
HOMENAGENS E DATAS COMEMORATIVAS
EDUCAÇÃO
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E ABASTECIMENTO
INFORMÁTICA
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO
ORGANIZAÇÃO POLÍTICA, PARTIDÁRIA E ELEITORAL
POLÍTICA ECONÔMICA
POLÍTICA FUNDIÁRIA
PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
PROCESSO LEGISLATIVO
RECURSOS HÍDRICOS, MINERAIS E POLÍTICA ENERGÉTICA
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAÚDE
SEGURANÇA PÚBLICA
SISTEMA FINANCEIRO
TRABALHO E EMPREGO
TRIBUTAÇÃO
TURISMO
VIAÇÃO E TRANSPORTES

Fonte: SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados

Além da classificação das proposições disponibilizada pelo SILEG da Câmara dos Deputados, adaptamos a tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz¹⁴ (1999) e trazida ao Brasil por Amorim Neto e Santos (2003) que dispõe sobre o nível de agregação das proposições. Nesse teor, foram classificados cinco tipos de proposições a partir no âmbito de alcance das propostas:

¹⁴ A tipologia de Taylor-Robinson e Diaz (1999) foi criada para avaliar as nuances do processo legislativo em Honduras. Em 2003, ao analisar os fatores que induzem o comportamento dos legisladores nos sistemas presidencialistas latino-americanos, Amorim Neto e Santos adaptaram a tipologia para análise dos projetos convertidos em lei no período de 1985 a 1999 no Brasil.

Tabela 3 – Critérios de Nível de Agregação das Proposições segundo Taylor-Robinson e Diaz (1999) e utilizado por Amorim Neto e Santos (2003)

PROPOSIÇÃO	CIRCUNSTÂNCIAS	EXEMPLOS
Individual	Alvo único ou poucos indivíduos;	Projetos honoríficos ou pensão à determinada categoria.
Local	Objeto um único município ou um pequeno número, mas não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país.	
Regional	Um ou alguns estados ou regiões do país, mas não a totalidade das regiões do país.	
Setorial	Objeto é um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional	Regulamentação de uma profissão ou atividade.
Nacional	Afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios	Legislação voltada a defesa do consumidor

Uma segunda variável para análise das proposições também fornecida por Taylor-Robinson e Diaz (1999) e adaptada por Amorim Neto e Santos (2003) dispõe sobre os efeitos das proposições. Para essa delimitação, utilizou-se quatro classificações:

Tabela 4 – Classificação quanto aos efeitos das Proposições segundo Taylor-Robinson e Diaz (1999) e utilizado por Amorim Neto e Santos (2003)

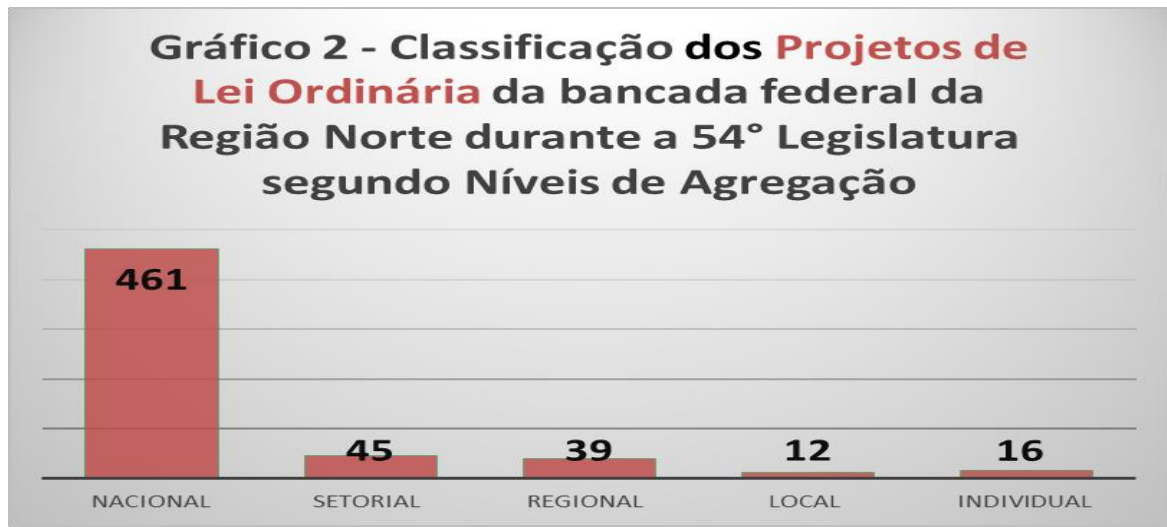
PROPOSIÇÃO	CIRCUNSTÂNCIAS	EXEMPLOS
Benéfico	Concedem benefícios a um indivíduo, uma prefeitura, uma região, um grupo social ou ao país como um todo;	Projetos honoríficos ou pensão à determinada categoria;
Onerantes	Impõe ônus financeiro ou regulatório;	Projetos que disciplinem o funcionamento de determinado setor/ação ou que regulamentem ações do poder público e políticas públicas;
Mista	São os que ao mesmo tempo beneficiam algumas pessoas/grupos e oneram outros;	Projetos que dispõem sobre proteção determinada bacia hidrográfica que trazem benefícios ecológicos, mas ao mesmo tempo custos aos agricultores e indústrias;
Neutra	Comemoram um acontecimento específico, estabelecem um dia de festa sem conceder feriado aos trabalhadores ou especificam um contrato já existente sem ajudar ou prejudicar pessoas.	Projetos autorizativos para criação de Universidades ou que estabelecem a criação de campanhas de conscientização.

Importante se faz ressaltar que as variáveis adotadas não levam em consideração as motivações pessoais dos parlamentares para apresentação das proposições. Referida interpretação tornaria extremamente difícil a análise dos dados. Nesse sentido, para o uso das classificações de Taylor-Robinson e Diaz (1999) utilizou-se somente a interpretação gramatical, qual seja, as disposições literais do corpo do texto e suas ementas do projeto.

Ademais, como em toda coleta de dados, barreiras metodológicas surgiram. Devido à complexidade de algumas proposições, em algumas análises verificamos a necessidade de estabelecer certos padrões de modo a uniformizar as características das iniciativas. Por exemplo, em proposições cujas ações envolvam alteração das relações de consumo, optou-se por classificar como agregação “nacional” e efeitos “mistos”, já que qualquer alteração dessa área temática causará em todo País benefícios ou custos à consumidores e/ou fornecedores. Já no caso de projetos que tratem sobre isenções a categorias ou setores econômicos, classificamos como efeito “misto”, pois, ao beneficiariam determinado setor, ao mesmo tempo onerariam o Estado ou outras atividades.

2.2 Apresentação dos Dados

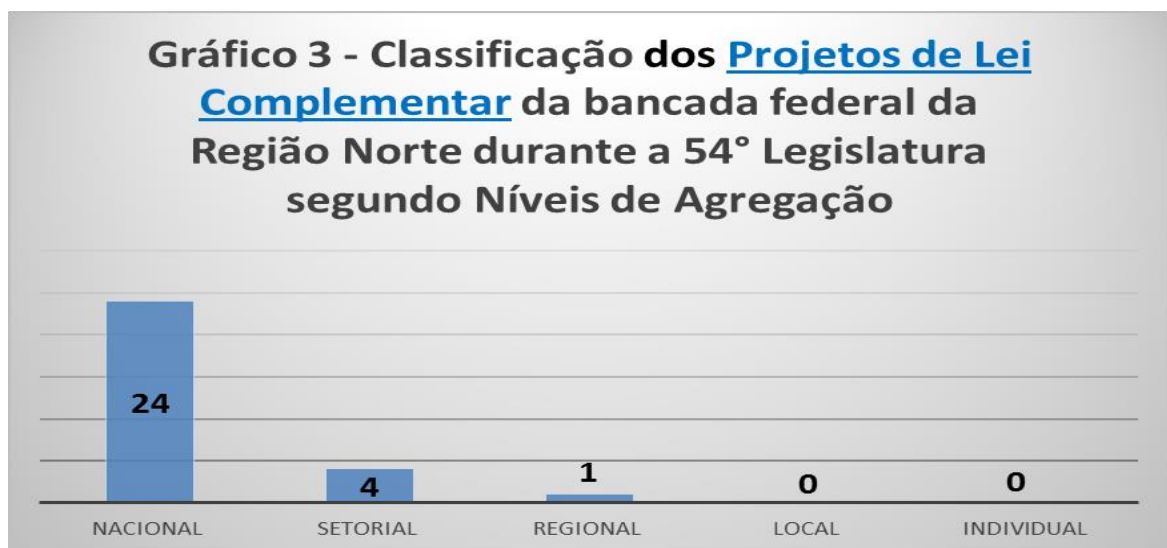
No âmbito da 54ª Legislatura (2011-2014), os 65 deputados federais integrantes da Região Norte apresentaram ao total 573 projetos de lei ordinária, no quais a aprovação depende apenas de maioria simples, presente o quórum de votação (256 parlamentares). O Gráfico 2 demonstra que a maior parte dos projetos de lei ordinária tem alcance nacional (cerca de 80,6% das proposições).



Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados.

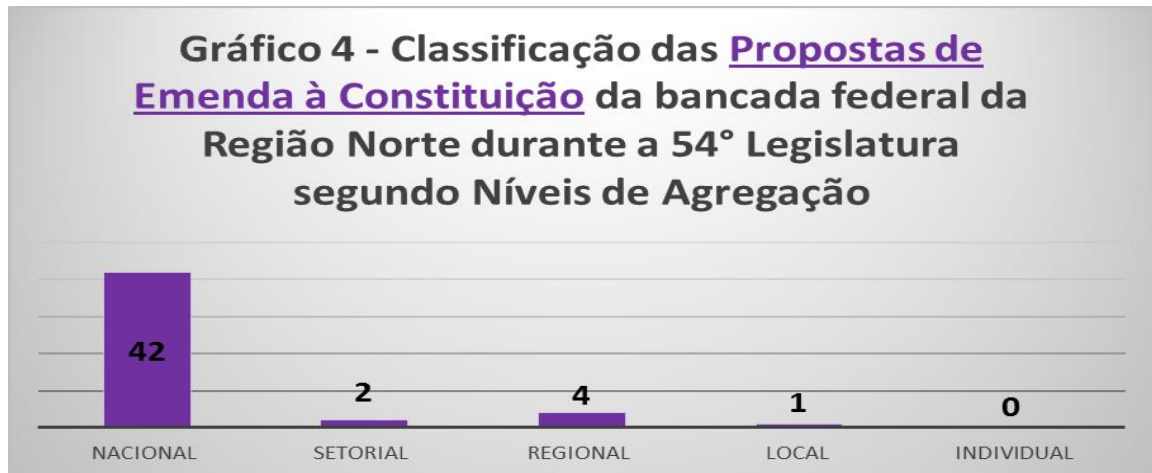
No mesmo sentido, proposições setoriais que de algum modo regulamentaram profissões ou atividades laborais de determinada categoria representaram 7,9% do universo total legislativo, seguidas de proposições regionais (6,8%), individuais (2,7%) e locais (2%);

O gráfico 3 demonstra que a predominância em relação aos Projetos de Lei complementar (PLP) também se manteve em nível nacional, correspondendo a 82,7% das proposições, seguido das setoriais (13,7%) e regionais (3,6%). Não foram encontradas proposições de agregação local e individual.



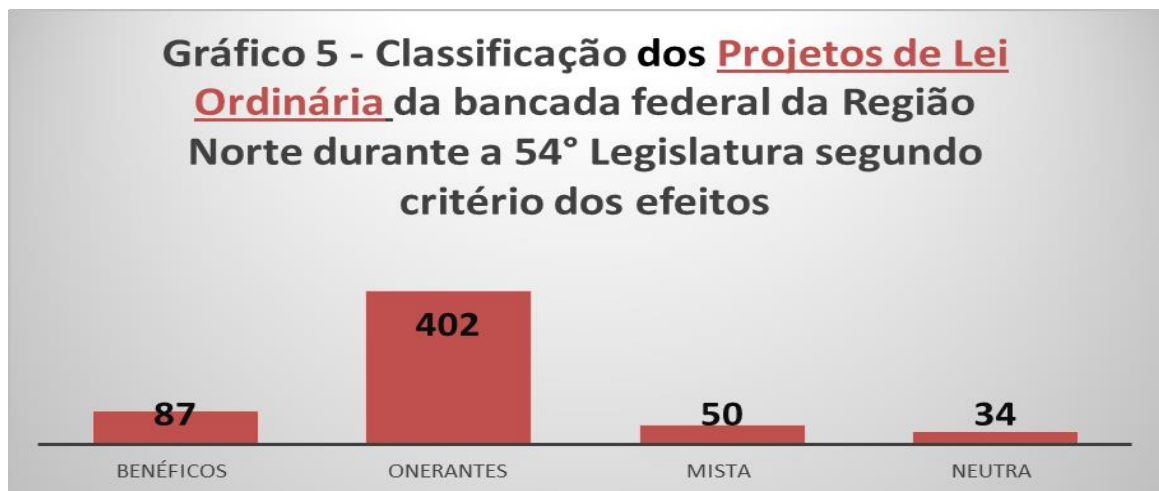
Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG – Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados.

O gráfico 4 detalha a relação das Propostas de Emenda à Constituição (PEC), 85,7% tem alcance em matérias de nível nacional. 8,3% das PEC's tratam interesses regionais, 4% de assuntos setoriais e somente 2% sobre assuntos locais. Não houve nenhuma proposta de emenda de caráter individual.



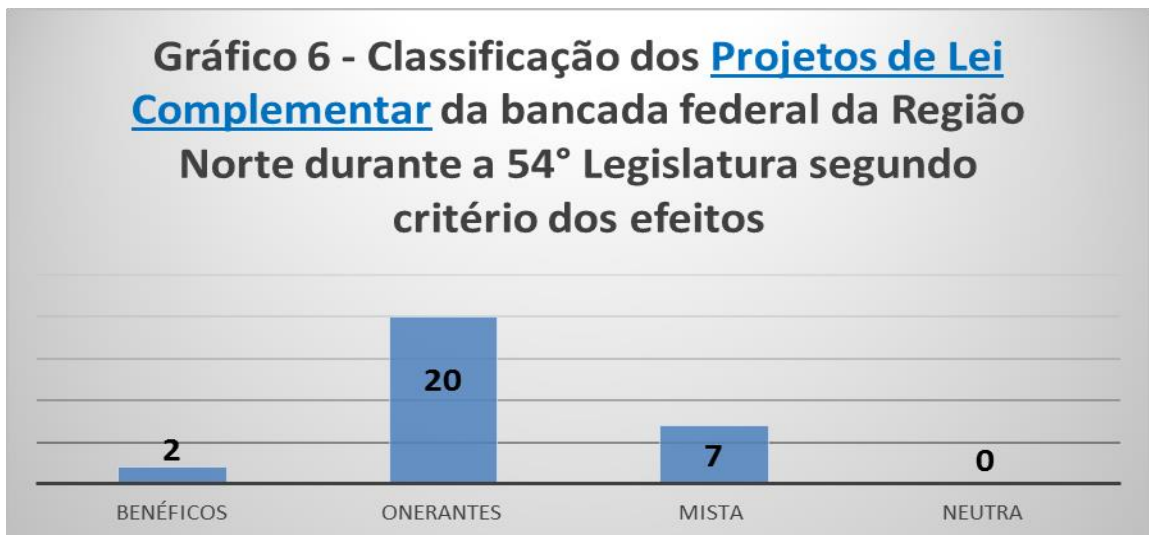
Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados

No que tange aos efeitos dos projetos de lei ordinária, 70,1% das proposições tem efeitos onerantes ou regulatórios, o que demonstra forte vocação do comportamento parlamentar para criar ou modificar regras estruturantes de políticas públicas ou de regulação no âmbito da legislação federal. O Gráfico 5 demonstra que após as políticas onerantes, 15,2% das proposições são benéficas a um determinado segmento da população, enquanto 8,8% tem efeitos mistos e somente 5,9% tem efeitos neutros.



Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados

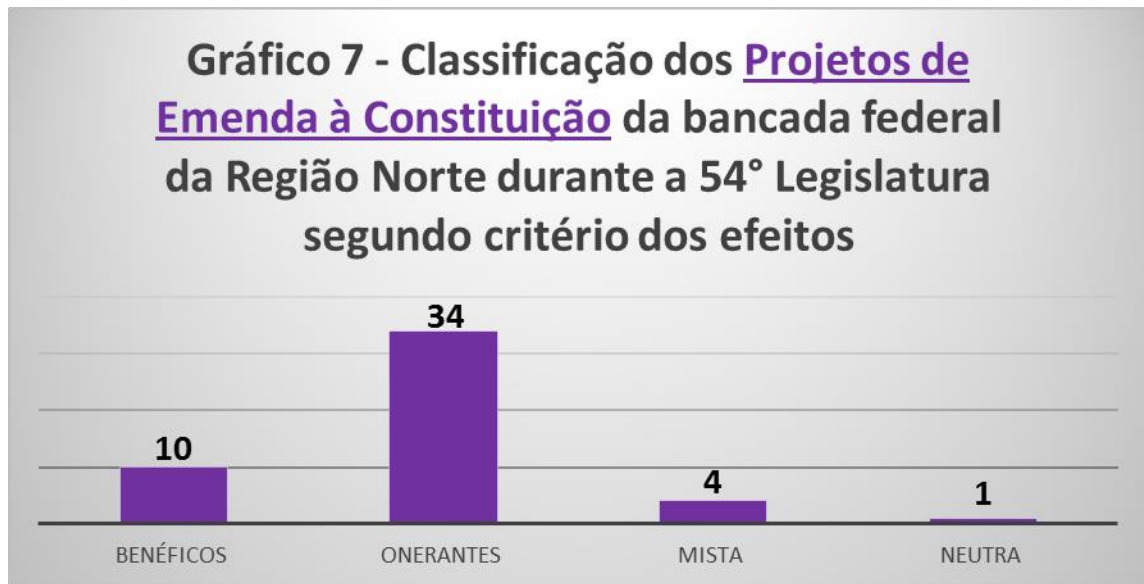
Em projetos de lei complementar (PLP), o efeito onerante atinge 68,9% das proposições, índice bem perto dos 70,1% dos projetos de lei ordinária. A diferença entre as duas proposições reside nos efeitos benéficos. Estes estão menos presentes em PLP's (6,8%) do que em projetos de lei ordinária (15,2%). Já em relação aos efeitos mistos, os PLP's alcançam 24,3% do universo total. O Gráfico 6 demonstra de forma detalhada:



Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados

Considerando que, na análise do nível de agregação das proposições que não tem abrangência nacional há a contrário sensu, lastro de conexão eleitoral com a base do parlamentar (setorial, regional, local e individual) e que estas proposições podem ser consideradas paroquiais, o Gráfico 3 demonstra quais assuntos foram mais requisitados pelos deputados da Região Norte durante a 54^a Legislatura.

O Gráfico 7 demonstra quando analisado os níveis de efeitos das Propostas de Emenda à Constituição (PEC), verificou-se que 69,3% tem efeitos onerantes, ou seja, destinam a impor ônus financeiros ou regulatório a alguma sistemática própria do texto constitucional. 20,4% tem efeitos benéficos a um grupo específico ou categoria, 8,1% tem efeitos mistos e somente 2,0% tem efeitos neutros.



Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados

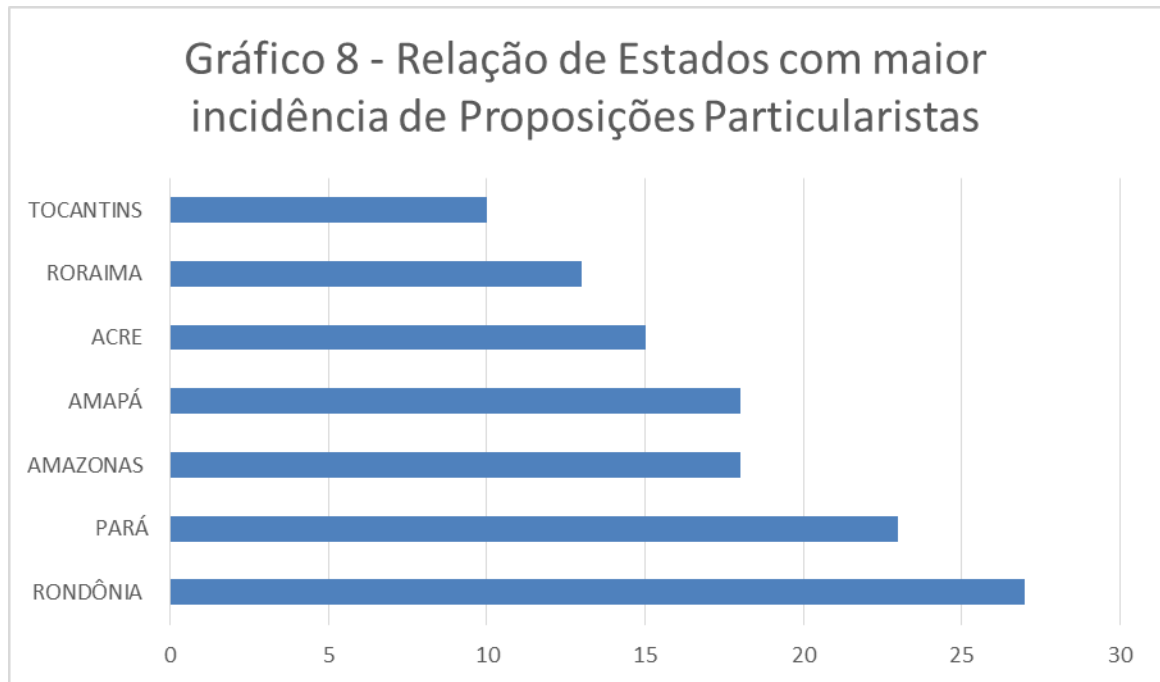
A tabela 5 considera os assuntos das proposições particularistas analisadas (Projetos de Lei Ordinária, Complementar e Proposta de Emenda à Constituição). Nesse sentido, as proposições que estabelecem nomes à monumentos, rodovias, museus e locais apresentaram maior incidência (21 ao total). Além das homenagens, a categoria também engloba a definição de um determinado local como referência (capital nacional de um determinado produto ou gênero alimentício). Em seguida, os projetos que disciplinam o Desenvolvimento Regional (18) e logo após proposições que estabelecem tributação específica (17) para categorias atuantes ou entidades pertencentes a Região Norte do país.

Tabela 5 – Incidência Temática das proposições particularistas na Região Norte (*)

ASSUNTO	PROJETO DE LEI ORDINÁRIA	PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	TOTAL
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	6	-	1	7
AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA	7	-	-	7
ARTE E CULTURA	2	-	-	2
COMUNICAÇÕES	1	-	-	1
DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL	2	-	-	2
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	14	1	3	18
DESENVOLVIMENTO URBANO E TRÂNSITO	1	-	-	1
DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E CIDADANIA	1	-	1	2
EDUCAÇÃO	7	-	-	7
FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO	-	1	-	1
HOMENAGENS E DATAS COMEMORATIVAS	21	-	-	21
INDÚSTRIA E ABASTECIMENTO	1	-	-	1
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	1	-	-	1
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO	1	-	1	2
POLÍTICA FUNDIÁRIA	3	-	-	3
PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	3	-	-	3
RECURSOS HIDRICOS, MINERAIS E POLÍTICA ENERGÉTICA	2	-	-	2
SAÚDE	1	-	-	1
SEGURANÇA PÚBLICA	2	-	1	3
SISTEMA FINANCEIRO	1	-	-	1
TRABALHO E EMPREGO	15	-	-	15
TRIBUTAÇÃO	14	3	-	17
VIAÇÃO E TRANSPORTE	6	-	-	6

(*) Período analisado: 54ª Legislatura (2011-2014). Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados.

Quando da análise nominal dos 7 Estados que compõe a Região Norte, Rondônia foi o que mais apresentou políticas particularistas entre as proposições analisadas (PL, PLP e PEC). Chama atenção o fato de que, mesmo tendo 8 cadeiras, o estado teve mais políticas paroquiais do que o Pará, que detém 17 assentos. É o que demonstra o Gráfico 8:



Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados

3 ANÁLISE DOS DADOS

3.1 O Perfil das Proposições na 54ª Legislatura

Ao todo, o presente trabalho analisou um universo de 651 proposições legislativas (entre Projetos de Lei Ordinária e Complementar e Propostas de Emenda à Constituição), que tramitaram durante o período de 2011 a 2014, escopo dos trabalhos da 54ª Legislatura na Câmara dos Deputados.

Conforme se demonstrou, a grande parte das proposições evidenciaram alcance nacional. Em todos os três tipos de proposições (PL, PLP e PEC) a incidência nacional restou verificada em percentuais acima de 80% no universo global de proposições analisado.

Entre os 20% das proposições restantes (setorial, regional, local e individual), consideradas por este estudo de índole particularista, o tema mais utilizado pelos parlamentares foi “Homenagens e Datas Comemorativas”. Tais proposições designam nomes a obras federais, monumentos e espaços públicos, além de estabelecer dias festivos em comemoração a algum fato. Também há o “batismo” de personalidades, lugares e regiões em referências a algum alimento, produto específico ou característica¹⁵.

Em relação aos efeitos, a disposição para tratar de assuntos que revelam onerosidade ou aspectos regulatórios também atingiu patamares altos. Se considerarmos a média dos três tipos de proposições analisados (PL, PLP e PEC), a cada 10 projetos propostos na 54ª legislatura pelos Deputados da Região Norte, 6,9 possuem características de regulamentação ou oneração de políticas públicas.

Também analisamos o estado da Região Norte mais particularista. Nesse quesito, Rondônia foi a unidade da federação com maior número de proposições direcionadas de alguma forma a sua população. Chamou atenção o fato de a federação rondoniense possuir o mínimo

¹⁵ Exemplos encontrados: 1) PL 3341/2012 que declara o líder seringueiro Chico Mendes patrono do meio ambiente brasileiro; 2) PL 4739/2012 que concede ao município de Manacapuru (AM) o título de capital nacional da Malva; 3) PL 6368/2013 que denomina “Rodovia Orleir Messias Cameli”, o trecho da rodovia BR-364 no Estado do Acre; 4) PL 4759/2012 que institui o dia 27 de novembro como o Dia Nacional da Educação a Distância.

constitucional de 8 deputados federais, menos que a metade do Estado do Pará que detém 17 cadeiras e ficou em segundo em propostas particularistas.

A refutação da hipótese inicialmente utilizada neste estudo de que *‘‘Há predominância de proposições particularistas entre deputados federais representantes da região norte do Brasil’’* encontra fonte segura na doutrina política engajada no estudo das proposições legislativas brasileiras.

Gomes (2013) analisou a produção legiferante nacional de 1999 a 2006, classificando as proposições em cinco tipos: I - Administrativa, II -Econômica, III-Homenagem/simbólicos, IV - político-institucional e V - social. Trata-se de classificação menos abrangente, mas que demonstrou percentual similar de proposições destinadas a homenagens e temas simbólicos (entre 0% a 5% nas vias constitucional, complementar e ordinária) se comparados ao percentual encontrado no presente estudo com a utilização dos critérios local e individual¹⁶.

Tabela 6 – Proporção de proposições de alcance nacional e particularista verificada entre os deputados federais da Região Norte durante a 54ª Legislatura (2011-2014).

Proposição	Quantidade	Nacional	Particularista (*)
Ordinária	573	80,6%	19,4%
Complementar	29	82,7%	17,3%
Constitucional	49	85,7%	14,3%

Fonte: Elaboração própria. Dados do SILEG – Sistema de Informações Legislativas Câmara dos Deputados

(*) Consideramos particularista toda e qualquer proposição que não tenha alcance nacional.

No mesmo sentido, Carvalho (2003) reconhece que os projetos de lei não são instrumentos de alocação de benefícios concentrados, citando outro instrumento que realiza esta função: as emendas orçamentárias. O autor vai além e delimita as proposições legislativas como *‘‘publicização das respectivas posições parlamentares aos eleitores’’*.

¹⁶ Não foram encontrados PLP e PEC com alcance individual. Somente uma PEC teve incidência local. Já em relação a PL, apenas 4,7% das proposições tinham incidência local ou individual.

Seja como for, o elevado índice de proposições com alcance nacional demanda uma análise mais consistente dos fatores que podem ocasionar tal indicativo. Nesse contexto, algumas razões podem ser melhor avaliadas. É o que propomos a seguir.

3.2 O Alcance Nacional das Proposições e a “Federalização” dos problemas locais

Uma das possíveis respostas para o alto índice de proposições de alcance nacional pode estar dentro do sistema jurídico-constitucional. A Constituição brasileira de 1988, como texto normativo superior e parâmetro legislativo para as demais normas, regula de modo casuístico as diversas competências dos entes federados.

Nesse sentido, o título III da Carta da República, que trata sobre a organização político-administrativa do Estado brasileiro, dita as principais regras para distribuição de competências entre os entes federados (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios).

O princípio geral que norteia a distribuição de competência entre os entes federativos é o da predominância do interesse. Através desse princípio, à União caberiam as matérias predominantemente de interesse geral ou nacional. Aos estados-membros, as questões de interesse regional. Os municípios ficam com os assuntos de interesse local e o Distrito Federal acumula as matérias regionais e locais.

Mendes (2013) explica que diante da dificuldade interpretativa na identificação dos assuntos gerais, nacionais, regionais ou locais, o texto constitucional optou por agregar diferentes técnicas repartidoras, baseadas em alguns pressupostos: I) enumeração expressa das matérias conferidas a União (art.21 e 22); II) tipificação remanescente, residual para os estados-membros (art.25, §1º); III) estabelecimento dos poderes dos municípios em razão do critério local (art. 30, D); IV) estabelecimento de competências administrativas e legislativas; VI) entre as competências legislativas, distinção pelo critério privativo e concorrente (art.22 e 24).

No âmbito das competências legislativas – foco do presente estudo – a Constituição estabeleceu dois critérios para evitar o conflito de normas entre dois entes federativos. O primeiro

critério é a competência privativa, prevista no art. 22 da Constituição que estabelece as matérias nos quais somente a União, através do poder legislativo federal (Câmara dos Deputados e Senado), poderá regulamentar. O rol do art. 22 é extenso, contendo 29 incisos, concentrador dos mais variáveis assuntos, desde a desapropriação (inciso II) até propaganda comercial (inciso XXIX).

O segundo critério utilizado é a competência concorrente, disposta no art. 24, atribuída a mais de um estado da federação. Nesse sistema de repartição, União, Estados-membros e Distrito Federal¹⁷ legislam sobre as mesmas matérias, mas em níveis distintos. Enquanto a União limita-se a dispor sobre normas gerais, os Estados-membros e o DF tratam de questões específicas.

No modelo concorrente, também há um mecanismo no qual a ausência de lei federal sobre determinados assuntos confere capacidade legislativa plena as demais unidades federadas para atender suas peculiaridades. Entretanto, a Constituição é expressa ao prevê que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for diferente (art.24, §4º)¹⁸.

Os critérios de competência privativa e concorrente estão baseados em duas concepções distintas de modelo federativo. No caso brasileiro, os dois modelos estão presentes e se completam.

Sob o critério privativo, há a ideia de repartição horizontal de competências, típica do modelo federalista clássico ou dual, que confere repartição rígida de atribuições entre os entes componentes da federação. O rol taxativo de matérias legislativas exclusivas da União – prevista no art.22 – é a representação ideal do modelo privativo¹⁹.

Na designação concorrente, surge a ideia de repartição vertical de competências, conceito este atribuído ao federalismo cooperativo, no qual se estabelecem atuações conjuntas e

¹⁷ Não há previsão expressa no art.24 para estender a competência concorrente aos Municípios.

¹⁸ Mendes (2013) ressalta que, apesar do mecanismo de suspensão da eficácia de lei estadual por lei federal, não se pode falar em hierarquia entre as normas da União e os estados-membros, uma vez que a Constituição adota um regime tão somente de separação de atribuições entre os entes federados.

¹⁹ Sob eventuais problemas que surgem no tocante ao estabelecimento de rol taxativo para um determinado ente federativo, Mendes (2013) aborda a doutrina dos poderes implícitos, elaborada nos Estados Unidos e utilizada para adicionar outras atribuições a tudo que seja necessário para que o ente possa cumprir competências originalmente estabelecidas.

coordenadas entre os diversos entes integrantes da federação. No caso brasileiro, o art. 24 da Constituição é o exemplo de atuação cooperativa entre a União, Estados-membros e o Distrito Federal.

Feita estas considerações iniciais, para que se compreenda o alto índice de proposições nacionais dos deputados federais, é necessário observar que o rol de matérias legislativas exclusivas da União (art.22) é demasiado extenso, de modo a cobrir grande parte dos assuntos relevantes da vida pública da sociedade brasileira e, por conseguinte, da base eleitoral do parlamentar.

Assim, para que o parlamentar chegue positivamente no cotidiano da população e suas ações legislativas possam gerar *credit claiming* ou *position taking*²⁰, faz-se necessário penetrar no núcleo de competências nos quais somente a União tem a capacidade legislativa para regulamentar (dispostas no rol do art.22 da Constituição Federal). De igual modo, tais matérias reservadas ao ente central dificilmente poderiam ser estabelecidas sem que houvesse alcance uniforme em todo território nacional, o que muitas vezes confere as proposições um efeito obrigatório de abrangência.

Nesse sentido, o uso das proposições pelo parlamentar para atingir problemas específicos de sua base eleitoral, carregam consigo elemento obrigatório de mudanças em alcance federal, sem os quais a proposta não passaria sobre o filtro de constitucionalidade imposto no processo legislativo.

Um exemplo que retrataria tal situação: um deputado federal, cuja base eleitoral advém de município no qual não há o costume local na utilização de capacetes para direção de motocicletas, recebe diversas demandas de seus eleitores para que tome alguma providência com relação as constantes fiscalizações realizadas pelos órgãos de trânsito, cuja atuação vem gerando milhares de multas aos condutores da cidade. Diante da problemática, ao parlamentar, como forma de mostrar o seu trabalho em prol dos interesses de sua base eleitoral, não restaria outra alternativa do que a proposição de projeto de lei visando alterar o Código de Trânsito Brasileiro -

²⁰Conforme já demonstrado nesse estudo, importantes autores, como Amorim Neto e Santos (2003) e Carvalho (2003) defendem que as proposições servem prioritariamente como instrumentos de tomada de posição (*position taking*).

de abrangência nacional – revogando o uso obrigatório de capacetes para direção de motocicletas. Assim, se um dia a proposição imaginária fosse aprovada, condutores de todo Brasil seriam liberados para conduzir suas motos sem o capacete de segurança.

O exemplo relatado é absurdo, mas demonstra como a incidência de problemas locais (de um bairro, município, estado, região ou categoria profissional) podem interferir na apresentação das proposições que alcancem o nível nacional. Denominamos o fenômeno de “federalização” dos problemas locais.

Além da exclusividade de matérias conferidas à União pela competência privativa (art.22), o critério de competência concorrente (art.24) também favorece proposições de alcance nacional. Nesse sentido, apesar de ser mais flexível ao prevê disposição conjunta de atribuições entre União, Estados-membros e Distrito Federal, a Constituição prevê que as normas gerais são destinadas prioritariamente ao legislador federal. Somente na omissão deste é que as assembleias estaduais poderiam editar regras plenas. Assim, há um maior estímulo ao legislador federal (deputados federais e senadores) para que ofereçam proposições destinadas a regulamentar ou alterar as matérias concorrentes, já que estas alcançariam com maior amplitude os assuntos em interesse.

Sob outro aspecto, o parlamentar federal tem a oportunidade de suspender a eficácia de disposições gerais conferidas por uma lei estadual contrária aos interesses de sua base eleitoral, propondo uma lei federal que disponha sobre normas gerais em sentido contrário a norma estadual. Se a referida proposição - que naturalmente terá efeitos nacionais – for aprovada, o parlamentar atingirá o seu propósito particularista de suspender a eficácia de uma norma estadual no qual seja contrário.

Por outro lado, a decisão do texto constitucional pela outorga de competências residuais aos legislativos dos estados-membros (art.25, §1º) acaba por dificultar o estabelecimento de limites a competência legislativa da União, o que contribui para ampliação do espectro de matérias possíveis de abordagem pelos legisladores federais (deputados federais e senadores).

No que tange as competências legislativas dos Municípios, a adoção do critério de assuntos de interesse local (art.31, inciso I) deixa grande margem interpretativa, fazendo avançar mais ainda o leque de opções em proposições de nível federal.

É importante destacar que tais fatores não são, única e exclusivamente, a razão pelo alto índice de proposições de alcance nacional, verificado no perfil legislativo dos deputados federais da Região Norte na 54ª Legislatura (2011-2014) e corroborados por grande parte da doutrina política quando da análise das proposições de outras regiões brasileiras.

Entretanto, é este o regime constitucional de competências entre os entes federados que disciplinam as regras do “jogo legislativo”. Assim, além dos incentivos oriundos da arena eleitoral, das estruturas legislativas, dos partidos políticos e da questão ideológica que movem a ação e o comportamento parlamentar, devem ser considerados também as nuances do campo jurídico-constitucional.

CONCLUSÃO

Durante o trabalho, restou rejeitada a hipótese principal, segundo a qual há predominância de proposições particularistas entre os deputados federais da Região Norte. Ao contrário, a grande maioria (80%, em média) das proposições verificadas tem abrangência nacional, o que demonstra similaridade com grande parte da doutrina que se dedicou ao estudo das proposições da Câmara dos Deputados.

Com a hipótese principal rejeitada, restou a análise dos fatores incidentes sobre os dados coletados. Em relação às proposições particularistas observadas, verificou-se maior abrangência de temas simbólicos, como homenagens, projetos autorizativos e concessivos de datas comemorativas a personalidades, produtos e temas locais.

No tocante aos efeitos das propostas, há incidência predominante de políticas onerosas/regulatórias (cerca de 70%), o que demonstra forte interesse dos legisladores por estabelecer ou modificar políticas públicas. Na via ordinária, especificamente, apurou-se quantitativo relevante de medidas consideradas benéficas (15%), proporção quase equivalente ao percentual de proposições consideradas particularistas (20%).

Entretanto, não se pode afirmar com precisão que a maioria das propostas particularistas tem efeito benéfico. Isso porque, conforme explicado através do fenômeno da “federalização” de problemas locais, a proposição apresentada pelo parlamentar tendente a beneficiar de algum modo sua base pode interferir no âmbito de uma estrutura regulatória nacional (como é o caso do Código de Trânsito Brasileiro, por exemplo). Nesse sentido, uma proposição tendente a alterar o Código de Trânsito para desobrigar o uso do capacete em motocicletas não é considerada benéfica, mas sim de efeitos onerosos/regulatório.

Em relação aos modelos teóricos utilizados, preferimos a denominação utilizada por Carvalho (2003) que aponta para uma “conexão eleitoral multifacetada” a depender da origem dos incentivos recebidos, variantes tanto do universalismo como do particularismo.

De fato, não há como negar a existência no Legislativo brasileiro de variáveis partidárias, distributivistas e informacionais, cuja intensidade de abrangência pode variar de acordo com o

aspecto que se analisa. Por exemplo, restou comprovado no enfoque de proposições legislativas um menor grau de incidência distributivista. Isso não significa que os parlamentares não utilizam as proposições com intenções particularistas, mas tão somente que, não são as propostas legislativas o principal instrumento de conexão eleitoral.

Também não é possível estabelecer padrões de perfil legislativo baseados na origem geográfica dos parlamentares (Região Norte, Sul, Sudeste e etc.). O que se verificou é que não há variação nas características nacionais quando analisado tão somente uma região do país. Nesse contexto, a simples variável de origem da representação do parlamentar não apresentou fator relevante para mudança do perfil de atuação legislativa, se comparados com os estudos já consagrados pela doutrina política brasileira.

Sob outro aspecto, apontamos também para a existência de filtros redutores da incidência particularista inseridos no âmbito jurídico-constitucional. Tais barreiras estão presentes na sistemática da repartição de competências legislativas entre os entes da federação. A estruturação dos critérios de competência privativa e concorrente favorece o surgimento de proposições com abrangência obrigatoriamente universal, mesmo que a intenção parlamentar seja particularista.

Por fim, vale ressaltar a dinamicidade do comportamento parlamentar a partir dos diversos conjuntos de incentivos oriundos da arena eleitoral, do regime partidário e da estrutura legislativa previamente delimitada nas normas regimentais. Nesse contexto, o uso das proposições legislativas deve sempre ser analisado como apenas um dos fatores auxiliares no entendimento do complexo jogo político que envolve o processo legislativo brasileiro.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *The Journal of Politics*, nº57. 1995

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Ed. FGV. Rio de Janeiro. 2003.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W & MCCUBINS, Matthew D. “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados”. FGV/UCSD, manuscrito, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao_988.html

BRASIL, Resolução nº 17, de 1989, Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf>

BRASIL. Sistema de Informações Legislativas: Projetos de Lei e outras Proposições. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Disponível em: www.camara.gov.br/sileg/

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. 1ª Ed. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. “**Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994**”. *Dados*, vol.38, nº3, Rio de Janeiro, 1995.

FIORINA, MORRIS. **Congress: Keystone of the Whashington Establishment**. New Haven, Yale University Press, 1989.

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Produção Legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília. Edições Câmara, 2013.

LAMOUNIER, Bolívar. “*Estrutura institucional e governabilidade na década de 90*”, in: Reis Velloso, João Paulo dos (org.), **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro, Editora José Olympio. 1992.

LEMOS, Leany Barreiros de S. “O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista”. *Dados*, vol.44. n°33.2001.

LIMONGI, Fernando. “**O novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente**”. 1994.

MAINWARING, Scott, “**Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais**” in: *Novos Estudos*, n°29. São Paulo, 1991.

NETO, Octavio Amorim; SANTOS, Fabiano. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros**. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n° 4, 2003. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>. Acesso em 13/04/2017.

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974. (MAYHEW, 1974. Tradução de Carlos Leonardo Bastos).

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª Ed. Saraiva. 2013.

SAMUELS, David. **Political Ambition in Brazil, 1945-95: Theory and Evidence**. Mimeo, 1998.

SILVA, PATRICK. *O pork barrel no Município de São Paulo: A produção legislativa dos vereadores paulistanos*. Centro de Estudos da Metrópole. Texto para discussão n° 011/2011. São Paulo. 2011.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. e Diaz, Christopher. “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress”. *Comparative Political Studies*, n°32. 1999.

TEIXEIRA, Edna Maria Glória Dias. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados: Uma análise das Audiências Públicas realizadas na 53ª Legislatura. Centro de Formação da Câmara dos Deputados. 2012.