



## PANDEMIA E PRODUÇÃO LEGISLATIVA: AS INDICAÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PANDEMIC AND LEGISLATIVE PRODUCTION: INDICATIONS IN THE CHAMBER OF DEPUTIES

### PANDEMIA Y PRODUCCIÓN LEGISLATIVA: INDICACIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Paulo Magalhães Araújo<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo trata da produção de indicações na Câmara dos Deputados entre 02/2019 e 08/2021. Indicações são proposições legislativas por meio das quais os parlamentares sugerem a outras instâncias de poder (sobretudo ao poder executivo e seus ministérios) a adoção de medidas voltadas aos interesses de grupos sociais específicos ou da sociedade em geral. Com base em teorias do legislativo, presume-se que os parlamentares são sensíveis às questões que afetam as suas bases, de modo que fatos sociais relevantes, como a pandemia da covid-19, têm implicações no comportamento parlamentar, refletindo-se na produção de indicações. Presume-se, também, que deputados opositores são menos propensos a emitir indicações, tendo em vista a pouca expectativa de serem atendidos pelo governo. O estudo mostrou que, no período, os deputados se mobilizaram intensamente apresentando indicações – muitas delas voltadas à pandemia –, e mostrou também que os deputados de oposição foram menos propensos do que os demais a apresentar indicações ao poder executivo – no entanto, os dados mostram que as diferenças entre deputados opositores e os demais só se confirmaram em relação às indicações em geral, mas não em relação às indicações referentes à pandemia.

**Palavras-chave:** Câmara dos Deputados; Produção legislativa; Indicações; Conexão eleitoral; Pandemia de covid-19.

**Abstract:** This article deals with the production of indications in the Chamber of Deputies between 02/2019 and 08/2021. Indications are legislative proposals through which parliamentarians suggest to other levels of power (especially the executive branch and its ministries) the adoption of measures aimed at the interests of specific social groups or society in general. Based on legislative theories, it is assumed that parliamentarians are sensitive to issues that affect their bases, so that relevant social facts, such as the covid-19 pandemic, have implications for parliamentary behavior, reflected in the production of indications. It is also assumed that opposition deputies are less likely to issue indications, given the low expectation of being attended to by the government. The study showed that, during the period, deputies were intensely mobilized by presenting indications – many of them aimed at the pandemic – and also showed that opposition deputies were less likely than others to present indications to the executive branch – however, the data show that the differences between opposition deputies and the others were only confirmed in relation to indications in general, but not in relation to indications referring to the pandemic.

**Keywords:** Chamber of Deputies; Legislative production; Indications; Electoral connection; Covid-19 pandemic.

**Resumen:** Este artículo trata sobre la producción de nominaciones en la Cámara de Diputados entre el 02/2019 y el 08/2021. Las indicaciones son propuestas legislativas a través de las cuales los

---

<sup>1</sup> Mestre e doutor em Ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); professor de ciência política da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: paulo.araujo@ufes.br. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2541-3640>.

parlamentarios sugieren a otros niveles de poder (especialmente el poder ejecutivo y sus ministerios) la adopción de medidas dirigidas a los intereses de grupos sociales específicos o de la sociedad en general. Con base en las teorías legislativas, se asume que los parlamentarios son sensibles a temas que afectan sus bases, por lo que hechos sociales relevantes, como la pandemia del covid-19, tienen implicaciones para el comportamiento parlamentario, reflejados en la producción de indicaciones. También se asume que los diputados de la oposición tienen menos probabilidades de emitir nominaciones, dada la baja expectativa de ser atendidos por el gobierno. El estudio mostró que, durante el período, los diputados se movilizaron intensamente al presentar nominaciones, muchas de ellas dirigidas a la pandemia, y también mostró que los diputados de la oposición tenían menos probabilidades que otros de presentar nominaciones al poder ejecutivo; sin embargo, los datos muestran que las diferencias entre los diputados de la oposición y los demás solo se confirmaron en relación a los indicios en general, pero no en relación a los indicios referentes a la pandemia.

**Palabras clave:** Cámara de Diputados; Producción legislativa; Indicaciones; Conexión electoral; Pandemia de COVID-19.

## 1. Introdução

Para atender aos interesses que acreditam representar, os deputados e deputadas brasileiros dispõem de uma série de instrumentos formais, previstos na Constituição Federal e no regimento interno da Câmara dos Deputados. Entre estes instrumentos, destacam-se alguns, como o direito de propor leis ordinárias, complementares, emendas constitucionais, requerimentos de informação, resoluções e decretos legislativos.

Uma literatura relevante já foi produzida no Brasil abordando o uso que os representantes fazem desses recursos, com vistas a entender a dinâmica da produção de decisões na arena parlamentar e suas conexões com o comportamento legislativo. Notou-se que o comportamento dos parlamentares e a consequente produção legislativa são afetados pelas possibilidades legais de uso dos instrumentos legiferantes. Ficou provado, por exemplo, que o direito de propor leis ordinárias, que carecem de sanção do Executivo, leva a um comportamento voltado para a produção de leis de impacto difuso, isto é, leis que afetam a sociedade em geral. Já as resoluções e decretos, não sujeitos a vetos presidenciais, induzem ao paroquialismo, incentivando os representantes a produzir medidas de impacto local ou regional.

Até o momento, um interessante instrumento legislativo, as indicações, têm ficado de fora das pesquisas no plano federal – embora haja estudos sobre seu uso pelos parlamentares estaduais e municipais. As indicações são um instrumento legislativo de manifestação de preferências que explicitam o esforço dos parlamentares por promover decisões de impacto social, visando, com isso, estreitar as conexões com a sociedade em geral ou com suas bases eleitorais em particular. Por se tratarem de simples *sugestões* para que o Executivo (ou outras instâncias de poder) tomem providências acerca das carências da sociedade, as indicações podem ser apresentadas livremente pelos parlamentares, e não estão sujeitas a vetos do Executivo. No entanto, para que tenham efeito, elas precisam ser acolhidas e implementadas pelo governo, ou por qualquer outra instância à qual elas forem direcionadas. O fato é que estudos subnacionais têm mostrado que, em decorrência da liberdade para propor indicações de qualquer natureza, os legisladores visam, sobretudo, o atendimento de suas clientelas e não aos

interesses da sociedade como um todo.

Pela lógica da conexão eleitoral, espera-se que a produção de indicações pelos deputados federais resulte no mesmo padrão observado nos níveis subnacionais – proposições majoritariamente paroquiais. Porém, na falta de estudos específicos, nada se pode dizer ao certo sobre o comportamento dos parlamentares da Câmara. Este estudo visa suprir esta lacuna. Tal esforço se faz especialmente relevante no atual contexto de crise sanitária que, desde março de 2020, assolou o Brasil e o mundo, gerando um profundo impacto na vida social, o que redundou em problemas importantes a serem enfrentados nas mais diversas áreas – como a administração pública, a política, a economia, a cultura, o lazer, o esporte, a educação e a saúde.

O objetivo deste artigo é mostrar qual é, especificamente, o padrão observado na Câmara dos deputados com relação à produção de indicações no governo de Jair Bolsonaro, no período que vai de fevereiro de 2019 a agosto de 2021. Presume-se que uma dinâmica similar à observada nos níveis subnacionais será constatada entre os deputados e deputadas federais – eles e elas de fato fazem um uso abundante das indicações e o fazem visando, no mais das vezes, o paroquialismo. Presume-se, também, que há variação entre os parlamentares contrários e os favoráveis ao governo no tocante ao estímulo para emitir tais proposições.

Em termos mais sistemáticos, a primeira hipótese em vista pode ser assim enunciada: combinada a liberdade propositiva com a ausência de impedimentos formais, como o veto presidencial, os deputados federais mobilizam intensamente as indicações visando sobretudo promover benefícios para suas bases eleitorais, e isso vale para as indicações em geral e também para as referentes à pandemia. A segunda hipótese postula que os deputados e deputadas oposicionistas, sem muitas expectativas de serem atendidos pelo Executivo, são menos estimulados a apresentar indicações. Pela lógica inversa, deputados apoiadores do governo tenderiam mais ao uso desse instrumento legislativo. O motivo pelo qual serão considerados os deputados da oposição e não os governistas é que as coalizões governamentais estiveram ausentes do governo de Jair Bolsonaro por um longo tempo no período em foco, dificultando a identificação dos partidos (e parlamentares) apoiadores do governo.

O artigo está organizado em 4 partes, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na próxima parte, será feita uma breve contextualização do problema à luz de uma literatura sobre comportamento parlamentar e produção legislativa. Em seguida, serão apresentados e analisados dados sobre a produção de indicações pela Câmara dos Deputados no período – considerando variáveis como o partido do proponente, o conteúdo das (economia, saúde, administração, infraestrutura, moradia, educação...), a natureza do impacto esperado (distributivo ou regulatório) e abrangência do impacto esperado (pessoal, local, regional, setorial e nacional). Ao longo dessa seção serão verificadas as hipóteses enunciadas. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2. Comportamento parlamentar e produção legislativa

Atualmente, há uma vasta literatura que busca interpretar a produção parlamentar à luz dos incentivos políticos formais e informais que afetam o comportamento dos representantes e a produção legislativa. Estudos da área mostram que, para tomar decisões, os legisladores –atores racionais – empreendem esforços constantes para cativar suas bases, visando com isso obter ganhos eleitorais. Esse é, por exemplo, o argumento central de David Mayhew (1974), em estudo seminal sobre o comportamento dos congressistas nos Estados Unidos. Na obra, o autor afirma que os legisladores são intensamente interessados pelos resultados eleitorais e por isso estão sempre engajados em três tipos básicos de atividade, que são a propaganda (*advertising*), a tomada de posição (*position taking*) e a reivindicação de crédito (*credit claiming*).

A propaganda envolve a participação em eventos como comemorações, cerimônias, discursos e entrevistas, atividades por meio das quais os parlamentares tentam promover a própria imagem. A tomada de posição consiste na manifestação de opiniões por meio de votações e discursos visando expressar a convergência da posição do parlamentar com a opinião do seu eleitorado. A reivindicação de crédito, por sua vez, envolve a produção de políticas particularistas, de *pork barrel* e de *casework*<sup>2</sup>, com vistas a canalizar benefícios para suas bases eleitorais. Mayhew (1974) argumenta que essas três atividades estão sempre presentes na agenda dos parlamentares porque eles são absecados pela reeleição (*single-minded seekers of reelection*). Pode-se discordar da afirmação de Mayhew de que a reeleição é o único objetivo dos representantes, mas é razoável concordar com o argumento de Richard Fenno (1978), para quem vencer eleições é uma condição indispensável, da qual derivam todas as vantagens de um mandato. Mas o que importa é que, para Mayhew ou para Fenno, o interesse pela eleição deve ser considerado como variável central em qualquer esforço para se interpretar o comportamento dos representantes. Por essa perspectiva, toda ação parlamentar tem relação mais ou menos estreita com a tentativa de criar e manter uma conexão eleitoralmente profícua com os eleitores.

Inspirados por essa perspectiva, muitos estudos têm sido feitos no Brasil para avaliar a pertinência da lógica da conexão eleitoral na interpretação do comportamento parlamentar. Há inclusive alguns estudos na área da antropologia política que constatarem os esforços cotidianos que os parlamentares empreendem para estreitar sua conexão com os eleitores e com isso maximizar as chances de reconhecimento eleitoral futuro (vide BEZERRA, 1999; KUSCHNIR, 2000; HEREDIA, 2002).

Nos estudos sobre conexão eleitoral e comportamento parlamentar, as instituições políticas são variáveis centrais porque balizam as relações entre os representantes e os eleitores. No caso dos EUA, estudado por Mayhew e Fenno, o sistema é bipartidário e os distritos

---

<sup>2</sup> *Pork barrel* se refere a leis de cunho clientelista, que promovem custos dispersos e benefícios concentrados; *casework* se refere a um tipo de trabalho legislativo que implica o esforço do legislador para intermediar as relações entre os eleitores e outras instâncias políticas ou burocráticas, com vistas a atender às demandas do eleitorado.

eleitorais são uninominais. Por serem centradas nos candidatos, as eleições fomentam uma relação pessoal entre os eleitores e o representante único de cada distrito. Nesse contexto institucional, os parlamentares se conectam pessoalmente com os eleitores, e procuram se promover por meio da propaganda, da tomada de posição e da reivindicação de crédito. Em termos da produção legislativa, o resultado são as políticas particularistas do tipo *pork*.

O sistema brasileiro é diferente do estadunidense, mas tem efeitos similares no tocante aos incentivos ao comportamento parlamentar e à produção legislativa. No Brasil há multipartidarismo, as eleições são proporcionais com lista aberta, e a competição eleitoral se dá até mesmo entre correligionários – que se esforçam para ressaltar as qualidades que os diferenciam dos demais competidores, inclusive dos colegas de partido. A lista aberta, por generalizar a competição e induzir ao voto na pessoa, também estimula uma conexão personalista entre os parlamentares e os eleitores, o que redundaria em clientelismo na produção de leis e de outros tipos de decisão legislativa (AMORIM NETO; SANTOS, 2002; NICOLAU, 2006). De acordo com Amorim Neto e Santos (2002, p.93):

No que concerne às motivações subjacentes à atuação dos congressistas, várias análises sobre o tema convergem para o diagnóstico de que por conta dos incentivos paroquiais gerados principalmente pelo sistema eleitoral de lista aberta da Câmara dos Deputados, os candidatos a cadeiras parlamentares teriam como melhor estratégia de campanha o cultivo do voto personalizado em detrimento de estratégias que enfatizassem a sigla e o programa dos partidos. Por outro lado, a consecução eficaz de estratégias centradas no voto personalizado levaria os candidatos a tentar capturar estreitas clientelas eleitorais, de base geográfica ou setorial, dentro dos seus respectivos estados. Por último, os parlamentares assim eleitos deveriam, em sua atuação legislativa, patrocinar leis que canalizassem benefícios para suas clientelas eleitorais a fim de maximizar suas chances de reeleição.

O fato é que no Brasil, assim como nos EUA, a dinâmica eleitoral impacta o comportamento parlamentar na direção do clientelismo. Mas no Brasil nem só de *pork* vivem os parlamentares. Na verdade, os estudos mostram que, embora eles prefiram decisões que gerem custos difusos e benefícios concentrados, há limitações institucionais que inibem essa prática. As prerrogativas legislativas dos representantes não lhes permitem aprovar decisões que imponham despesas ao erário ou que impactem a administração pública (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Esse tipo de medida é exclusiva do Poder Executivo, que é o único a poder apresentar propostas de lei que impactam o orçamento ou a estrutura da administração federal. Com isso, resta aos parlamentares aprovar leis regulatórias de impacto difuso, para enfrentar questões que, embora socialmente relevantes, ficam à margem dos interesses diretos do Executivo. Com as amplas prerrogativas de que dispõe, este poder se ocupa de questões mais impactantes e estruturais, atinentes ao plano de governo, deixando “vazios” na legislação, que são preenchidos pelos parlamentares por meio de suas prerrogativas legiferantes (AMORIM NETO; SANTOS, 2002; 2003).

Ainda segundo Amorim Neto e Santos (2002), é esse fenômeno que se observa quando é considerada a produção de leis ordinárias pelos deputados federais e senadores. Neste campo da produção legislativa, os dados sugerem que os parlamentares realmente enfrentam obstáculos políticos e institucionais para dar vazão a seus pendores clientelistas. Das leis aprovadas pelo Congresso entre 1985 e 1999, 68,2% produziram impacto nacional; apenas 8% geraram impacto restrito ou local. Cabe mencionar que este é apenas *um* exemplo dos estudos que revelam o impacto nacional das leis ordinárias produzidas pelo Congresso. Autores como Lemos (2001), Ricci (2003; 2008) e Araújo (2008; 2010) analisam a produção legislativa no âmbito federal e chegam às mesmas conclusões: por meio das leis ordinárias, os parlamentares brasileiros atendem aos interesses mais gerais da sociedade e não aos interesses de localidades.

Amorim Neto e Santos (2002) mostram que os interesses paroquialistas dos parlamentares se expressam não pela via da legislação ordinária, mas em outros tipos de proposição. No estudo citado, é analisada também a produção de resoluções e decretos legislativos, e fica provado que os parlamentares exploram as possibilidades institucionais destes instrumentos para promover o paroquialismo. Segundo os autores, 55,1% dos decretos legislativos aprovados pelos deputados federais entre 1985 e 1999 resultaram em medidas de impacto concentrado, ao passo que 49,5% das resoluções aprovadas pelo Senado no mesmo período também geraram impactos locais. Esses percentuais são bem maiores do que os relativos às medidas de impacto difuso aprovadas no período: 16,5% das resoluções do Senado e 29,5% dos decretos legislativos aprovados pela Câmara dos Deputados visaram abarcar os interesses mais amplos da sociedade nacional. Portanto, diferentemente do que ocorre com a proposição de leis, ao proporem resoluções e decretos legislativos os parlamentares são mais paroquialistas do que universalistas.

A explicação para essa variação entre o padrão das leis ordinárias e o das resoluções e decretos produzidos pelos congressistas é que resoluções e decretos são proposições permitidas aos legisladores e não estão sujeitos aos vetos do Executivo. Podendo tomar decisões com maior liberdade na arena infra-legal, os parlamentares manifestam suas preferências por meio dos dispositivos legislativos disponíveis, propondo medidas que visam o benefício exclusivo de suas bases. Isso indica que o argumento da conexão eleitoral realmente é válido para avaliar o comportamento dos legisladores brasileiros: se a aprovação de decretos legislativos e resoluções não está “sujeita aos efeitos nacionalizantes da iniciativa e dos vetos presidenciais, a produção legislativa sob o domínio dessas normas adquire o esperado caráter paroquial” (AMORIM NETO; SANTOS, 2002, p. 134)

Há outro tipo de proposição legislativa ainda não estudado, que é propício para os deputados se manifestarem em defesa dos interesses de suas bases: a indicação. Segundo o art. 113, inciso I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Indicação é a proposição através da qual o deputado [...] sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva (BRASIL, 2021, n.p.).

Antes de 1991, as indicações eram proposições por meio das quais os deputados federais sugeriam “a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara”. Naqueles tempos, as indicações eram muito pouco mobilizadas, porque eleitoralmente pouco atraentes. Em 1990 apenas duas indicações foram apresentadas. Em 1991, já com a nova redação regimental, esse número subiu para 33 e saltou para 3143 em 1992. Isso sugere que as indicações foram pensadas para ampliar as possibilidades de os representantes atuarem politicamente em favor de suas bases. Tanto que, desde então a inovação regimental, as indicações passaram a ser mobilizadas de forma intensa pelos deputados e deputadas.

A importância estratégica das indicações é confirmada pela decisão do Senado Federal de “imitar” a Câmara e revisar o regimento interno em 2019, para tornar as indicações um instrumento de apresentação de demandas a instâncias extra-parlamentares. Segundo a nova redação do art. 224 do Regimento Interno do Senado Federal, a indicação

é a proposição por meio da qual o Senador ou a comissão: [...] sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva (BRASIL, 2018, n.p.).

Com isso, o Senado se igualou à Câmara, e os senadores passaram a mobilizar mais as indicações visando atender ao interesse de suas bases<sup>3</sup>.

Vale reforçar que o motivo pelo qual as indicações são muito mobilizadas tem a ver com o fato de que são proposições praticamente sem custos e úteis como instrumento de vocalização de interesses. As indicações não precisam ser votadas, são lidas em plenário, publicadas e enviadas ao órgão pertinente – que pode ser o poder executivo, seus ministérios, as secretarias de governo, as empresas estatais, as agências de controle, os governos estaduais, os bancos públicos e até mesmo as universidades.

Se por um lado as indicações podem ser apresentadas livremente, por outro, elas não têm efeito legal e não alteram o *status quo*, a menos que sejam atendidas pelo órgão acionado. Na prática, a indicação consiste numa sugestão<sup>4</sup> de parlamentar, individualmente ou em grupo, remetida a outras instâncias de poder – sobretudo o Executivo e seus ministérios –, solicitando a estas a adoção de medidas ou a aplicação de recursos com vistas a atender necessidades sociais

---

<sup>3</sup> Antes da alteração regimental, no Senado, como na Câmara, as indicações correspondiam “a sugestão de Senador ou comissão para que o assunto, nela focalizado, seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa”. Com essa alteração, o uso das indicações cresceu sensivelmente, de zero em 2018 para 86 em 2020.

<sup>4</sup> Na quase totalidade das vezes, o texto das indicações começa com a seguinte expressão: “sugere ao ministério...”.

de todo tipo.

Por essas características, as indicações se tornam atraentes como instrumentos de intermediação de interesses (D'ÁVILA FILHO, 2005; D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014). Por meio das indicações os legisladores informam aos órgãos públicos, sobretudo os ministérios, sobre as necessidades e demandas da sociedade em geral ou de grupos sociais específicos. Uma vez apresentada a demanda, cabe a articulação e a pressão sobre o poder público para viabilizar o atendimento.

É importante ter em vista que o trabalho dos parlamentares não é restrito ao parlamento. O esforço dos deputados e senadores para exercer a representação política envolve visitar com frequência as instâncias do governo, sobretudo os ministérios, para acompanhar o andamento de suas demandas e pressionar pelo atendimento (BEZERRA, 1999). O estudo de Bezerra mostra que os congressistas de fato empreendem muita energia “em nome das bases”, para manter estreitos os vínculos com seu eleitorado. É lógico supor que esse comportamento se dá também em relação às indicações. Ao enviar uma indicação para um determinado órgão do governo, o parlamentar deve se mobilizar, diretamente ou por meio de sua assessoria, para fazer com que o interesse ali manifesto seja levado em conta. As indicações mostram-se, assim, um instrumento útil para sinalizar preferências ao executivo, ao mesmo tempo em que permite ao parlamentar prestar contas aos eleitores sobre a providência tomada. Depois de apresentada a indicação, a etapa seguinte, como dito acima, deverá ser a mobilização junto à instância à qual a indicação foi direcionada, visando seu atendimento – e a subsequente reivindicação de crédito, como prevê Mayhew (1974).

Em síntese, pode-se dizer que, ao longo dos mandatos, os parlamentares federais brasileiros se esforçam para manter a conexão com suas bases e, por isso, se interessam por leis que distribuem benefícios exclusivos para grupos ou localidades dos quais se pretende angariar votos. Devido aos obstáculos político-institucionais que impedem a proposição de leis de sua predileção, os parlamentares mobilizam outros recursos formais que lhes permitam manifestar suas preferências e, assim, atender a demandas do seu eleitorado. Um desses recursos é a indicação – já estudada nos planos municipal (D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014) e estadual (SIMÕES, 2018), mas não no federal. No tópico seguinte serão apresentados e analisados dados sobre a produção de indicações pelos deputados, e será possível entender melhor como e para quê elas são mobilizadas.

### **3. A pandemia de covid-19 e as indicações na Câmara dos Deputados**

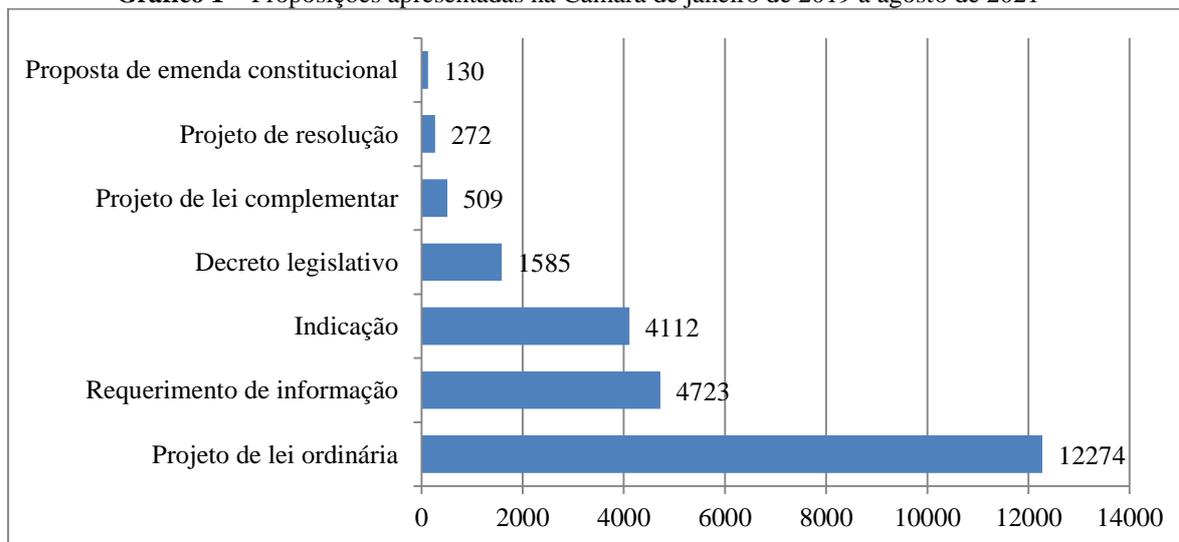
Não é necessário discorrer sobre o impacto da pandemia na sociedade brasileira – e mundial. A disseminação global da covid-19, e as providências tomadas para enfrentá-la, afetaram profundamente as relações sociais, gerando consequências para a economia, a política, a educação, o lazer, a cultura, a saúde e mesmo as relações internacionais. Tendo em vista que

um dos papéis dos representantes é dar resposta aos problemas sociais pela via das decisões legislativas, é razoável supor que a pandemia afetou também o comportamento parlamentar e a produção legal, de modo que parte expressiva do que foi produzido deve ter visado a solução dos problemas produzidos pela crise de saúde mundial.

Isso é fato. Para se ter uma ideia, segundo dados informados pelo Correio Brasiliense, desde 20 de março de 2020 – quando a crise sanitária foi reconhecida como pandemia – até 20 de maio do mesmo ano, 2.348 propostas foram apresentadas com o objetivo de amenizar os impactos da crise na área social e econômica que implicaram perda de arrecadação dos entes federados, de renda dos trabalhadores, fechamento de empresas e perda de empregos<sup>5</sup>. Essa produção envolve projetos de lei ordinária, complementar, decretos legislativos, emendas constitucionais e medidas provisórias. A matéria não faz referência à produção de indicações no período, a despeito de estas também poderem expressar a preocupação dos deputados e senadores com a crise e seus efeitos na vida dos brasileiros.

Para entender o uso que os deputados fazem das indicações, o presente artigo aborda a produção de num período maior, que vai de fevereiro de 2019 a agosto de 2021 – na 56ª legislatura. O ano de 2019, anterior à crise sanitária, foi incluído no estudo para permitir captar o impacto da decretação da pandemia sobre a produção legislativa dos deputados federais. Iniciando a apresentação dos dados, o gráfico 1 apresenta o conjunto da produção no período, e permite considerações iniciais sobre a questão.

**Gráfico 1** – Proposições apresentadas na Câmara de janeiro de 2019 a agosto de 2021



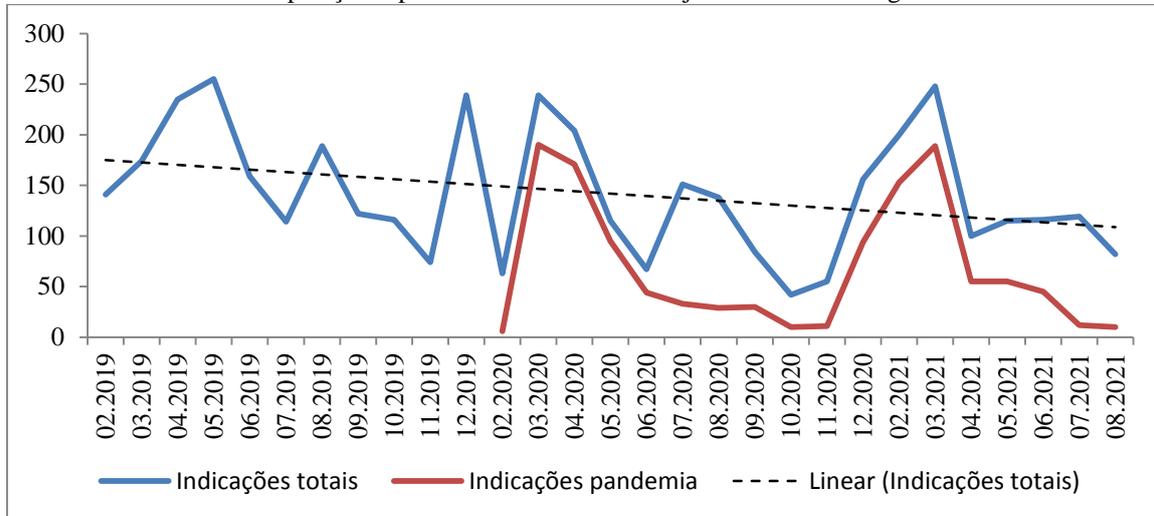
Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

No período foram apresentados ao todo 23.605 proposições, sendo as indicações o terceiro tipo mais mobilizado pelos deputados (17,4% da produção total). O grande volume de

<sup>5</sup> Extraído de <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/analise-da-producao-legislativa-durante-a-pandemia/>. Disponível em 17/09/2021.

matérias apreciadas no intervalo em foco mostra o empenho dos deputados para produzir decisões. Resta saber, no caso das indicações, o quanto dessas decisões pode ser associada à pandemia de covid-19 que assolou o mundo. O gráfico 2 traz informações sobre isso.

**Gráfico 2** – Proposições apresentadas na Câmara de janeiro de 2019 a agosto de 2021



Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

A linha tracejada no gráfico mostra uma tendência de redução na produção de indicações no período, muito provavelmente em decorrência das dificuldades para a produção legislativa, devido à suspensão das atividades presenciais na Casa. No contexto da pandemia, a produção legislativa teve de ser coordenada por via remota, o que, como se nota, afetou o ritmo do trabalho parlamentar. Percebe-se, contudo, pelo conjunto dos dados, que a crise sanitária não tolheu totalmente a disposição dos deputados para produzir decisões. Na verdade, a pandemia foi a causa da maior parte da produção nos tempos de crise – 54% das indicações emitidas durante a pandemia visaram enfrentá-la.

Outra observação permitida pelo gráfico é quanto a agilidade com que os parlamentares reagiram ao surgimento do SARS-CoV-2. Já em fevereiro, portanto antes de a crise ser reconhecida como pandemia, os membros da Câmara começaram a se mobilizar para enfrentar o problema. Em 12/02/2020, o deputado Mauro Heninger (PDT/MG) sugeriu ao “Ministério da Infraestrutura, no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, providências no sentido de determinar que as companhias aéreas comerciais forneçam máscaras cirúrgicas aos passageiros, quando solicitado”. No dia 17/02/2020, o deputado Capitão Aberto (Republicanos/AM) sugeriu, ao ministério da economia, “a ampliação de ações de limpeza e desinfecção de espaços públicos durante a Emergência em Saúde Pública de Interesse Nacional causada pelo Covid-19, por meio de treinamento e eventual incorporação de profissionais através de contratos temporários de trabalho”. Também no dia 17/02/2020 o mesmo deputado sugeriu “a criação de grupo de trabalho e discussão, envolvendo o setor público e privado, destinado a estudar os efeitos da epidemia de Coronavírus sobre a produção industrial e

apresentar propostas factíveis sobre eventual desabastecimento de insumos no âmbito da Zona Franca de Manaus”. Essas são algumas das manifestações no enfrentamento da pandemia, que passaram a ser frequentes desde então, como mostra a linha vermelha no gráfico – desde março, parte substancial das medidas eram voltas para o enfrentamento do problema sanitário. Percebe-se no gráfico um pico em março, seguido de um declínio que vai de junho a novembro de 2020, com novo pico em março de 2021, seguido de novo declínio até agosto de 2021, quando finda a coleta dos dados aqui analisados. As linhas do gráfico já permitem observar que a variação na proposição de indicações sobre a pandemia tendeu a acompanhar a variação na produção geral de indicações. O fato é que a pandemia da covid-19 ocupou a agenda parlamentar, tornando-se a causa de uma parcela expressiva das indicações aprovadas no período.

A tabela 1 apresenta a distribuição por estado e mostra que parlamentares de todos os estados apresentaram indicações, mostrando que sua utilidade é amplamente reconhecida na Câmara dos Deputados. No entanto, seja pelo número absoluto ou pela média, nota-se que os estados diferem muito entre si, indicando um alto grau de heterogeneidade. A maior média é a do Acre (56,4), onde apenas 7 parlamentares apresentaram 395 indicações. A menor é a de Goiás, com média de 7,7 indicações por parlamentar.

**Tabela 1** – Indicações por estado

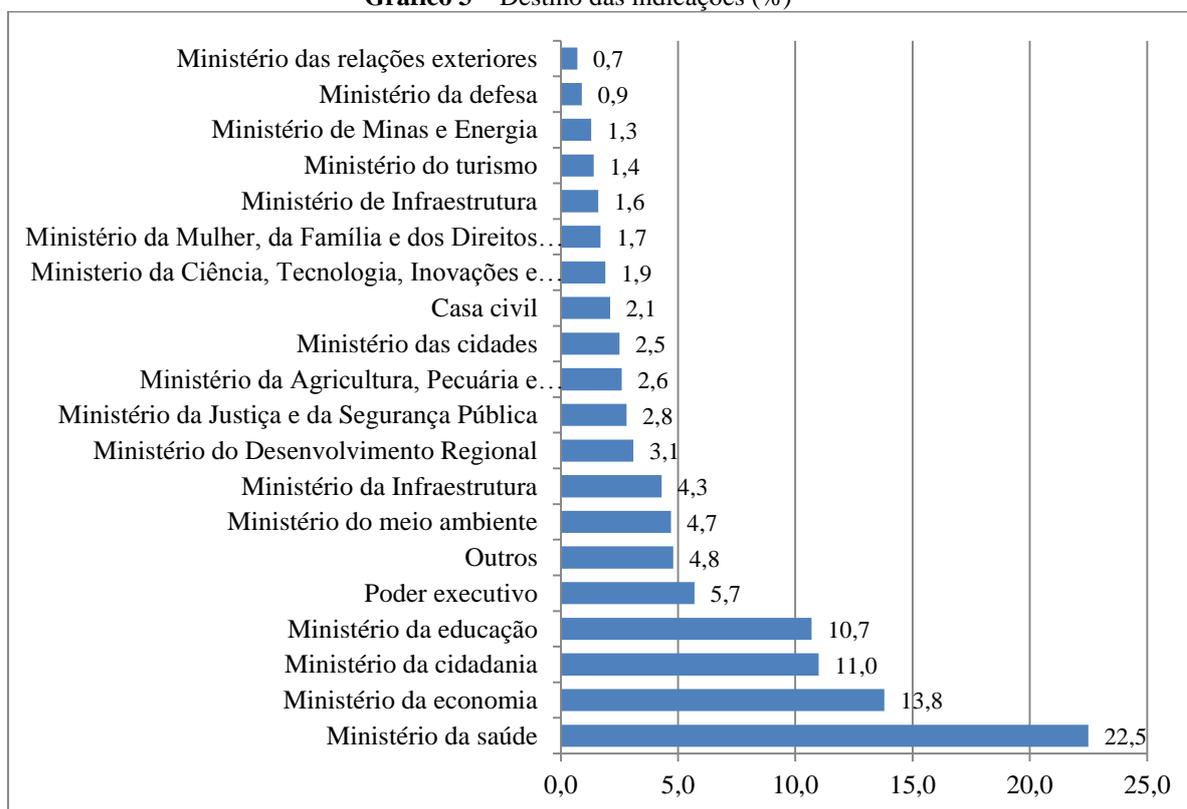
|       | Frequência | %     | N*  | Média por parlamentar |
|-------|------------|-------|-----|-----------------------|
| AC    | 395        | 10,0  | 7   | 56,4                  |
| AL    | 129        | 3,3   | 6   | 21,5                  |
| AM    | 358        | 9,1   | 8   | 44,8                  |
| AP    | 13         | 0,3   | 3   | 4,3                   |
| BA    | 117        | 3,0   | 16  | 7,3                   |
| CE    | 232        | 5,9   | 18  | 12,9                  |
| DF    | 62         | 1,6   | 9   | 6,9                   |
| ES    | 64         | 1,6   | 9   | 7,1                   |
| GO    | 36         | 0,9   | 13  | 3,0                   |
| MA    | 108        | 2,7   | 14  | 7,7                   |
| MG    | 204        | 5,2   | 34  | 6,0                   |
| MS    | 17         | 0,4   | 5   | 3,4                   |
| MT    | 50         | 1,3   | 8   | 6,3                   |
| PA    | 470        | 12,0  | 10  | 47,0                  |
| PB    | 147        | 3,7   | 10  | 14,7                  |
| PE    | 64         | 1,6   | 14  | 4,6                   |
| PI    | 26         | 0,7   | 4   | 6,5                   |
| PR    | 624        | 15,9  | 19  | 32,8                  |
| RJ    | 206        | 5,2   | 36  | 5,7                   |
| RN    | 34         | 0,9   | 6   | 5,7                   |
| RO    | 72         | 1,8   | 7   | 10,3                  |
| RR    | 22         | 0,6   | 5   | 4,4                   |
| RS    | 73         | 1,9   | 16  | 4,6                   |
| SC    | 62         | 1,6   | 14  | 4,4                   |
| SE    | 43         | 1,1   | 6   | 7,2                   |
| SP    | 236        | 6,0   | 43  | 5,5                   |
| TO    | 66         | 1,7   | 7   | 9,4                   |
| Total | 3931       | 100,0 | 347 | 11,3                  |

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

Não há base institucional para interpretação dessa variação, já que as regras eleitorais e, em tese, os incentivos à produção legislativa são os mesmos para deputados e deputadas de todos os estados. A variação, ao que parece, também não pode ser atribuída ao número de parlamentares por estado (e seus efeitos nas disputas eleitorais), nem à densidade populacional ou à extensão territorial. A explicação deve estar na forma como os parlamentares avaliam o instrumento legislativo e como eles decidem mobilizá-lo para se conectar aos seus representados. No entanto, os métodos para a sondagem dessa suposição extrapolam os limites desta pesquisa.

O gráfico 3 revela o destino das indicações. Embora elas possam ser enviadas para as mais diversas instâncias do poder público – como antes dito –, o alvo predileto dos deputados e deputadas são os ministérios. Veja-se que a categoria “outros” representa apenas 4,8% do total da produção no período em foco.

**Gráfico 3 – Destino das indicações (%)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

Interessante notar que os quatro ministérios mais visados foram os da Educação, da Cidadania, da Economia e da Saúde. Isso tem a ver, provavelmente, com o fato de que esses ministérios atuam em áreas políticas estratégicas, não apenas porque são centrais no governo, mas porque permitem aos parlamentares propor medidas que figuram entre as mais demandadas pelo eleitorado: como a instalação de escolas e universidades (Educação), a construção de casas populares (Cidadania), a transferência de recursos para estados e municípios (Economia), a

construção de hospitais e a distribuição de remédios (Saúde).

Importa agora saber como as indicações se distribuem por partidos. A tabela 2 apresenta esses dados. Vale observar que na tabela constam apenas as indicações apresentadas por parlamentares individuais; estão excluídas as apresentadas por comissões ou por mais de um deputado em conjunto. Mas isso não prejudica a análise, tendo em vista que a quase totalidade das 4112 indicações (95,6%) é apresentada por deputados individualmente. As comissões contribuíram com apenas 120 indicações (2,9%) e os deputados em parceria contribuíram com apenas 61 (1,5%).

**Tabela 2** – Indicações por partido

|               | Todas as indicações |      | Indicações pandemia |      |
|---------------|---------------------|------|---------------------|------|
|               | Frequência          | %    | Frequência          | %    |
| AVANTE        | 13                  | 0,3  | 4                   | 0,3  |
| CIDADANIA     | 89                  | 2,3  | 36                  | 3,1  |
| DEM           | 114                 | 2,9  | 42                  | 3,6  |
| MDB           | 236                 | 6    | 30                  | 2,6  |
| NOVO          | 17                  | 0,4  | 1                   | 0,1  |
| PATRIOTA      | 15                  | 0,4  | 4                   | 0,3  |
| PCdoB         | 236                 | 6    | 29                  | 2,5  |
| PDT           | 200                 | 5,1  | 70                  | 6,0  |
| PHS           | 7                   | 0,2  | -                   | -    |
| PL            | 96                  | 2,4  | 27                  | 2,3  |
| PODEMOS       | 99                  | 2,5  | 54                  | 4,7  |
| PP            | 136                 | 3,5  | 51                  | 4,4  |
| PROS          | 410                 | 10,4 | 9                   | 0,8  |
| PSB           | 186                 | 4,7  | 83                  | 7,1  |
| PSC           | 19                  | 0,5  | 8                   | 0,7  |
| PSD           | 126                 | 3,2  | 46                  | 4,0  |
| PSDB          | 176                 | 4,5  | 46                  | 4,0  |
| PSL           | 539                 | 13,7 | 103                 | 8,9  |
| PSOL          | 8                   | 0,2  | 5                   | 0,4  |
| PT            | 242                 | 6,2  | 102                 | 8,8  |
| PTB           | 509                 | 12,9 | 262                 | 22,6 |
| PV            | 62                  | 1,6  | 28                  | 2,4  |
| REPUBLICANOS  | 359                 | 9,1  | 114                 | 9,8  |
| SOLIDARIEDADE | 37                  | 0,9  | 7                   | 0,6  |
| Total         | 3931                | 100  | 1161                | 100  |

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

Ao todo, parlamentares de 24 partidos contribuíram individualmente para o montante de indicações apresentadas. O número de partidos que atuaram contra a crise sanitária e seus efeitos é expressivo. Apenas um ficou de fora, mostrando que a pandemia foi motivo de

articulação para um grande número de partidos e de parlamentares. Considerado o total de indicações em geral, os partidos que se destacam são o PROS, o PTB e o PSL, com 10,4%, 12,8% e 13,7%, respectivamente. Considerado apenas as indicações relativas à pandemia, o PTB se mostrou o partido mais ativo (22,6% das indicações), seguido de longe pelo Republicanos (9,8%) e pelo PSL (8,9%).

Mas a comparação assim feita não fica adequada, tendo em vista que o número de deputados por partidos difere, o que afeta a capacidade de cada partido para apresentar indicações. A tabela 2 apresenta o número de deputados de cada partido e a média de indicações por deputado. A configuração muda. Os dados mostram que, embora a disposição para a apresentação de indicações seja generalizada, os deputados e deputadas diferem muito entre si no tocante ao engajamento nesse tipo de produção legislativa.

Antes de comentar os dados da tabela 3, vale informar que também aqui nota-se uma grande variação entre os parlamentares com respeito ao uso das indicações. Dos 584 titulares e suplentes que atuaram na 56ª legislatura, apenas 347 apresentaram pelo menos uma indicação no período, significando que 237 deputados não lançaram mão do instrumento legislativo<sup>6</sup>. E mesmo entre os proponentes há uma acentuada heterogeneidade, que vai de 01 a 366. A média por parlamentar é de 10,9 e a mediana é 3, indicando que a grande parte dos deputados apresentaram três indicações ou menos. Os 10% que mais produtivos propuseram 19 indicações ou mais no período. Em termos absolutos, os 10 maiores propositores foram responsáveis por 1722 indicações, ou 41,9% do total. Percebe-se, assim, entre deputados e deputadas, alguns que podem ser chamados “super proponentes”, enquanto a grande maioria é mais comedida no uso do recurso.

**Tabela 3** – Média de indicações por parlamentar, por partido.

| Partidos  | Todas as indicações              |                       | Indicações pandemia              |                       |
|-----------|----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|
|           | Nº. de parlamentares por partido | Média por parlamentar | Nº. de parlamentares por partido | Média por parlamentar |
| AVANTE    | 3                                | 4,3                   | 1                                | 4,0                   |
| CIDADANIA | 8                                | 11,1                  | 7                                | 5,1                   |
| DEM       | 15                               | 7,6                   | 8                                | 5,3                   |
| MDB       | 21                               | 11,2                  | 12                               | 2,5                   |
| NOVO      | 6                                | 2,8                   | 1                                | 1,0                   |
| PATRIOTA  | 5                                | 3,0                   | 3                                | 1,3                   |
| PCdoB     | 4                                | 59,0                  | 3                                | 9,7                   |
| PDT       | 17                               | 11,8                  | 11                               | 6,4                   |
| PHS       | 1                                | 7,0                   | -                                | -                     |
| PL        | 23                               | 4,2                   | 16                               | 1,7                   |
| PODEMOS   | 12                               | 8,3                   | 8                                | 6,8                   |
| PP        | 23                               | 5,9                   | 15                               | 3,4                   |

<sup>6</sup> Essa abnegação não se explica pela filiação ideológica nem pela relação dos partidos com o governo. A análise estatística mostrou que, considerando “ideologia” e “relação com o governo”, não há diferença significativa entre os que apresentaram e os que não apresentaram indicações. Resta saber se há explicação para as variações no interior do grupo dos que apresentaram indicação.

|               |     |      |     |      |
|---------------|-----|------|-----|------|
| PROS          | 5   | 82,0 | 2   | 4,5  |
| PSB           | 24  | 7,8  | 16  | 5,2  |
| PSC           | 6   | 3,2  | 3   | 2,7  |
| PSD           | 26  | 4,8  | 17  | 2,7  |
| PSDB          | 22  | 8,0  | 15  | 3,1  |
| PSL           | 41  | 13,1 | 24  | 4,3  |
| PSOL          | 5   | 1,6  | 4   | 1,3  |
| PT            | 33  | 7,3  | 26  | 3,9  |
| PTB           | 9   | 56,6 | 7   | 37,4 |
| PV            | 4   | 15,5 | 3   | 9,3  |
| REPUBLICANOS  | 25  | 14,4 | 12  | 9,5  |
| SOLIDARIEDADE | 9   | 4,1  | 4   | 1,8  |
| Total         | 347 | 11,3 | 192 | 6,0  |

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

Voltando à tabela, nota-se que, em relação à produção total de indicações, representantes do PT, PCdoB e PROS são os mais ativos, com média de 56,6, 59 e 82 indicações por parlamentar, respectivamente. Já no que se refere às indicações atinentes à pandemia, os deputados do PTB foram os mais empenhados, com média de 37,4 indicações por parlamentar, seguidos de longe pelos representantes do PCdoB, cuja média foi de 9,7. Não são claras as causas por que os partidos e seus parlamentares diferem tanto entre si com relação ao volume da produção. Contudo, como anunciado (na introdução) pela segunda hipótese, acredita-se que, entre os proponentes, a filiação ideológica e a relação com o governo lança alguma luz sobre o fenômeno. Isso será avaliado adiante.

Um aspecto importante da análise da produção legislativa é o conteúdo das proposições apresentadas, visto que permitem identificar os temas que mobilizam os deputados e deputadas. A tabela 4 apresenta a distribuição da produção do período assim categorizada, mostrando que os representantes federais, por meio das indicações, visaram enfrentar problemas nas mais diversas áreas de políticas públicas. Os dados da tabela mostram ainda que os impactos da pandemia afetaram a produção legislativa em todas as áreas de políticas públicas, sustentando a ideia de que a pandemia teve profundos impactos nas diversas áreas da vida da sociedade.

**Tabela 4 – Indicações por assunto**

|                                    | Todas as indicações |      | Indicações pandemia |      |
|------------------------------------|---------------------|------|---------------------|------|
|                                    | n                   | %    | n                   | %    |
| Administração                      | 754                 | 18,3 | 185                 | 14,9 |
| Agricultura                        | 121                 | 2,9  | 14                  | 1,1  |
| Economia                           | 330                 | 8    | 154                 | 12,4 |
| Educação, cultura e esporte        | 438                 | 10,7 | 52                  | 4,2  |
| Infraestrutura                     | 210                 | 5,1  | 2                   | 0,2  |
| Meio ambiente                      | 65                  | 1,6  | 2                   | 0,2  |
| Moradia                            | 133                 | 3,2  | 4                   | 0,3  |
| Política e relações internacionais | 27                  | 0,7  | 7                   | 0,6  |
| Saúde                              | 939                 | 22,8 | 377                 | 30,4 |

|                       |      |       |      |       |
|-----------------------|------|-------|------|-------|
| Social                | 816  | 19,8  | 403  | 32,5  |
| Telecomunicação       | 64   | 1,6   | 4    | 0,3   |
| Trânsito e transporte | 215  | 5,2   | 36   | 2,9   |
| Total                 | 4112 | 100,0 | 1240 | 100,0 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

A administração, a economia, a saúde e a área social foram os temas mais cotados no contexto pandêmico. Vale listar alguns exemplos, para se ter uma ideia melhor da reação dos parlamentares à pandemia. Na área da administração, que envolve temas como a reformulação da administração pública ou a contratação de servidores, o deputado José Ricardo (PT/AM), sugeriu “*ao Poder Executivo, por meio do Ministério da Saúde, a criação de um Programa Nacional para a contratação de médicos estrangeiros que já atuaram no Programa Mais Médicos, para fortalecer o sistema público de saúde do País nesse período de Pandemia de Covid-19*”. Na área da economia, referente a medidas que visam mitigar os efeitos econômicos perversos da pandemia, o deputado Bacelar (Podemos/BA) sugeriu “a criação de linha de crédito especial no âmbito dos bancos oficiais para estimular a atividade econômica e preservar empregos”. Na área da saúde, onde se concentraram indicações voltadas para o combate do coronavírus, o deputado Leo Moraes (Podemos/RO) sugeriu “a realização maciça de testes do novo coronavírus (COVID-19) no país”. Já na área social, referente às propostas que visam enfrentar os efeitos da crise no cotidiano dos indivíduos, a deputada Perpétua Almeida (PP/AC) sugeriu à “Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos a implementação de medidas e Plano de Ação de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher no período de isolamento social”. As indicações mostram-se, assim, um instrumento legislativo de ampla utilidade e versatilidade para sinalizar aos órgãos do Poder Executivo as mais diversas demandas – da sociedade como um todo ou de grupos específicos.

Note-se que os exemplos acima expostos não propõem benefícios localizados, como se espera com base na teoria da conexão eleitoral antes apresentada. No entanto, eles não representam o conjunto da produção. A tabela 5 mostra que, em relação à amplitude impacto esperado das indicações, os deputados miram não apenas a sociedade em geral, mas também segmentos sociais territorializados e não territorializados.

**Tabela 5** – a abrangência dos impactos esperados das indicações

|          | Todas as indicações |      | Indicações pandemia |      |
|----------|---------------------|------|---------------------|------|
|          | n                   | %    | n                   | %    |
| Pessoal  | 31                  | 0,8  | 1                   | 0,1  |
| Local    | 1580                | 38,4 | 275                 | 22,2 |
| Regional | 419                 | 10,2 | 98                  | 7,9  |
| Setorial | 1389                | 33,8 | 592                 | 47,7 |
| Nacional | 693                 | 16,9 | 274                 | 22,1 |
| Total    | 4112                | 100  | 1240                | 100  |

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

Considerando o total das indicações, as que visam impacto local representam o maior percentual da tabela (38,4%). Um exemplo desse tipo é a sugestão de Heitor Freire (PSL/CE), que solicita ao ministro da saúde “que sejam adotadas providências para alocação de recursos para destinação de uma autoclave hospitalar de 150 litros, para o município de Bela Cruz/CE”. As medidas de impacto regional, que quase sempre também se voltam para as bases dos parlamentares, perfazem 10,2% das indicações do período. Um exemplo de indicação de impacto regional foi apresentado pela deputada Aline Gurgel (Republicanos/AP), que sugeriu “à Secretaria Especial de Saúde Indígena, do Ministério da Saúde, ações relativas à atenção básica de saúde indígena no Estado do Amapá”. Somadas as medidas de impacto local com as de impacto regional, o percentual de propostas voltadas a territórios soma 48,6%, mostrando notável preferência dos deputados e deputadas por medidas dessa natureza.

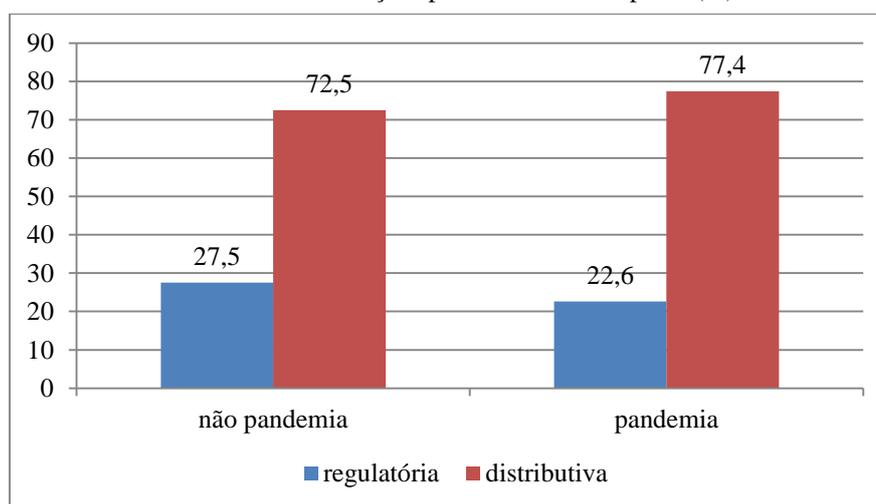
Mas o padrão muda com relação às proposições voltadas especificamente para a pandemia, numa direção diferente à da hipótese aventada. Entre estas, o maior percentual é o das indicações que visaram distribuir recursos para setores específicos da sociedade, como servidores públicos e profissionais das mais diversas áreas (47,7%). Esse alto percentual se deve, em parte, ao grande número de proposições que sugerem a proteção vacinal de segmentos específicos da sociedade, como a proposta do deputado Dagoberto Nogueira (PDT/MS) que sugere ao “Ministro da Economia que inclua a categoria dos artesãos nas medidas de ajuda financeira anunciadas em função dos reflexos do Covid-19”.

As medidas de impacto local e regional voltadas à pandemia somam 30,1%. Um exemplo de proposição que visa impacto local é a indicação do deputado Weliton Prado (PROS/MG), que sugeriu “ao Ministério da Saúde as providências necessárias para a liberação de equipamentos e recursos de custeio para instalação em Uberlândia, no Triângulo Mineiro, de leitos de instalação rápida de UTI no combate à pandemia de coronavírus”. Um exemplo de medida de impacto regional é a sugestão do deputado Dr. Jaziel (PL/CE) que propôs “ao Ministro da Saúde que em caráter de urgência coloque o Estado do Acre como prioridade no Programa Nacional de Imunização com a cobertura vacinal de massa contra a Covid-19”. Fato é

que as indicações locais e regionais relacionadas à pandemia somam um percentual mais baixo do que as setoriais, mas bastante expressivo, mostrando que a despeito da crise (e por causa dela) os parlamentares se esforçaram para representar seus distritos junto ao Poder Executivo e seus órgãos.

O gráfico 4 apresenta a distribuição das indicações conforme a natureza do seu impacto esperado, se regulatório ou distributivo. Foram consideradas regulatórias as proposições que visam a regulação de atividades sociais de grupos ou da sociedade em geral. Um exemplo desse caso é a indicação apresentada pelo deputado Alex Manente (Cidadania/SP), que sugeriu ao “Ministério das Relações Exteriores que tome todas as medidas necessárias para assegurar o direito de livre trânsito de cidadãos e autoridades brasileiras e venezuelanas que se achem impedidas de levar ou buscar ajuda humanitária aos cidadãos venezuelanos”. Medidas distributivas foram aquelas voltadas à distribuição de recursos públicos para o benefício da sociedade em geral ou de parte dela. Um exemplo de medida distributiva (de impacto concentrado, no caso) é a indicação apresentada pelo deputado Agnaldo Ribeiro (PP/PA), que sugeriu ao ministro da infraestrutura, “priorizar construção de metrô na cidade de João Pessoa e região metropolitana, do Estado da Paraíba”. Nota-se no gráfico que, seja seja nas voltadas à pandemia, seja nas demais indicações<sup>7</sup>, os deputados preferem o tipo distributivo.

**Gráfico 4 – Indicações por natureza do impacto (%)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

Em ambos os casos, mais de 70% são de natureza distributiva. A distribuição dos casos parece equilibrada, mas o teste de qui-quadrado mostra que há uma diferença estatística significativa entre os dois conjuntos ( $X^2$ : 10.918, sig. ,001): constata-se, assim, uma maior propensão à apresentação de medidas distributivas no contexto da crise sanitária. Isso significa que a pandemia aumentou o empenho dos deputados em atuar em favor de suas bases, por meio

<sup>7</sup> No caso do gráfico 4, para o teste de correlação, as indicações referentes à pandemia são comparadas com as demais (não relacionadas à pandemia) e não com as indicações totais.

da distribuição de benefícios públicos. Para entender melhor esse fenômeno, é importante analisar a produção cruzando a natureza das indicações com a abrangência dos seus impactos esperados. O resultado é apresentado na tabela 6.

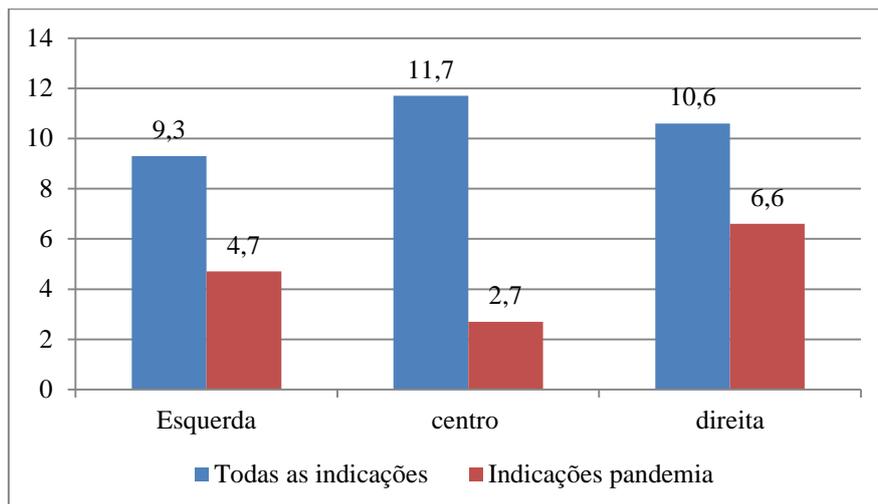
**Tabela 6** – Indicações por natureza e abrangência do impacto esperado

|          | Todas as indicações |                |              | Indicações pandemia |                |              |
|----------|---------------------|----------------|--------------|---------------------|----------------|--------------|
|          | % regulatória       | % distributiva | Total (100%) | % regulatória       | % distributiva | Total (100%) |
| Pessoal  | 83,9                | 16,1           | 31           | 0,0                 | 100,0          | 1            |
| Local    | 6,3                 | 93,7           | 1580         | 1,8                 | 98,2           | 275          |
| Regional | 21,7                | 78,3           | 419          | 14,3                | 85,7           | 98           |
| Setorial | 42,5                | 57,5           | 1389         | 28,0                | 72,0           | 592          |
| Nacional | 37,8                | 62,2           | 693          | 34,7                | 65,3           | 274          |
| Total    | 1070                | 3042           | 4112         | 280                 | 960            | 1240         |

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

Salta aos olhos a associação entre o caráter local e o distributivo: 93,7% das proposições totais em foco tem simultaneamente essas duas características, ao passo que, entre aquelas referentes à pandemia, o percentual é de 98,2%, significando que a quase totalidade das indicações locais são do tipo distributivo. Interessante ainda notar que em todos os demais casos – pessoal, regional, setorial e nacional – o distributivismo é maior quando se observam as indicações voltadas ao enfrentamento da crise sanitária.

O gráfico 5 apresenta a média de indicações emitidas por parlamentar, conforme a ideologia, e permite retomar a discussão sobre a variação entre os parlamentares no tocante à produção dessas proposições, e fica claro que a ideologia é um fator associado a tal fenômeno. Deputados de esquerda se mostraram menos afeitos a usar esse instrumento, seja considerando apenas as indicações voltadas à crise sanitária (média 4,7) seja considerando a totalidade das indicações apresentadas no período (média 9,3). A direita (média 10,6) e sobretudo o centro (média 11,7) se mostraram mais empenhados, particularmente quando se consideram as proposições não relacionadas com a pandemia. Considerando-se apenas as relacionadas, a ordem muda: deputadas e deputados de centro foram os que menos se dedicaram ao enfrentamento da crise (média 2,7); a esquerda ocupa a segunda posição e a direita mostra-se a mais ativa (média 6,6).

**Gráfico 5** – Indicações por ideologia (média por deputado)

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

É sem dúvida interessante perceber as variações no número de proposições conforme a ideologia. Contudo, como antes dito, não se concebe uma causa clara para as diferenças entre os blocos ideológicos no tocante à produção de indicações, mas uma explicação possível pode estar na relação entre os partidos e o governo. É sabido que o governo do presidente Jair Bolsonaro se opõe fortemente à esquerda, o que pode inibir a atuação dos parlamentares desse bloco ideológico na proposição de medidas que dependem do apoio governamental. Neste caso, é mais provável que os parlamentares ideologicamente afinados com o chefe do Executivo apresentem mais demandas na forma de proposições legislativas – e, particularmente, na forma de indicações, cujo atendimento depende do acolhimento do Executivo.

O problema para testar essa hipótese é que não há informações sobre coalizões do governo Bolsonaro<sup>8</sup>, simplesmente porque não houve coalizões. Segundo o banco de dados organizado pelo CEBRAP<sup>9</sup>, o PSL foi o único partido a apoiar formalmente o presidente. No entanto, essa parceria teve fim em novembro de 2019, com a saída de Jair Bolsonaro do partido. A busca do apoio dos partidos do chamado Centrão só aconteceu tardiamente, já em 2021, deixando a descoberto grande parte do período aqui em análise. Uma maneira de contornar esse problema é considerando a atuação dos partidos que se opuseram (e se opõem) sistematicamente ao governo. Se a hipótese é a de que os parlamentares dos partidos governistas são mais estimulados a enviar indicações porque têm mais esperança de ver seus pedidos atendidos, o oposto deve ser verdade: partidos de oposição, antevendo a resistência do governo, deixam de propor indicações por não ter expectativa de serem atendidos.

<sup>8</sup> Consta no banco de dados sobre coalizões, organizado pelo CEBRAP, que o PSL foi o único partido a apoiar formalmente o presidente. No entanto, essa parceria teve fim em novembro de 2019, com a saída de Jair Bolsonaro do partido. A parceria com os partidos do chamado Centrão só aconteceu tardiamente, já em 2021, inviabilizando o estudo da correlação.

<sup>9</sup> Fica aqui os agradecimentos ao CEBRAP por disponibilizar publicamente esses dados em seu site.

Segundo o Congresso em Foco – site que organiza dados e disponibiliza análises sobre o comportamento dos parlamentares nas votações nominais –, deputados federais de seis partidos têm votado sistematicamente contra as propostas do Executivo, consistindo, assim, em oposição notória ao governo Bolsonaro. São eles: PDT, PSB, Rede, PCdoB, PT e PSOL<sup>10</sup>. Se isto é certo, pode-se esperar que os deputados e deputadas de tais partidos tenham tido menos estímulos para enviar indicações para a apreciação do Executivo ou de seus ministérios, devido à baixa expectativa de serem contemplados.

De fato, os dados corroboram parcialmente essa hipótese, mostrando que, no tocante ao total de indicações apresentadas no período, os deputados e deputadas de partidos opositores são menos propensos a tais iniciativas. No período considerado; estes deputados apresentaram 9,8 indicações, em média; já os demais deputados apresentaram em média 10,7. A diferença parece pequena, mas é estatisticamente relevante: a estatística de *Mann-Whitney* para testes não paramétricos resultou significativa ao nível ,003. No entanto, a correlação não se mostrou válida para as indicações referentes à pandemia. As médias são diferentes e seus valores variam na direção esperada: média de 4,3 para parlamentares da oposição e 5,3 para os demais; porém, o *sig* resultante do teste foi de ,262, sendo, portanto, não significativo.

Esses resultados levam a pensar nos deputados que não apresentaram *nenhuma* indicação no período em foco. Como já informado, 237 deputados e deputadas estão nesse grupo. Pela lógica da hipótese, os deputados opositores deveriam estar sobre-representados no grupo, mas não estão. O teste estatístico com todos os parlamentares (que apresentaram e não apresentaram indicações) não mostrou diferença entre eles.

**Tabela 7** – Apresentação de indicações, conforme a relação com o governo (%)

|                      | Apresentou indicações |      | Total |
|----------------------|-----------------------|------|-------|
|                      | Não                   | Sim  |       |
| Oposição sistemática | 25,3                  | 23,6 | 24,3  |
| Não oposição         | 74,7                  | 76,4 | 75,7  |
| Total (100%)         | 237                   | 347  | 584   |

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do site da Câmara dos Deputados, 2021.

Como se vê na tabela 7, os dois grupos estão distribuídos de forma equilibrada, indicando que ser ou não opositor não afeta a disposição dos representantes para apresentar indicações. Conforme dito, de fato, o teste estatístico ( $X^2$ ) não mostrou correlação. É interessante que, entre os parlamentares que apresentaram pelo menos uma indicação no período, a hipótese se confirma, ainda que parcialmente (apenas para as proposições totais, mas

<sup>10</sup> Informação extraída de <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/exclusivo-os-12-partidos-que-formam-a-base-fiel-do-governo-na-camara/>, disponível em 02/10/2021.

não para as proposições referentes à pandemia). Parte da explicação pode estar no fato de que os deputados da oposição experimentam o instrumento legislativo e, ao não terem retorno, foram desestimulados a emitir novas indicações, significando que os deputados de oposição que tentam uma ou poucas vezes utilizar o instrumento legislativo não insistem, por não verem chances de serem atendidos. Mais estudos são necessários para entender melhor o fenômeno; talvez pesquisas de *survey* ou estudos de caso, com deputados e deputadas que tiveram e não tiveram suas indicações atendidas, e que são dispostos a explicar suas estratégias para o uso das indicações.

A propósito, vale informar que, para subsidiar esta pesquisa, foi enviado para todos os gabinetes dos deputados e deputadas, por e-mail, um questionário com questões que poderiam esclarecer a dinâmica da produção de indicações na Câmara. No entanto, infelizmente, nenhum gabinete respondeu ao contato.

#### **4 Considerações finais**

No sistema político brasileiro, as regras eleitorais induzem os parlamentares a uma busca racional pelo cultivo dos vínculos personalistas com o eleitorado, e o resultado potencial é a produção de decisões do tipo paroquial. A literatura mostra que as decisões paroquiais não abrangem toda a produção legislativa dos parlamentares brasileiros, mas compreende uma parte expressiva dela. Orientados por políticas e pela busca de ganhos eleitorais, os deputados e deputadas federais empreendem esforços para promover benefícios para suas paróquias ou para grupos sociais os quais entendem representar. Para tanto, eles e elas mobilizam os instrumentos formais, previstos na Constituição Federal ou no Regimento Interno da Casa, tais como o direito de propor leis, decretos legislativos e resoluções.

Entre tais instrumentos estão as indicações. Elas são previstas no Regimento e consistem em *sugestões*, que são emitidas pelos parlamentares e enviadas a instâncias de poder externas ao Legislativo – sobretudo os órgãos do Poder Executivo – indicando a necessidade de obras ou medidas regulatórias necessárias ao enfrentamento de questões sociais de toda ordem. As indicações não têm força lei e, portanto, não alteram, por si, o *status quo*, mas não consistem em mera “perfumaria” legislativa como se poderia pensar; ao contrário, podem ser consideradas como promissores “instrumentos de costura de redes políticas”, que permitem interconectar o poder público, os parlamentares e o eleitorado (D’AVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2011, p. 4).

Apenas quando se concebe esse potencial eleitoral das indicações é possível compreender por que elas foram introduzidas no Regimento da Câmara (e do Senado), e por que um número expressivo de deputados e deputadas federais fizeram e fazem uso desse instrumento à primeira vista inócuo. De fato, no período analisado neste artigo, 347 deputados (59,4%), de 24 partidos, mobilizaram individualmente o recurso, produzindo 3931 indicações que visaram promover benefícios para a sociedade como um todo, para cada um dos estados da

federação e para parte de seus municípios.

Embora as indicações possam ser enviadas para uma grande variedade de órgãos, elas se concentraram nos ministérios, especialmente os da Educação, Cidadania, Economia e Saúde – quatro dos 18 ministérios do governo Bolsonaro. Ao todo, esses ministérios receberam 58% das indicações. Isso tem a ver com o fato de que tais instâncias são centrais no governo e atuam no campo de políticas públicas eleitoralmente promissoras.

Em termos do conteúdo, as indicações se mostraram bastante versáteis, abrangendo um grande leque de questões – relativas, por exemplo, a economia, administração, política, moradia, relações internacionais, meio ambiente, telecomunicação, infraestrutura e educação. E como não poderia deixar de ser, elas foram largamente utilizadas para o combate da pandemia da covid-19 e o enfrentamento das suas consequências em todas essas áreas de política. Desde fevereiro de 2020, com o surgimento do vírus da covid-19, foram propostas 1240 indicações visando mitigar a crise – 54% de toda a produção dos meses de pandemia.

Também foi considerada a natureza da produção, em termos de seus efeitos regulatórios ou distributivos. Embora medidas regulatórias tenham sido apresentadas em larga escala (em torno de 25% do total), a franca maioria (mais de 70%) foi de cunho distributivo – destas, mais de 90% propuseram a transferência concentrada de benefícios para estados e, principalmente, municípios. Sobre isso, os dados mostram ainda que a pandemia *aumentou* o pendor distributivo dos deputados e deputadas – enquanto o percentual de distributivismo ficou em 72,5% no tocante às indicações em geral, foi de 77,4% o montante de indicações referentes à pandemia. Um teste de  $X^2$  mostrou que essa diferença é estatisticamente significativa ao nível de ,001. Esses dados vão na direção da primeira hipótese, que previu que os parlamentares usam as indicações para agradar suas bases e, assim, estreitar as conexões eleitorais com elas.

Com relação à abrangência dos impactos esperados das indicações, esperou-se que os deputados e deputadas demonstrassem preferências por medidas de impacto concentrado, visando mais os territórios nos quais obtiveram votos. Isso se verificou para as indicações em geral (38,4%), mas não para as voltadas para a pandemia. Neste caso, eles e elas produziram mais indicações do tipo setorial (47,7%) – voltado para segmentos sociais que perpassam o território nacional. O interessante é que, mesmo nas proposições setoriais, a maior parcela (72%) foi de medidas distributivas, mostrando a preferência dos parlamentares por esse tipo de proposição, transferindo recursos de forma exclusiva para parte da sociedade e não para a sociedade em geral.

Por fim, vale lembrar que o estudo mostrou uma grande heterogeneidade no uso do instrumento. Seja considerando os partidos, os blocos ideológicos ou os estados brasileiros, revelaram-se grandes discrepâncias entre os parlamentares no tocante à emissão de indicações. Para demonstrar tal discrepância, basta mencionar que os 10 maiores proponentes (de 347) concentraram 41,9% de toda a produção do período. A pesquisa contribuiu pouco para explicar

as causas de tamanha variação – a hipótese mais elucidativa foi a de que esse fenômeno tem a ver com a relação entre os partidos e o tipo de interação que estabelecem com o governo. Na falta de coalizões (que não existiram em grande parte do período em foco), optou-se por avaliar o comportamento dos partidos de oposição sistemática ao governo, e ficou parcialmente provado, conforme a segunda hipótese, que deputados opositores são menos propensos a propor indicações, por terem baixa expectativa de serem atendidos – o teste estatístico (de *Mann-Whitney*) se mostrou significativo ao nível de ,003. No entanto, a hipótese só funcionou quando considerada a produção total de indicações, mas não se mostrou significativa em relação às indicações referentes à pandemia. Não se concebe uma explicação plausível para esse fato – seriam necessários novos esforços investigativos, em pesquisas qualitativas ou de *survey*, para entender melhor as estratégias mobilizadas por deputados e deputadas no uso das indicações. Mas esses esforços ficam para um outro momento.

### **Bibliografia**

- ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: Lemos, Leany. **O Senado Federal no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008, p. 203-236.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. Câmara alta e bicameralismo no Brasil: análise da produção legislativa a partir do Senado Federal (1989-2004). **Revista de Informação Legislativa**, n. 187, p. 01-24, 2010.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação. In: **A democracia e os três poderes no Brasil**. VIANNA, Luiz Werneck (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, p. 661 a 698, 2003.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO; Carlos Augusto. A raça dos (in)eleitos. **Insight Inteligência**, 2014.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo Mesquita. Estudos legislativos municipais no estado do Rio de Janeiro: produção legislativa e intermediação de interesses e guia do regimento interno da CMRJ. **Cadernos de Sociologia e Política**, n. 6, p. 3-57, 2005.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. **Revista de sociologia política**, v. 22, n. 49, p. 39-60, 2014.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. **Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.
- FENNO, Richard. **Home style: House Members in their districts**. Boston: Little Brown, 1978.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

HEREDIA, Beatriz M. **Entre duas Eleições**: relação político-eleitor. In: Heredia, Beatriz *et alli*. Como se fazem eleições no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

KUSCHNIR, Karina. **O cotidiano da política**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editores, 2000.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MAYHEW, David. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

NICOLAU, Jairo M. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil**. **Dados**, v. 49, no 4, p. 689-720, 2006.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RICCI, Paolo. **A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso**: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: Lemos, Leany. O Senado Federal no pós-constituínte. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008, p. 237-272.

SIMÕES, Jéssica Kamille Cruz. **Conexão eleitoral e comportamento parlamentar**: um estudo a partir da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 1999 e 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

Artigo recebido em: 13/12/2021

Artigo aceito para publicação em: 20/12/2021