



## CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DE 2007 A 2010<sup>1</sup>

### CHARACTERISTICS OF THE LEGISLATIVE PRODUCTION IN THE CHAMBER OF DEPUTIES FROM 2007 TO 2010

Gustavo Reis Sabbag \*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é investigar as características e buscar os possíveis condicionantes das leis propostas por deputados e aprovadas no período de 2007 a 2010. Utiliza-se uma metodologia desagregativa que as classifica quanto a sua abrangência, seus efeitos e sua temática. Investiga-se a hipótese de que as leis sejam de abrangência nacional e benéficas, resultado do condicionamento do regime formal de trabalhos. A análise demonstra que a maioria das leis apresentam abrangência nacional e setorial, temática honorífica e efeitos neutros. Argumenta-se que essas características são consequência do controle da agenda parlamentar pelo Executivo e de um sistema de representação proporcional em uma população elevada e que tem regiões de alta magnitude eleitoral, o que atropela a atuação legislativa da Câmara, tornando-a cada vez mais focada em assuntos secundários como nomenclatura de estradas, pontes e prédios públicos.

**Palavras-chaves:** Câmara dos Deputados; Produção Legislativa; Poder Legislativo; Poder Executivo; Representação Proporcional.

**Abstract:** The objective of this work is to investigate the characteristics and find possible conditionings of the laws proposed by deputies and approved between 2007 and 2010, using a disaggregative methodology that classifies the laws according to its coverage, themes and effects. I analyzed the hypothesis that the laws have national coverage and benefic effects, which is a result of the formal system of work conditioning. The analysis showed that the most part of the laws were of national and sectorial coverage, honorific theme and neutral effects. I argued that these characteristics are consequence of the Executive's agenda control of the Parliament and a proportional representation of a high population that has regions of high electoral magnitude, which run over Câmara's actuation, turning it increasingly focused in marginal subjects as naming streets, bridges and public buildings.

**Keywords:** Chamber of Deputies; Legislative Production; Legislative Power; Executive Power; Proportional Representation.

#### 1. Introdução

Os estudos sobre o Congresso brasileiro têm demonstrado, desde a segunda metade da década de 1990, que este apresenta características distintas daquelas que se supunha até então. Muito influenciados por pesquisas estadunidenses, os primeiros trabalhos que se puseram a explicar a atuação parlamentar, a viam como puramente distributiva, procurando concentrar benefícios para sua base eleitoral e dividindo os custos por toda população (AMES, 2003).

Na última década, no entanto, com o aprofundamento das análises e maior preocupação quanto às bases empíricas dos estudos, passou-se a observar uma rotina ligeiramente diferente,

---

\* Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos ([gussabbag@gmail.com](mailto:gussabbag@gmail.com)).

<sup>1</sup> O autor agradece ao CNPq pelo financiamento desta pesquisa.

em que os parlamentares na verdade apresentavam um padrão de aprovação de leis de abrangência nacional e não concentrado, o que contrariava as expectativas anteriores (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LEMOS, 2001).

Este trabalho propõe avançar esse escopo de estudo, realizando uma análise sobre as características da produção legislativa dos deputados e investigando seus condicionantes, com foco em dados mais recentes. Para isso, foi escolhido um período de análise no qual o Brasil viveu uma relativa estabilidade política e econômica, para se contrastar com os estudos anteriores, do início dos anos 1990, em que o país passou por períodos turbulentos nessas áreas, o que poderia representar algum viés para as características das leis. Focando nos projetos propostos por deputados e transformados em norma jurídica no período de 2007 a 2010, através de uma metodologia que pretende desagregá-los em nível de abrangência, seus efeitos e sua temática, analisa-se a hipótese de que se tenha um padrão de aprovação de leis de âmbito nacional e benéficas, em contraponto ao argumento de um Parlamento puramente clientelista e para reforçar as teses de que a organização formal dos trabalhos impede este tipo de atuação. Por leis de âmbito nacional entende-se aquelas que tratem de questões que abranjam todo o território, não restritas a algum setor da sociedade e nem a regiões específicas; por benéficas aquelas que tenham um impacto positivo percebido pelos sujeitos em que a mesma incida diretamente, sejam benefícios materiais ou sociais evidentes, como construção de estradas, uma nova escola ou uma campanha para doação de órgãos. Foram analisadas 185 leis de iniciativa de deputados, coletadas através do site da Câmara dos Deputados.

Na seção seguinte consta uma pequena contextualização sobre os estudos legislativos no Brasil e seu desenvolvimento até a consolidação do neoinstitucionalismo, destacando alguns trabalhos importantes sobre as relações entre Executivo e Legislativo no que se refere às características da produção legislativa, ressaltando suas contribuições. Em seguida, há a seção da metodologia, a qual descreve as categorias e como foi realizada a classificação. A seção 4 contém os dados compilados e sua descrição. Na 5, tem-se a análise dos dados seguida das conclusões.

## **2. Contexto dos estudos legislativos**

A constituição da área de estudos sobre o legislativo no Brasil ganhou contornos próprios já na década de 1990. Representou o ápice do movimento que procurava analisar a transição de regimes fechados para as novas democracias. No fim da década de 1980 e início de 1990, a América Latina passava por um período conturbado em que sucumbiam regimes ditatoriais militares e se estabeleciam sistemas democráticos, o que intrigava os pesquisadores da época. Os estudos desse período começavam a perceber a juventude das instituições democráticas brasileiras e ressaltavam a necessidade de uma vivência para que elas pudessem se estabelecer.

Vastamente influenciados pelos trabalhos estadunidenses, esses estudos careciam de uma análise sistemática e objetiva sobre democracia: não eram baseados em dados nem dos países que

tomavam como referencial, nem do Brasil. Sofriam uma forte influência da teoria da modernização, concebida nos anos 1970 e que naturalizava as deficiências dos países subdesenvolvidos à época, tidos como essencialmente autoritários e passionais por natureza (LIMONGI, 2010).

Os diagnósticos principais a respeito do caso brasileiro ressaltavam o fato de que o Congresso Nacional seria muito fragmentado e os partidos sem força para estruturar a disputa política. Mas, paulatinamente, os estudiosos começam a fazer questões pertinentes ao contexto nacional ao mesmo tempo em que cresce o interesse comparativo em relação a outros regimes presidencialistas – dessa vez com foco em dados objetivos, como os projetos de lei e suas votações. A explicação dos trabalhos transita de determinações puramente eleitorais/partidárias para o questionamento das relações institucionais, surgido sobre a forma das relações Executivo/Legislativo (LIMONGI, 2010).

Dois trabalhos marcam especialmente essa transição e a emergência dos estudos legislativos propriamente brasileiros. Figueiredo e Limongi (1995) dão o passo inicial ao destacarem a diferença entre as competências dos Poderes Executivo e Legislativo entre o novo período democrático e aquele iniciado em 1946. Primeiro, várias prerrogativas do Executivo implantadas pelos militares se mantiveram, o que faz com que ele ainda seja o maior legislador por excelência.

Em outro trabalho, os autores vão além e questionam um pressuposto comum na literatura do período: o fato de que os partidos seriam fracos no Brasil (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995). Com dados de votações do Congresso, eles demonstram um alto nível de disciplina partidária, o que revela que, na arena legislativa, de fato, os partidos apresentam grande importância.

Na verdade, essa literatura se choca com as concepções anteriores de que as relações entre Executivo e Legislativo seriam necessariamente conflituosas em regimes presidencialistas. De fato, eles demonstram que a força legislativa dos partidos e a predominância do Executivo como legislador são interdependentes: o segundo ocorre devido ao primeiro. O Executivo forma uma coalizão dominante e garante sua preponderância legislativa graças à disciplina partidária.

Além da composição da maioria, os autores destacam uma série de instrumentos à disposição do Poder Executivo que garantem seu controle sobre a produção legislativa: edição de Medida Provisória (MP), pedido de urgência e controle do orçamento e do serviço público. Essas garantias constitucionais promoveriam um regime de trabalhos no Congresso em que os próprios parlamentares delegariam ao Executivo preponderância, o que acabaria por promover características distintas na produção legislativa da base do governo e da oposição (LEONI, 2002; ZUCCO, 2009).

Tais constatações motivaram o aprofundamento dessas questões por outros estudos. O caso das Medidas Provisórias suscitou um caminho profícuo de investigações na Ciência Política brasileira. Constatado que seu uso era cada vez mais frequente, independentemente do tamanho

da base de apoio desse poder, tornaram-se recorrentes os debates sobre quais seriam os benefícios do Executivo em lançar mão das MPs e porque ele optava por esse recurso em detrimento de outros tipos de leis (AMORIM NETO; TAFNER, 2002; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005).

Não demorou muito para que os novos estudos percebessem características peculiares na atuação do Executivo na nova democracia brasileira, ainda mais quando comparado com o período anterior à ditadura. Ainda assim, as apreensões quanto à capacidade de governabilidade eram frequentes. Ames (2003), por exemplo, questiona se de fato a alta taxa de aprovação de projetos pelo Executivo, verificada no período, se reflete em governabilidade.

No entanto, as análises acabam por seguir um caminho diferente daquele traçado por Ames (2003). Novas pesquisas passam a demonstrar que de fato há governabilidade no Brasil, às custas de uma agenda comum e compartilhada entre Executivo e Legislativo quando da formação da coalizão dominante (DÉEZA, 1997). Sendo frequentes em todo período as comparações com regimes parlamentaristas – quase sempre tidos como sistemas mais eficazes no quesito governabilidade –, alguns trabalhos demonstram que o presidencialismo brasileiro se aproxima muito mais da governabilidade parlamentarista de coalizão do que se esperava (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002).

Com relação ao papel particular do Congresso brasileiro e ao seu regime de atividades, estudos a esse respeito surgem em sequência àqueles que desnudaram as interações entre Executivo e Legislativo. Ao lado das iniciativas do primeiro dentro do Parlamento, chegou ao interesse dos cientistas políticos também a ação legisladora própria das Casas.

Como dito anteriormente, até então, a concepção que dominava a literatura era a de que a produção legislativa dos congressistas seria puramente distributiva, o que traria problemas de governabilidade somado a um regime institucional em que o Executivo é forte e os partidos fracos e em grande número (AMES, 2003). Essa concepção estava ligada à importação dos estudos estadunidenses. Lá, onde o sistema eleitoral é distrital, faz sentido e se confirma na prática a atuação distributiva dos deputados. Aqui, as pesquisas começam a mostrar que na prática isso não acontecia de fato, pois as próprias variáveis institucionais impediam esse tipo de atuação (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2006). A começar pelos próprios Figueiredo e Limongi, que, em seu trabalho sobre a nova ordem institucional dos poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995), perceberam características que seriam fundamentais para as análises subsequentes do processo de atividades do Congresso brasileiro.

Diferentemente dos Estados Unidos, o *locus* de decisão principal no Parlamento do Brasil se daria no Plenário (e não nas Comissões). Além disso, as atividades brasileiras seriam concentradas no Colégio de Líderes, o qual define a agenda e tem o poder de dar preferência a certos projetos, retirando-os das Comissões e colocando-os em votação no Plenário. Em geral, aqueles autores afirmam que o Congresso brasileiro apresenta um regime de trabalhos ineficiente, o qual facilita a atuação do Executivo e relega a um plano secundário a sua própria influência, a

do plenário e a das Comissões enquanto *locus* decisórios através da concentração das atividades no Colégio de Líderes o que, além de tudo, facilita a atuação lobista do próprio Executivo.

Outros trabalhos seguiram nessa linha de interpretação. Ricci (2003), por exemplo procura estudar quais as características da produção legislativa do Brasil. Considerando tanto a arena eleitoral quanto a legislativa, ele observa que os custos de aprovação dos projetos (longo tempo até a aprovação, geralmente em legislaturas seguintes, o fato da maioria dos projetos aprovados serem de parlamentares com mais de um mandato, etc.) são altos para a estratégia parlamentar de agir com políticas paroquiais. Alternativamente, os legisladores buscariam uma atuação que demonstre posições para um eleitorado difuso, e não focado territorialmente, o que se deve também à alta magnitude eleitoral média dos estados brasileiros.

Amorim Neto e Santos (2003) seguem na mesma direção. Procurando demonstrar quais seriam os principais fatores que influenciariam a atuação parlamentar e quais as características dos projetos por eles aprovados, os autores classificam e analisam os projetos apresentados por deputados e transformados em norma jurídica de 1985 e 1999 e todos os projetos apresentados no ano de 1995, chegando a conclusões similares às de Ricci (2003): as constatações de que a maioria dos projetos são de abrangência nacional – em contraposição à previsão da literatura anterior de que os parlamentares teriam uma atuação distributiva – e de que características como o tempo de Casa e o fato de ter sido membro de algum cargo do Poder Executivo trazem aos deputados maiores probabilidades de aprovação.

Porém, no que se refere à categorização dos projetos de lei, esses estudos não se preocupam em operacionalizar as características de uma maneira exaustiva e complementar entre si. Isso acaba por dificultar a análise temporal, prejudicando sua clareza e objetividade, principalmente no que se refere às temáticas, que são apenas citadas por alguns autores sem se atentarem a uma melhor definição e detalhamento.

Na verdade, o interesse dos trabalhos sobre a produção legislativa até aqui se preocupou mais em demonstrar que a arena eleitoral por si explica pouco sobre os resultados legislativos, que a arena legislativa representa um fator importante de explicação e que o comportamento do parlamentar brasileiro, diferente do que se pensava, não apresenta um foco paroquialista e regionalmente concentrado (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2006). Assim, a categorização das leis foi realizada de maneira complementar e com pouco diálogo entre os trabalhos.

Aqui se encontra outro âmbito de interesse deste estudo: aplicar uma classificação que aprimore as categorias de estudo das leis, de modo que as conclusões possam ser mais objetivas, generalizantes e claras a respeito dos condicionantes da atuação parlamentar. As análises de projetos de lei realizadas até aqui cobrem um período muito recente da nova democracia brasileira. Os estudos aqui citados tratam do início da produção legislativa do país, desde os anos 90, se estendendo no máximo ao começo da década seguinte. Esse é um período em que os

trabalhos legislativos estavam se estabilizando após sucessivas crises econômicas, políticas e sociais, o que pode demandar um regime de aprovações particular, vindo a ter influência nas análises dos estudos citados. Procurou-se, neste artigo, compilar as características da produção legislativa de deputados aprovada em um período de relativa estabilidade política e econômica, de 2007 a 2010, de maneira a comparar tais resultados com aqueles obtidos pela literatura.

### 3. Metodologia

A metodologia utilizada foi originalmente proposta por Palma (1976) para o estudo do Parlamento italiano e aprimorada por Taylor-Robinson e Diaz (1999), no Parlamento hondurenho, e por Amorim Neto e Santos (2003) no brasileiro. Ela consiste em fazer uma compilação dos Projetos de Lei Ordinária (PL) e dos Projetos de Lei Complementar (PLP) propostos por deputados no Brasil e aprovados na 53ª legislatura, a última do período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (01/01/2007 até 01/01/2011, data que marca o fim de seu mandato e posse de sua sucessora, Dilma Roussef) – e classificá-los quanto ao nível de agregação, efeito das propostas e temática.

Foram selecionados os PLs e PLPs que passaram por tramitação convencional (sem exigência de maiorias qualificadas), de competência compartilhada com os outros poderes e, em geral, sobre questões referentes à sociedade civil, diferentemente dos Decretos Legislativos e dos Projetos de Resolução, que se concentram em temáticas administrativas internas ou de competência privativa do Congresso, ou das PECs, que exigem um regime de tramitação particular (um terço da Câmara para proposição e maioria qualificada para aprovação). O intuito é analisar a produção cotidiana dos deputados na Câmara.

Quanto à abrangência, os projetos foram classificados como:

- Nacional: De abrangência indistinta para toda a população. Ex.: Adição de um décimo quarto salário, tornar o serviço militar obrigatório, acordos binacionais ou internacionais, etc.

- Regional: Abrange um estado ou uma região específica. Ex.: Construção de estrada que cruza grande parte da Região Nordeste, linha férrea ou projeto de água potável para um estado ou região, etc.

- Setorial: Atinge uma classe ou setor da sociedade, disperso por mais de uma região. Ex.: Regulação de casas de câmbio, aumento de salários de professores, incentivos de crédito para empresários, etc.

- Local: Refere-se a um município ou a um conjunto de municípios, mas não atinge um estado todo. Ex.: Leis que regulam a transferência de verba para municípios, criação de uma reserva ambiental municipal, etc.

- Individual: Indivíduo ou alguns indivíduos físicos ou legais, como empresas ou organizações profissionais específicas. Ex.: Criação de pensão para um indivíduo, permissão para uma pessoa receber congratulações estrangeiras, acordos com empresas específicas, a seleção da

suprema corte judicial, etc.

Quanto aos efeitos, os projetos podem ser:

- Benéficos: Quando os efeitos imediatos para o sujeito ou a população são percebidos como melhorias, benefícios ou tendo resultados positivos, sejam eles materiais ou benefícios sociais evidentes. Ex.: construção de estradas, construção de uma nova escola, aumento de salário, projetos que amortizam as dívidas de uma empresa, simplificação do sistema tributário (PL nº 1664/2007), criação da categoria de empresário individual (PL nº 4605/2009);

- Onerantes: Aqueles que são percebidos como custosos no curto prazo. Ex.: Aumento da regulação das casas de câmbio; um projeto sobre o controle da polícia de militar para civil é onerante para os militares;

- Mistos: Que sejam ao mesmo tempo benéficos para um setor e onerantes para outro. Ex.: Décimo quarto salário (benéfico para os contratados e onerante para contratantes), privatização de uma empresa (benéfica por ajudar nas contas públicas, porém onerante pela insegurança dos trabalhadores); reservas ambientais que protegem as áreas locais mas limitam a atividade industrial (ambos interesses que devem ser ajustados localmente);

- Neutros: Que têm impacto percebido diretamente ou têm baixo impacto social, ex.: PL nº 206/2007, o qual autoriza o enteado a usar o nome de família do padrasto; que comemoram um evento específico ou homenageiam alguma pessoa (datas comemorativas); que criam um novo selo ou moeda; que modificam um contrato já existente sem se ter alteração de regras que digam respeito a algum sujeito; que formalizam atos já ocorridos na prática, regulações burocráticas e de agência.

Note-se que só são considerados os efeitos causados sobre sujeitos socialmente expressivos. Não são considerados os efeitos quanto à perspectiva do Estado (choque nas contas públicas, por exemplo) nem a perspectiva de atividades ilícitas (por exemplo, PL nº 5607/2009, o qual aumenta a penalidade por alta concentração de álcool em condutores de veículos).

Também, os sujeitos secundários de análise, os quais delimitam um projeto como misto, só são considerados quando os efeitos são diretamente e imediatamente aplicados. Se os sujeitos secundários são demasiado abstratos ou implicados somente num futuro distante, não são considerados na avaliação. O objetivo é qualificar os projetos de acordo com os impactos imediatos, o que teria influência nas decisões devido aos interesses parlamentares de reeleição.

Cabe ressaltar também que avaliações morais são desconsideradas. Só são considerados os benefícios sociais evidentes e assim percebidos por parte expressiva da população – como temas de proteção ambiental – e benefícios materiais, como aumento de salários. O PL nº 706/2007, que proíbe a venda de *sprays* para menores de 18 anos, por exemplo, é classificado como neutro.

A classificação das temáticas partiu daquelas propostas por Amorim Neto e Santos (2003). Contudo, no decorrer da análise, mostrou-se mais adequado uma adaptação nas categorias

propostas por eles. Isso porque aquelas não abarcavam de modo global os temas tratados em todos os projetos do período analisado nesse estudo, não dando conta de maneira eficaz de seus principais temas e de contrastar suas diferenças. Careciam de um detalhamento maior que discutisse ao menos por que aquelas classes foram as selecionadas, quais seus limites e por que essa teria sido uma escolha virtuosa de sua parte.

A principal razão para que houvesse certo distanciamento das temáticas propostas por Amorim Neto e Santos foi a compactação desproporcional e a falta de uma definição clara das mesmas. São criadas oito categorias, sem especificá-las de maneira satisfatória. São elas: econômica, política, social, cultural-científica-tecnológica, administrativa, orçamentaria, ecológica, honorífica. Entre essas, algumas são tão nulas quanto a orçamentária, que tem competência privativa do Executivo e por isso não representa nenhum projeto compilado, e outras tão abrangentes como a social, que acaba por abarcar a grande maioria dos projetos de sua análise, justamente por sua caracterização tão abstrata. Aqui, por exemplo, essa categoria é desmembrada em pelo menos três com agudas distinções: educação, saúde e regulatória.

Com vistas a complementar a especificação de um intento que de fato possui consideráveis limitações quanto a sua objetividade, foram criadas as seguintes categorias, entre as quais procura-se especificar aquelas que acredito necessitem de maior detalhamento para que a compreensão do leitor seja a mais próxima possível do que o autor está tratando e de como está julgando:

- Econômica: Relaciona-se a incentivos econômicos e produtivos. Ex.: PL nº 1305/2007, a qual inclui áreas de atuação para a companhia governamental de fomento ao desenvolvimento e o PL nº 1180/2007, que incentiva o cultivo de bambus;

- Política: Relacionada ao sistema político e/ou partidário;

- Cultural-Científico-Tecnológico;

- Ecológica: Relacionadas ao meio ambiente e natureza;

- Honorífica: Congratulações e reconhecimentos, datas e nomes de entes públicos e construções;

- Educação;

- Saúde;

- Regulatórias: Regulam algum ramo de atividade ou profissão; imputam normas para a realização de certas atividades – não sendo incentivos econômicos, produtivos, científicos e tecnológicos; não se relacionando ao sistema político e partidário e nem com macropolíticas de saúde e educação. Ex.: leis trabalhistas, normas para exercer profissões específicas; PL nº 5349/2009, que exige que haja aviso com destaque nos produtos que contenham látex, da presença desse material.

Para esta classificação, como os autores, procurei observar as palavras-chave e a ementa dos projetos, geralmente tornando-os facilmente classificáveis. Nos casos com mais de um



assunto, foi buscado o tópico proeminente.

Os dados a serem estudados foram obtidos no site da Câmara dos Deputados do Brasil<sup>2</sup>. Observou-se apenas os projetos de lei que de fato se transformaram em norma jurídica no período de 2007 a 2010. Foram contabilizados 185 projetos, dentre os quais 181 PLs e 4 PLPs, todos propostos por deputados.

#### 4. Compilação dos dados

Nesta seção será feita a descrição dos dados obtidos. Na Tabela 1 consta a abrangência das leis do período. Vejamos:

**Tabela 1** – Abrangência das leis de deputados aprovadas de 2007 a 2010

<b>Abrangência</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Porcentagem acumulativa</b>
Setorial	62	33,5	33,5
Nacional	54	29,2	62,7
Individual	39	21,1	83,8
Local	28	15,1	98,9
Regional	2	1,1	100,0
<b>Total</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

É possível observar que grande parte da produção legislativa ou é focada num setor da sociedade (33,5%) ou é nacional (29,2%). Juntas, essas duas categorias abrangem mais de 60% dos projetos do período. As categorias seguintes, as quais são costumeiramente relacionadas a uma produção legislativa clientelista (abrangência individual e local), apresentam proporções de 21,1% e 15,1%, respectivamente, totalizando 36,2% do total do período.

Ainda que apresentem uma porcentagem significativa ao se cruzarem estes dados com os efeitos e as temáticas, é possível observar que grande parte das leis enquadradas nessas duas categorias – abrangência individual e local – se refere a títulos honoríficos como nomes de ruas, pontes ou estradas, com efeitos neutros na sociedade.

Já Tabela 2 apresenta a separação dos projetos quanto à temática:

<sup>2</sup> O endereço eletrônico da Câmara dos Deputados do Brasil é <http://www2.camara.leg.br/>

**Tabela 2** – Leis dos deputados (por temática e %) aprovadas de 2007 a 2010

<b>Temática</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Porcentagem acumulativa</b>
Honorífica	107	57,8	57,8
Regulatória	58	31,4	89,2
Cultural-Científica-Tecnológica	4	2,2	91,4
Ecológica	4	2,2	93,5
Saúde	4	2,2	95,7
Política	3	1,6	97,3
Educação	3	1,6	98,9
Econômica	2	1,1	100,0
<b>Total</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>	

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

No período em questão, observa-se que a produção legislativa da Câmara dos Deputados concentra-se majoritariamente em projetos honoríficos. Mais da metade de todos os projetos aprovados no período (57,8%) fazem referência a homenagens, sendo nomenclaturas de pontes, estradas, prédios públicos, etc. Em segundo lugar vem os projetos regulatórios, que também apresentam números significativos (31,4%). Juntos, estes somam quase 90% de toda produção legislativa do período (89,2%). As outras categorias dividem entre si os 10,8% dos projetos restantes.

A Tabela 3 apresenta os projetos com relação a seus efeitos:

**Tabela 3** – Efeitos das leis dos deputados aprovadas no período de 2007 a 2010, em quantidade e %

<b>Efeitos</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Porcentagem acumulativa</b>
Neutro	118	63,8	63,8
Benéfico	40	21,6	85,4
Misto	25	13,5	98,9
Onerante	2	1,1	100,0
<b>Total</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>	

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Mais da metade das leis propostas e aprovadas são neutras (63,8 %), ou seja, não tiveram seus efeitos percebidos diretamente. Em seguida, 21,6% foram benéficas, enquanto 13,5% foram mistas e apenas 1,1% onerantes.

Fica evidente a preferência dos parlamentares do período pela aprovação de projetos se custos para a população ou, ao menos, que estes não sejam percebidos imediatamente. Mais ainda, sugere uma atuação geral neutra, com baixo impacto sobre a situação política, econômica e social do país, o que ficará mais evidente quando são relacionados os efeitos com as temáticas.

A

Tabela 4 apresenta o cruzamento das categorias entre si, permitindo um panorama mais evidente dessa situação.

**Tabela 4** – Leis dos deputados por sua temática e efeitos, em quantidade e %, aprovadas entre 2007 e 2010

Temática		Efeitos				Total
		Benéfico	Onerante	Misto	Neutro	
Honorífica	Qtd	7	0	1	99	107
	% da linha	6,5	0	0,9	<b>92,5</b>	100,0
Regulatória	Qtd	20	2	22	14	58
	% da linha	<b>34,5</b>	3,4	<b>37,9</b>	24,1	100,0
Cultural- científica- tecnológica	Qtd	2	0	0	2	4
	% da linha	50,0	0	0	50,0	100,0
Ecológica	Qtd	4	0	0	0	4
	% da linha	100,0	0	0	0	100,0
Saúde	Qtd	2	0	0	2	4
	% da linha	50,0	0	0	50,0	100,0
Educação	Qtd	3	0	0	0	3
	% da linha	100,0	0	0	0	100,0
Política	Qtd	1	0	1	1	3
	% da linha	33,3	0	33,3	33,3	100,0
Economia	Qtd	1	0	1	0	2
	% da linha	50,0	0	50,0	0	100,0
<b>Total</b>	<b>Qtd</b>	<b>40</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>118</b>	<b>185</b>
	<b>% da linha</b>	<b>21,6</b>	<b>1,1</b>	<b>13,5</b>	<b>63,8</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Fica claro o baixo impacto das leis da Câmara dos Deputados aprovadas no período. Mais da metade das mesmas apresenta temática honorífica, entre as quais 92,5% com efeitos neutros – ou seja, simples nomeações públicas de estradas, prédios e ruas.

A categoria honorífica representa, como já visto, 107 das 185 leis. Destas, apenas 7 apresentam efeitos benéficos, que são os projetos relacionados com campanhas nacionais, como o PL nº 3176/2008, que institui o dia nacional de combate à trombose.

A Tabela 5 apresenta o cruzamento das leis do período por abrangência e efeitos:

**Tabela 5** – Leis dos deputados por abrangência e efeitos, em Quantidade e %, aprovadas entre 2007 e 2010

Abrangência		Efeitos				Total
		Benéfico	Onerante	Misto	Neutro	
Setorial	Qtd	13	1	19	29	62
	% da linha	21,0	1,6	30,6	<b>46,8</b>	100,0
Nacional	Qtd	26	1	6	21	54
	% da linha	<b>48,1</b>	1,9	11,1	38,9	100,0
Individual	Qtd	0	0	0	39	39
	% da linha	0	0	0	<b>100,0</b>	100,0
Local	Qtd	1	0	0	27	28
	% da linha	3,6	0	0	<b>96,4</b>	100,0
Regional	Qtd	0	0	0	2	2
	% da linha	0	0	0	<b>100,0</b>	100,0
<b>Total</b>		<b>40</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>118</b>	<b>185</b>
<b>Total</b>		<b>21,6</b>	<b>1,1</b>	<b>13,5</b>	<b>63,8</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

O grande destaque aqui é para as leis focadas num setor específico da sociedade. A abrangência setorial, como visto, é a que mais figura entre os projetos aprovados, representando 33,5% de todos no período. No entanto, de todos os projetos de níveis de abrangência setorial, a maior parte (cerca de 47%) apresenta impacto neutro, enquanto 30,6% tem efeito misto, ao lado de 21% benéfico.

Ainda que haja uma alta taxa de neutralidade, salta aos olhos que mais da metade de todos os projetos possuem algum efeito (seja ele benéfico, misto ou onerante). De fato, a atuação parlamentar não se abstém totalmente de atuar na regulação de atividades econômicas e sociais.

Também pode-se destacar a atuação nacional dos deputados. Quanto a este nível de abrangência, percebe-se um comportamento diferente dos outros: a maior parte apresenta efeitos benéficos (48,1%). Isso sugere um padrão de atuação parlamentar difuso, em que se procura legislar de maneira a levar benesses para um eleitorado que não está concentrado regionalmente, mas disperso.

Isso se acentua quando observamos os dados de abrangência isoladamente, como consta na Tabela 1. Num sistema eleitoral em que os deputados são eleitos por Estado, seria de se supor uma atuação parlamentar em que o foco fosse em suas bases eleitorais estaduais. Contudo, vimos que apenas dois projetos focaram em estados, 1,1% do total.

Ainda assim, na sequência, os dados referentes à abrangência dos projetos de lei podem supor uma considerável atuação distributiva, ou seja, clientelista, focada diretamente em trazer benefícios à sua base eleitoral com custos divididos por toda população, a partir do considerável número de projetos de níveis individual e local.

Porém, ao serem contrastados com os efeitos, se evidencia que apesar de os projetos localmente e individualmente concentrados serem expressivos em sua quase totalidade (100% dos individuais e regionais e 96,4% dos locais), são projetos neutros, que não pretendem alterar o *status quo* dos indivíduos nos quais incidem. Na verdade, esses projetos são aqueles que homenageiam pessoas colocando seus nomes em estradas, pontes e ruas.

Na Tabela 6 pode-se observar a relação da temática dos projetos com sua abrangência. Como demonstrado anteriormente, os projetos de temática honorífica são em grande parte de impacto nulo, sendo basicamente homenagens e comemorações, o que torna sua abrangência indiferente. Por outro lado, o que chama atenção é o comportamento da variável temática regulatória. Ela atua principalmente sobre setores sociais, como demonstra a abrangência (53,4% das leis de temática regulatória são setoriais). Outra parte considerável dos projetos (44,8%) procura regular atividades nacionais. Isso confirma um padrão de atuação sugerido anteriormente, em que é latente a preocupação da Câmara dos Deputados com a regulação de certas atividades, tanto em nível setorial quanto a nível nacional.

**Tabela 6** – Leis dos deputados por temática e abrangência, em quantidade e %, aprovadas entre 2007 e 2010

Temática		Abrangência					
		Setorial	Nacional	Individual	Local	Regional	Total
Honorífica	Qtd	27	14	38	27	1	107
	% da linha	25,2	13,1	35,5	25,2	0,9	100,0
Regulatória	Qtd	31	26	0	0	1	58
	% da linha	<b>53,4</b>	<b>44,8</b>	0	0	1,7	100,0
Cultural- científica- Tecnológica	Qtd	2	1	1	0	0	4
	% da linha	50,0	25,0	25,0	0	0	100,0
Ecológica	Qtd	1	3	0	0	0	4
	% da linha	25,0	75,0	0	0	0	100,0
Saúde	Qtd	0	4	0	0	0	4
	% da linha	0	100,0	0	0	0	100,0
Educação	Qtd	0	3	0	0	0	3
	% da linha	0	100,0	0	0	0	100,0
Política	Qtd	0	3	0	0	0	3
	% da linha	0	100,0	0	0	0	100,0
Econômica	Qtd	1	0	0	1	0	2
	% da linha	50,0	0	0	50,0	0	100,0

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

## 5. Análise dos dados

A observação dos dados fornece um panorama claro, mas ao mesmo tempo complexo. Nota-se que a Câmara dos Deputados propõe uma legislação predominantemente de abrangência ampla, mas com influência neutra, ou seja, de baixíssimo impacto social, sem interesse em alterar o *status quo* do país. Ou seja, um regime de atividades em que os parlamentares, ao mesmo tempo em que não propõem leis de grande impacto no direcionamento social, econômico e político nacionais, também aparentemente não propõem políticas distributivas ou clientelistas, com foco local. Não obstante, se há certa morosidade, apatia ou nulidade na produção legislativa do Parlamento, há também um interesse particular na regulação de certas atividades sociais. É de se notar que uma parte significativa da produção seja regulatória, ainda que seja parte secundária no montante geral.

Amorim Neto e Santos (2003) observam um padrão de aprovação similar ao que aqui foi observado. Ao contrário do que prediz o modelo do segredo ineficiente, o qual os autores pretendem testar, os projetos de lei do período por eles estudado (projetos de deputados transformados em norma jurídica no período de 1985 a 1999 e todos os projetos propostos no ano de 1995) se caracterizam por serem de abrangência nacional, benéficos e de teor predominantemente social.

Para explicar esse comportamento, os autores argumentam que a concentração de instrumentos institucionais em favor do poder Executivo, ao mesmo tempo que o faz controlar a produção legislativa, promove um regime de atividades em que esse Poder acaba por se concentrar em projetos abstratos, que ditam os rumos gerais das macropolíticas sociais e econômicas do país. Nesse cenário, aos parlamentares cabe a regulação de atividades que tocam diretamente o cotidiano dos cidadãos, mas que são ignoradas pelo Executivo, fazendo com que os parlamentares se abstenham das políticas que efetivamente alteram o *status quo*.

Acredita-se que o mesmo argumento serve para explicar o interesse dos parlamentares nas políticas regulatórias. Este tipo de política é a expressão da atuação parlamentar enquanto corretora das atividades tópicas que são desinteressantes para a legislação macropolítica própria do Executivo. Por outro lado, sendo impactantes sobre setores importantes da sociedade, atraem os interesses eleitoreiros dos congressistas. Não é à toa que a quase totalidade desse tipo de política é benéfica ou mista e apenas uma ínfima parte onerante.

Mas o que os dados também deixam claro é que, predominantemente, a produção parlamentar está longe de ser regionalmente concentrada e orientada para uma atuação clientelista, como supunham as análises do início dos anos 1990 sobre o Parlamento brasileiro. O que se pode ver claramente é uma produção legislativa de baixo impacto social: leis predominantemente honoríficas, nacional ou setorialmente orientadas e majoritariamente neutras. O que promoveria esse padrão?

Figueiredo e Limongi (1995) também ressaltam as imensas prerrogativas do Executivo

no que tange a produção legislativa. Através de meios institucionais como as Medidas Provisórias, a possibilidade de pedido de urgência e principalmente pela formação da coalizão majoritária de governo, o Poder Executivo acaba controlando o processo legislativo.

Além de ser com folga o ente que mais aprova leis, segundo os autores, os projetos do Executivo são aqueles que apresentam menor período de tramitação até a aprovação em comparação com todos os outros proponentes legislativos, considerando tanto os projetos com tramitação normal quanto aqueles em regime de urgência. Somado a isso, áreas importantes da legislação pública, como a orçamentária e a administrativa-econômica (contratação de pessoal e instituição de cargos), são prerrogativas exclusivas do Presidente. Isso acaba por tolher os parlamentares das mais importantes áreas da competência legislativa e de sua principal possibilidade de atuação clientelista, que é o direcionamento direto de verbas para sua base eleitoral.

Esse regime institucional esvazia a assembleia em suas competências, alienando seus membros da possibilidade e do interesse em promover uma legislação eficiente, ou seja, que tenha impacto social direto. Por outro lado, os leva a buscar apoio num eleitorado difuso, disperso por abrangências superiores ou em setores da sociedade.

Ricci (2003), em seu estudo sobre o conteúdo legislativo do período de 1991 a 2001, percebendo que a atuação parlamentar era voltada a projetos nacionais, chega à conclusão de que isso se dava pois o sistema eleitoral brasileiro combina representação proporcional com uma alta população e regiões de magnitude eleitoral elevada. Isso levaria os parlamentares a buscar atender grupos mais gerais, dispersos em níveis de abrangência superiores, de maneira a conquistá-los, sinalizando suas posições políticas.

Argumenta-se que este conjunto de características – o controle da agenda, formação de coalizões, prerrogativa em assuntos fundamentais do processo legislativo, como o orçamentário e a criação e alteração de cargos, somado a um sistema eleitoral proporcional com uma população elevada e uma alta magnitude eleitoral – atropela a atuação legislativa a tal ponto que a empurra para a nulidade, relegando à Câmara dos Deputados uma atuação cada vez mais focada em assuntos acessórios, como nomenclatura de estradas, pontes e prédios públicos. Com a consolidação da jovem democracia brasileira, esse cenário tende a se aprofundar, como provavelmente vem acontecendo. Se nos primeiros estudos sobre as características da produção legislativa os projetos de temática honorífica não constituíam uma porcentagem significativa da produção parlamentar, hoje pode-se observar que esta temática predomina de maneira absoluta. Novos estudos que comparem as características da produção legislativa ao longo do tempo se fazem necessários para se confirmar essa tendência que, aparentemente, se agravará a longo prazo.

O Parlamento se mostra hoje, com base nos dados, muito mais uma arena de contrapoder e balanceamento do que um ator propositivo e construtivo no regime democrático. Os deputados

dão o contrapeso do regime de poder ao se fazerem necessários para a composição da coalizão majoritária, para que isso torne possível o controle do Executivo sobre a agenda parlamentar. Isso porque o partido vencedor das eleições presidenciais precisa conseguir bases de apoio no Congresso para manter a governabilidade. Para tanto, abdica de uma agenda política unitária e se dispõe a incorporar os interesses de outros partidos expressivos no Parlamento, montando assim uma agenda comum que não representa o interesse de um partido em si, mas sim os interesses compilados e compactados da base de apoio.

Com isso, pode-se perceber que de fato o presidencialismo de coalizão brasileiro não se distancia tanto do parlamentarismo europeu quando se considera a dominância do Poder Executivo sobre o Parlamento e a dependência de sua atuação para com uma maioria coesa de apoio no Congresso.

## **6. Conclusões**

Em linhas gerais, foi possível observar que a Câmara dos Deputados não apresenta, considerando as leis aprovadas no período em questão, uma produção significativa no que se refere a compromisso com alguma transformação do processo social e econômico do país. De fato, o padrão observado foi de leis majoritariamente nacionais e setoriais, com efeitos neutros e temáticas honoríficas, diferentemente do observado em outras análises.

Essas características seriam o resultado de um ordenamento institucional que concentraria sobremaneira a produção legislativa nas mãos do Poder Executivo – garantindo-lhe instrumentos institucionais especiais como edição de Medidas Provisórias e pedido de urgência; centralização das atividades da Câmara; controle do orçamento, da criação e de salários de empregos públicos e formação de uma coalizão partidária –, o que permitiria que este Poder comande as macropolíticas econômicas e sociais do país, enfraquecendo paulatinamente a capacidade legislativa do Congresso, que acaba por se concentrar principalmente em leis neutras como as honoríficas, a exemplo de nomenclaturas de ruas e prédios públicos, além de leis regulatórias e setoriais, em segundo plano.

Se quanto a abrangência as leis aprovadas no período foram predominantemente nacionais, por outro lado, pode-se perceber que também há uma preocupação dos parlamentares quanto à regulação de algumas atividades econômicas e sociais de setores da sociedade. Esses resultados podem se explicar por um conjunto de fatores que se referem tanto ao ordenamento institucional citado do Parlamento quanto ao sistema eleitoral e à composição da população brasileira.

Foi visto que pelo fato de o sistema eleitoral ser proporcional e de magnitude distrital elevada, promove-se um comportamento parlamentar que busca atingir um eleitorado difuso, disperso nos níveis de abrangência nacional e setorial. Os deputados atuam no sentido de marcar uma posição com seu eleitorado, mais do que levar benefícios localmente concentrados. Com o



regime institucional garantindo o controle da agenda pelo Executivo e este se responsabilizando por leis referentes a macropolíticas econômicas e sociais, de influência indireta e menos explícita na vida cotidiana, sobra aos parlamentares a regularização de atividades de contato direto com os cidadãos. Áreas que, por um lado, são desinteressantes para a produção macropolítica do Presidente, por outro lado, dizem respeito a setores sociais que são interessantes para as motivações eleitoreiras dos parlamentares.

O Parlamento se mostra, nesse cenário, um ente passivo que representa um papel muito mais contrabalanceador que propositivo no ordenamento democrático brasileiro. Antes de propor leis que tenham efeitos ou temáticas significativas, parece que ele age de forma mais eloquente na formação da coalizão governamental e na composição da agenda do Poder Executivo, exigindo a formação de uma agenda comum para que o partido do Presidente conquiste parte majoritária do Parlamento.

É sugestivo que os primeiros trabalhos que analisaram as características da produção legislativa não tenham observado um predomínio de projetos honoríficos e nulos de maneira tão eloquente quanto observou-se aqui. Isso parece indicar que os artifícios que garantem o controle do Executivo sobre o legislativo estejam causando, de maneira predominante e no longo prazo, o esvaziamento das proposições legislativas próprias da Câmara dos Deputados, o que pode ter sido mascarado devido as graves crises econômicas e políticas pelas quais passou o país nos primeiros anos do atual período democrático, período de enfoque dos estudos citados.

Para que sejam obtidos os padrões gerais de resultado legislativo, tendo em vista os atuais condicionantes institucionais do Congresso brasileiro, se fazem necessários trabalhos históricos que procurem relativizar a evolução da produção legislativa no decorrer dos anos, com especial atenção aos alinhamentos partidários e à formação da coalizão dominante, de maneira a apreender quais as influências específicas de cada um desses entes – se existirem – na determinação das características da produção legislativa, seja na Câmara ou no Congresso em si, e quais suas consequências no longo prazo.

## Referências

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 449–479, 2003.

\_\_\_\_\_, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 1, p. 5–38, 2002.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 187–218, 2002.

- DÉEZA, G. I. **Gobiernos de coalición en el sistema presidencial**. [s.l.] Instituto Universitário Europeu, 1997.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 175–200, 1995.
- LEMOS, L. B. D. S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.
- LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, p. 361–386, 2002.
- LIMONGI, F. Estudos legislativos. In: LESSA, R. (Org.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2010.
- \_\_\_\_\_.; FIGUEIREDO, A. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, p. 497–525, 1995.
- PALMA, G. DI. Institutional rules and legislative outcomes in the Italian Parliament. **Legislative Studies Quarterly**, v. 2, n. May 1976, p. 147–179, 1976.
- PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178–200, 2005.
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 699–734, 2003.
- \_\_\_\_\_. **De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada**. 2006. p. 198. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- TAYLOR-ROBINSON, M. M.; DIAZ, C. Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. **Comparative Political Studies**, v. 32, p. 589–625, 1999.
- ZUCCO, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076, 2009.

Artigo recebido em: 08/07/2016

Artigo aceito para publicação em: 26/10/2016