

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**Produção Legislativa e Voto: Uma análise da décima legislatura da
ALERJ (2011-2014)**

Jeferson da Silva Prado

Campos dos Goytacazes

2016

Jeferson da Silva Prado

**Produção Legislativa e Voto: Uma análise da décima legislatura da
ALERJ (2011-2014)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Borsani

Campos dos Goytacazes

2016

JEFERSON DA SILVA PRADO

**Produção Legislativa e Voto: Uma análise da décima legislatura da ALERJ
(2011-2014)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo Borsani - Presidente (LESCE-UENF)

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (LGPP-UENF)

Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto (LESCE-UENF)

Prof. Dr. Renato Barreto de Souza (IFF/Campos)

DEDICATÓRIA

*Dedico esta dissertação à minha mãe, Janete,
e ao meu pai, João (in memoriam).*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, que sempre acreditaram em mim e se preocuparam com minha formação moral e acadêmica, se dedicando e trabalhando muito para que eu chegasse onde cheguei. Não posso deixar de reconhecer que, sem eles, eu não estaria aqui.

Agradeço também, de forma especial, ao meu professor e orientador, Hugo Borsani. Sua paciência, compreensão e orientação, que se estendem desde o início de minha trajetória acadêmica na UENF, em 2011, foram fundamentais para que este trabalho pudesse ser concluído. Sou muito grato por todas as instruções e por todo o apoio ao longo de todos esses anos. Sem dúvida, boa parte de meu aprendizado acadêmico devo a essa parceria.

Agradeço também a todos os professores com quem aprendi ao longo desses anos na UENF, e principalmente, no mestrado. Não posso deixar de citar e agradecer aqui: ao professor Vitor Peixoto, por toda assistência, orientação, e participação ativa na minha trajetória; ao professor Mauro Campos, por suas críticas sempre construtivas e que permitiram a constante evolução desta pesquisa e na forma como abordei a temática escolhida; e ao professor Renato Barreto, membro de minha banca de avaliação e que também teve sua contribuição para o resultado final desse trabalho.

Sou grato também aos meus colegas de turma na graduação e no mestrado, Nadine Esteves e Raphael Soares; em vários momentos servimos de suporte uns aos outros e em muito nos ajudamos em todos esses anos juntos. Não posso deixar de reconhecer a participação de ambos.

Agradeço ainda aos servidores técnicos-administrativos, Neila (secretária do PPGSP) e Gustavo (secretário do LESCE) que em vários momentos me deram suporte e me ajudaram a lidar com os procedimentos burocráticos da Universidade. Sempre que precisei da orientação de ambos, eu a obtive.

Por fim, meus agradecimentos à minha namorada, Patrícia, pela compreensão em minhas ausências e por todo o carinho que me foi dado ao longo de todos esses anos.

RESUMO

Este trabalho contempla uma análise dos projetos de lei aprovados na décima legislatura da ALERJ, entre os anos de 2011 e 2014, bem como dos resultados eleitorais de 2014 para deputado estadual do Rio de Janeiro. Pautamos a pesquisa empírica principalmente na teoria da conexão eleitoral de Mayhew (1974) e na vertente distributivista da literatura, que afirmam que as regras da arena eleitoral moldam o comportamento legislativo do representante, gerando nele uma tendência ao paroquialismo; também tomamos por base a tese do ultrapresidencialismo estadual de Abrucio (1998), que supõe a existência de um Legislativo fraco, sem poder de impor sua agenda, e submisso ao Executivo. Buscamos investigar em que medida isso se aplica para o caso em questão. Constatamos um Poder Legislativo com produção sobre os mais diversos temas de interesse da sociedade, e com leis que abrangem, na sua ampla maioria, o estado no seu conjunto e não um mero recorte dele. Apenas uma minoria dos deputados analisados demonstrou ter uma produção altamente concentrada e isso não lhes garantiu a reeleição. Por outro lado, a grande maioria dos deputados teve uma produção com baixíssimos índices de concentração, e obtiveram bons resultados eleitorais em 2014, muitos alcançando a reeleição. Por fim, analisamos a produção legislativa oriunda do Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, e constatamos que estes entes legislam, basicamente, sobre si próprios.

PALAVRAS-CHAVE: Conexão Eleitoral; Ultrapresidencialismo estadual; Produção Legislativa; Poder Judiciário; ALERJ

ABSTRACT

This work presents an analysis of the projects of law approved in the tenth legislature ALERJ, between the years 2011 and 2014 and the election results 2014 for state representative in Rio de Janeiro. We base empirical research mainly in the electoral connection theory of Mayhew (1974) and distributive aspects of literature, claiming that the rules of the electoral arena shape the legislative behavior of the representative, generating in it a tendency to parochialism; also we take based on the thesis of state ultrapresidentialism of Abrucio (1998), which assumes the existence of a weak legislature, that isn't able to impose its agenda, and submissive to the executive. We seek to investigate to what extent this applies to the case in question. We noted a legislature with production on various topics of interest to society, and with laws covering, in their vast majority, the state as a whole and not merely cut it. Only a minority of deputies analyzed shown to have a highly concentrated production and it did not guarantee their reelection. On the other hand, the vast majority of Members had a production with very low levels of concentration, and achieved good election results in 2014, many reaching reelection. Finally, we analyze the legislative production from the Judiciary, Ministry for Public Affairs, the Court of Audit and Public Defender's Office, and found that they legislate basically about themselves.

KEYWORDS: The Electoral Connection; State Ultrapresidentialism; Lawmaking; Judiciary; ALERJ

LISTA DE TABELAS E QUADRO

Tabela 1: Conteúdo dos projetos de lei apresentados pelos deputados estaduais das 12 Assembleias analisadas (%)	43
Tabela 2: Produção Legislativa dos deputados estaduais do Paraná, por abrangência	45
Tabela 3: Base, Oposição e Independentes na 10ª legislatura	49
Tabela 4: Quantidade de leis ordinárias e complementares aprovadas na ALERJ (2011-2014)	54
Tabela 5: Tipo de autoria das leis do Legislativo, individual ou coletiva	54
Tabela 6: Leis aprovadas conforme origem e tipo	55
Tabela 7: Abrangência das leis aprovadas segundo origem	57
Tabela 8: Área temática das leis segundo origem	59
Tabela 9: Produção legislativa por deputado e leis geograficamente limitadas	61
Tabela 10: Quantidade de deputados por nível de concentração da produção legislativa	64
Tabela 11: Classificação dos deputados com produção legislativa concentrada (alta e muito alta) em relação à sua distribuição geográfica de votos e situação eleitoral em 2014	68
Tabela 12: Classificação dos deputados da faixa muito baixa de concentração de produção legislativa, em relação à sua distribuição geográfica de votos e situação eleitoral em 2014	71
Tabela 13: Classificação dos deputados da faixa baixa de concentração de produção legislativa, em relação à sua distribuição geográfica de votos e situação eleitoral em 2014	72
Tabela 14: Classificação dos deputados da faixa média de concentração de produção legislativa, em relação à sua distribuição geográfica de votos e situação eleitoral em 2014	74

Tabela 15: Distribuição da produção legislativa do Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública	80
Tabela 16: Conteúdo geral das leis de origem do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro	83
Tabela 17: Conteúdo geral das leis de origem do Poder Judiciário	85
Quadro 1: A conexão eleitoral	23

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: A TEORIA DA CONEXÃO ELEITORAL: AS RELAÇÕES ENTRE O VOTO E A ATIVIDADE PARLAMENTAR	16
1.1. Conexão Eleitoral: A teoria de Mayhew (1974).....	17
1.2. Os conceitos de voto pessoal e de <i>pork barrel</i>	19
1.3. Questões relativas ao eleitorado	22
1.4. A conexão eleitoral, o eleitor como ator individual, e os grupos de interesse	26
Síntese do capítulo	28
CAPÍTULO 2: ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: CONEXÃO ELEITORAL E ULTRAPRESIDENCIALISMO	30
2.1. Sobre a Conexão Eleitoral no Brasil.....	31
2.2. Estudos legislativos no âmbito nacional: um resumo da literatura.....	35
2.3. Estudos legislativos no Brasil a nível estadual	39
Síntese do capítulo	46
CAPÍTULO 3: PROCESSO LEGISLATIVO E PRODUÇÃO DE LEIS: ANALISANDO A DÉCIMA LEGISLATURA DA ALERJ (2011-2014)	48
3.1. A décima legislatura da ALERJ: pontos importantes do processo decisório	48
3.2. Os tipos de proposição, o processo legislativo, e os critérios para classificação de leis	51
3.3. Produção Legislativa Estadual: Uma análise da décima legislatura (2011-2014)	54
3.3.1. A abrangência da produção legislativa	57
3.3.2. O conteúdo da produção legislativa	59

3.3.3. Produção legislativa por deputado e faixas de concentração: em busca de comportamentos paroquiais	61
Síntese do capítulo	66
CAPÍTULO 4 – GEOGRAFIA DO VOTO, PRODUÇÃO LEGISLATIVA E REELEIÇÃO	66
4.1. Critérios para análise dos resultados eleitorais	66
4.2. Os resultados eleitorais: análise dos deputados com alto índice de concentração de produção legislativa	67
4.3. Os resultados eleitorais: análise dos deputados com menores índices de concentração de produção legislativa	69
Síntese do capítulo	75
CAPÍTULO 5 - O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA DEMOCRACIA MODERNA E SEU PROTAGONISMO: UMA ANÁLISE DE SUA PRODUÇÃO	76
5.1. A produção legislativa do Poder Judiciário	80
5.1.1. As leis oriundas do Tribunal de Contas do Estado e da Defensoria Pública	82
5.1.2. As leis oriundas do Ministério Público	82
5.1.3. As leis oriundas do Poder Judiciário	85
Síntese do capítulo	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

Quando analisamos os estudos científicos sobre as instituições políticas brasileiras, percebemos que muitos trabalhos se baseiam em uma importação do modelo norte-americano. Isso pode ser explicado, principalmente, por características político-institucionais em comum entre ambos países, como um sistema eleitoral que incentiva o voto pessoal e um sistema partidário considerado frágil (RICCI, 2003).

Nos estudos que se propõem a analisar o conteúdo das leis produzidas no Brasil essa tendência se mostrou muito forte. O modelo norte-americano serviu de principal referência para os trabalhos sobre produção legislativa brasileira. Dentre os estudos de maior destaque, está a obra do cientista político David Mayhew "*Congress: The Electoral Connection*", de 1974, que desenhou o perfil dos parlamentares do Estados Unidos. Por isso, no capítulo 1, elegemos a Teoria da Conexão Eleitoral do autor como principal base teórica.

A teoria destaca a influência das regras eleitorais sobre o comportamento dos representantes para o caso dos Estados Unidos. O modelo de duas arenas criado pelo autor sugere um parlamentar preocupado em maximizar seus benefícios no poder, o que se dá, sobretudo, pela reeleição. Dessa forma, toda a arena legislativa seria pensada de forma a facilitar um bom êxito na arena eleitoral. Em suma, isso resultaria em um legislador de caráter individualista, preocupado em se reeleger, bem como em partidos políticos enfraquecidos.

A individualização do parlamentar teria algumas consequências em seu comportamento legislativo e a principal delas que será destacada ao longo desta dissertação é uma tendência a atitudes paroquiais, isto é, que visam a agradar sua *constituency* em detrimento do resto da população como forma de alcançar a reeleição. Essa percepção da conexão eleitoral foi fator motivador para muitos estudos sobre comportamento legislativo a partir do fim do século XX. Discutimos no capítulo 1 algumas implicações inerentes à teoria da conexão eleitoral de Mayhew não sempre destacadas nos trabalhos sobre o tema.

No capítulo 2, restringimos a discussão no Brasil. Mainwaring (1999), baseado na conexão eleitoral de Mayhew e reconhecendo sua utilidade também

para explicar o comportamento dos legisladores brasileiros, afirma que no Brasil, ao invés do principal objetivo ser tão somente a reeleição como no caso norte-americano, a ação dos deputados é sempre voltada para fortalecer sua carreira política de uma forma geral, sendo o particularismo a principal característica desse comportamento.

O levantamento bibliográfico realizado prioriza destacar os principais estudos sobre essa temática para o caso brasileiro. Em seguida, no mesmo capítulo, apresentamos os estudos desse tipo para o Legislativo brasileiro a nível estadual. Nesses trabalhos, nem sempre a perspectiva do deputado clientelista, ligada à ideia da conexão eleitoral, se sustentou. Alguns estudos sobre as Assembleias Legislativas estaduais têm encontrado características que confirmam a tese do ultrapresidencialismo e do pacto homologatório de Abrucio (1998). Resumidamente, essa teoria parte do princípio de que as assembleias legislativas brasileiras são instituições fracas e comandadas pelos governadores estaduais; como reflexo disso, são menos produtivas que o Executivo e incapazes de implementar sua própria agenda legislativa. Analisamos brevemente trabalhos a nível estadual para saber em que medida isso vem se confirmando e quais as características do Legislativo brasileiro nesse nível de governo.

O capítulo 3 tem por objetivo analisar a produção de leis na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de focarmos prioritariamente na produção do Legislativo (verificando se ela condiz com o argumento da conexão eleitoral e do ultrapresidencialismo estadual), consideramos todas as leis aprovadas, ordinárias e complementares, incluindo assim também as oriundas do Executivo e do Judiciário. Utilizamos de metodologias frequentemente utilizadas na literatura, classificando as leis por recorte temático e abrangência. No total, foram analisadas 1121 leis, referentes aos anos de 2011 até 2014, a décima legislatura da ALERJ.

Antes da análise das leis produzidas no estado na legislatura analisada, também apresentaremos, ainda que de maneira breve, os principais pontos do funcionamento do processo legislativo na ALERJ, diferenciando os diversos tipos de proposições existentes, o rito que uma proposição segue até ser votada e aprovada, bem como também outras questões relativas à Casa, como por

exemplo, suas Comissões e suas funções. Para essa parte do capítulo tomamos como referência a Hammes (2013).

O capítulo inclui uma análise por parlamentar, separando os 50 deputados com maior quantidade de leis produzidas no período analisado. Verificamos o percentual da produção de cada deputado que possuía caráter concentrador, isto é, impactava regiões específicas e não todo o estado. Com essa informação distinguimos cinco faixas de nível de concentração de produção legislativa: muito baixa, baixa, média, alta e muito alta e cada deputado foi classificado com base nessas faixas. Acreditamos que classificar a produção legislativa do representante nesse aspecto gera um indício de seu comportamento e faz ser possível um diálogo com a conexão eleitoral e com outras teorias que taxam o Legislativo brasileiro como clientelista e em consonância com a perspectiva distributivista de Abrucio. O que encontramos no Rio de Janeiro, em muito se afastou de tal perspectiva: os deputados possuem grande volume de produção, de abrangência predominantemente universalista, e um quantitativo de leis de caráter social que chama atenção.

Com informações importantes a respeito da produção legislativa dos deputados estaduais, passamos, no capítulo 4, a relacionar esses resultados com o desempenho eleitoral desses políticos nas eleições de 2014, subsequente à legislatura analisada. Analisamos os resultados eleitorais de cada deputado com base em quatro faixas de votação: concentração alta, concentração média, dispersão média e dispersão alta. O objetivo desse exercício é facilitar a comparação com os dados relativos à produção legislativa, verificando a existência de algum padrão entre comportamento legislativo (paroquial ou universal) e tipo de votação (concentrada ou dispersa).

Reconhecemos que a relação entre produção legislativa e resultado eleitoral não é direta e que muitos fatores ao longo do mandato podem influir no resultado eleitoral de um deputado nas eleições subsequentes. Não podemos afirmar que as características da produção legislativa terão impacto direto na votação do deputado. Mas, por outro lado, esse exercício permite uma visualização do desempenho eleitoral dos representantes por faixa de concentração de produção e pode dizer-nos se uma produção predominantemente universal impediu uma votação concentrada ou se uma

produção concentrada, com objetivo de atender interesses locais, garantiu um bom resultado eleitoral.

Por fim, no capítulo 5, nos empenhamos em analisar a produção legislativa, de forma investigativa, de um Poder que normalmente é ignorado pelos estudos sobre a temática: a do Judiciário. Analisamos as leis produzidas não só pelo Judiciário, mas também pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pelo Tribunal de Contas do Estado.

CAPÍTULO 1

A TEORIA DA CONEXÃO ELEITORAL: AS RELAÇÕES ENTRE O VOTO E A ATIVIDADE PARLAMENTAR

Um dos pressupostos que baseiam esse trabalho é o da teoria da escolha racional. Em resumo, podemos definir a teoria da escolha racional como uma teoria sociológica que tem por premissa a ideia de que os indivíduos agem de forma racional, e, portanto, objetivam maximizar sua satisfação e alcançar seus objetivos pessoais com o menor custo possível (DOWNS, 1999). A partir dessa premissa teórica, na análise do comportamento dos representantes políticos, e concretamente dos deputados, chega-se as seguintes conclusões:

- a. O deputado eleito, enquanto indivíduo, e agindo racionalmente, busca maximizar sua satisfação, isto é, os benefícios que seu cargo concede, seja status, prestígio, dinheiro, ou qualquer outro tipo de recompensa. Isto se dá, principalmente, pela reeleição;
- b. Para alcançar essa maximização, leia-se, a reeleição, o deputado, deve agradar sua base eleitoral, responsável por sua eleição, de tal forma a garantir tais votos nas eleições subsequentes;
- c. Para agradar sua base e alcançar seus objetivos, o deputado tem ao seu dispor um leque de estratégias que podem envolver ou não uma relação direta com seus eleitores. Dentre tais estratégias está o uso da atribuição de produzir projetos de leis capazes de atender as demandas do seu eleitorado. Essa ação, que é uma ação racional, é um dos focos da presente pesquisa.

Baseados nessas suposições, podemos adentrar na teoria que é o foco principal deste capítulo: a conexão eleitoral. Temos por objetivo verificar a abordagem de diversos autores sobre os diferentes aspectos que ela apresenta e, na continuação, relacioná-la com o caso do Estado do Rio de Janeiro, usando da produção legislativa dos deputados estaduais, o que será realizado no terceiro capítulo.

1.1 – Conexão Eleitoral: a teoria de Mayhew (1974)

Criada e defendida pelo cientista político norte-americano David Mayhew (1974) e baseada na escolha racional, a teoria da conexão eleitoral tem como seu pressuposto principal a afirmação de que o representante eleito, impulsionado pelos incentivos vindos do sistema eleitoral, tende a direcionar as suas ações ao longo de seu mandato para agradar sua base eleitoral, visando sua reeleição, de modo que podemos afirmar para nosso objeto de estudo que, seguindo a teoria, tudo quanto um deputado fizer, o fará levando em conta sua possível reeleição.

Em seu estudo, Mayhew tem por objeto parlamentares estadunidenses, e os trata como atores políticos individuais. Basicamente, o autor apresenta três tipos de estratégias adotadas pelos políticos capazes de influenciar os seus resultados eleitorais nas eleições subsequentes. Em resumo, são eles:

- a. *Advertising*: consiste em aparecer em público, enviar notas de pesar e de felicitações aos eleitores, fazer com que o eleitor sinta que o representante está presente, criando uma boa imagem. É bom destacar os achados de Mayhew sobre essa estratégia e sua relevância na análise empírica, quando o mesmo afirmou que:

(...) de 158 deputados entrevistados na década de 60, 121 disseram que regularmente enviaram informativos a seus eleitores, 48 escreveram notícias ou editoriais para jornais; 82 comunicavam-se com seus distritos por rádio ou televisão; 89 regularmente encaminhavam questionários pelo correio. (MAYHEW, 1974. Tradução de Carlos Leonardo Bastos)

- b. *Position taking*: é a manifestação pública, por parte do parlamentar, sobre tema que diz respeito aos seus eleitores, ou seja, uma tomada de posição diante de alguma questão de interesse de seu eleitorado. Essas manifestações podem ocorrer, nas aparições em televisão, no rádio, nas diversas redes sociais, ou qualquer outra forma de aparição pública e tem por objetivo mostrar ao eleitorado que o representante por ele eleito está se esforçando e apoiando suas causas. Possui então, por definição, um caráter simbólico.

- c. *Credit claiming*: Esse termo serve para definir atividades políticas que beneficiam determinado indivíduo, grupo, ou recorte geográfico, ou seja, atividades de caráter menos universal e mais particular. É onde se encaixam, portanto, os projetos de lei concentradores de benefícios.¹

Para fundamentar a teoria da conexão eleitoral e explicá-la, Mayhew faz uso de um modelo explicativo denominado por ele mesmo de “modelo de duas arenas”. Em síntese, os parlamentares motivados a alcançar a reeleição (e, por isso, focados na arena eleitoral), dedicam as suas atividades legislativas (arena legislativa) para alcançar o objetivo maior que é conseguir se reeleger.

O que ocorre, segundo o autor, é que a arena eleitoral acaba por condicionar a arena legislativa. Dessa forma, as relações entre os parlamentares e seus partidos/bancadas, por exemplo, objetivam, basicamente, melhores condições para vencer as eleições. Toda a complexidade da arena legislativa, como sua própria organização interna, fica em segundo plano frente ao que realmente interessa ao parlamentar: a arena eleitoral, leia-se, a sua reeleição e manutenção no poder. Mais do que isso, toda a arena legislativa seria pensada com base nos incentivos vindos da arena eleitoral.

Um fato importante a ser destacado é que o modelo de duas arenas elaborado por Mayhew acaba por reduzir a importância que os partidos políticos têm na arena eleitoral e suas influências sobre ela. Por conseguinte, os partidos também perdem funcionalidade dentro do próprio Parlamento, “o que reduz os benefícios de um parlamentar em manter-se integrante de determinada linha de conduta partidária durante a legislatura” (CERVI, 2009). Dessa forma, a tendência é que “a atuação do parlamentar seja muito mais individualizada e pouco responsável aos interesses da bancada a que faz parte”. (Ibidem)

Essa tendência do parlamentar ao individualismo é uma das bases que sustentam a teoria da conexão eleitoral, uma vez que a mesma trata o político

¹ O *credit claiming* será melhor detalhado na seção 1.2 deste capítulo, juntamente com o conceito de *pork barrel*.

justamente como um ator individualista, que coloca seus interesses pessoais (fundamentalmente, a reeleição) acima dos interesses do partido a que pertence.

A perspectiva adotada por Mayhew de tratar os parlamentares como atores individuais deixando os partidos políticos em segundo plano é alvo de muitas críticas e debates, considerado o papel dos partidos na grande maioria das democracias modernas. Portanto, o lado oposto da conexão eleitoral é a questão de como o eleitor enxerga seu voto e com base em que ele escolhe seu candidato (voto no candidato ou voto no partido). O que se segue é um apontamento de algumas questões da teoria mayhewiana ainda objetos de debates na literatura: a) em quem o eleitor vota: voto no candidato vs. voto no partido, b) a capacidade do eleitor de reconhecer o representante como autor do benefício concedido e de retribuí-lo, c) a não-homogeneidade do eleitorado quanto aos seus interesses d) a influência dos grupos de interesse na conexão eleitoral e na produção legislativa.

1.2 – Os conceitos de voto pessoal e de *pork barrel*

Segundo Ricci (2006), a maioria das democracias modernas passou por um processo evolutivo do qual a formação de um eleitorado nacional e a formação de um sistema partidário focado no partido são algumas de suas características marcantes. O autor explica que a compreensão desse processo passa pela transição de “partidos de notáveis” para partidos de profissionais, fazendo uso de uma passagem de Dahl (1997) para sintetizar tal acontecimento:

(...) quando o sufrágio estende-se além dos notáveis e seus clientes, então ocorre que os velhos partidos com as velhas facções, baseadas sobretudo nas relações sociais entre notáveis, sobre os relacionamentos familiares, de classe, de residência, de tradição, de estilo de vida, são substituídos por partidos que têm maior aproximação com as classes médias. (DAHL, 1997 apud RICCI, 2006)

Se antes o voto se dava em virtude das qualidades individuais dos candidatos de cada partido, agora passou a ser em virtude das características do partido que fora preferido, sejam elas suas propostas ou seu posicionamento

ideológico. O fato é que os partidos políticos passaram a ser, na maioria das democracias do ocidente, entre o fim do século XIX e o início do século XX, molas mestras da relação entre eleitores e políticos e também protagonistas da representação política. (MEZZARROBA, 2012)

Uma das poucas exceções a esse panorama é justamente o caso norte-americano, centro da teoria da conexão eleitoral de Mayhew. Enquanto na maior parte do resto do mundo o elo entre representação e partidos se fortalece, nos Estados Unidos o protagonismo recai mais sobre o indivíduo, principalmente a partir da década de 60. Esse fenômeno é reconhecido pelo autor, que foca sua análise no parlamentar em menoscabo aos partidos políticos.²

É nessa discussão, e envolvendo o eleitor, que se encaixa o conceito de “voto pessoal”, elaborado e discutido pelo clássico *“The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence”* (CAIN, FERREJOHN e FIORINA, 1987). Os três autores fizeram um estudo detalhado sobre o voto pessoal e diferenciaram-no do voto partidário ao defini-lo da seguinte maneira:

The personal vote is the portion of a candidate's electoral support which originates in his or her personal qualities, qualifications, activities, and record. The part of the vote which is not person is the support for the candidates based on his or her partisan affiliation, fixed voter characteristics such as class, religion, and ethnicity, reactions to national conditions such as the states of the economy, and performance evaluations centered on the head of the governing party. (CAIN, FERREJOHN E FIORINA, 1987)

No contexto norte-americano especificamente, nota-se que a conexão eleitoral se interliga diretamente com o conceito de voto pessoal e nele se sustenta, sendo este, em resumo, o domínio das qualidades individuais do candidato frente ao elemento partidário.

Cabe-nos questionar se existe relação entre o voto pessoal e a produção legislativa, foco principal do presente trabalho. Quanto a isso, estudos recentes têm demonstrado haver ligação entre os níveis de voto pessoal e o conteúdo da produção legislativa. Crisp et alii (2004), ao estudarem seis democracias

² Vale ressaltar que David Mayhew escreve sua obra *Congress: The Electoral Connection* entre o fim da década de 60 e início da década de 70, publicando-a em 1972. Portanto, essa tendência mencionada já era forte nos Estados Unidos; sua obra expõe claramente que ele a reconhece.

(Colômbia, Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras e Venezuela) e baseados nas considerações de Mayhew, concluíram que o voto pessoal é capaz de gerar aumento na quantidade de leis que se encaixam na definição de *pork barrel*, isto é, que geram benefícios geograficamente concentrados. Estudando o Brasil, Ames (2001) também afirma existir, entre os deputados brasileiros, tendência a optar por políticas de caráter paroquial para cumprir as promessas realizadas durante a campanha eleitoral junto a seus eleitores, o que reforça a necessidade de compreendermos o conceito de *pork barrel*.

Como dito no início desse capítulo, a conexão eleitoral tal como desenvolvida por David Mayhew prioriza a arena eleitoral frente a arena parlamentar/legislativa. Essa prioridade se dá porque, segundo a teoria, são os incentivos vindos do sistema eleitoral que condicionam a dinâmica interna parlamentar. Com essa afirmação, vale o questionamento sobre como esse fator pode influenciar as ações políticas dos representantes. Relembrando, Mayhew divide tais ações políticas em 3 grupos, já definidos anteriormente neste trabalho. São eles: *Advertising*, *Position Taking*, e *Credit Claiming*. Toda a análise empírica a ser realizada posteriormente nesta dissertação se encaixa no terceiro tipo. O autor definiu duas características básicas das atividades políticas dos representantes que se encaixam nesse grupo:

(...) (1) Cada benefício é destinado a um grupo, área geográfica ou indivíduo específico, de forma que a unidade que o recebe seja de escala que permita a um único congressista ser reconhecido (...) como aquele apto a reclamar a autoria pelo benefício. (...) (2) cada benefício é transferido numa forma aparentemente *ad hoc*, de forma a parecer que o congressista foi responsável por sua alocação (MAYHEW, 1974. Tradução de Carlos Leonardo Bastos)

Esclarecidas as principais características dos benefícios classificados como *credit claiming*, podemos, ainda, dividir esse grupo em dois sub-grupos. O primeiro compreende todos os trabalhos dedicados para a *constituency* dos deputados, leia-se, trabalhos dedicados à sua base eleitoral, como comícios e viagens, por exemplo. Encontramos esse grupo, em outros trabalhos que tratam do tema da conexão eleitoral, comumente denominado *case works*. O segundo sub-grupo, por sua vez, restringe-se à produção legislativa de cunho paroquial do representante, o *pork barrel*.

Ames (2001) define as políticas *pork barrel* como “políticas distributivistas, com ganhos concentrados e cursos difusos”, reforçando que “esse tipo de política pode resultar em ganhos substantivos para coletividades em âmbito local”. Aqui nos atemos à palavra “local” da definição de Ames. Ao analisarmos as características do *credit claiming* de Mayhew concluímos que essas atividades políticas dos parlamentares podem ter diferentes níveis de impacto, se relacionando a um grupo específico, a um indivíduo ou a um recorte geográfico. No entanto, em relação ao *pork barrel*, define-se por esse termo apenas essas políticas distributivas de impacto local, ou seja, geograficamente limitadas.³

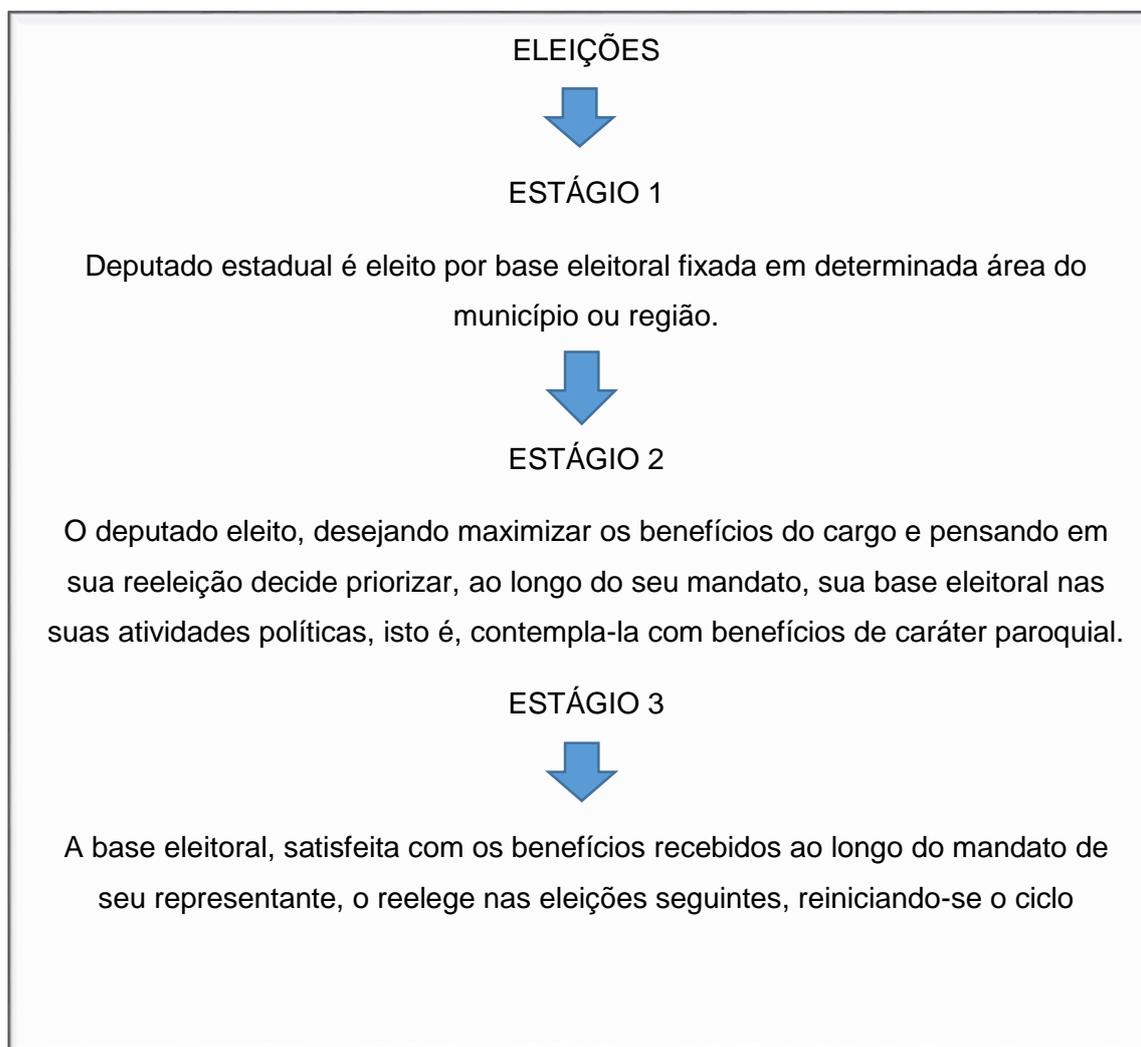
1.3- Questões relativas ao eleitorado

As duas próximas seções irão abordar duas discussões já anunciadas no início deste capítulo relativas ao eleitorado, e ambas as abordagens terão em mente seus possíveis impactos em como a conexão eleitoral se formula, algo que, por vezes, é ignorado pela literatura sobre a temática.

Uma crítica presente na literatura quanto à forma como a conexão eleitoral lida com o binômio representante-eleitorado diz respeito à capacidade do primeiro em interpretar as preferências do segundo e transformá-las em políticas que o beneficie. Mais do que isso, a crítica também se encontra em uma noção pouco-complexa do eleitorado e de sua diversidade de interesses.

³ As leis que se limitam a um grupo específico, mas territorialmente disperso, são categorizadas como setoriais, conforme a literatura. (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

QUADRO 1: A conexão eleitoral



Fonte: elaborado pelo autor

Podem ser realizados dois questionamentos a esse esquema:

- 1- No estágio 2, como um deputado pode interpretar as preferências e contemplar a sua base eleitoral com benefícios paroquiais? Considerando que os eleitores possuem preferências distintas entre si, como chegar a um “consenso” a ponto de afirmar que o “benefício x” atendeu à base eleitoral se dentro dela própria pode existir diversas preferências?
- 2- No estágio 3, considerando que uma base eleitoral pode ter considerável dimensão e envolver demasiados indivíduos, como funciona esse processo de reconhecimento do eleitorado? Em outras

palavras, como uma base eleitoral reconhece as ações de seu representante e identifica-o como o autor de uma determinada política pública?

O primeiro ponto nos traz um questionamento que passa por todos os pilares da conexão eleitoral: o representante, o eleitorado e a tese do voto pessoal. Se concordarmos com a afirmação de que qualquer política de cunho paroquial para agradar uma base eleitoral, independente do que contempla, é objeto suficiente para influenciar nos resultados eleitorais, garantindo o apoio dessa base para o representante que a criou, estaremos, necessariamente, tratando o eleitorado como um grupo de pessoas homogêneo quanto à desejos e preferências; na prática, estaremos concordando que dentro da base eleitoral de um deputado não há conflito de preferências entre os eleitores em relação à políticas públicas e que qualquer forma de benefício que ele alocar renderá o retorno eleitoral desejado.

Para examinarmos essas percepções com mais afinco, voltemos ao esquema do quadro 1. No estágio 2, o deputado passa a legislar em prol de sua base eleitoral geograficamente limitada. Imaginemos que dentro desse conjunto de pessoas que compõem essa base eleitoral, existe um grupo que prefere a construção de uma ciclovia, enquanto outro grupo solicita a reforma do asfaltamento de uma rodovia. É bem provável que, nesse caso, ao atender à reivindicação do primeiro grupo especificado, o representante não cause nenhum tipo de impacto positivo sobre o segundo grupo.

Se quisermos problematizar ainda mais essa questão, podemos considerar a possibilidade de uma dada política pública para uma base eleitoral não só não ser útil para uma parte dela, mas também provocar algum mal-estar. Um bom exemplo disso seria a construção da ciclovia em um lado da cidade, que beneficiaria os ciclistas que fariam uso dela, mas que poderia gerar questionamentos aos ciclistas do outro lado da cidade que em nada seriam beneficiados, e que desejavam também uma ciclovia em sua localidade.

Logicamente, faço uso aqui de exemplos para ilustrar uma situação hipotética, mas que, certamente, podem ocorrer de fato devido às diversas demandas oriundas de uma sociedade tão complexa como a que vivemos hoje.

A expectativa é de que a ideia geral que fundamenta a crítica esteja suficientemente clara: uma base eleitoral pode ter, dentro do seu seio, diversas concepções do que seria uma boa política pública, o que pode ser explicado, por exemplo, pelas diferenças socioeconômicas entre os indivíduos.

Em relação ao segundo questionamento, não é tão simples saber em que medida o eleitor é capaz de reconhecer o trabalho do seu representante ao longo do mandato, e o quanto ele o beneficiou e cumpriu ou não as promessas feitas na campanha eleitoral, uma vez que esse entendimento por parte do eleitor envolve muitas variáveis.

Para introduzir essa discussão, podemos afirmar que para haver sentido na tese da conexão eleitoral o retorno concedido pelo político à sua base eleitoral ao longo do mandato deve ser sentido por ela e, para isso, benefícios reais são mais relevantes que os abstratos (RICCI, 2006). Em relação aos projetos de lei que não foram aprovados, por exemplo, estes se encontram, seguramente, em uma dimensão simbólica, não-percebida pelo eleitorado ou, pelo menos, pela maior parte dele.⁴

Seria então a aprovação o divisor de águas entre o concreto e o simbólico para análise da existência da conexão eleitoral? A resposta para essa questão é negativa. Em estudos recentes sobre produção legislativa, principalmente no Brasil, tem sido constatado altos índices de leis que se limitam a denominar praças, hospitais, ruas, etc. (PRADO, 2014; SILVA, 2011).

Leis de meras denominações não podem, de fato, serem consideradas benefícios concretos e tangíveis; se encontram, muito mais, em uma dimensão simbólica. Nesse sentido, até mesmo entre as leis aprovadas e com impacto geográfico limitado (se encaixando, portanto, nos parâmetros anteriormente estabelecidos) pode haver ausência de impacto concreto sobre a vida do eleitorado.

⁴ A análise dos projetos de lei propostos é relevante no sentido de avaliar a intenção e/ou tentativa do representante de angariar um benefício para sua base eleitoral. Sendo assim, podemos afirmar que ela aborda apenas “um lado da equação” da conexão eleitoral, tendo improvável relação com o retorno concedido ou não pelo eleitorado.

Outra crítica a ser mencionada acerca da capacidade do eleitorado de reconhecer as atividades políticas de seu representante diz respeito ao acesso dos eleitores à informação, questão que tem sido debatida pela literatura, inclusive, em relação ao Brasil. (BENDER e NAKAGUMA, 2010) A tese principal é a de que é difícil para o eleitor conhecer o papel que seu representante tem desempenhado ao longo do mandato e o que este tem feito a seu favor, o que pode ser explicado por muitos fatores, como o desinteresse por parte do mesmo e pela ausência de mecanismos eficientes que facilitem esse acesso às atividades desempenhadas pelo político. Considerando que para a constatação da conexão eleitoral existe a necessidade de o eleitor avaliar o representante, este fator acaba por se tornar um problema considerável, normalmente subestimado na literatura sobre a temática.

1.4- A conexão eleitoral, o eleitor como ator individual, e os grupos de interesse.

Na teoria da conexão eleitoral, o eleitorado é composto de eleitores que agem de forma individual, isolados do resto da sociedade, avaliando seus representantes de forma individualista conforme suas próprias percepções. Essa imagem não atenta para um fenômeno atrelado a todas as sociedades democráticas modernas: os grupos de interesse.

“A prática da democracia é a síntese da opinião coletiva sobre a vontade individual. A participação da sociedade na decisão do que lhe diga respeito é a forma concreta da realização da democracia, em termos do ‘respeito à opinião pública’. (FARHAT, 2007)

Se um político tende a moldar suas ações ao longo do mandato para alcançar a reeleição, conforme pressupõe a teoria, os grupos de interesse não podem ser por ele ignorados, uma vez que estes se constituem baseados em demandas que, se atendidas, poderiam ter impacto no jogo eleitoral.⁵ Sobre o

⁵ “Poderiam ter impacto no jogo eleitoral”, pois a teoria da conexão eleitoral pressupõe a existência de uma retribuição do eleitor no caso de suas demandas serem atendidas e, em contrapartida, uma sanção no caso negativo. Evidentemente, esta ideia poderia se aplicar à lógica dos grupos de interesse, composto por eleitores.

presumível interesse dos representantes nestas demandas de grupo, Carvalho (2009) afirma que:

(...) por mais isolado que seja, qualquer governante, em um sistema democrático, dificilmente agirá desconsiderando os anseios que acredita virem da sociedade, sociedade essa permeada pelos mais diversos grupos que, uma vez organizados, se articulam visando interferir junto ao poder público para obter vantagens e evitar riscos. (CARVALHO, 2009)

Para posicionar a discussão e adequá-la aos objetivos dessa dissertação, ficaremos atrelados a uma definição mais simples de grupo de interesse, relacionando este tão somente a organizações que representam interesses de determinado setor da sociedade que se faz presente em âmbito nacional; não levaremos em consideração outras questões que poderiam ser levantadas, como o tamanho do grupo, seu prestígio dentro do âmbito em que se encontra, seu poder de influência, etc.

O fato a ser destacado é o panorama que se forma ao considerarmos que a presença dos grupos de interesse no funcionamento da conexão eleitoral pode ter impacto direto sobre o formato e conteúdo da produção legislativa. Esta afirmação começa a fazer sentido a partir da constatação de que, apesar do voto ser pessoal, conforme a conexão eleitoral específica, e do eleitor ter a capacidade de reconhecer as ações dos políticos, a produção de leis, para que o ciclo da teoria se complete, deve responder e atender às demandas daqueles que, no âmbito eleitoral, exerceram a pressão sobre os representantes.

Se considerarmos que a sociedade é composta por grupos de interesse que exercem pressão em seus representantes para que suas demandas sejam devidamente atendidas, é de se presumir que o formato da produção legislativa destes representantes deva priorizar tais grupos, atendendo a seus anseios. Da mesma forma, e em contrapartida, se considerarmos este eleitorado enquanto corpo composto de vários indivíduos (eleitores) que agem de forma não-organizada, espera-se que o impacto na produção legislativa seja diferenciado em relação ao primeiro caso.

A lógica que prevalece em relação às características que teriam determinada produção legislativa é que os fatores “quem pressiona” e “composição do eleitorado” se sobrepõem à discussão do formato do voto,

pessoal ou partidário. Em suma, a compreensão do formato das leis passaria mais pela compreensão das características do eleitorado do que pelo formato do voto.

Cabe-nos agora refletir um pouco mais sobre como os grupos influenciariam na dinâmica da produção legislativa. A definição de “grupo de interesse” se opõe à definição anteriormente explicitada de *pork barrel*, uma vez que os grupos aqui considerados possuem ampla abrangência, buscando o interesse dos seus que não estão, necessariamente, geograficamente delimitados. Isso explica a criação da categoria setorial na maioria dos trabalhos empíricos sobre o tema, que inclusive será utilizada nesta pesquisa.

No estudo da produção legislativa alemã, von Beyme (1998 apud RICCI, 2006) concluiu que mais da metade das leis daquele país beneficiavam grupos de interesse, destacadamente organizações de grande relevância nacional. Em um outro trabalho mais recente, Eising e Spohr (2014), reafirmam que os políticos alemães são extremamente receptivos às vozes vindas das organizações da sociedade e que, com isso, a influência destas na produção legislativa daquele país é inegável.

Arnold (1990) vai nesta direção em seu estudo *The Logic of Congressional Action*, e constata que os políticos norte-americanos têm se mostrado atentos para as demandas vindas de grupos organizados geograficamente dispersos. O fato a ser destacado, portanto, é a perceptível influência dos grupos de interesse no formato da produção legislativa, manifestada em alguns estudos da literatura.

Síntese do capítulo

Este capítulo teve como principal objetivo refletir sobre importantes desdobramentos da teoria da conexão eleitoral de Mayhew. Alguns pontos, normalmente pouco problematizados na literatura, foram abordados de forma a aprofundar no estudo sobre a temática. Foi destacado o conceito de *pork barrel*, e analisamos brevemente o conceito de voto pessoal, e diferenciamos, com base na literatura sobre o tema, o voto pessoal do voto partidário. Problematicamos a teoria da conexão eleitoral envolvendo questões relevantes sobre o eleitorado, refletindo sobre como sua diversidade de interesses e desejos podem influenciar

na dinâmica da teoria, e também destacamos pontos pertinentes relativos à sua possível capacidade de reconhecer quem angariou determinado benefício, associando-o à imagem do representante. Quanto aos grupos de interesse, constatamos que eles não podem ser ignorados uma vez que, em uma sociedade democrática, é um fator que possui potencial para influenciar as relações entre o voto e a atividade do político.

O próximo capítulo tem por objetivo evidenciar o que já foi realizado no Brasil sobre a temática da conexão eleitoral, produção legislativa e, de uma forma geral, sobre o Legislativo, destacando os principais achados desses estudos.

CAPÍTULO 2

ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: CONEXÃO ELEITORAL E ULTRAPRESIDENCIALISMO

Os trabalhos de maior impacto sobre produção legislativa no Brasil abordaram a temática no âmbito nacional, sendo os trabalhos a nível subnacional ainda poucos em comparação com os primeiros. Este capítulo tem por objetivo sintetizar os achados dos principais estudos sobre produção legislativa e conexão eleitoral no Brasil no nível nacional e estadual. Em uma primeira etapa, focaremos nossa atenção para a discussão da conexão eleitoral no Brasil. Em seguida, focaremos nos estudos sobre produção legislativa.

Arnold (1970), ao estudar a conexão eleitoral considerou dois tipos de eleitores: os “atentos”, e os “desatentos”. O eleitor atento é aquele que toma parte das ações políticas de seus representantes e se inteira dos acontecimentos políticos de uma forma geral. O desatento é aquele que, ao contrário do primeiro, não possui interesse nos acontecimentos políticos e nos atos de seus representantes, não tomando parte deles. Embora a conexão eleitoral, em princípio, esteja pensada para o primeiro tipo de eleitores, Arnold destaca que o segundo tipo de eleitor também é considerado pelos representantes, uma vez que um eleitor “desatento” pode, em algum momento, ser motivado (através da mídia, por exemplo) e ter sua atenção chamada para “o que o político fez” ao longo de sua carreira. Essa possibilidade é o que o autor denominou de “preferência potencial do eleitorado”.

Mas como correlacionar essa percepção sobre o caso norte-americano com o caso do Brasil? Em primeiro lugar lembremos que, conforme discutido no capítulo anterior, o funcionamento da conexão eleitoral parte do pressuposto de que o eleitorado possui a capacidade de identificar a ação de um político que o beneficiou e, acima de tudo, reconhecê-lo como sendo o autor de tal ação. Em suma, o eleitor tem que ser capaz de retribuir a um político que o atendeu e, em contrapartida, de “punir” o que não o fez no momento do voto. Essa percepção de um político capaz de reconhecer as preferências de seus eleitores é facilitada pelo sistema de voto distrital vigente nos Estados Unidos, que “aproxima” o

político do eleitor, facilitando o acesso do representante às demandas de sua base eleitoral (LAGO e RAMOS, 2011).

Se o sistema de voto distrital dos norte-americanos cria uma conexão mais perceptível entre representante e representado, na Câmara dos Deputados do Brasil, onde vigora a representação proporcional, esse fenômeno não é tão evidente. Com isso, como afirmou Ames (2001), o próprio conceito de base eleitoral pode sofrer uma mudança de significado, tornando-se mais abrangente no caso brasileiro. De qualquer forma, conforme constata Melo (2004), “todo deputado precisa delimitar sua área potencial de votos e dispensar-lhe boa atenção se quiser ser reeleito”. Isto é, o representante pode ter uma base eleitoral concentrada ou mais dispersa, mas geograficamente delimitada.

O segundo ponto a ser levado ao tratarmos da conexão eleitoral no caso brasileiro é que os cargos legislativos no país têm servido de pontos de passagem para que o político alcance cargos de maior evidência, principalmente cargos executivos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996). Isso significa que parte dos políticos brasileiros acabam optando por outros cargos, que não no Legislativo, usando deste como ponto de apoio à tal aspiração. Esse é um contraponto importante, pois contrasta com o objetivo político primordial na conexão eleitoral: a reeleição. No entanto, essa constatação da literatura não invalida a ideia central da sobre a priorização da base eleitoral geograficamente concentrada. Independente do cargo a que almeja, o apoio da base eleitoral é sempre considerado de extrema importância, seja para aspirar a ser nomeado para um cargo não eletivo, ou para reaver o mandato posteriormente à tal nomeação, prática relativamente comum no Brasil. Em outras palavras, o comportamento do político continuaria a ser explicado, também para o caso brasileiro, com base no seu desejo de maximizar seus benefícios no poder.

2.1 Sobre a conexão eleitoral no Brasil

Carvalho (2003) destaca a importância da conexão eleitoral para compreensão do sistema político brasileiro, mais concretamente do funcionamento do Legislativo, ao afirmar:

(...) identificamos tanto por meio de evidências atitudinais, como comportamentais, o impacto da origem geográfica dos deputados sobre o que passa no interior do Legislativo. Mostramos que os incentivos oriundos da arena eleitoral adentram os corredores do Congresso e validamos, assim, a adoção também entre nós da perspectiva da conexão eleitoral como uma das chaves para o entendimento do modus operandi do Legislativo Brasileiro. (CARVALHO, 2003)

Apesar das diferenças com o sistema político norte-americano, a pesquisa de Carvalho confirma a influência do fator “origem geográfica” na explicação do comportamento dos deputados brasileiros ao longo de seus mandatos. Essa conclusão do autor aproxima ainda mais a temática da conexão eleitoral do caso brasileiro.

Amorim e Santos (2003) estudaram o clássico modelo do segredo ineficiente de Shugart e Carey (1992)⁶ relacionando-o com o sistema político brasileiro. Segundo eles, nos sistemas políticos pautados por esse modelo:

(...) os legisladores têm um foco paroquial de atuação parlamentar, o que significa dizer que, no período eleitoral, não oferecem aos eleitores opções claras a respeito de políticas públicas nacionais, e, além disso, a disciplina partidária é fraca. O segredo ineficiente decorre sobretudo da interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados (...). O modelo pressupõe que os partidos nacionais são dominados por líderes locais, ou caciques, que, por sua vez, controlam uma assembleia constituinte (...). Na qualidade de legisladores, eles agem como lobistas perante o Executivo federal buscando maximizar as transferências de recursos para suas clientelas e, dessa forma, especializam-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais”. (AMORIM e SANTOS, 2003)

Dada a indisciplina como característica do comportamento dos parlamentares em sistemas pautados pelo segredo ineficiente, Amorim e Santos definem ainda outras três características básicas referentes aos legisladores nesse modelo, quais sejam:

(1) os congressistas apresentam projetos de lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional; (2) diferentemente das propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos

⁶ Desenvolvido por Shugart e Carey (1992), o modelo do segredo ineficiente é uma clara oposição ao modelo do segredo eficiente de Cox (1987). O segredo ineficiente é considerado uma evolução da teoria da conexão eleitoral, de Mayhew (1974).

congressistas passam na Câmara, já que os legisladores não gastam tempo tentando aprová-los; (3) os poucos projetos iniciados pelos deputados que são aprovados também têm baixo impacto e beneficiam igualmente suas regiões eleitorais. (AMORIM e SANTOS, 2003)

Os autores passam, a partir dessas definições, a realizar um exame que objetiva verificar o quanto o Brasil se aproxima ou se afasta do modelo do segredo ineficiente. Afirmam, citando os estudos de Limongi e Figueiredo (2001) e Samuels (2002), que a maior parte das emendas dos deputados às propostas orçamentárias do Executivo visam beneficiar seus estados de origem, e concluem que “sabendo-se que no Brasil os estados funcionam como distritos nas eleições congressuais, essas conclusões acerca das emendas orçamentárias nos parecem, em princípio, perfeitamente compatíveis com o modelo do segredo ineficiente”.

Mesmo encontrando em seu estudo sobre o Legislativo nacional uma produção legislativa de caráter mais universal do que paroquial⁷ afirmam ainda que “o fato de a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros não terem em vista problemas locais não contradiz o modelo”. Segundo eles, “a explicação disto está nas barreiras constitucionais que impedem os deputados federais de propor leis envolvendo a transferência de recursos para regiões e clientelas restritas” e que acabam, por consequência, induzindo-os a legislar sobre questões de abrangência nacional. Ou seja, tanto através da produção legislativa quanto das emendas orçamentárias, os dados não invalidam a teoria conexão eleitoral como variável explicativa para o comportamento parlamentar no Brasil.

No entanto, a definição das motivações do comportamento legislativo dos parlamentares e o que pode explicar suas ações ao longo do mandato é objeto de discussão na literatura. Limongi e Figueiredo (2002), considerando as complexidades de nosso sistema político, e defendendo a tese de que este não gera as condições necessárias para que o político baseie toda sua carreira em relações pessoais, afirmam que:

⁷ Os resultados do estudo de Amorim e Neto (2003) referentes à temática da produção legislativa serão posteriormente expostos neste mesmo capítulo.

Não se pode assumir que, do ponto de vista dos retornos eleitorais buscados, congressistas tenham preferências homogêneas quanto ao tipo de política pública a ser privilegiada. Os políticos têm a seu dispor várias estratégias para obter mandatos representativos e o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2002)

Importa destacar a afirmação dos autores de que “o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos”, se diferenciando do pressuposto original da conexão eleitoral que considerava a reeleição o grande objetivo de todos os parlamentares norte-americanos. Portanto, é de se imaginar que, na ausência da reeleição como foco principal dos políticos brasileiros, esse fator pode ter alguma influência sobre o funcionamento da conexão eleitoral e, por consequência, no formato da produção legislativa.

E esse não é o único argumento dos autores para invalidar a tese da conexão eleitoral para o caso brasileiro. Mesmo reconhecendo que o sistema político do Brasil pode incentivar os parlamentares a cultivarem o chamado “voto pessoal”, que já definimos anteriormente, Limongi e Figueiredo não acatam a ideia de que inexistente uma disciplina e unidade partidárias que facilita/motiva o comportamento individualista por parte dos deputados, base da conexão eleitoral. Eles argumentam que

(...) as políticas de cunho distributivista que garantem esse tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. O controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que esse tipo de estratégia seja dominante. Argumentamos que outros meios, além do controle sobre o acesso à lista de candidaturas, podem ser utilizados com vistas a garantir a unidade partidária. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002)

Nesse panorama, os líderes partidários e o poder Executivo possuem papel fundamental na medida em que exercem um controle de agenda que diminui a possibilidade de sucesso das iniciativas individuais dos representantes. Ainda que de fato existam motivações para um comportamento individualista por parte dos deputados, principalmente com base na arena eleitoral, esse controle exercido na arena parlamentar pode inibi-lo; em outras palavras, “qualquer deputado pode apresentar uma emenda em defesa dos interesses de sua

clientela e contrária aos interesses gerais do partido. No entanto, as chances de que essa emenda seja aprovada são mínimas”.

2.2 Estudos legislativos no âmbito nacional: um resumo da literatura

Passaremos agora a expor o resultado de alguns estudos sobre produção legislativa no Brasil. O objetivo dessa exposição é chamar atenção para a inexistência de um padrão nos resultados dos trabalhos empíricos que tratam a temática a nível estadual, contrastando com uma menor divergência sobre o caráter predominantemente universalista na produção do Legislativo nacional.

Uma parte da literatura brasileira defende a tese de que as ações que distribuem benefícios de forma direta a locais específicos têm maior potencial de angariar votos do que outras atividades legislativas. Pereira e Rennó (2007), apesar de não considerarem em seu estudo a produção legislativa dos deputados, afirmaram que “a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política”. No entanto, não é consenso que uma atuação particularista seja a melhor estratégia eleitoral.

Relacionando o tema da produção legislativa, a afirmação de Pereira e Rennó combina com o grande número de indicações na agenda do Legislativo nos diferentes níveis de governo, uma vez que é principalmente por elas que ocorre grande parte das distribuições de benefícios geograficamente limitados.⁸ Porém, é sempre importante ressaltar a dificuldade para se relacionar produção legislativa com resultados eleitorais de forma direta.

Para iniciar a exposição sobre a temática da produção legislativa nacional, podemos abordar o estudo de Lemos (2001) que buscou desvendar o tipo de produção do Legislativo no que diz respeito a uma produção mais concentradora de benefícios ou mais universalista. A autora, ao analisar 817 propostas de

⁸ Apesar de reconhecermos a preferência dos legisladores pelas indicações (CARVALHO, 2003) bem como sua importância no contexto político, na pesquisa de dissertação optamos por utilizar apenas os projetos de lei aprovados, uma vez que o grande volume de indicações junto ao tempo disponível para a pesquisa tornaria a mesma inviável.

representantes do Legislativo nacional nas áreas de saúde e educação apresentadas entre os anos de 1988 e 1994, acaba por discordar da ideia de que a agenda desse poder seja constituída em sua maioria de propostas que beneficiam locais específicos ao invés de todo território nacional. Os resultados de sua pesquisa indicaram que 59,6% das propostas estudadas eram “propostas que difundem benefícios”, e 40,4% propostas “concentradoras de benefícios”, levando a autora a concluir que “os dados refutaram a hipótese principal de que preponderam propostas legislativas concentradoras de benefícios em relação a propostas que difundem benefícios”.

O que explicaria uma maior quantidade de propostas universalistas? Lemos aponta cinco hipóteses com potencial para ajudar a explicar os resultados que obteve. São eles:

1- A maioria das propostas analisadas não possuíam potencial para ameaçar a reeleição dos deputados.

2- A ideia que prevalece entre os políticos é de que as propostas dos representantes do povo devem atender à sociedade como um todo ao invés de um recorte dela e, por isso, a maior parte das propostas difundem benefícios ao invés de concentrá-los.

3- O fato do benefício ser geograficamente extenso não significa que o eleitorado é incapaz de senti-lo. Isto é, independentemente do nível de concentração geográfica de uma determinada proposta, o que importa é o benefício que ela angaria para o eleitor. Um eleitor x não deixaria de votar no representante pelo fato de “todos terem sido beneficiados e não apenas ele”, por exemplo. Nesse sentido, Lemos afirma que até mesmo “a proposta difusa teria cunho pragmático” (ibidem).

4- Possível falta de interesse do eleitor pelas propostas dos representantes. Como os eleitores são, em geral, desinteressados, e tal desinteresse não coloca em risco a reeleição, “os parlamentares têm uma margem maior de liberdade para atuar na arena propositiva, podendo apresentar propostas de cunho difuso” (ibidem).

5- Uma vez que Lemos analisou apenas propostas (e não as propostas aprovadas), logicamente tais apresentações não significam aprovação. Ou seja, mesmo sabendo que suas proposições podem não ser aprovadas ou implementadas, “os parlamentares apresentam propostas difusoras para tomar posição e construir um estereótipo que possa corresponder ao ideal de representante do eleitor” (ibidem).

Amorim e Santos (2003), analisaram 269 projetos de lei aprovados entre os anos de 1985 e 1999 no legislativo federal. Os resultados, mais uma vez, indicaram um caráter da produção legislativa muito mais universal do que particularista. A tipologia adotada pelos autores, que pode ser chamada de “abrangência da lei” ou “nível de agregação” se tornou comum nos estudos sobre a temática da produção legislativa⁹.

Classificamos um projeto de lei como de nível individual de agregação quando tem como alvo um único ou uns poucos indivíduos; é o caso dos projetos honoríficos e dos que concedem pensão a viúvas de ex-presidentes. Um projeto de lei de nível local de agregação é aquele que tem por objeto um único município, ou um pequeno número deles, mas não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Os projetos de nível de agregação regional visam a um ou a alguns estados ou regiões, mas não à totalidade das regiões do país. Classificamos um projeto como de nível setorial quando tem por objeto um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional – os melhores exemplos são os projetos de regulamentação do exercício de uma nova profissão. Finalmente, os projetos de nível nacional afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios. (AMORIM e SANTOS, 2003)

Do total de 269 leis aprovadas analisadas pelos autores, 179 (66,5%) abrangiam todo o território nacional. Em contrapartida a isso, apenas 23 leis (8,6%) concentravam benefícios em um local específico e 5 leis (1,9%) possuíam impacto regional. Os dados revelam uma produção legislativa que, a princípio, contradiz a lógica do *pork barrel*, difundindo muito mais benefícios do que concentrando. Diante desse panorama, é bom reafirmar que os autores justificaram tal fenômeno com base nas barreiras constitucionais “que impedem

⁹ Nossa análise da produção legislativa do Rio de Janeiro, a ser realizada no capítulo seguinte, usará de metodologia semelhante, mas com algumas adaptações.

os deputados federais de propor leis envolvendo a transferência de recursos para regiões e clientela restritas” (ibidem).

Amorim e Santos também analisaram as propostas enviadas pelos deputados brasileiros no ano de 1995, isto é, os projetos de lei. A motivação para esse tipo de análise consistia na possibilidade de os projetos aprovados não refletirem, em geral, o formato do total de propostas. No entanto, acabaram por constatar a sua semelhança com os dados referentes às leis aprovadas, em relação ao nível de agregação, o que permitiu aos autores concluir que o conteúdo das leis sancionadas de autoria dos deputados constituía uma *proxy* confiável do conteúdo dos projetos de lei. (Ibidem).

Percebemos, então, nos dois estudos abordados sobre produção legislativa nacional que a maioria das leis não possui limitação geográfica, isto é, abrange todo o território nacional e não apenas um recorte dele.

Outra questão interessante que precisa ser ressaltada em relação ao Legislativo nacional diz respeito a comparação de sua produção legislativa com a do Executivo. E, nesse sentido, é observado de forma geral, uma preponderância absoluta do segundo em relação ao primeiro. Um exemplo disso é a pesquisa de Rodrigues (2000). O autor analisou a autoria de todas as leis aprovadas pela Câmara dos Deputados entre os anos de 1989 e 1998 e constatou que 86% delas eram oriundas do Executivo e apenas 14% dos deputados federais, número muito expressivo.

Rodrigues também observou outro fenômeno que merece destaque: o Executivo possui muito mais facilidade em aprovar seus projetos enviados, transformando-os em leis, em relação ao Legislativo.

No Brasil, o problema não é tanto a falta de empenho dos parlamentares em legislar mas sim a falta de sucesso em transformar tal empenho em norma jurídica. Apenas 17% dos projetos de iniciativa do legislativo foram transformados em lei no mesmo ano em que foram apresentados. Este é um problema pelo qual não passa o Poder Executivo. Verifica-se que do total de projetos de iniciativa do Executivo enviados ao Congresso, 86% são sancionadas no mesmo ano de sua apresentação (RODRIGUES, 2000)

2.3 – Estudos legislativos no Brasil a nível estadual

Embora os estudos sobre produção legislativa no Brasil existam em um número relevante, grande parte deles contemplam o âmbito nacional. No entanto, alguns estudos sobre os Legislativos estaduais tiveram grande destaque na ciência política brasileira. Em grande parte, esses trabalhos possuem foco maior na relação entre Executivo e Legislativo

Nessa linha de pesquisa, merece destaque o trabalho de Abrucio (1998), que se dedicou a analisar a relação Executivo - Legislativo em 14 estados da federação e no Distrito Federal. O autor implementou o conceito de “ultrapresidencialismo estadual”, condição, segundo ele, existente nos cenários políticos estaduais e que deriva de uma ausência de equilíbrio de forças entre os poderes aliado à uma hipertrofia do Executivo. Em suma, Abrucio argumenta que as Assembleias Legislativas são instituições fracas e dominadas pelo Executivo, e que existe, entre os deputados estaduais e os governadores, um pacto homologatório, em que os primeiros aprovam as iniciativas dos segundos para serem beneficiados com recursos/políticas clientelistas. Essa superioridade dos governadores observada pelo autor caracteriza o chamado sistema ultrapresidencialista.

Vale ressaltar que o Executivo só pode adquirir tamanha força se não houver uma fiscalização de fato de suas ações por parte do Legislativo e dos outros órgãos que se servem a esse propósito, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado. Para obter essa “vista grossa”, tais órgãos receberiam, como ocorre também com o Legislativo, benefícios, como uma facilitação na sanção de projetos de lei que aumentam salários, por exemplo.

A partir da série de estudos realizada, constatou-se que na esfera estadual funcionava um sistema ultrapresidencialista de governo que marcado por duas características básicas. Primeiro, o Poder Executivo, e mais especificamente o governador, era o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembleia Legislativo a um plano secundário. Segundo, os mecanismos de controle do Poder Público eram pouco efetivos, tornando o sistema político estadual um presidencialismo sem checks and balances. (ABRUCIO, 1998)

Em comunhão com a teoria da conexão eleitoral de Mayhew, também temos em Abrucio uma alusão ao modelo de duas arenas, o que também ocorreu em outros autores brasileiros. (Pereira e Rennó, 2001) Mais uma vez destaca-se um papel secundário dos partidos políticos em comparação aos atores individuais. Abrucio observou nos estados que estudou que os governadores construíram a sua base parlamentar negociando diretamente com os deputados, de forma individual. Por causa disso, essas bases eram construídas pautadas em interesses individualistas desses representantes que, em consonância com a perspectiva distributivista aqui analisada e discutida, consistem predominantemente na obtenção do *pork barrel* para as suas bases eleitorais junto ao Executivo.

Mas o que de fato proporciona a existência desse panorama nas assembleias legislativas estaduais? Em primeiro lugar está o próprio sistema político brasileiro que incentivaria um comportamento individualista, e não partidário, nos deputados estaduais, fazendo com que busquem atender aos interesses de suas bases eleitorais como forma de alcançar a reeleição, empurrando os partidos políticos para um papel coadjuvante; tal situação tem suas semelhanças com aquela relatada por Mayhew para os Estados Unidos. Além disso, outra causa importante para o ultrapresidencialismo tem seu fundamento na Constituição Federal de 1988 que aumentou a autonomia e o poder dos estados e de seus governadores; “o resultado desse sistema ultrapresidencialista foi a submissão do Legislativo ao Executivo”.

Com o objetivo principal de testar a hipótese do ultrapresidencialismo estadual de Abrucio e verificar a suposta fraqueza das assembleias legislativas frente ao Poder Executivo em alguns estados brasileiros, o livro “O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência”, organizado por Fabiano Santos, analisou as Assembleias Legislativas dos seguintes estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Ceará. Nas análises, entre outros fatores, a produção legislativa de cada Assembleia foi uma variável de caráter importante e vale destacarmos as principais conclusões dos autores sobre a ação do Legislativo nesses estados brasileiros.

Em 3 dos 6 estados analisados foram encontradas situações que confirmam a existência do ultrapresidencialismo e do pacto homologatório entre Legislativo e Executivo.

Ao estudar a Assembleia Legislativa do Espírito Santo, a ALES, Domingues constata que pode-se, de fato, falar em ultrapresidencialismo e pacto homologatório na Casa. Focando na questão da produção legislativa, o autor, estudando a 13ª legislatura, observou que a ALES tem delegado essa função ao Poder Executivo, que não encontrou problemas em aprovar suas propostas.

Em São Paulo, Abrucio, Teixeira, e Costa estudaram a ALESP, sua organização, sua produção e sua relação com o Executivo entre os anos de 1995 e 1998. Uma de suas principais observações é que os deputados delegam funções suas ao Executivo, constatando uma hipertrofia desse último. Como exemplo de ilustração desse panorama, os autores citam o fato do Executivo ter, no período analisado, indicado e definido todos os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado apesar de, legalmente, caber ao Legislativo a indicação de dois terços desses conselheiros¹⁰. Essa situação condiz com o ultrapresidencialismo tal como conceituado pelo próprio Abrucio.

Fundamentalmente, também foi constatado entre os deputados paulistas um comportamento paroquial e clientelista em relação a como lidam com seus eleitores. Os autores argumentam que os partidos políticos não influenciam no comportamento de cada deputado fazendo com que estes ajam de forma individualista, cooperando com o Executivo e sendo dependente dele para obter retornos eleitorais. Esses pontos descritos para o caso de São Paulo combinam, ainda, com a conexão eleitoral, principalmente no que diz respeito ao papel secundário dos partidos, ao comportamento individualizado dos representantes e à consonância com a perspectiva distributivista. Esses fatores também foram encontrados na análise da Alece, a Assembleia Legislativa do Ceará, estudada por Morales no mesmo livro de Santos (2001).

Em Minas Gerais, Anastasia (2001) verificou uma complexidade maior na relação Legislativo x Executivo, embora tenha concluído que inexistem o

¹⁰ Os deputados, além de indicar dois terços dos conselheiros, deveriam ainda votar pela aceitação do um terço indicado pelo Executivo o que, na prática, não ocorre.

ultrapresidencialismo e o pacto homologatório no estado. Apesar de ter constatado que o Executivo não teve problemas em aprovar suas iniciativas na ALEMG, a autora destacou que os deputados tiveram uma considerável produção legislativa e alto índice de aprovação de seus projetos de leis e que estes abordavam as mais diversas temáticas; em outras palavras, a ALEMG conseguiu implementar sua agenda, o que destoa da teoria de Abrucio.

Grohmann (2001), no capítulo sobre a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, analisou a produção legislativa da Casa entre os anos 1995 e 1998. Nesse ponto, o autor destaca que a grande maioria dos projetos de leis, tanto apresentados como aprovados no período analisado, é de autoria do Executivo; os deputados eram menos produtivos que o governador. O autor destaca que a assembleia legislativa tem autonomia para vetar as propostas do Executivo mas que, no período analisado, este possuía o apoio da maioria dos deputados da Casa, o que facilitou a aprovação dos projetos. Na contramão da existência do ultrapresidencialismo no Rio Grande do Sul o autor concluiu que “quase sempre os padrões de relacionamento entre o Executivo e Legislativo são determinados pelo último”.

O capítulo que trata do caso do Rio de Janeiro é especialmente importante para esta dissertação, além de ser o objeto de estudo da mesma, porque para Abrucio (1998) o Rio de Janeiro foi uma exceção, ou seja, os resultados encontrados no estado não confirmaram a tese por ele defendida de ultrapresidencialismo e pacto homologatório.

Fundamentalmente no que se refere à produção legislativa dos deputados fluminenses, Santos afirma que ela é volumosa e que trata dos mais diversos temas que atendem a sociedade como um todo. Nesse sentido, ele destaca a eficiência da ALERJ nesse quesito e sua predominância nesse ponto em relação ao Executivo. Mas o que leve a uma assembleia estadual ser tão produtiva em relação a outras? Santos elege então dois argumentos principais para explicar a situação encontrada.

(...). Por um lado, uma realidade altamente competitiva, visto que a média de candidatos por vaga é a mais alta do país, atingindo a impressionante cifra de 18,3 candidatos/vaga nas eleições de 1998. Por outro lado, do ponto de vista das relações com o Poder Executivo e os poderes de agenda das lideranças partidárias

pode-se dizer que a estrutura institucional da Assembleia é bastante descentralizada (...). A combinação desse conjunto de incentivos institucionais é a de uma assembleia habitada por deputados altamente inseguros por um prisma eleitoral, todavia, com ótimas condições de participar do processo decisório intramuros. (SANTOS, 2001)

Além de ter uma relevante produção legislativa, a ALERJ também possui, segundo o autor, uma independência em relação ao Executivo, claramente manifestada pelos vetos dos deputados a propostas oriundas do governador. Ou seja, a tese de um Legislativo incapaz de construir uma agenda própria de produção legal e com um pacto homologatório firmado com o Executivo não se sustenta; pelo contrário, a situação encontrada é oposta a essa. A Assembleia possuía, no período analisado, uma produção legislativa muito mais volumosa que a do Executivo (uma forte agenda legislativa), e usufruía do direito a vetar as propostas deste.

Partindo agora para a dimensão das características da produção legislativa nos estados brasileiros, Ricci e Tomio (2012) analisaram a produção de doze Assembleias Legislativas¹¹ durante duas legislaturas (1999-2002 e 2003-2006), incluindo na análise projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo e Legislativo. Eles constataram que os projetos de lei de caráter concentrador de benefícios eram minoria em relação aos de cunho universalista. De uma forma geral, a maioria dos projetos apresentados abrangiam a população como um todo ao invés de um mero recorte dela. A tabela abaixo é um detalhamento dessas informações por Assembleia Legislativa.

Tabela 1: Conteúdo dos projetos de lei apresentados pelos deputados estaduais das 12 Assembleias analisadas (%)

Estados	Estadual	Municipal	Simbólico	Total (N)
Rio de Janeiro	83,9	11,6	4,5	6566
Rio Grande do Sul	79,8	10,1	10,1	1768
Amapá	71,9	21,5	6,6	711

¹¹ Os autores estudaram as Assembleias Legislativas dos seguintes estados: Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

Ceará	61,2	15,8	23,0	1322
Espírito Santo	55,1	17	27,9	3121
São Paulo	54,7	22,5	22,8	7327
Alagoas	49,5	36,4	14,1	269
Paraíba	45,4	19,8	34,8	1166
Minas Gerais	37,7	56,4	5,8	5834
Paraná	37,2	54,5	8,3	4767
Santa Catarina	37	47,7	15,3	2744
Sergipe	16,7	82,4	0,9	1251
Total	53,8	32,7	13,5	36846

Fonte: Ricci e Tomio (2012)

Segundo os dados apresentados pelos autores, a maior parte das Assembleias Legislativas possuem produção de caráter mais universal. Apenas quatro Assembleias possuíam uma produção de caráter mais paroquial, concentrando mais benefícios do que distribuindo (Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Sergipe). A classificação proposta por Ricci e Tomio permite-nos ainda uma segurança maior ao falar de distribuição de “benefícios”. Isso porque os autores, ao classificarem os projetos de lei apresentados, criaram a categoria “simbólico”. Essa categoria se justifica na medida em que nem todo projeto de lei representa um benefício tangível para o recorte que pretende abranger. Muitos dos projetos de lei apresentados se limitam a denominar ruas, praças, hospitais, etc. Esse tipo de lei, embora cause algum impacto na localidade que abrange se concentra em uma dimensão simbólica, e não tangível.

(...) acreditamos que apenas os benefícios reais, isto é, os tangíveis, e não os simbólicos, podem dar saliência explicativa a tese da conexão eleitoral. Afinal, como se explicaria uma lógica do voto baseada na troca de benefícios por votos que se fundamenta na mera atribuição de políticas simbólicas, isto é, que não levam a nenhum incremento do bem-estar do eleitor? Por essa razão, portanto, decidimos criar uma categoria a parte, a terceira, para as propostas de tipo simbólico. (RICCI e TOMIO, 2012).

Os resultados obtidos pelos autores sobre o caso do Rio de Janeiro mostram os maiores índices de produção legislativa do tipo estadual, com 83,9% das leis sendo desse tipo.

Também a nível estadual, podemos destacar o estudo de Cervi (2009). O autor dedicou-se a analisar 2572 projetos de lei apresentados na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná entre os anos de 1999 e 2002, e constatou que, desse total, 55,3% não abrangiam o estado com um todo, mas sim rendiam regiões específicas dele. O autor também dividiu a abrangência geográfica entre as categorias municipal, regional e estadual. A tabela 2 reproduz os resultados dessa pesquisa:

Tabela 2 – Produção Legislativa dos deputados estaduais do Paraná, por abrangência.

Abrangência geográfica	Projetos	%
Municipal	1076	42,83
Regional	296	12,51
Estadual	1200	44,66
Total	2572	100

Fonte: Cervi (2009)

Chama a atenção a grande quantidade de projetos de abrangência municipal encontrada por Cervi, que se aproxima muito, inclusive, da quantidade de leis que abrangem todo o estado. Em contrapartida, o baixo número de projetos de caráter regional também merece ser destacado. Nas palavras do autor, esse fato “indica uma atenção maior destinada a projetos ou de grande abrangência ou muito localizados” por parte dos deputados estaduais (CERVI, 2009).

Pautado na teoria da conexão eleitoral, o autor relacionou a produção legislativa dos deputados estaduais com os resultados eleitorais. Cervi concluiu que os deputados que apresentaram mais projetos de lei de caráter paroquialista (e, portanto, beneficiando algumas regiões ou municípios apenas) tinham seus votos mais concentrados geograficamente. Da mesma forma, os deputados que apresentaram mais projetos de caráter universalista (difusores de benefícios ao invés de concentradores) tinham seus votos mais dispersos pelo Estado que os anteriores. O autor encontrou assim uma “relação direta entre o tipo de produção parlamentar individual e o comportamento do eleitor”. Essa conclusão em muito

se aproxima do ideal da teoria da conexão eleitoral tal como estruturado por David Mayhew (1974).

Enquanto deputados candidatos à reeleição que produziram principalmente projetos de abrangência estadual tiveram votos dispersos, deputados com produção localizada apresentaram maiores percentuais de votos regionalizados, indicando uma conexão eleitoral entre as atividades individuais do parlamentar e a aceitação desse trabalho pelas bases eleitorais. (CERVI, 2009)

Mais precisamente, Cervi, ao comparar as variáveis tipo de votação (se regional, mista ou dispersa) e a situação do representante nas eleições de 2002 (se reeleito ou não) encontrou entre elas uma relação positiva, com um coeficiente de correlação de 41,9%, resultado que indica que “quanto mais próximo dos votos regionalizados estiver o parlamentar, maiores as chances de reeleição”. Mais do que isso, o autor destacou um coeficiente de determinação de 17,5%, concluindo assim que “quase um quinto da reeleição do parlamentar foi determinado pelo tipo de votação que ele recebeu”. (Ibidem)

Síntese do capítulo

Especificamente sobre produção legislativa no âmbito nacional destacamos dois trabalhos importantes e de grande impacto na ciência política brasileira. A conclusão a que chegamos é que os deputados, em geral, não podem ser considerados paroquialistas quanto às suas produções legislativas. As leis de caráter universal, que difundem benefícios, são maioria.

O mesmo fenômeno não ocorreu quando passamos à análise dos resultados obtidos em estudos que tiveram por objeto os estados brasileiros. Interessa destacar a inexistência de um padrão nas produções legislativas estaduais até o momento analisadas por outros autores. Enquanto em alguns trabalhos a hipótese de que a produção do Legislativo seria marcada por projetos de lei de caráter concentrador de benefícios parece se confirmar (CERVI, 2009; OLIVEIRA, 2004), em outros constata-se o contrário: um Legislativo com produção mais abrangente (RICCI e TOMIO, 2012; PESSINE, 2013). A

disparidade entre os resultados obtidos justifica uma análise da produção recente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

De uma forma mais geral, a nível estadual, verificamos através do livro organizado por Santos, e baseados no ultrapresidencialismo de Abrucio, que, apesar de uma generalização ser perigosa, algumas Assembleias Legislativas estaduais ainda não conseguem implementar sua própria agenda legislativa, sendo dependentes do Executivo e homologando suas propostas para angariar benefícios de carácter paroquialista. No Rio de Janeiro, no entanto, isso não se confirmou e a análise da produção legislativa da ALERJ que iremos realizar no capítulo seguinte pode fornecer uma atualização nesse sentido.

CAPÍTULO 3

PROCESSO LEGISLATIVO E PRODUÇÃO DE LEIS: ANALISANDO A DÉCIMA LEGISLATURA DA ALERJ (2011-2014)

Este capítulo apresenta uma análise detalhada da produção de leis na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro durante os anos de 2011 a 2014, a décima legislatura da Casa. Primeiro, descreveremos sumariamente o processo legislativo na tramitação das propostas e os diferentes tipos de lei que serão aqui trabalhados; trata-se de uma abordagem que visa explicar basicamente o funcionamento da ALERJ. Em seguida explicaremos a metodologia adotada para classificação das leis por abrangência e por área temática, justificando-a. Por fim, será apresentada a análise empírica dos dados coletados.

Para abordarmos inicialmente as questões institucionais da ALERJ usaremos como base a tese de doutorado de Hammes (2013), que analisou o comportamento dos deputados fluminenses e seus determinantes políticos e institucionais. A autora realizou um detalhado estudo sobre a ALERJ na 9ª legislatura (2007-2010) e em parte da 10ª legislatura (2011-2014), a estuda na presente dissertação

3.1. A décima legislatura da ALERJ: pontos importantes do processo decisório

A compreensão do que é aprovado ou rejeitado nas votações na ALERJ passa por muitos fatores institucionais e políticos. Um dos determinantes políticos para compreender a dinâmica legislativa e a relação entre Executivo e Legislativo diz respeito ao número de deputados que o governador consegue angariar para sua base aliada, e, conseqüentemente, ao tamanho de sua oposição. Vimos no capítulo anterior, no trabalho de Grohmann (2001) sobre a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, a argumentação do autor de que o Executivo só conseguiu uma expressividade em sua produção porque obteve uma forte base aliada.

Hammes (2013) analisou a conjuntura política da ALERJ na décima legislatura, a fim de identificar a base aliada e a oposição ao Executivo. A tabela a seguir, retirada de seu trabalho, ilustra os resultados encontrados:

Tabela 3: Base, Oposição e Independentes na 10ª Legislatura

Posicionamento	Deputados	
	N	%
Base	57	81,4
Oposição	11	15,7
Independentes	2	2,8
Total	70	100

Fonte: Hammes (2013)

A principal informação da tabela acima é a força da base aliada do governador do estado dentro da ALERJ. A base é composta por 81,4% de todos os deputados da casa, com uma oposição de apenas 15,7%. Hammes chama atenção ainda para a influência dos partidos políticos nesse sistema, destacando que nos dois primeiros anos da décima legislatura (2011 e 2012), o PSD representava 17,1% da base aliada do governo, número mais expressivo até mesmo que os do partido do governador, o PMDB, que representava 15,7%.¹²

Essa informação é de suma importância abordar a questão do ultrapresidencialismo. Isso porque o núcleo de apoio ao Executivo, no panorama que se formou, era composto pela soma dos deputados do PSD e do PMDB, totalizando 32,8% dos deputados da Casa. O forte impacto desse cenário no processo decisório se traduz no fato de que “esses dois partidos sozinhos são capazes de aprovar todos os tipos de matéria de interesse do Executivo exceto as PECs (Projeto de emendas constitucionais)”. (HAMMES, 2013)

Também é importante explicar o funcionamento da Mesa Diretora da ALERJ, responsável pelo ordenamento do processo legislativo e pela

¹² Hammes (2013), ao destacar a relevância do PSD na base de apoio do governador, ressalta que pela primeira vez no governo Cabral o cargo de líder do governo não pertenceu ao PMDB, partido do governador.

administração da Assembleia. A Mesa é composta por 13 deputados e suas vagas são ocupadas por uma eleição por chapas. São 4 vagas de vice-presidentes, 4 vagas de secretários, 4 vagas para suplentes e uma vaga para presidente. Necessariamente existe uma negociação entre os deputados para ocupação desses postos. Hammes explica que mesmo que os deputados da oposição se articulassem não conseguiriam montar uma chapa para concorrer nas eleições. E depois que, pelo Regimento Interno da ALERJ, o presidente da Mesa Diretora tem autonomia para decidir o que entrará e o que não entrará na pauta de votação da Casa, ou seja, “o presidente detém sozinho o poder de agenda do Legislativo fluminense”.

No caso analisado pela autora, pelo critério da proporcionalidade, a presidência da Mesa Diretora foi ocupada pelo deputado Paulo Melo, do PMDB, mesmo partido do governador. Como esse cargo concentra um grande poder em mãos, o que temos de fato é um poder centralizado na base aliada ao Executivo, que acaba por ser usado para “escolher” qual matéria deve ser votada, independente de ordem cronológica, de forma a atender os interesses do grupo político a que pertence. Há então nesse sentido uma clara distinção entre o processo legislativo nos níveis federal e estadual na ALERJ: no primeiro nível o poder regimental dos líderes partidários permite a estes o controle da agenda do Legislativo, o que não ocorre no segundo.

No entanto, apesar dessa configuração se aproximar do ultrapresidencialismo de Abrucio, Hammes prefere dizer que na ALERJ existe uma relação de fidelidade do Legislativo ao Executivo, uma vez que o conceito de ultrapresidencialismo inclui também uma relação do Executivo com o Judiciário, onde o segundo faz “vista grossa” para o primeiro em troca de benefícios. O principal fator facilitador dessa fidelidade seria justamente o poder do presidente da Mesa Diretora, que possibilita a implementação da agenda legislativa do Executivo.

E não é esse o único ponto. O governador do estado possui ainda o poder de pedir urgência na votação de suas matérias, o que impossibilita uma análise mais detalhada da matéria a ser votada pelos deputados simplesmente por não haver tempo para isso; “desta forma, a discussão da matéria fica prejudicada.

Na Alerj, esse fato é mencionado por diversos parlamentares, principalmente de oposição, em seus discursos na Tribuna da Casa”. (idem)

Pessine (2013), ao estudar a Assembleia Legislativa do Espírito Santo, encontrou condição semelhante ao que ocorre caso do Rio de Janeiro. A autora também destacou a relevância do regime de urgência na compreensão da implementação da agenda do Executivo e observou que, na ALES, as propostas do Executivo e do Judiciário que recebem urgência tramitam em 22 e 31 dias respectivamente, um tempo insuficiente para que as comissões possam discutir e aperfeiçoar os projetos apresentados. O regime de urgência é, nesse sentido, claramente um artifício usado pelo Executivo para impor sua agenda, uma vez que, no caso da ALES, 95,6% dos projetos oriundos do poder tramitaram nesse regime.

Por fim, vale destacar o principal argumento de Hammes para definir o que de fato determina o comportamento dos deputados na ALERJ, que é justamente o presidente da Casa. Mais do que os partidos políticos, mais do que os líderes partidários (esses com baixa influência) e mais até mesmo do que o Executivo, é o presidente da Assembleia o ator político mais influente. Nesse sentido, a autora argumenta que nem a perspectiva distributivista e nem a partidária explicam o comportamento do legislativo no Rio de Janeiro, e que “o mundo da ALERJ é um mundo presidencialista”.

3.2. Os tipos de proposição, o processo legislativo, e os critérios para classificação de leis

Quanto as proposições, estas se dividem em vários tipos e a maioria delas não será levada em conta nesta dissertação. De qualquer forma, vale apenas reconhecê-los aqui. Podemos destacar, amparados pelo Regimento Interno da ALERJ, os seis principais tipos de proposições: proposta de emenda à Constituição, projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária, projeto de resolução, projeto de decreto legislativo, e indicação. Todas as proposições possuem rito de tramitação semelhante. Após serem despachadas pelo presidente da ALERJ são enviadas para publicação no Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado e posteriormente para as comissões competentes.

Segundo o Regimento Interno, toda proposição deve passar pela Comissão de Constituição e Justiça e, após comprovada sua legalidade, ser encaminhada para a Comissão Permanente que trata do tema que aborda: saúde, educação, meio ambiente, etc. Se obtiver parecer favorável, a proposição é então encaminhada para discussão no plenário e, posteriormente, os deputados votam na sua aprovação ou rejeição. Para esta pesquisa levaremos em conta apenas duas proposições: os projetos de lei complementar e ordinária que foram aprovados (ou seja, leis que entraram em vigor).

A principal informação que iremos usar são os projetos de lei ordinária aprovados.¹³ Esse tipo de projeto é mais abrangente em relação às temáticas que aborda. Uma lei ordinária, segundo o Regimento Interno da ALERJ, possui o propósito de regular as matérias de competência do Legislativo e, por isso mesmo, regulam uma gama extremamente variada de temas. A exemplo do que acontece com o projeto de lei complementar, o projeto de lei ordinária também pode ser de iniciativa de todos os poderes bem como da população e, para ser aprovado, precisa do apoio da maioria dos deputados estaduais.

Inicialmente, as leis estaduais ordinárias e complementares a serem analisadas foram coletadas em sua totalidade no site da ALERJ. Os dados coletados foram o número da lei, o ano, seu autor, e sua ementa. As leis foram categorizadas quanto à duas dimensões: a sua abrangência e o seu recorte temático abordado. Para a primeira dimensão, foram utilizadas para classificação as categorias presentes nos trabalhos de Amorim Neto e Santos (2002), e que foram elaboradas originalmente por Taylor Robinson e Diaz (1999). Esses autores classificaram as leis como de abrangência individual, local, regional, setorial ou nacional. A categoria local foi substituída, neste trabalho, pela categoria municipal e a categoria nacional foi substituída pela categoria estadual.

Uma lei é considerada como de abrangência individual quando se concentra em um ou poucos indivíduos, como é o caso das homenagens que concedem títulos. A lei é considerada de caráter municipal quando abrange

¹³ Segundo o site da ALERJ, dois terços das matérias que tramitam na Casa são projetos de lei ordinária. (Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/processo9.htm> Acesso em: 11/03/2016)

apenas um município do estado. A categoria regional define as leis que abrangem dois ou mais municípios. A categoria setorial serve para definir leis que não são geograficamente concentradas, mas, apesar disso, abrangem um conjunto de pessoas e não toda a população; são as leis que atingem, por exemplo, uma determinada categoria profissional. Por fim, as leis de caráter estadual são aquelas que abrangem todo o estado do Rio de Janeiro.

As leis coletadas também foram categorizadas segundo a temática que abordam. Para isso, fizemos uso de classificação elaborada por Figueiredo e Limongi (1999). Os autores definiram cinco categorias temáticas para as leis: administrativa, econômica, homenagens, político-institucional, e social. As leis de caráter administrativo são aquelas que influem sobre a administração pública de uma forma geral: criam ou extinguem cargos públicos, fixam vencimentos de servidores, regulamentam órgãos, dentre outros. As leis econômicas são aquelas que abordam questões relativas à tributos ou que, de uma forma geral, regulamentam ou regulam atividades econômicas na área industrial, comercial, financeira, etc. Uma lei se enquadra na categoria homenagem quando concede algum título simbólico a um determinado cidadão, como por exemplo o de herói estadual. Também foram incluídas nessa categoria as leis que criam dias de profissionais (como o dia do motoboy ou do fonoaudiólogo), as leis que versam sobre a obrigatoriedade de entoar o hino nacional em eventos que ocorrem no estado, etc. As leis de caráter político-institucional versam sobre a organização dos poderes, do sistema político e do sistema partidário; são, basicamente, competências dos poderes Executivo e Judiciário. Por fim, as leis de caráter social são aquelas que abordam programas sociais na área da saúde, educação, saneamento básico, habitação, etc. Mais do que isso, foram incluídas nessa categoria as leis que versam sobre questões sociais de uma maneira geral, como meio ambiente, direitos civis, direitos do consumidor, e políticas voltadas para deficientes físicos, idosos, etc.

3.3 Produção Legislativa Estadual: Uma análise da décima legislatura (2011-2014)

A tabela abaixo indica o total de leis classificadas no período analisado. Dentro desse número encontram-se não só as leis de autoria do Poder Legislativo – principal foco desta dissertação – mas também as de autoria do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Os projetos de lei aprovados (1121) representam um terço do total de projetos propostos no mesmo período (3297), mas que não serão aqui analisados.

Tabela 4: Quantidade de leis ordinárias e complementares aprovadas na ALERJ (2011-2014)

Tipo de lei	N	%
Leis ordinárias	1091	97,3%
Leis complementares	30	2,7%
Total	1121	100%

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ.

Em relação às leis produzidas pelo Poder Legislativo, encontramos dois subtipos de autoria: individual e coletiva, tendo algumas a autoria de conjuntos de 30 ou 40 deputados. A tabela a seguir detalha a proporção de leis de autoria individual e coletiva do Poder Legislativo.

Tabela 5: Tipo de autoria das leis do Legislativo, individual ou coletiva

Tipo da autoria	N	%
Individual	713	88,2
Coletiva	95	11,8
Total	808	100 %

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ.

Foram consideradas leis de autoria coletiva todas as leis cuja autoria fosse de 2 ou mais deputados, bem como as de autoria de comissões especiais, permanentes ou de inquérito, e também oriundas da Mesa Diretora. Embora seja clara a opção dos deputados por agir de forma individual, no regimento interno

da ALERJ não há qualquer tipo de problematização em relação às leis de autoria coletiva.¹⁴ A tabela 6 quantifica as leis por poder de origem e tipo de lei.

Tabela 6: Leis aprovadas conforme origem e tipo

Origem da lei	Tipo de lei	N	%
Legislativo	Lei ordinária	803	73,6
	Lei complementar	5	16,7
	Total	808	72,1
Executivo	Lei ordinária	237	21,7
	Lei complementar	11	36,6
	Total	248	22,1
Judiciário	Lei ordinária	44	4
	Lei complementar	10	33,3
	Total	54	4,8
Executivo e Judiciário	Lei ordinária	7	0,7
	Lei complementar	4	13,4
	Total	11	1
Total de leis		1121	100

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ

A tabela 6 detalha o tamanho do protagonismo do Poder Legislativo na produção de leis no Estado do Rio de Janeiro – 72,1% de todas as leis aprovadas no período analisado são de autoria deste poder. Porém, as leis complementares são principalmente de autoria do Executivo (36,6%) e do Judiciário (33,3%). De qualquer forma, a primeira grande informação que temos a respeito da produção legislativa no Rio de Janeiro na legislatura analisada é a forte agenda do Poder Legislativo, resumida nas mais de 800 leis aprovadas ao longo dos 4 anos.

Considerando que a ALERJ possui 70 cadeiras, apesar de possuir grande rotatividade de deputados, temos uma média de mais de 11 leis aprovadas por

¹⁴ Na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES), por exemplo, só um deputado pode ser considerado responsável por uma determinada lei, mesmo em iniciativas coletivas, algo que não ocorre no Rio de Janeiro.

deputado, um número sem dúvida relevante, principalmente se considerarmos a vertente teórica que defende a existência de um Legislativo fragilizado e improdutivo. O fato de não estarmos considerando os projetos ainda em discussão nos dá uma segurança ainda maior para falar em produtividade, embora seja fundamental avaliarmos o conteúdo dessas leis.

A título investigativo, apesar de não estudarmos os seus respectivos conteúdos, contabilizamos os projetos de lei propostos pelos deputados fluminenses ao longo da mesma legislatura para relacioná-los com o total de leis aprovadas. Constatamos que os deputados apresentaram 2992 projetos de lei, incluindo ordinárias (larga maioria) e complementares. Não é possível identificar, no entanto, uma relação direta entre os projetos e as leis aprovadas, uma vez que muitas das leis aprovadas são oriundas de projetos propostos em anos anteriores aos analisados e vice-versa, ou seja, muitos dos projetos terão um parecer final somente na legislatura 2015-2018, não inclusa nesta dissertação. O que podemos afirmar, em relação aos deputados principalmente, é que em geral possuem uma expressiva atuação legislativa.

Realizamos também o mesmo exercício em relação ao Poder Executivo e verificamos que este submeteu, também ao longo de 2011 a 2014, 250 projetos de lei para apreciação do Legislativo. Pelo mesmo motivo explicitado anteriormente, também é preciso cautela para realizar uma relação direta entre proposto e aprovado. No entanto, o número muito semelhante ao total de leis aprovados (apenas dois a mais, já que aprovou 248 leis) é um forte indício de que o Executivo não tem encontrado obstáculos para aprovar suas propostas na ALERJ. Essa conclusão parece ser a mais plausível, principalmente se considerarmos o fato da literatura destacar que, normalmente, os projetos oriundos do poder tramitam em regime de urgência (PESSINE, 2013; HAMMES, 2013), o que leva a uma rápida deliberação, dificultando que um projeto se arraste de uma legislatura para outra.

Para abordar a questão da conexão eleitoral bem como conhecer melhor a agenda legislativa dos três poderes, as próximas tabelas apresentam o panorama da produção legislativa considerando as temáticas que as proposições abordam e o nível de abrangência das mesmas.

3.3.1 A abrangência da produção legislativa

Como visto, a possibilidade da existência da conexão eleitoral se dá, principalmente, em relação à abrangência da lei, ou quem se beneficia com ela. A tabela abaixo representa os dados referentes à abrangência de todas as leis analisadas, divididas ainda por poder de origem.

Tabela 7: Abrangência das leis aprovadas segundo origem

	Legislativo	Executivo	Judiciário	Total
	%	%	%	%
Individual	1,2	0	0	0,9
Estadual	57,6	47,2	20,4	53,4
Municipal	19,2	1,2	9,3	14,7
Regional	3,1	3,6	14,8	3,8
Setorial	18,9	48	55,5	27,2
Total (N)	808	248	54	1110

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ

Em relação ao Poder Executivo, a tabela indica uma tendência clara: praticamente toda a produção corresponde a leis de abrangência estadual ou de abrangência setorial. Somadas, as duas categorias resultam em mais de 95% da produção do poder.

Dois fatores podem explicar essa distribuição. O primeiro, considerando as leis que abrangem todo o estado, a justificativa se dá por suas prerrogativas sobre regulação de impostos e de questões administrativas. O segundo, considerando as leis de caráter setorial, se dá por suas prerrogativas na regulação de cargos públicos, na majoração de vencimentos, fixação de subsídios, etc. que abrangem categorias específicas. A mesma justificativa pode também ser aplicada para os resultados sobre a produção do Poder Judiciário. O desenho institucional faz com que esse resultado a respeito desses dois poderes seja recorrente nos estudos sobre produção legislativa no Brasil.

No entanto, a maioria da produção legislativa trata-se de leis com beneficiados em todo o estado e não exclusivamente um recorte dele, seja

geográfico ou setorial, resultado que não vai ao encontro da teoria da conexão eleitoral. No Legislativo, onde a teoria se sustenta, com base na suposta predisposição dos deputados a concentrar benefícios nas suas bases eleitorais, as porcentagens são ainda mais significativas: 57,6% de toda produção do poder corresponde a leis de abrangência estadual, enquanto as leis de abrangência municipal e regional, somadas, chegam a 22,3%, sendo que as leis de abrangência municipal constituem 19,2%.

As leis de abrangência setorial correspondem a 18,9%. Ou seja, os deputados estaduais, em relação ao aspecto geográfico, ou produzem leis que abrangem todo o estado, fundamentalmente, ou que beneficiam municípios individuais. Esse resultado é semelhante ao encontrado por Cervi (2009) ao estudar a produção legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, a ALEP. Como vimos, o autor constatou que 44,66% da produção do Legislativo abrangiam todo o estado, 42,83% um município específico e apenas 12,51% um conjunto de municípios.

Dessas leis oriundas do Legislativo com o propósito de concentrar benefícios em municípios específicos, a maior parte delas (59,3%) consiste em declarações de utilidade pública. Nesses casos, a organização declarada de utilidade pública não abrange uma cidade apenas (exemplos: Centro Pró Estudantil de Grussaí e Associação de Mulheres de Itaperuna). De fato, esse tipo de ação acaba por ser um mecanismo muito usado pelos deputados estaduais para distribuir benefícios concentrados (de custos difusos), que se encaixam na definição de *pork barrel*. Quando falamos de produção legislativa de caráter paroquial por parte dos deputados estaduais no período analisado, falamos, principalmente, em declarações de utilidade pública, já que 23,9% das leis correspondem à categoria homenagens e 14,8% são denominações de hospitais, ruas, praças e outros logradouros públicos.

As leis de abrangência setorial, se por um lado indicam algum tipo de vínculo ou representação entre um deputado estadual e determinada categoria profissional, são mais difíceis de se assimilar com políticas clientelistas, ou, de forma geral, com a teoria da conexão eleitoral, dado que enquanto o deputado pode ter acesso à quantidade de votos que recebeu em cada município do

estado, conhecendo assim sua base eleitoral geográfica, o mesmo não acontece no que diz respeito ao retorno em votos de determinada categoria profissional.

3.3.2. O conteúdo da produção legislativa

Passaremos agora a incluir a variável área temática na análise da produção legislativa, classificação esta que tem por objetivo verificar em quais áreas cada poder tem priorizado em sua atuação. Para isso, a tabela 8 será a base desta seção.

Tabela 8: Área temática das leis segundo origem

	Legislativo	Executivo	Judiciário	Total
	%	%	%	%
Administrativa	6,2	73	61,1	23,8
Denominação	4,2	0	0	3,1
Econômica	11,1	16,1	1,9	11,8
Homenagem	14,5	0	0	10,5
Político-institucional	0,3	0,8	37	2,2
Social	63,7	10,1	0	48,6
Total	808	248	54	1110

Fonte: o autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ

A principal constatação a partir da tabela 8 é a alta porcentagem de projetos categorizados na área social, 48,6% do total. Ou seja, quase metade das leis da décima legislatura abordam questões relativas a direitos civis, direitos do consumidor, saúde, educação, ou segurança pública. Com um Executivo estadual com prerrogativas sobre a maior parte dos temas administrativos e um Judiciário dividindo atenção entre o que lhe cabe constitucionalmente – temas administrativos e políticos-institucionais -, é comum que o Poder Legislativo seja praticamente exclusivo na produção de leis de temática social.

Do total de leis de tipo social, 19,6% referem-se a declarações de utilidade pública para organizações sociais que atuam nas áreas da saúde, educação, direitos civis, etc; a maior parte desse tipo específico de lei social, que soma 106 no total, são de impacto geográfico municipal ou regional. A declaração de utilidade pública por parte do estado gera alguns benefícios aos grupos contemplados como isenção de impostos, descontos em tarifas, etc. Logo, é possível afirmar que esse tipo de lei específico serve para distribuir benefícios concentrados geograficamente.

Considerando o total de leis aprovadas, a categoria administrativo perde apenas para a categoria social, 23,8% do total. As de autoria do Executivo, em grande parte, tratam de questões relativas à cargos e servidores públicos. O Legislativo estadual, nessa categoria, legisla sobre concursos públicos, regulação de serviços de cartório, condições para uso de veículos do governo, entre outros. Devido às prerrogativas do Executivo na produção desse tipo de lei, essa categoria é a única em que o Legislativo “perde” para o Executivo na comparação entre ambos.

A tabela indica também que o Legislativo é soberano na produção de leis honoríficas e de denominações de ruas, praças, etc. No entanto, esses dois tipos de lei somados equivalem a apenas 18,7% da produção deste poder, número relativamente inferior frente a outros estudos da literatura. Por exemplo, Pessine (2013), ao estudar a produção da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, a ALES, dentre os anos de 2007 e 2010, constatou que 43,5% das leis aprovadas com origem no Poder Legislativo eram homenagens. Saugo (2007), analisando a produção dos deputados do Rio Grande do Sul no período 1994-2006 observou que 36% do total de leis produzidas tinham caráter honorífico. A tabela indica ainda que as leis de caráter econômico representam 11,8% do total de leis aprovadas, sendo novamente maioria de autoria do Poder Legislativo.

3.3.3. Produção legislativa por deputado e faixas de concentração: em busca de comportamentos paroquiais

Apesar dos resultados iniciais não destacarem um Legislativo marcado pelo paroquialismo, é relevante avaliar a produção dos deputados de forma individual. Se somados em um mesmo montante a condição que permanece é a que distribui mais benefícios do que concentra, faz-se interessante avaliar quantos representantes fogem dessa regra, isto é, se aproximam mais da conexão eleitoral ao limitar geograficamente sua atuação parlamentar. A tabela a seguir mostra todos os deputados que serão considerados nesta pesquisa, a quantidade de leis produzidas por cada um deles, e o percentual relativo de leis que possuem abrangência geográfica limitada.

Tabela 9: Produção legislativa, por deputado, e leis geograficamente limitadas

Deputado	Total de leis produzidas	Total de leis de caráter concentrador (municipais + regionais)	% de leis concentradoras de recursos
Átila Nunes	29	1	3,4
Luiz Martins	28	2	7,1
Gilberto Palmares	26	6	23,1
Bernardo Rossi	24	5	20,8
Inês Pandeló	23	3	13
Dr. José Luiz Nanci	22	4	18,2
Dionísio Lins	21	6	28,6
Paulo Ramos	21	3	14,3
Sabino	20	12	60
Paulo Melo	18	9	50
Wagner Montes	18	0	0
Myrian Rios	17	1	5,9
Claíse Maria Zito	15	2	13,3
Jânio Mendes	14	7	50
Luiz Paulo	14	4	28,6
André Ceciliano	14	2	14,3
Flávio Bolsonaro	14	2	14,3
Márcio Pacheco	13	2	15,4
Rosângela Gomes	13	2	15,4
Samuel Malafaia	13	0	0
Bruno Correia	12	9	75
Comte Bittencourt	12	3	25
Graça Pereira	12	2	16,6
André Corrêa	11	6	54,5
André Lazaroni	11	5	45,4

Chiquinho da Mangueira	11	0	0
Waguinho	11	0	0
Marcos Soares	10	1	10
Xandrinho	10	0	0
Edino Fonseca	9	6	66,6
Marcelo Simão	9	2	22,2
Alexandre Corrêa	9	1	11,1
Rogério Cabral	8	4	50
Iranildo Campos	8	3	35,5
Domingos Brazão	8	1	12,5
Coronel Jairo	8	0	0
Marcus Vinícius	7	5	71,4
Nilton Salomão	7	5	71,4
Zaqueu Teixeira	7	2	28,6
Roberto Henriques	6	5	83,3
Róbson Leite	6	1	16,6
Lucinha	6	0	0
Ricardo Abrão	6	0	0
Rosenverg Reis	5	4	80
Alessandro Molon	5	2	40
Bebeto	5	2	40
Cidinha Campos	5	1	20
Édson Albertassi	5	1	20
Clarissa Garotinho	5	0	0
Marcelo Freixo	5	0	0
TOTAL (50)	616/713 (86,4%)	144/616 (23,4%)	

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ.

Antes de qualquer constatação, são necessárias algumas explicações. O total de 50 deputados encontrado na tabela refere-se aos parlamentares que produziram, ao longo dos 4 anos da legislatura analisada, pelo menos 5 leis. O recorte se deu devido à alta rotatividade nas cadeiras da ALERJ que faz com que muitos deputados, de passagem por alguns meses, produzam uma ou duas leis, por exemplo. Para se ter uma ideia dessa rotatividade, apesar da ALERJ possuir 70 cadeiras, 94 deputados produziram pelo menos uma lei na legislatura analisada e, por isso, uma expansão da análise para todos os deputados em muito dificultaria o desenrolar da pesquisa, tanto em relação à essa fase de análise da produção legislativa individual como também na comparação desta com os resultados eleitorais. Outro ponto que justifica o recorte é a grande relevância da produção desses 50 deputados em relação ao total de leis produzidas: eles são responsáveis por 86,4% do total de leis de autoria individual produzido pelo Legislativo.

A tabela 9 diz muito sobre a distribuição da produção de leis do Legislativo e também sobre as características dos parlamentares em relação à concentração/dispersão de recursos por meio das leis produzidas. Entre os 10 deputados de maior produção no período analisado, apenas 2 chamam a atenção pelo nível de concentração geográfica de sua produção: Sabino, com 60% de sua produção geograficamente limitada, equivalente a 12 leis, e Paulo Melo, com 50%, resultando em 9 leis. Os deputados que mais produzem leis, em geral, possuem produção predominantemente universalista.

Outro dado interessante que evidencia a superioridade de uma característica universalista na produção do Legislativo é o fato de 10 dos 50 deputados considerados, equivalente a 20%, não terem produzido nenhuma lei de abrangência geográfica limitada. Os deputados Wagner Montes, com 18 leis produzidas, e Samuel Malafaia, com 13, são exemplos extremos desse universalismo predominante no Legislativo. Átila Nunes, o deputado mais atuante na produção legislativa com 29 leis produzidas, e Luiz Martins, o segundo no ranking geral com 28, também merecem destaque por terem produzido, cada um deles, apenas 1 lei de característica paroquial, apesar do alto volume de produção. Myrian Rios com 1 lei concentrada dentro de suas 17 produzidas, e outros deputados de produção relevante como Cláise Maria Zito, André Ceciliano e Flávio Bolsonaro, por exemplo, reforçam a característica universalista já explicitada.

A fim de facilitar a visualização dos níveis de concentração/dispersão da produção dos 50 deputados analisados, distinguimos 5 categorias de concentração de produção legislativa, como segue:

- Muito baixa: deputados que possuem entre 0 e 20% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada¹⁵
- Baixa: deputados que possuem entre 20,1 e 40% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada.
- Média: deputados que possuem entre 40,1 e 60% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada.
- Alta: deputados que possuem entre 60,1 e 80% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada.

¹⁵ Leis de abrangência geograficamente limitadas: a soma entre as leis de abrangência municipal e regional.

- Muito alta: deputados que possuem entre 80,1 e 100% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada.

Para isso, buscamos, com a tabela a seguir, verificar como se dá a distribuição dos 22,3% da produção do Legislativo que equivale à soma das leis de abrangência municipal e regional.

Tabela 10: Quantidade de deputados por nível de concentração da produção legislativa

Faixas de concentração de produção legislativa	Quantidade de deputados	% do total de deputados analisados
Muito baixa	28	56
Baixa	10	20
Média	6	12
Alta	5	10
Muito alta	1	2
Total	50	100

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ

Os dados da tabela acima reforçam a opção, da grande maioria dos deputados analisados, por políticas abrangentes e, em contrapartida, revela que apenas 6 representantes, ou 12%, confirmaram a suposta predisposição do Legislativo a ser paroquialista e de agir em favor de bases geográficas a fim de conquistar e garantir seus votos nas eleições subsequentes.

Nem mesmo se dermos maior relevância aos deputados que se encontram na faixa de concentração média da produção legislativa, obteremos um número próximo aos que se encontram nas faixas de muito baixa e baixa concentração. Os dados revelam, inclusive, que a primeira faixa contém mais representantes do que todas as outras unidas, correspondendo a 56% dos 50 deputados de produção mais expressiva na ALERJ. Em outras palavras, poucos deputados possuem perfil que se enquadra na teoria da conexão eleitoral.

Dois questionamentos devem ser feitos a partir desse ponto, com base nos preceitos da conexão eleitoral. Em primeiro lugar, devemos nos perguntar se os resultados eleitorais dos 5 deputados com produção legislativa com nível alto de concentração e do único deputado com nível muito alto de concentração confirmam a teoria, ou seja, revelam uma eleição e uma reeleição baseadas em

votos geograficamente concentrados, em conformidade com suas respectivas produções.

Em segundo lugar, devemos analisar com atenção também o lado oposto, os resultados dos deputados que, apesar de terem um número relevante de leis produzidas, não as concentraram em espaços geográficos, mas, ao contrário, as difundiram por todo o estado. Devemos, assim, verificar a existência ou não de uma relação entre produção legislativa e resultados eleitorais, se a concentração de um gera a concentração do outro e vice-versa. A próxima etapa desse trabalho será dedicada à esta análise.

Síntese do capítulo

A análise geral da produção de leis do Poder Legislativo, foco da pesquisa, não foi ao encontro da perspectiva da conexão eleitoral e distributivista, predominando um aspecto geográfico mais amplo. A maioria das leis produzidas pelo poder é de abrangência estadual (57,6%) contra apenas 19,2% de leis que atingem um município apenas e 3,1% de leis que atingem um conjunto de municípios.

A fim de investigar melhor esses resultados, dividimos os 50 deputados de maior produção legislativa da ALERJ em faixas de concentração de produção: muito baixa, baixa, média, alta e muito alta. Apenas 12% dos parlamentares se encaixaram nas categorias alta e muito alta somadas. O destaque foi a quantidade de deputados com concentração de produção muito baixa (56%). As categorias de concentração muito baixa e baixa somam, juntas, 76% dos representantes. Em resumo, os dados revelaram um Legislativo de atuação pouco concentradora e com uma expressiva produção legislativa.

CAPÍTULO 4

GEOGRAFIA DO VOTO, PRODUÇÃO LEGISLATIVA E REELEIÇÃO.

Neste capítulo iremos incluir uma nova variável de análise para compará-la aos resultados que até agora obtivemos sobre a produção legislativa da ALERJ: os resultados eleitorais dos representantes. O objetivo geral é verificar a existência de uma relação entre o padrão de voto e o comportamento legislativo de um deputado. Como vimos, parte da literatura defende que o sistema de voto proporcional de lista aberta para eleição de cargos legislativos no Brasil contribui para personalização do voto e incentiva nos deputados um comportamento paroquial.

O Estado do Rio de Janeiro possuía, nas eleições de 2014, 12.141.145 eleitores, divididos em 92 municípios. Grande parte desses eleitores, o equivalente a 39,8%, está concentrada na capital do estado. A Região Metropolitana também possui grande peso nas eleições. Dos 10 municípios com maior número de eleitores no estado, apenas Campos dos Goytacazes, Petrópolis e Volta Redonda são do interior.

A análise a ser empenhada neste capítulo focará nos 50 deputados de maior produção legislativa no período analisado, dividindo-os por faixa de concentração da produção, e levando em conta a distribuição dos seus votos pelos municípios do estado. Cabe aqui uma ressalva importante: mais uma vez devemos destacar que a votação de um determinado candidato depende de inúmeros fatores que podem ou não ter relação com seu desempenho legislativo ao longo do mandato, sendo sua produção legislativa apenas uma dessas potenciais variáveis explicativas.

4.1- Critérios para análise dos resultados eleitorais

Para medir o quanto a votação de um deputado é concentrada ou dispersa, utilizaremos nesta pesquisa o critério utilizado por Carvalho (2003) em um dos estudos sobre geografia do voto de maior destaque na ciência política brasileira. O autor distinguiu quatro tipos de resultados eleitorais em relação à distribuição geográfica dos votos. São eles:

Concentração Alta: é caracterizado como de concentração alta de votos o deputado que possui, em um único município, 65% dos seus votos ou possui, nos 10 municípios que obteve melhor desempenho, 85% do seu total de votos.

Concentração Média: essa classificação denomina os deputados que possuem, em um único município, 40% dos seus votos ou que possuem nos 10 municípios que obteve melhor desempenho um percentual de 75% do seu total de votos.

Dispersão Média: denomina os deputados que não possuem, no município de melhor desempenho, mais de 30% do seu total de votos. Nos 10 municípios em que obteve melhor desempenho o deputado pode acumular até 60% dos seus votos.

Dispersão Alta: são aqueles que concentram, no município em que obteve melhor desempenho, uma média de 15% dos seus votos ou considerados os 10 municípios de melhor desempenho acumulam um percentual de até 50% do seu total de votos.

É importante ressaltar que, devido ao fato da grande maioria dos eleitores do estado estar concentrada na capital e na Região Metropolitana, há uma concentração maior de votos nesses redutos. Uma análise mais profunda sobre a origem dos votos de cada candidato deveria contemplar as zonas e seções dessas grandes cidades, o que não pôde ser aqui realizado. No entanto, ainda assim o exercício proposto é capaz de render informações importantes sobre a origem do voto do representante e o direcionamento das leis que conseguiu aprovar ao longo do mandato.

4.2. Os resultados eleitorais: análise dos deputados com alto índice de concentração de produção legislativa

Começamos então com os deputados com maiores índices de concentração na produção. Seguindo a perspectiva da conexão eleitoral, os deputados com maior produção legislativa de perfil concentrado, embora sejam minoria, são aqueles que se encaixam na visão distributivista que paira sobre o Legislativo brasileiro. São os deputados que preferem priorizar regiões

específicas em suas produções e, como vimos no capítulo anterior, quase sempre essa concentração se dá em apenas um município.

Tabela 11: Classificação dos deputados com produção legislativa concentrada (alta e muito alta) em relação à sua distribuição geográfica de votos e situação eleitoral, 2014.

Deputado	Distribuição dos votos	Base eleitoral principal	Concentração de votos na base eleitoral (%)	Situação
Roberto Henriques	Concentração Alta	Campos dos Goytacazes	79,81	Suplente
Nilton Salomão	Concentração Alta	Teresópolis	68,06	Suplente
Rosenverg Reis	Concentração Alta	Duque de Caxias	66,53	Eleito
Edino Fonseca	Concentração Média	Rio de Janeiro	32,20	Não Eleito
Marcus Vinícius	Concentração Média	Petrópolis	31,35	Eleito
Bruno Correia	Concentração Média	São João do Meriti	29,44	Suplente

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site do TSE.

Os deputados presentes na tabela acima são aqueles que tiveram no período analisado as produções mais concentradas do Legislativo. Roberto Henriques, inclusive, foi o único deputado estadual que se encaixou na faixa de concentração “muito alta”, com 83,3% de suas leis produzidas tendo efeitos geograficamente limitados. Uma apreciação mais detalhada desses resultados revelou que todas essas leis eram relativas à Campos ou ao norte fluminense como um todo. A análise demonstrou que o deputado obteve nas eleições de 2014 votos concentrados, sendo 79,81% do seu total obtido no município de Campos dos Goytacazes. Apesar desses resultados, sua votação sofreu uma redução de 44,37% em relação às eleições de 2010, o que contribuiu para sua não-reeleição.

Nesse caso específico, a constatação que podemos fazer é que o comportamento paroquial do deputado Roberto Henriques quanto à sua produção legislativa não lhe garantiu um bom resultado eleitoral nas eleições de 2014, comparado ao que obteve em 2010. No entanto, é impossível culpar tal

comportamento por uma redução nos votos. Pode-se argumentar, por exemplo, que a grave redução em seu número de votos se deu por causa de seu rompimento com o ex-governador do Rio e ex-prefeito de Campos, Garotinho, que ocorreu em 2010, devido à, nas palavras do próprio deputado, “*divergências na condução administrativa do Governo Rosinha*”.

Nilton Salomão e Rosenverg Reis são os outros dois exemplos de produção legislativa e resultados eleitorais concentrados. O primeiro possui 71,4% de toda sua produção concentrando benefícios em regiões específicas, sendo 49% de leis que concentram benefícios em Teresópolis, Região Serrana do estado, declarando organizações do município como de utilidade pública. Os resultados eleitorais acompanham a mesma tendência, com 68,06% do seu total de votos oriundos de Teresópolis. Sua votação total teve um aumento de 19,43%, mas, apesar disso, também não alcançou a reeleição, ficando como suplente.

Já Rosenverg Reis possui 80% de sua produção com leis limitadas geograficamente, e a maioria delas voltada para sua base eleitoral, Duque de Caxias. O deputado demonstrou ter um padrão altamente concentrado de votos, com 66,53% do total vindos de Duque de Caxias. A diferença para os dois exemplos anteriores é um fator importante: Rosenverg obteve um aumento de 13,10% em sua votação e conseguiu se reeleger.

Esses três primeiros casos analisados são os que mais combinam com a perspectiva distributivista e da conexão eleitoral: concentram benefícios e, o mais importante, priorizando justamente suas bases eleitorais geograficamente delimitadas em suas produções legislativas; nas eleições seguintes, apresentam votação concentrada. Mas os outros três casos apresentados pela tabela 11 também merecem atenção. Tratam-se dos deputados que, embora em menor escala em relação aos anteriores, também apresentaram um padrão concentrado de votos, sendo incluídos na faixa concentração média da metodologia de Carvalho.

Edino Fonseca possui 66,6% de sua produção com abrangência municipal ou regional, o que fez ele ser classificado como um deputado de produção concentrada. Sua principal base eleitoral foi o município do Rio de

Janeiro e, embora não tenha obtido 40% de sua produção nela, a soma de seus votos nos 10 municípios onde obteve melhor desempenho ultrapassou a casa dos 75% do seu total de votos.

Marcus Vinícius e Bruno Correia também tiveram suas votações classificadas como de concentração média devido ao mesmo fator, uma vez que também não alcançaram os 40% em sua base eleitoral. O primeiro teve como base eleitoral a cidade de Petrópolis, na Região Serrana, e o segundo São João do Meriti, Região Metropolitana do estado. Dos 3, embora apresentem parâmetros semelhantes, apenas Marcus Vinícius alcançou o principal objetivo segundo a teoria mayhewiana: a reeleição, obtendo 10,37% de votos a mais do que em 2010.

Por terem base eleitoral fora da cidade do Rio de Janeiro e, por isso, em um espaço geográfico menor, analisamos também o conteúdo dessas leis concentradoras produzidas pelos dois deputados. A produção de Marcus Vinícius indica que 28,6% das leis por ele produzidas são voltadas para Petrópolis, sua base; o valor se torna relevante principalmente considerando que o padrão de votação do mesmo é classificado como concentração média, tendo 31% dos votos em sua base. Os percentuais da produção voltada para a base e da votação nela obtida nas eleições seguintes são proporcionais um ao outro. Já Bruno Correia, apesar de possuir 75% de sua produção geograficamente limitada, apenas 8,3% é voltada para sua base, São João do Meriti, onde obteve 29,44% dos seus votos.

4.3. Os resultados eleitorais: análise dos deputados com menores índices de concentração de produção legislativa

Em resumo, encontramos nos 6 deputados descritos na tabela 11 características que vão ao encontro dos conceitos da conexão eleitoral e da vertente distributivista da literatura. No entanto, a diferença desses dados para os dos deputados que serão analisados nas próximas tabelas é, em essência, a produção legislativa concentradora. Em relação ao aspecto eleitoral, veremos que, com a metodologia adotada, predomina um padrão concentrado de votação.

Tabela 12: Classificação dos deputados da faixa muito baixa de concentração de produção legislativa, em relação à sua distribuição geográfica de votos e situação eleitoral, 2014.

Deputado	Distribuição dos votos	Base eleitoral principal	Concentração de votos na base eleitoral (%)	Situação
Luiz Martins	Concentração Média	Nova Iguaçu	34,36	Eleito
Myrian Rios	Concentração Média	Rio de Janeiro	45,64	Suplente
Átila Nunes	Concentração Alta	Rio de Janeiro	69,86	Eleito
Wagner Montes	Concentração Alta	Rio de Janeiro	54,28	Eleito
Samuel Malafaia	Concentração Média	Rio de Janeiro	43,72	Eleito
Chiquinho da Mangueira	Concentração Alta	Rio de Janeiro	86,85	Eleito
Waguinho	Concentração Alta	Belford Roxo	59,80	Eleito
Xandrinho	Concentração Alta	Nova Iguaçu	50,48	Não Eleito
Coronel Jairo	Concentração Alta	Rio de Janeiro	78,34	Suplente
Lucinha	Concentração Alta	Rio de Janeiro	97,41	Eleito
Ricardo Abrão	NÃO CANDIDATOU	-	-	-
Clarissa Garotinho	NÃO CANDIDATOU	-	-	-
Marcelo Freixo	Concentração Alta	Rio de Janeiro	71,44	Eleito

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site do TSE

Os 13 deputados acima são os que menos produziram leis de efeitos geograficamente limitados: os 10 últimos não produziram sequer uma lei com essa característica. Apesar da enorme diferença do tipo de produção legislativa em relação aos deputados da tabela anterior, que concentravam benefícios através de suas produções, percebemos algo semelhante entre eles: a faixa de concentração de votação, já que todos se encontram nas faixas concentração alta ou média.

Podemos então inferir que os dados até aqui apresentados não apresentaram uma relação entre produção legislativa e resultados eleitorais, já

que o padrão de votação se mantém constante independente de uma produção mais paroquial ou universalista. Se no primeiro grupo analisado encontramos uma correlação positiva entre produção e votação, na tabela acima encontramos o oposto: deputados de produção universalista e votações extremamente concentradas.

Pode-se argumentar que o município do Rio de Janeiro, por concentrar quase 40% do total de votos válidos de todo o estado, mascare o conceito de concentração e dispersão. No entanto, ainda que foquemos nos parlamentares com base eleitoral fora do Rio, o resultado se mantém essencialmente o mesmo. O deputado Waguiinho é um exemplo disso, já que possui 59,8% dos seus votos no município de Belford Roxo e, além disso, teve um nível de produção legislativa acima da média geral, produzindo 11 leis. Ainda assim, nenhuma lei possui característica paroquial, o que não impediu sua reeleição.

Levando em conta os deputados que possuem a cidade do Rio de Janeiro como principal base eleitoral o melhor exemplo da ausência de correlação entre as duas variáveis seja a deputada estadual Lucinha. Com quase a totalidade dos seus votos em sua base (97,4%), a representante também não possui em sua produção leis paroquiais.

Tabela 13: Classificação dos deputados da faixa baixa de concentração de produção legislativa, em relação à sua distribuição geográfica de votos e situação eleitoral, 2014.

Deputado	Distribuição dos votos	Base eleitoral principal	Concentração de votos na base eleitoral (%)	Situação
Alessandro Molon	NÃO CANDIDATOU	-	-	-
Bebeto	Concentração Alta	Rio de Janeiro	62,70	Eleito
Iranildo Campos	Concentração Média	São João do Meriti	36,52	Eleito
Dionísio Lins	Concentração Alta	Rio de Janeiro	90,28	Eleito
Luiz Paulo	Concentração Alta	Rio de Janeiro	73,83	Eleito
Zaqueu Teixeira	Concentração Alta	Rio de Janeiro	28,55	Eleito

Comte Bittencourt	Concentração Média	Niterói	38,69	Eleito
Gilberto Palmares	Concentração Média	Rio de Janeiro	55,04	Suplente
Marcelo Simão	Concentração Alta	São João do Meriti	52,84	Suplente
Bernardo Rossi	Concentração Alta	Petrópolis	82,22	Eleito

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site do TSE.

Os deputados da tabela acima são aqueles possuem entre 20,1 e 40% de sua produção de caráter concentrador e, por isso, predomina o aspecto universalista em suas produções. Dionísio Lins e Bernardo Rossi são os deputados que chamam mais atenção, por terem uma votação extremamente concentrada em um único município. O primeiro, com base eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, dedicou 19,6% de sua produção para sua base de fato. No total, 28,6% de sua produção tinha característica paroquial.

Já Bernardo Rossi possui base eleitoral fixada em Petrópolis, onde conseguiu 82,22% do seu total de votos. No capítulo anterior, a análise dos dados relativos à sua produção revelou que 20,8% das leis que produziu abrangiam um município ou região específica. Apesar do percentual pequeno de leis paroquiais, passamos a estudar melhor onde os benefícios eram concentrados. Todas as 5 leis produzidas por ele com essas características beneficiavam associações de Petrópolis, sua base eleitoral. Nesse sentido, ele buscava angariar benefícios para sua base, mesmo que em sua produção predominassem leis de caráter universalista.

Tabela 14: Classificação dos deputados da faixa média de concentração de produção legislativa, em relação à sua distribuição geográfica de votos e situação eleitoral, 2014.

Deputado	Distribuição dos votos	Base eleitoral principal	Concentração de votos na base eleitoral (%)	Situação
André Corrêa	Dispersão Média	Rio de Janeiro	21,01	Eleito
Paulo Melo	Dispersão Alta	Saquarema	16,90	Eleito
Jânio Mendes	Concentração Alta	Cabo Frio	63,38	Eleito
André Lazaroni	Concentração Média	Rio de Janeiro	44,33	Eleito
Rogério Cabral	NÃO CANDIDATOU	-	-	-
Sabino	NÃO CANDIDATOU	-	-	-

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site do TSE.

Na faixa de concentração média de produção legislativa (40,1 a 60%) temos 4 deputados que tentaram a reeleição em 2014: André Corrêa, Paulo Melo, Jânio Mendes e André Lazaroni; todos foram reeleitos. Os dois primeiros possuem votação mais diluída ao redor do estado; o primeiro classificado como dispersão média e o segundo, com votação ainda menos concentrada, como dispersão alta. Os outros dois possuem maior nível de concentração de votos.

O deputado desse grupo com votação mais concentrada é Jânio Mendes, que obteve 63,38% dos seus votos no município de Cabo Frio e aumento de 29,12% no total de sua votação em relação a 2010. O parlamentar apresenta 50% de sua produção legislativa de leis municipais ou regionais. Como o percentual é relevante, e a base eleitoral é uma cidade do interior do estado, averiguamos quem se beneficia de fato com essas leis concentradoras. Constatamos que mais da metade das leis com tal característica geral algum benefício para a base eleitoral do deputado. Do total de sua produção, 28,6% é voltada exclusivamente para sua base.

Síntese do capítulo

Percebemos nesse capítulo que, apesar dos dados revelarem uma preocupação por parte de alguns deputados em angariar benefícios para suas bases eleitorais geograficamente limitadas, são raros os casos em que esse fator é suficiente para caracterizar o representante como de perfil paroquial. Nesse sentido, os resultados não combinam, salvo exceções, com a teoria da conexão eleitoral e com a vertente distributivista da literatura. Constatamos que apenas 3 dos 50 deputados com maiores produções legislativas se encaixam na perspectiva da conexão eleitoral: possuem produção altamente concentrada geograficamente e recebem votos concentrados nas eleições subsequentes.

Outro resultado interessante resultou da análise das votações dos deputados mais universalistas, aquele que possuem nível de concentração de produção muito baixo. Estes somam 13, e 11 tentaram a reeleição em 2014; 8 alcançaram o objetivo. Percebe-se que o fato do deputado não usar de sua produção legislativa para atender prioritariamente aos interesses de sua base ao longo do mandato não resultou em mau desempenho eleitoral. Resultado muito semelhante foi obtido na análise das votações dos deputados da faixa baixa de concentração de produção, o que reforça o panorama encontrado.

Em resumo, a grande maioria dos representantes possui produção predominantemente universal, e isso não impede bons resultados eleitorais e a reeleição, formando assim um cenário oposto àquele que pressupunha a conexão eleitoral.

CAPÍTULO 5

O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA DEMOCRACIA MODERNA E SEU PROTAGONISMO: UMA ANÁLISE DE SUA PRODUÇÃO

As democracias contemporâneas vivem sob uma ambivalência fundamental. Se, por um lado, parecem gozar de pleno apoio no que diz respeito ao seu status de regime político mais adequado aos tempos modernos, tendo em vista que se apoiam sobre a legitimidade advinda da manifestação popular e sobre programas de governo que objetivam a promoção da justiça social, por outro lado sua capacidade de realizar suas promessas tem se tornado, cada vez mais, alvo de contestações.

O Estado Democrático de Direito, que necessariamente deve se apresentar como o promotor da “vontade geral” rousseauniana, é constantemente chamado, pelos excluídos e desrespeitados, a provar a abrangência e a própria veracidade de sua intitulada “generalidade”. Tais ataques, contudo, não são novos. Na crítica da filosofia do direito de Hegel, Marx (2010) já expunha o caráter retórico e falacioso da construção da imagem do Estado democrático burguês por seus próprios agentes. A universalidade não poderia ser alcançada enquanto se mantivesse uma sociedade civil estruturada em torno de relações de classe iníquas, onde o “grande número” era expropriado em nome da garantia ao usufruto da “propriedade” por parte de alguns poucos. Não obstante a solução revolucionária marxista esteja fora de cogitação nos tempos atuais, sua crítica à democracia liberal burguesa permanece pertinente.

Se devido à magnitude e a complexidade das sociedades modernas os regimes políticos se tornaram necessariamente regimes representativos, em detrimento de modalidades diretas de exercício da soberania, o que se percebe é uma verificação e tensionamento constantes dos limites e da consistência dessa representação, que acabam por questioná-la sobre o quão democrática ela é ou não. Nesse sentido, a democracia, tendo se afastado da concepção originária de governo exercido diretamente pelo povo, mediante a entrada em estado de obsolescência de instituições utilizadas na antiguidade clássica e ao esvaziamento do debate e das deliberações públicas, pressupostos da práxis

política grega, tem percebido que as condições impostas a um regime democrático pelas sociedades complexas forçam a democracia a não mais ser entendida nos mesmos termos de suas congêneres antigas, pautadas no exercício direto da cidadania política. Há, assim, a transição de um governo *pelo* povo para um governo *para* o povo.

A consolidação do princípio da representação como elemento inerente da atividade política moderna, por conseguinte, tem como efeito declarar e expressar, em termos claros, que há uma divisão entre governantes e governados; é tornado explícito que há uma descontinuidade entre aqueles que exercem o poder político e aqueles que se submetem a ele, representando uma ruptura com o modelo antigo, para o qual a soberania não poderia ser delegada nem representada.

No entanto, se a constatação da existência do *poder* na sociedade, que, segundo a definição weberiana, seria a capacidade de indivíduos e grupos de terem seus objetivos alcançados, a despeito de possíveis resistências dos outros indivíduos e grupos (WEBER, 1981), é o elemento central da ciência política, a procura por meios de neutralizar o poder não é menos central para toda o pensamento humano que se dedicou, de alguma forma, às considerações políticas. A atual possibilidade de vigência de um regime democrático nas nações de todo o mundo, devido à já aludida precariedade dos mecanismos de participação direta, assenta-se na necessidade da existência dos chamados freios e contrapesos institucionais (OMMATI, 1977). A independência norte-americana e a promulgação de sua constituição, nesse sentido, foram paradigmáticas ao declarar a necessidade da fragmentação do poder político entre diversas instâncias como garantia das liberdades individuais e das minorias.

O conceito de *accountability*, com efeito, é uma atualização conceitual desse universo de pensamento, que tem origem nos escritos federalistas e em Montesquieu, e foi incorporado definitivamente à ciência política contemporânea. Cunhado por O'Donnel (1998), o termo *accountability*, e mais especificamente a

accountability horizontal¹⁶, sustenta-se nas relações recíprocas entre os entes estatais, em sua capacidade de formular questionamentos sobre a ação dos demais entes, eventualmente os punindo, caso verificado alguma transgressão. A existência de diversas instâncias estatais com relativa autonomia e capacidade decisória, por conseguinte, têm como consequência fazer com que nenhum dos poderes do Estado possa estar infenso à atividade regulatória das demais agências de poder. A neutralização da possibilidade de existência e desenvolvimento da discricionariedade de algum agente dentro dos sistemas políticos das diversas nações é, nesse sentido, uma das funções centrais que as instituições estatais, como um todo, têm buscado desempenhar.

A atualidade do tema das tentativas de constrangimento do exercício de um poder não submetido a regras se deve, entre outros fatores, ao fortalecimento do papel do Executivo no século XX, que acaba desaguando, desse modo, num aumento do clamor por direitos e garantias contra um processo de modernização muitas vezes levado a cabo sem o devido respeito às conquistas de direitos individuais e de minorias. Nas palavras do ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro, Ricardo Lewandowski, proferidas em um pronunciamento realizado em 2014, em Brasília, “se o século XIX foi o século do Legislativo; o século XX, o do poder Executivo; o século XXI seria marcado por ser o século dos direitos e do poder Judiciário.”

Dessa forma, se a inércia e a passividade foram, algum dia, partes da modalidade específica do “ser” do Judiciário, como postas nos célebres artigos federalistas, tais características não são mais as que enquadram e guiam a ação das instâncias jurídicas das sociedades na alvorada do século XXI. A inércia como uma qualidade distintiva da Justiça, implementadora técnica de decisões tomadas no nível das autoridades políticas, vem cedendo espaço a um ativismo do Judiciário que se refere tanto às suas relações com a sociedade, como importante formulador de políticas públicas, como, sobretudo, em relação aos outros poderes e instâncias estatais.

¹⁶ O’Donnel define o *accountability* horizontal como a existência de agências estatais que têm o direito de fiscalizar e punir outros agentes ou agências estatais. Já o *accountability* vertical está ligado à existência de eleições livres e justas, em que os cidadãos podem “punir” ou “premiar” os políticos pelos seus atos.

A expansão do poder Executivo ao longo do século XX foi marcado por se efetuar dentro de marcos regulatórios demasiado abstratos, pouco específicos em relação aos parâmetros de atuação de suas instituições, dentro dos campos específicos de exercício de suas atividades. Assim, a legislação vigente está, em grande medida, aberta a complementação e a edição de portarias por parte dos órgãos do poder Executivo. Tal avanço legislativo do chefe do governo e de seus ministros tem como consequência levantar questionamentos, por parte de diversos atores, em relação à adequação ou não de muitas dessas medidas às balizas constitucionais. Desse modo, percebe-se, nos sistemas políticos atuais, um aumento do controle de constitucionalidade por parte dos órgãos judiciais, dando forma ao fenômeno da judicialização da política. (VERÍSSIMO, 2013)

Além da vigilância imposta ao poder Executivo, as instituições responsáveis pela análise e julgamento do desempenho fiscal dos governos também se mostram fundamentais no exercício da *accountability*. Como se sabe, há, em grande parte dos países, principalmente naqueles que já atingiram certo grau de desenvolvimento, regulações que dispõem minuciosamente sobre as contas do governo e uma estrutura de tribunais especializada em julgar essas contas. Isso é, as fontes de receita disponíveis a cada poder e a cada nível de governo, com suas respectivas áreas próprias de tributação, os setores de política pública de dispêndio obrigatório, os limites e os pré-requisitos para o acesso ao crédito, os planos de carreira de seus funcionários e seus regimes previdenciários, e as mais diversas outras funções e obrigações econômicas, que são corriqueiramente exercidas pelos governos, estão, muitas vezes, sob estrita regulamentação. A adequação da atividade governativa a essas prescrições faz parte das prioridades da agenda dos governantes contemporâneos, premidos pela constante necessidade de ajuste fiscal e pelo aumento da necessidade de adequação de suas estruturas econômicas a dinâmica de um mercado globalizado.

Neste capítulo analisaremos, então, a produção legislativa desses “novos protagonistas”: do Poder Judiciário e dos entes essenciais à justiça e fiscalizadores das ações dos governantes; Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado. Incluímos ainda as leis da Defensoria Pública.

5.1- A produção legislativa do Poder Judiciário

Nesta seção, como o objetivo é realizar uma análise mais detalhada da atuação do Judiciário, distinguiremos as atuações deste dos outros órgãos que serão analisados: Ministério Público – RJ, Tribunal de Contas do Estado e Defensoria Pública. Considerando as leis ordinárias e complementares temos a distribuição de leis por órgão:

Tabela 15 – Distribuição da produção legislativa do Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública.

Origem	Quantidade de leis produzidas
Poder Judiciário	29
Ministério Público	19
Tribunal de Contas do Estado	5
Defensoria Pública	1
Total	54

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ

A tabela acima indica que as leis do Poder Judiciário são maioria em relação às dos outros entes estatais. Entre estes, predomina quanto ao quantitativo o Ministério Público seguido do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública. Esses dois últimos produziram pouquíssimas leis, e nossa análise qualitativa começará por elas.

Antes de dar início à uma análise do conteúdo das leis produzidas e de seus potenciais efeitos é importante destacar as posições constitucionais dos órgãos citados. Apesar de na primeira parte da pesquisa termos vinculado o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública ao Poder Judiciário dada a baixa quantidade de leis produzidas por esse conjunto, a Constituição Federal de 1988 deixa claro que eles não o integram. O Ministério Público e a Defensoria Pública são entes estatais independentes e autônomos e são constitucionalmente classificados como “entes essenciais à Justiça”, ao lado ainda da Advocacia Pública e Particular. Em relação ao Ministério Público, que teve uma produção legislativa mais acentuada em relação à Defensoria Pública,

cabe ainda destacar sua função fiscalizadora exercida sobre os três poderes. Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Estado, com seu propósito fiscalizador e controlador, também não está vinculado ao Judiciário.

5.1.1- As leis oriundas do Tribunal de Contas do Estado e da Defensoria Pública

A Constituição de 88 delega às Assembleias Legislativas não apenas a capacidade de criar leis sobre os diversos temas que pautam a sociedade, mas, dentre outras, também uma função fiscalizadora, colocando como responsabilidade dos deputados, por meio das comissões, aprovar ou reprovar as contas do Governo bem como o Orçamento do Estado.

A Carta define no seu artigo 123 que "o controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado". Justamente por isso a própria ALERJ define o TCE como "órgão de apoio do Legislativo". A avaliação do TCE antecede a apreciação e o parecer da Assembleia Legislativa, servindo o laudo técnico emitido pelo órgão como base para a discussão e análise dos deputados sobre as contas públicas.

Apesar de sua função primordial ser fiscalizar as contas do governo e dos municípios, o TCE também tem autorização para criar leis, mas apenas no que diz respeito à sua organização interna e institucional. Justamente por isso, não há muito o que se explorar dentro da atuação legislativa do órgão, que produziu cinco leis entre 2011 e 2014, uma vez que suas atribuições se restringem a si mesmo. As leis de sua autoria são, basicamente, mudanças em sua própria Lei Orgânica, alterações nos planos de carreira de seus funcionários e uma delas cria um fundo especial de modernização do controle externo do Tribunal.

A mesma situação de restrição de atuação legislativa em virtude de sua natureza acontece quando consideramos a Defensoria Pública. A única lei produzida pelo órgão também é em relação ao seu aspecto institucional, alterando a lei que o regulamenta.

5.1.2- As leis oriundas do Ministério Público

Para compreendermos o perfil legislador do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro durante o período analisado precisamos antes de mais nada considerar o artigo 128 da Constituição Federal que no seu parágrafo 5º afirma que as leis complementares da União e dos Estados denominadas Leis Orgânicas, cuja iniciativa cabe aos respectivos procuradores-gerais, terão por objetivo estabelecer as atribuições, a forma de organização e o estatuto de cada Ministério Público.

No Estado do Rio de Janeiro, é a lei complementar 106, de 2003, a Lei Orgânica do Ministério Público estadual. Esta lei, além de tratar da organização geral do órgão, também dispõe sobre o estatuto que rege o regime de trabalho, o plano de carreira e outras questões relativas aos membros do MP-RJ, que são o promotor e o procurador de justiça, responsáveis diretos pela função institucional finalística do órgão. Temos nesta lei o primeiro destaque.

Uma segunda lei a ser considerada na análise da produção legislativa do Ministério Público é a lei 5891 de 2011, de autoria do próprio órgão. Ao contrário da anterior, esta lei dispõe sobre o quadro permanente de serviços auxiliares do MP-RJ. Tais servidores de apoio são, por exemplo, os analistas e os técnicos. Temos então o destaque de duas leis: primeiro, a lei complementar 106, lei orgânica do MP-RJ; em segundo, a lei estadual 5891 que regula várias questões relativas ao quadro permanente de servidores auxiliares do órgão.

A importância dessas considerações para a análise da produção legislativa oriunda do MP-RJ se baseia no fato de tal produção ser predominantemente de caráter modificador, alterando dispositivos de ambas as leis mencionadas. Ou seja, as leis aprovadas de origem do Ministério Público são, em sua maioria, para modificar outras leis que o regulam. A tabela a seguir ilustra esse panorama:

Tabela 16: Conteúdo geral das leis de origem do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo do conteúdo da lei	% das leis do MP
Altera lei ordinária 5891/2011	42,1
Altera lei complementar 106/2003	31,4
Altera outras leis	10,5
Aliena imóvel	5,3
Cria Fundo Especial do MP	5,3
Cria Ouvidoria do MP	5,3
Total (N)	19

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ

O MP-RJ criou na legislatura analisada 19 leis. Desse total, 73,5% se dedicavam a alterar ou a Lei Orgânica do órgão ou a lei 5891. Outras duas (10,5% do total) também modificavam outras leis que abordavam questões relativas ao Ministério Público. Em resumo, 84% de toda produção legislativa desse órgão alterou leis que regulamentam a si próprio. Com essa informação, tornou-se relevante analisar, mesmo que brevemente, o real conteúdo dessas modificações. Começamos primeiro pelas leis classificadas como complementares.

Uma leitura dos textos das leis complementares de autoria do Ministério Público revelou um perfil bem claro: 5 das 7 geravam algum tipo de benefício para os servidores do órgão. Desses benefícios a maioria se resumia em questões financeiras: aumento de limites de gratificações, equiparação de benefício de membros aos dos membros do Supremo Tribunal Federal, retirada de prazos para entrada em vigor de benefícios, tornando-os imediatos, etc.

Fora as questões relativas às remunerações de seus membros e servidores, o que sobra das leis complementares também rendia benefícios ao Ministério Público como um todo. Exemplo disso é a lei complementar 166 que, embora não trate de questões financeiras, permite que o Conselho Superior do MP-RJ funcione no regime de turmas, independente do assunto da questão a ser deliberada; antes a deliberação sobre alguns temas, como improbidade

administrativa por exemplo, exigia a “composição plena” do Conselho para votação.

Em relação aos concursos públicos para preenchimento de vagas no órgão, essa matéria também incrementou a produção legislativa analisada. Como explicado anteriormente, por ser o Ministério Público administrativamente independente, possui autonomia também para regular a forma de ingresso em seu quadro de servidores. A lei complementar 153 criou novas regras e exigências para elaboração das provas, inclusive no que tange ao conteúdo das questões.

As leis ordinárias do Ministério Público possuem um perfil bem semelhante às complementares. Em primeiro lugar, destaque novamente para os benefícios financeiros a membros e servidores: 6 das 12 leis, 50%, tratavam desse tipo de questão. Dessas 6 leis, 4 rendiam reajustes de remuneração para os servidores do Quadro Permanente de Serviços Auxiliares do MP-RJ, uma em cada ano da legislatura: em 2011 o reajuste foi de 5%, em 2012 de 6,75%, em 2013 de 7,22% e, por fim, em 2014 o aumento salarial foi de 10%. Nesse último a mesma lei que reajustou o salário dos servidores também aumentou em 5% a remuneração padrão da primeira classe de carreiras do órgão.

As leis ordinárias abordam, naturalmente, uma gama maior de temáticas em relação às complementares. Além dos reajustes remuneratórios, outros pontos merecem destaque na produção legislativa do Ministério Público do Rio de Janeiro, o que se manifestou nas leis ordinárias. Das 12 leis ordinárias, 3 (25%) criavam cargos na estrutura do órgão, o que revela um aumento na capacidade funcional do MP-RJ ou, no mínimo, uma recomposição de perdas, pois os números são expressivos. Em 2011 foram criados 178 cargos, em 2012 foram 280 e, em 2013, 325 cargos. Um detalhe importante: grande parte dos cargos criados são de comissão, que dispensam o concurso público como forma de ingresso.

A criação da Ouvidoria do Ministério Público é um outro feito interessante presente nas leis ordinárias. Segundo a lei 6451 de 2013, que regulamenta a criação desse órgão auxiliar, a Ouvidoria “é um canal direto de comunicação que permite o recebimento e a transmissão de informações de interesse do cidadão,

da sociedade, e dos poderes constituídos” e nasce com o objetivo de “contribuir para a elevação dos padrões de transparência, presteza e segurança das atividades dos membros e dos órgãos da Instituição”.

Podemos argumentar que a regulamentação da Ouvidoria do Ministério Público, dentre todas as leis oriundas do órgão, é a que mais inclui os cidadãos do estado como um todo. As estatísticas revelam um grande número de denúncias realizadas por meio desse canal de comunicação sobre os mais diversos temas: meio-ambiente, cidadania, direitos do consumidor, infância e juventude, etc. Em 2013, por exemplo, ano de sua regulamentação, a Ouvidoria recebeu 44.875 denúncias, a maioria através de sua página na internet, seguido pelo disk 127.

5.1.3- As leis oriundas do Poder Judiciário

O Poder Judiciário, bem como os outros autores de leis abordados no presente capítulo sofre de limitações regimentais na hora de produzir uma lei. Ainda assim, acreditamos ser de valor a análise da produção legislativa do Poder. Para investigar melhor essa situação, passaremos agora a um exame da produção legislativa de autoria do Judiciário, traçando um perfil, mesmo que básico, da mesma.

Tabela 17: Conteúdo geral das leis de origem do Poder Judiciário

Resumo do conteúdo da lei	% das leis do Poder Judiciário
Criação/expansão de Comarcas/Ofícios/Juizados	48,3
Salário/benefícios de servidores	20,7
Alteração de Organização Judiciária	17,2
Criação de cargos/ alterações na estrutura de cargos	10,4
Outros	3,4
Total (N)	29

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados disponíveis no site da ALERJ

Das 29 leis criadas entre os anos de 2011 e 2014 de autoria do Judiciário, 48,3% tinham por objetivo fortalecer ou expandir a estrutura do poder: prevalecia a criação de ofícios, comarcas, juizados especiais e varas. Dentro desse panorama, chama atenção a criação de ofícios e de serviços de notas, pois algumas leis chegavam a criar, de uma só vez, mais de 10 unidades em diferentes municípios.

O grande volume de ofícios criados, no entanto, não se repete em relação à criação de comarcas. Apenas a lei 6582, de 2013, teve esse objetivo, criando a comarca de Nova Iguaçu – Mesquita. A lei 5906 de 2011, embora não criasse uma comarca, criou duas varas criminais, em Itaperuna e Maricá, no interior do estado. Já a lei 5924 cria a 1ª e 2ª varas da Comarca de Japeri. De toda forma, percebe-se uma expansão do Judiciário.

De forma semelhante ao que a análise da produção legislativa de autoria do Ministério Público revelou, parte relevante das leis oriundas do Poder Judiciário também se preocupam em reajustar remuneração de servidores e aumentar os benefícios da carreira, sendo este o segundo tema mais presente nas ementas dos projetos aprovados. Em primeiro lugar, em relação à frequência, a análise revelou um ajuste anual: as 4 leis aprovadas que aumentavam o salário dos servidores na legislatura 2011-2014 são de anos diferentes, o que também ocorreu no MP-RJ.

No entanto, o estudo do conteúdo dos textos dessas leis revelou reajustes menores ao Judiciário comparados àqueles conquistados pelo MP. Em 2011 o reajuste foi de 3,5%. Em 2012 o reajuste foi dividido em duas etapas: a partir de maio, 2%, e a partir de outubro do mesmo ano, mais 1,96%. Em 2013 os servidores do Judiciário receberam o maior reajuste da legislatura até então, 7,63%. Tal reajuste foi inferior apenas para o do ano seguinte, e último da legislatura, que também foi em duas etapas: em setembro, 6,51%, e a partir de janeiro de 2015 mais 3,28%. Estas leis não tratavam de outros benefícios.

Sobre esses possíveis “outros benefícios”, duas leis se destinavam a expandi-los: trata-se da lei 5905, de 2011, que aumentava de 25% para 30%

gratificação por locomoção e da lei 6649, que regulava o auxílio moradia para os juizes do Estado e o fixava em até 18% de suas remunerações.

Depois do fortalecimento da estrutura do Judiciário e do aumento de salários/benefícios, o tema que mais esteve presente na produção legislativa analisada foi as constantes alterações de dispositivos do Código de Organização e Divisão Judiciárias. Tais leis em geral são extensas e abordam as mais variadas temáticas. O que se pôde constatar é que prevalecem nelas regulações sobre questões relativas aos limites territoriais de atendimento por parte das unidades judiciárias. O tamanho dos textos muito se deve pela riqueza de detalhes de tais delimitações, com nomes de ruas, distância exata em metros, e todo o percurso compreendido por cada unidade, como segue o trecho da lei 6142 de 2012, que trata das delimitações dos Registros Cíveis das Comarcas da Capital:

(...) Deste cume, segue a divisa pelas vertentes dos morros até o Pico da Tijuca (1022,6 metros), deste até o Bico do Papagaio (987,2 metros) e daí pelas vertentes dos Montes do Alto da Boa Vista, compreendendo assim somente todos os moradores que ficarem nas águas vertentes para o lado do Bairro da Tijuca, até o cume do Morro do Queimado (716,9 metros); Deste ponto, pelas vertentes da Serra da Carioca até a cota 760 metros (...) Lei Estadual 6142, de 2012

Outros pontos presentes nas leis que alteram o Código de Organização e Divisão Judiciária dizem respeito às mudanças de nomenclatura de cargo, delimitações de atribuições de juizes e de outros membros e servidores do poder, e classificação de comarcas por entrância. De qualquer forma, não há muito o que se estender sobre isso, pois são questões de cunho predominantemente burocrático e de efeitos práticos de difícil percepção.

Por fim, 10,4% da produção do Judiciário alterava de alguma forma a estrutura do seu quadro de servidores. Aqui encontramos mais um paralelo interessante com a legislação de autoria do Ministério Público sobre questões desse tipo. Na seção sobre o órgão, constatamos que foram criados em seu quadro de servidores 783 cargos na legislatura analisada. O Judiciário, no mesmo período, criou apenas 85, o que demonstra uma grande diferença entre ambos. Outros 750 cargos foram criados pelo poder, mas por transformação, não por contratação, não havendo prejuízo financeiro nesse sentido e nem aumento real do quadro de servidores. As outras leis que dispunham sobre o

mesmo tema tratavam de questões burocráticas como mudança de nomenclatura de cargos, por exemplo.

Síntese do capítulo

Quando iniciamos a investigação a respeito do conteúdo das leis do Judiciário e dos órgãos analisados neste capítulo, tínhamos como uma das principais motivações a possibilidade de que, apesar das limitações regimentais, estes poderiam legislar para além de si mesmos. Em suma, o que se constatou na produção legislativa do Judiciário e desses órgãos foi que o principal objeto de sua legislação normalmente são eles próprios. Ficou claro quase a totalidade das leis produzidas no período analisado legislavam sobre seus direitos, deveres, remunerações, e alteravam outras leis que os regulam.

De uma forma geral, o grande destaque é o expressivo número de leis que geram benefícios a servidores, presentes na produção legislativa do Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado e da Defensoria Pública, com destaque para os dois primeiros. É difícil tirar qualquer conclusão a partir dos frequentes aumentos de salários e benefícios, pois certamente ela seria precipitada. No entanto, vale lembrar a tese do ultrapresidencialismo de Abrúcio na qual os governadores, para neutralizar a fiscalização dessas instituições, facilitariam a geração de benefícios para elas, por exemplo, facilitando a aprovação dos projetos propostos sobre essas temáticas. Nesse sentido, podemos ter um indício – e não uma evidência – que vale apenas ser melhor explorado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Assembleias Legislativas são normalmente pautadas como instituições frágeis e com pouco poder de implementação de agenda legislativa. Como vimos nos estudos legislativos sobre alguns estados brasileiros isso nem sempre se confirma. Em alguns estados o Legislativo possui uma forte agenda e é mais produtivo que o Executivo, não servindo apenas como um homologador das propostas do governador, característica descrita por Abrucio (1998) em sua tese sobre o ultrapresidencialismo estadual. A visão de deputados clientelistas que buscam apenas agradar suas bases também não é uma verdade absoluta em todos os estados. Acreditamos que a produção legislativa do Rio de Janeiro foi tanto na contramão da perspectiva ultrapresidencialista como da perspectiva distributivista e da conexão eleitoral.

A análise da produção legislativa da décima legislatura da ALERJ revelou uma relevante atuação social dos legisladores e, de forma geral, leis de interesse do cidadão fluminense. Além da temática relevante das propostas, ficou clara também uma forte superioridade quantitativa da produção do Legislativo em relação à do Executivo; esses fatores, juntos, constituem fortes indícios contrários à tese do ultrapresidencialismo estadual. Além disso, os resultados também refutaram a hipótese principal pautada na conexão eleitoral, demonstrando um Legislativo com baixos níveis de particularismo. A ideia de um parlamentar clientelista, que prioriza sua base eleitoral como forma de garantir a reeleição não se confirmou. Dos 50 deputados que tiveram suas produções analisadas, apenas seis (12%) se encaixaram nas faixas alta e muito alta de concentração de produção legislativa. Desses deputados, apenas dois se reelegeram.

Do lado oposto, os dados também mostraram que os parlamentares que menos concentraram benefícios através de suas produções obtiveram bom desempenho eleitoral na eleição subsequente ao mandato. Dos 20 deputados que se encaixaram nas faixas muito baixa e baixa de concentração de produção legislativa e que tentaram a reeleição: 75% conseguiram ser reeleitos. Em poucas palavras, tornamos inválida a tese da conexão eleitoral como variável explicativa do comportamento dos parlamentares do Rio de Janeiro. Essa é, sem dúvida, uma das principais conclusões alcançadas no presente trabalho.

Por fim, cientes do protagonismo do Poder Judiciário no Brasil nos últimos anos e do aumento da relevância do tema da judicialização da política, analisamos a produção legislativa desse poder na mesma legislatura, constatando que o Judiciário e os órgãos analisados legislam, quase que integralmente, sobre si próprios e que a maior parte dessa produção se destina a aumentar remunerações e gerar benefícios para seus servidores. O contraste em relação à produção do Legislativo é interessante: enquanto os deputados legislam para a população, como evidenciado, o Judiciário legisla para si. Esses resultados abrem caminho para mais estudos sobre a temática.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. “O ultrapresidencialismo estadual”. In: ANDRADE, R. “Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo”. São Paulo: Edusp, 1998
- AMES, Barry. “Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *Journal of Politics*, vol.57, p. 324-343. 2001
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. vol.46, n.4, pp. 661-698, 2003
- ARNOLD, Douglas. “The Logic of Congressional Action”. New Haven & London, Yale University Press, 1990
- BENDER, Siegfried; NAKAGUMA, Marcos Yamada. “Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro”. *RBE*, v.64, p. 3-24. Rio de Janeiro, 2010
- CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; e FIORINA, Morris. “The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence”. Cambridge, Cambridge University Press, 1987
- CARVALHO, Fagner dos Santos. “O papel dos grupos de interesse e pressão na formação e fortalecimento da democracia brasileira”. *Aurora*, ano 3, n.5. São Paulo, 2009
- CARVALHO, Nelson Rojas de. “E no início eram as bases: Geografia Política do voto e comportamento legislativo no Brasil.” Ed. Revan, Rio de Janeiro, 2003.
- _____. “Padrões de carreira, atitudes e comportamento legislativo nas Câmaras Municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.” Rio de Janeiro, 2003.
- CERVI, Emerson Urizzi. “Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.” *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, no.32. Curitiba, 2009

COX, Gary. "The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England". Cambridge University Press, 1987

CRISP, Brian F., ESCOBAR-LENNON, Maria C., JONES, Bradford C. e TAYLORROBINSON, Michelle M. "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies". *Journal of Politics*, vol. 66, p. 823-846, 2004

DALH, Robert A. "Poliarchia. Partecipazione e Opposizione nei Sistemi Politici. Milano" Franco Angeli, 1997

DOWNS, Anthony. "Uma teoria econômica da democracia". EDUSP. São Paulo, 1999

EISING, Rainer; SPOHR, Florian. "The more, the merrier? Interest groups and legislative change in the public hearings of the German parliamentary committees". Glasgow, 2014

FARHAT, Saïd. "Lobby: o que é e como se faz: ética e transparência na representação junto a governos". São Paulo: Peirópolis, 2007

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária." *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, pp. 303-344, 2002

_____. "Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. Cadernos de Pesquisa, Cebrap, Entrelinhas, 1996

GRAÇA, Luís Felipe. "Produção legislativa e Vetos no Estado do Rio de Janeiro (2003-2010)". 8º encontro da ABCP. Gramado, 2012

HAMMES, Daniele. "Os determinantes institucionais e políticos do comportamento parlamentar fluminense". Tese de doutorado, UENF. Campos dos Goytacazes, 2013

LAGO, Ivann Carlos; RAMOS, Flávio. "O voto distrital no contexto da reforma política: implicações na institucionalidade democrática e no princípio da representação". *Revista Política Hoje*. v. 20. 2011

LEMOS, Leany Barreiro de S. “O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: Uma análise distributivista.” In: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 44, no.3. p. 561-605. Rio de Janeiro, 2001.

MAINWARING, Scott. “Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira, Rio de Janeiro. Editora FGV. Porto Alegre, 2001.

MARX, Karl. “Crítica da filosofia do direito de Hegel”. Tradução de Rubens Enderle. Boitempo Editorial. São Paulo, 2010

MAYHEW, David R. “Congress: The Electoral Connection”. New Haven, Yale University Press, 1974

MELO, Carlos Ranulfo. “Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados no período 1985-2002”. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2004

MEZZAROBA, Orides. “A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de repensar o conceito de povo como ator político”. Paraná Eleitoral, v.1, n.1, p.41-48. Curitiba, 2012

O’ DONNEL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. Revista Lua Nova, nº 44. São Paulo, 1998

OLIVEIRA, Bruno Cesário. “O Legislativo e Políticas Públicas no RN”. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2004

OMMATI, Fides. “Dos freios e contrapesos entre os Poderes do Estado”. Revista de Informação Legislativa, nº 55. Brasília, 1977

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. “O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil.” Revista de Economia Política, vol.27, no. 4. São Paulo, 2007

PESSINE, Karina. “Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário político capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007-2010)”. UFES, 2013

PRADO, Jeferson. “A política no âmbito municipal: uma análise da produção legislativa de dois municípios do noroeste fluminense”. UENF. Campos dos Goytacazes, 2014

RICCI, Paolo. “De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada”. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabrício. “O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais”. Revista de Sociologia e Política, vol.20, no.41. Curitiba, 2012

RODRIGUES, Ricardo. “Estudo comparativo sobre produção legislativa e remuneração parlamentar em países selecionados da Europa, América do Norte e América Latina”. Câmara dos Deputados – Biblioteca Digital. Brasília, 2000

SAMUELS, David. “Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil”, in Legislative Politics in Latin America. New York, Cambridge University Press, 2002

SANTOS, Fabiano. “O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência”. FGV, Rio de Janeiro, 2001

SHUGART, Matthew; CAREY, John. “Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics”. Cambridge, Cambridge University Press, 1992

SILVA, Patrick Cunha. “A conexão eleitoral: A produção de benefícios concentrados no município de São Paulo”. Seminário Discente da PósGraduação do DCP-USP, abril de 2001.

VERÍSSIMO, Marcos. “Controle de constitucionalidade e ativismo judicial”. In: WANG, Daniel Wei. “Constituição e política na democracia”. Editora Marcial Pons. São Paulo, 2013

VON BEYME, Klaus. “Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag”. Government and Opposition, v. 33, p. 38-55. 1998

WEBER, Max. “Ensaio de Sociologia”. Editora Guanabara. Rio de Janeiro, 1981

OUTRAS FONTES:

Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/processo7.htm> Acesso em: 24/03/2016