



CARACTERÍSTICAS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS, DE 2007 A 2010¹

Gustavo Reis Sabbag*

Resumen: El objetivo de este trabajo es investigar las características y buscar los posibles condicionantes de las leyes propuestas por diputados y aprobadas en el período de 2007 a 2010. Se utiliza una metodología desagregativa que las clasifica en cuanto a su alcance, sus efectos y su temática. Se investiga la hipótesis de que las leyes sean de alcance nacional y benéfico, resultado del condicionamiento del régimen formal de trabajos. El análisis demuestra que la mayoría de las leyes presentan alcance nacional y sectorial, temática honorífica y efectos neutros. Se argumenta que esas características son consecuencia del control de la agenda parlamentaria por el Ejecutivo y de un sistema de representación proporcional en una población elevada y que tiene regiones de alta magnitud electoral, lo que atropella la actuación legislativa de la Cámara, haciéndola cada vez más enfocada en asuntos secundarios como nomenclatura de carreteras, puentes y edificios públicos.

Palabras claves: Cámara de Diputados; Producción legislativa; Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Representación Proporcional.

1. Introducción

Los estudios acerca del Congreso brasileño han demostrado, desde la segunda mitad de la década de 1990, que éste presenta características distintas de aquellas que se suponía hasta entonces. En los primeros trabajos que se pusieron a explicar la actuación parlamentaria, la veían como puramente distributiva, buscando concentrar beneficios para su base electoral y dividiendo los costos por toda la población (AMES, 2003).

En la última década, sin embargo, con la profundización de los análisis y mayor preocupación por las bases empíricas de los estudios, se pasó a observar una rutina ligeramente diferente, en la que los parlamentarios en realidad presentaban un patrón de aprobación de leyes de alcance nacional y no concentrado, lo que contraría las expectativas anteriores (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LEMOS, 2001).

Este trabajo propone avanzar ese ámbito de estudio, realizando un análisis sobre las características de la producción legislativa de los diputados e investigando sus condicionantes, con foco en datos más recientes. Para ello, se eligió un período de análisis en el que Brasil vivió una relativa estabilidad política y económica, para contrastarse con

¹ El autor agradece al CNPq por el financiamiento de esta investigación.

* Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Federal de São Carlos (gussabbag@gmail.com).

los estudios anteriores, a principios de los años 1990, en que el país pasó por períodos turbulentos en estas áreas, lo que podría representar un cierto sesgo para las características de las leyes. Enfocando en los proyectos propuestos por diputados y transformados en norma jurídica en el período de 2007 a 2010, a través de una metodología que pretende desagregarlos su nivel de alcance, sus efectos y su temática, se analiza la hipótesis de que haya un patrón de la aprobación de leyes de ámbito nacional y benéficas, en contraposición al argumento de un Parlamento puramente clientelista y para reforzar las tesis de que la organización formal de los trabajos impide este tipo de actuación. Por leyes de ámbito nacional se entiende aquellas que traten de cuestiones que abarquen todo el territorio, no restringidas a algún sector de la sociedad ni a regiones específicas; por benéficas aquellas que tengan un impacto positivo percibido por los sujetos en que la misma incida directamente, sean beneficios materiales o sociales evidentes, como construcción de carreteras, una nueva escuela o una campaña para donación de órganos. Se analizaron 185 leyes de iniciativa de diputados, recogidas a través del sitio de la Cámara de Diputados.

En la sección siguiente consta una pequeña contextualización sobre los estudios legislativos en Brasil y su desarrollo hasta la consolidación del neoinstitucionalismo, destacando algunos trabajos importantes sobre las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo referentes a las características de la producción legislativa, resaltando sus contribuciones. A continuación, se presenta la sección de metodología, la cual describe las categorías y cómo fue realizada la clasificación. La sección 4 contiene los datos compilados y su descripción. En la 5, se presenta el análisis de los datos seguido de las conclusiones.

2. Contexto de los estudios legislativos

La constitución del área de estudios sobre el legislativo en Brasil ganó contornos propios ya en la década de 1990. Representó el ápice del movimiento que buscaba analizar la transición de regímenes cerrados hacia las nuevas democracias. A finales de la década de 1980 y principios de 1990, América Latina pasaba por un período conturbado en que sucumbían regímenes dictatoriales militares y se establecían sistemas democráticos, lo que intrigaba a los investigadores de la época. Los estudios de ese período comienzan a percibir la juventud de las instituciones democráticas brasileñas y resaltaban la necesidad de una vivencia para que ellas pudieran establecerse.

Influenciados por los trabajos de los Estadounidenses estos estudios carecían de

un análisis sistemático y objetivo sobre la democracia: no se basaban en datos ni en los países que tomaban como referencial, ni de Brasil. En la década de 1970, se creía una fuerte influencia de la teoría de la modernización, que naturalizaba las deficiencias de los países subdesarrollados en la época, considerados esencialmente autoritarios y pasionales por naturaleza (LIMONGI, 2010).

Los principales diagnósticos sobre el caso brasileño resaltaban el hecho de que el Congreso Nacional está muy fragmentado y los partidos sin fuerza para estructurar una disputa política. Pero, paulatinamente, los estudiosos comenzaron a enfocarse en asuntos pertinentes al contexto nacional al mismo tiempo que crecía el interés comparativo en relación a otros regímenes presidencialistas – Ahora con foco en datos objetivos, como los proyectos de ley y sus votaciones. La explicación de los trabajos transita de determinaciones puramente electorales / partidarias para el cuestionamiento de las relaciones institucionales, surgido acerca de las relaciones Ejecutivo / Legislativo (LIMONGI, 2010).

Dos trabajos marcan especialmente esta transición y la emergencia de los estudios legislativos propiamente brasileños. Figueiredo y Limongi (1995) dan el paso inicial al destacar la diferencia entre las competencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo entre el nuevo período democrático y aquel iniciado en 1946. Primero, varias prerrogativas del Ejecutivo implantadas por los militares se mantuvieron, lo que hace que él sea el mayor legislador por excelencia.

En otro trabajo, los autores van más allá y cuestionan un presupuesto común en la literatura del período: el hecho de que los partidos serían débiles en Brasil (LIMONGI, FIGUEIREDO, 1995). Con datos de votaciones del Congreso, demuestran un alto nivel de disciplina partidista, lo que revela que, en la arena legislativa, de hecho, los partidos presentan gran importancia.

En realidad, esa literatura rompe con las concepciones anteriores de que las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo serían necesariamente conflictivas en regímenes presidencialistas. De hecho, demuestran que la fuerza legislativa de los partidos y la predominancia del Ejecutivo como legislador son interdependientes: el segundo ocurre debido al primero. El Ejecutivo forma una coalición dominante y garantiza su preponderancia legislativa gracias a la disciplina partidista.

Además de la composición de la mayoría, los autores destacan una serie de instrumentos a disposición del Poder Ejecutivo que garantizan su control sobre la producción legislativa: edición de Medida Provisional (MP), solicitud de urgencia y

control del presupuesto y del servicio público. Estas garantías constitucionales promoverían un régimen de trabajo en el Congreso en el que los propios parlamentarios delegarían al Ejecutivo preponderancia, lo que acabaría por promover características distintas en la producción legislativa de la base del gobierno y de la oposición (LEONI, 2002; ZUCCO, 2009).

Tales constataciones motivaron la profundización de estas cuestiones por otros estudios. El caso de las Medidas Provisionales suscitó un camino provechoso de investigaciones en la Ciencia Política brasileña. Constatado que su uso era cada vez más frecuente, independientemente del tamaño de la base de apoyo de ese poder, se volvieron recurrentes los debates sobre cuáles serían los beneficios del Ejecutivo en echar mano de las MPs y porque él optaba por ese recurso en detrimento de otros tipos de las leyes (AMORIM NETO, TAFNER, 2002, PEREIRA, POWER, RENNÓ, 2005).

No tardó mucho para que los nuevos estudios percibieran características peculiares en la actuación del Ejecutivo en la nueva democracia brasileña, aún más cuando se compara con el período anterior a la dictadura. Sin embargo, las preocupaciones sobre la capacidad de gobernabilidad eran frecuentes. Ames (2003), por ejemplo, se cuestiona si la alta tasa de aprobación de proyectos por el Ejecutivo, verificada en el período, se refleja en la gobernabilidad.

Sin embargo, los análisis acaban por seguir un camino diferente de aquel trazado por Ames (2003). Las nuevas investigaciones pasan a demostrar que de hecho hay gobernabilidad en Brasil, la costa de una agenda común y compartida entre Ejecutivo y Legislativo cuando la formación de la coalición dominante (DÉEZA, 1997). En el caso de que se produzca un cambio en la calidad de vida de la población, se debe tener en cuenta que, 2002).

Con respecto al papel particular del Congreso brasileño ya su régimen de actividades, estudios a ese respecto surgen en consecuencia a aquellos que desnudaron las interacciones entre Ejecutivo y Legislativo. Al lado de las iniciativas del primero dentro del Parlamento, llegó al interés de los científicos políticos también la acción legislativa propia de las Casas.

Como se dijo anteriormente, hasta entonces, la concepción que dominaba la literatura era la de que la producción legislativa de los congresistas sería puramente distributiva, lo que traería problemas de gobernabilidad sumado a un régimen institucional en que el Ejecutivo es fuerte y los partidos débiles y en grande (AMES, 2003). Esta concepción estaba ligada a la importación de los estudios estadounidenses.

Allí, donde el sistema electoral es distrital, tiene sentido y se confirma en la práctica la actuación distributiva de los diputados. En este sentido, las investigaciones empiezan a mostrar que en la práctica esto no sucedía de hecho, pues las propias variables institucionales impedían ese tipo de actuación (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2006). A partir de los propios Figueiredo y Limongi, que, en su trabajo sobre el nuevo orden institucional de los poderes (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995), percibieron características que serían fundamentales para los análisis subsiguientes del proceso de actividades del Congreso brasileño.

A diferencia de Estados Unidos, el locus de decisión principal en el Parlamento de Brasil se daría en el Pleno (y no en las Comisiones). Además, las actividades brasileñas serían concentradas en el Colegio de Líderes, el cual define la agenda y tiene el poder de dar preferencia a ciertos proyectos, retirándolos de las Comisiones y colocándolos en votación en el Pleno. En general, aquellos autores afirman que el Congreso brasileño presenta un régimen de trabajos ineficiente, el cual facilita la actuación del Ejecutivo y relega a un plan secundario su propia influencia, la del plenario y la de las Comisiones como locus decisorios a través de la concentración de las actividades en el Colegio de Líderes lo que, además de todo, facilita la actuación lobista del propio Ejecutivo.

Otros trabajos siguieron en esa línea de interpretación. Ricci (2003), por ejemplo, busca estudiar cuáles son las características de la producción legislativa de Brasil. Considerando tanto la arena electoral como la legislativa, observa que los costos de aprobación de los proyectos (largo tiempo hasta la aprobación, generalmente en legislaturas siguientes, el hecho de que la mayoría de los proyectos aprobados son de parlamentarios con más de un mandato, etc.) altos para la estrategia parlamentaria de actuar con políticas parroquiales. Alternativamente, los legisladores buscarían una actuación que demuestre posiciones para un electorado difuso, y no enfocado territorialmente, lo que también se debe a la alta magnitud electoral media en los estados brasileros.

Amorim Neto y Santos (2003) siguen en la misma dirección. En el presente trabajo se analizan los resultados obtenidos en el análisis de los resultados obtenidos en el análisis de los resultados obtenidos, , llegando a conclusiones similares a las de Ricci (2003): las constataciones de que la mayoría de los proyectos son de alcance nacional - en contraposición a la previsión de la literatura anterior de que los parlamentarios tendrían una actuación distributiva - y de qué características como el tiempo de Casa y el hecho de haber sido miembro de algún cargo del Poder Ejecutivo traen a los diputados mayores

probabilidades de aprobación.

Sin embargo, en lo referente a la categorización de los proyectos de ley, esos estudios no se preocupan en hacer operativas las características de una manera exhaustiva y complementaria entre sí. Esto acaba por dificultar el análisis temporal, perjudicando su claridad y objetividad, principalmente referente a las temáticas, que son sólo citadas por algunos autores sin atentarse a una mejor definición y detalle.

En realidad, el interés de los trabajos sobre la producción legislativa hasta aquí se ha preocupado más en demostrar que la arena electoral por sí misma explica poco sobre los resultados legislativos, que la arena legislativa representa un factor importante de explicación y que el comportamiento del parlamentar brasileño, diferente de lo que se pensaba, no presenta un foco parroquial y regionalmente concentrado (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; RICCI, 2003, 2006). Así, la categorización de las leyes fue realizada de manera complementaria y con poco diálogo entre los trabajos.

Aquí se encuentra otro ámbito de interés de este estudio: aplicar una clasificación que mejore las categorías de estudio de las leyes, de modo que las conclusiones puedan ser más objetivas, generalizadoras y claras respecto de los condicionantes de la actuación parlamentaria. Los análisis de proyectos de ley realizados hasta aquí cubren un período muy reciente de la nueva democracia brasileña. Los estudios aquí citados tratan del inicio de la producción legislativa del país, desde los años 90, extendiéndose a lo sumo al comienzo de la década siguiente. Este es un período en que los trabajos legislativos se estaban estabilizando tras sucesivas crisis económicas, políticas y sociales, lo que puede demandar un régimen de aprobaciones particulares, influyendo en los análisis de los estudios citados. En este artículo se recopiló las características de la producción legislativa de diputados aprobada en un período de relativa estabilidad política y económica, de 2007 a 2010, para comparar estos resultados con aquellos obtenidos por la literatura.

3. Metodología

La metodología utilizada fue originalmente propuesta por Palma (1976) para el estudio del Parlamento italiano y mejorada por Taylor-Robinson y Diaz (1999), en el Parlamento hondureño, y por Amorim Neto y Santos (2003) en el brasileño. El presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, anunció hoy que el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, se reunirá con el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, (2007) hasta el 01/01/2011, fecha que marca el final de su mandato y posesión de su sucesora,

Dilma Rousseff) - y clasificarlos en cuanto al nivel de agregación, efecto de las propuestas y temática.

Se seleccionaron los PLs y PLP que pasaron por tramitación convencional (sin exigencia de mayorías calificadas), de competencia compartida con los otros poderes y, en general, sobre cuestiones referentes a la sociedad civil, a diferencia de los Decretos Legislativos y de los Proyectos de Resolución, concentrados en temáticas administrativas internas o de competencia privativa del Congreso, o de las PEC, que exigen un régimen de tramitación particular (un tercio de la Cámara para proposición y mayoría calificada para aprobación). La intención es analizar la producción cotidiana de los diputados en la Cámara.

En cuanto al alcance, los proyectos fueron clasificados como:

- Nacional: De alcance indistinto para toda la población. Ex .: Adición de un décimo cuarto salario, hacer obligatorio el servicio militar, acuerdos binacionales o internacionales, etc.

- Regional: Abarca un estado o una región específica. Ex: Construcción de carretera que cruza gran parte de la Región Nordeste, línea férrea o proyecto de agua potable para un estado o región, etc.

- Sectorial: Alcanza una clase o sector de la sociedad, dispersado por más de una región. Ex .: Regulación de casas de cambio, aumento de salarios de profesores, incentivos de crédito para empresarios, etc.

- Local: Se refiere a un municipio o a un conjunto de municipios, pero no alcanza un estado entero. Ex: Leyes que regulan la transferencia de fondos a municipios, creación de una reserva ambiental municipal, etc.

- Individual: Individuo o algunos individuos físicos o legales, como empresas u organizaciones profesionales específicas. Ex: Creación de pensión para un individuo, permiso para una persona para recibir felicitaciones extranjeras, acuerdos con empresas específicas, la selección de la suprema corte judicial, etc.

En cuanto a los efectos, los proyectos pueden ser:

- Benéficos: Cuando los efectos inmediatos para el sujeto o la población son percibidos como mejoras, beneficios o teniendo resultados positivos, ya sean materiales o beneficios sociales evidentes. (Por ejemplo: construcción de carreteras, construcción de una nueva escuela, aumento de salario, proyectos que amortizan las deudas de una empresa, simplificación del sistema tributario (PL n° 1664/2007), creación de la categoría de empresario individual (PL n° 4605/2009);

- Gravados: Aquellos que son percibidos como costosos a corto plazo. Por ejemplo: Aumento de la regulación de las casas de cambio; un proyecto sobre el control de la policía de militar para civil es encarecidos para los militares;

- Mixtos: Que sean al mismo tiempo beneficiosos para un sector y Gravados para otro. Ej: décimo cuarto salario (beneficioso para los contratados y encarecidos para contratistas), privatización de una empresa (beneficiosa por ayudar en las cuentas públicas, pero encarecidos por la inseguridad de los trabajadores); reservas ambientales que protegen las áreas locales pero limitan la actividad industrial (ambos intereses que deben ajustarse localmente);

- Neutros: Que tienen impacto percibido directamente o tienen bajo impacto social, por ejemplo, PL nº 206/2007, el cual autoriza al hijastro a usar el nombre de familia del padrastro; que conmemoran un evento específico o homenajea a alguna persona (fechas conmemorativas); que crean un nuevo sello o moneda; que modifican un contrato ya existente sin que se alteren las reglas que afecten a algún sujeto; que formalizan actos ya ocurridos en la práctica, regulaciones burocráticas y de agencia.

Cabe señalar que sólo se consideran los efectos causados sobre sujetos socialmente expresivos. No se consideran los efectos en cuanto a la perspectiva del Estado (choque en las cuentas públicas, por ejemplo) ni la perspectiva de actividades ilícitas (por ejemplo, PL nº 5607/2009, que aumenta la penalidad por alta concentración de alcohol en conductores de vehículos).

También, los sujetos secundarios de análisis, los cuales delimitan un proyecto como mixto, sólo son considerados cuando los efectos son directamente e inmediatamente aplicados. Si los sujetos secundarios son demasiado abstractos o implicados solamente en un futuro lejano, no se consideran en la evaluación. El objetivo es calificar los proyectos de acuerdo con los impactos inmediatos, lo que tendría influencia en las decisiones debido a los intereses parlamentarios de reelección.

Cabe resaltar también que las evaluaciones morales son desconsideradas. Sólo se consideran los beneficios sociales evidentes y así percibidos por parte expresiva de la población - como temas de protección ambiental - y beneficios materiales, como aumento de salarios. El PL nº 706/2007, que prohíbe la venta de aerosoles para menores de 18 años, por ejemplo, está clasificado como neutro.

La clasificación de las temáticas partió de aquellas propuestas por Amorim Neto y Santos (2003). Sin embargo, en el transcurso del análisis, se mostró más adecuado una adaptación en las categorías propuestas por ellos. Esto porque éstas no abarcaban de modo

global los temas tratados en todos los proyectos del período analizado en ese estudio, no dando cuenta de manera eficaz de sus principales temas y de contrastar sus diferencias. Se trata de un detalle mayor que discutiera al menos por qué esas clases fueron las seleccionadas, cuáles sus límites y por qué esa habría sido una elección virtuosa de su parte.

La principal razón para que hubiera cierto distanciamiento de las temáticas propuestas por Amorim Neto y Santos fue la compactación desproporcionada y la falta de una definición clara de las mismas. Se crean ocho categorías, sin especificarlas de manera satisfactoria. Son ellas: económica, política, social, cultural-científico-tecnológica, administrativa, presupuestaria, ecológica, honorífica. Entre ellas, algunas son tan nulas como la presupuestaria, que tiene competencia privativa del Ejecutivo y por eso no representa ningún proyecto compilado, y otras tan amplias como la social, que acaba por abarcar la gran mayoría de los proyectos de su análisis, justamente por su caracterización tan abstracta. Aquí, por ejemplo, esta categoría es desmembrada en al menos tres con agudas distinciones: educación, salud y regulación.

Con vistas a complementar la especificación de un intento que de hecho posee considerables limitaciones en cuanto a su objetividad, se crearon las siguientes categorías, entre las cuales se busca especificar aquellas que creo necesitar de mayor detalle para que la comprensión del lector sea la más cercana posible de lo que el autor está tratando y de cómo está juzgando:

- Económica: Se relaciona con incentivos económicos y productivos. Por ejemplo: PL n° 1305/2007, que incluye áreas de actuación para la compañía gubernamental de fomento al desarrollo y el PL n° 1180/2007, que incentiva el cultivo de bambúes;

- Política: Relacionada al sistema político y / o partidista;

- Cultural-Científico-Tecnológico;

- Ecológica: Relacionadas al medio ambiente y naturaleza;

- Honorífica: Congratulaciones y reconocimientos, fechas y nombres de entes públicos y construcciones;

- Educativa

- Salud;

- Regulatorias: regulan alguna rama de actividad o profesión; imputa normas para la realización de ciertas actividades - no siendo incentivos económicos, productivos, científicos y tecnológicos; no se relacionan al sistema político y partidista y ni con

macropolíticas de salud y educación. Por ejemplo: leyes laborales, normas para ejercer profesiones específicas; PL nº 5349/2009, que exige que haya un aviso con destaque en los productos que contengan látex, de la presencia de ese material.

Para esta clasificación, como los autores, intenté observar las palabras clave y el menú de los proyectos, generalmente haciéndolos fácilmente clasificables. En los casos con más de un asunto, se buscó el tópico prominente.

Los datos a ser estudiados fueron obtenidos en el sitio de la Cámara de Diputados de Brasil. Se observó sólo los proyectos de ley que de hecho se transformaron en norma jurídica en el período de 2007 a 2010. Se contabilizaron 185 proyectos, entre los cuales 181 PLs y 4 PLPs, todos propuestos por diputados.

4. Recopilación de datos

En esta sección se hará la descripción de los datos obtenidos. En la Tabla 1 consta el alcance de las leyes del período. Considere lo siguiente:

Tabla 1 - Alcance de las leyes creadas por los diputados aprobados de 2007 a 2010

Alcance	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje acumulativo
Sectorial	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
Total	185	100,0	

Fuente: Elaborado por el autor.

Es posible observar que gran parte de la producción legislativa o se enfoca en un sector de la sociedad (33,5%) o es nacional (29,2%). Juntas, estas dos categorías cubren más del 60% de los proyectos del período. Las categorías siguientes, que se relacionan habitualmente con una producción legislativa clientelista (alcance individual y local), presentan proporciones del 21,1% y del 15,1%, respectivamente, totalizando el 36,2% del total del período.

A pesar de que presentan un porcentaje significativo al cruzar estos datos con los efectos y las temáticas, es posible observar que gran parte de las leyes encuadradas en esas dos categorías - alcance individual y local - se refiere a títulos honoríficos como nombres de calles, puentes o carreteras, con efectos neutros en la sociedad.

Tabla 2 presenta la separación de los proyectos en cuanto a la temática:

Tabla 2 – Leyes creadas por los diputados (por temática y %) aprobadas del 2007 a 2010

Temática	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje acumulativa
Honorífica	107	57,8	57,8
Regulatoria	58	31,4	89,2
Cultural-Científica-Tecnológica	4	2,2	91,4
Ecológica	4	2,2	93,5
Salud	4	2,2	95,7
Política	3	1,6	97,3
Educativa	3	1,6	98,9
Económica	2	1,1	100,0
Total	185		100,0

Fuente: Elaborado por el autor.

En el período en cuestión, se observa que la producción legislativa de la Cámara de Diputados se concentra mayoritariamente en proyectos honoríficos. Más de la mitad de todos los proyectos aprobados en el período (57,8%) hacen referencia a homenajes, siendo nomenclaturas de puentes, carreteras, edificios públicos, etc. En segundo lugar vienen los proyectos regulatorios, que también presentan números significativos (31,4%). Juntos, estos suman casi el 90% de toda producción legislativa del período (89,2%). Las otras categorías dividen entre sí el 10,8% de los proyectos restantes.

La Tabla 3 presenta los proyectos en relación a sus efectos:

Tabla 3 - Efectos de las leyes de creadas por los diputados aprobados en el período de 2007 a 2010, en Cantidad y%

Efectos	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje acumulativo
Neutro	118	63,8	63,8
Benéfico	40	21,6	85,4
Mixto	25	13,5	98,9
Encarecidos	2	1,1	100,0
Total	185		100,0

Fuente: Elaborado por el autor

Más de la mitad de las leyes propuestas y aprobadas son neutras (63,8%), o sea, no tuvieron sus efectos percibidos directamente. A continuación, el 21,6% fueron beneficiosas, mientras que el 13,5% fueron mixtas y sólo el 1,1% registrado.

Es evidente la preferencia de los parlamentarios del período por la aprobación de proyectos si costos para la población o, al menos, que éstos no sean percibidos inmediatamente. Más aún, sugiere una actuación general neutra, con bajo impacto sobre la situación política, económica y social del país, lo que quedará más evidente cuando se relacionan los efectos con las temáticas.

Tabla 4 presenta el cruce de las categorías entre sí, permitiendo un panorama más

evidente de esa situación.

Tabla 4 - Leyes creadas por los diputados por su temática y efectos, en Cantidad y%, aprobadas entre 2007 y 2010

Temática		Efectos				Total
		Benéfico	Encarecidos	Mixto	Neutro	
Honorífica	Qtd	7	0	1	99	107
	% de la línea	6,5	0	0,9	92,5	100,0
Regulatoria	Qtd	20	2	22	14	58
	% de la línea	34,5	3,4	37,9	24,1	100,0
Cultural-científica-tecnológica	Qtd	2	0	0	2	4
	% de la línea	50,0	0	0	50,0	100,0
Ecológica	Qtd	4	0	0	0	4
	% de la línea	100,0	0	0	0	100,0
Salud	Qtd	2	0	0	2	4
	% de la línea	50,0	0	0	50,0	100,0
Educativa	Qtd	3	0	0	0	3
	% de la línea	100,0	0	0	0	100,0
Política	Qtd	1	0	1	1	3
	% de la línea	33,3	0	33,3	33,3	100,0
Económica	Qtd	1	0	1	0	2
	% de la línea	50,0	0	50,0	0	100,0
	Qtd	40	2	25	118	185
Total	% de la línea	21,6	1,1	13,5	63,8	100,0

Fuente: Elaborado por el autor.

Es claro el bajo impacto de las leyes de la Cámara de Diputados aprobadas en el período. Más de la mitad de las mismas presenta temática honorífica, entre ellas el 92,5% con efectos neutros - es decir, simples nombramientos públicos de carreteras, edificios y calles.

La categoría honorífica representa, como ya se ha visto, 107 de las 185 leyes. De estas, sólo 7 presentan efectos beneficiosos, que son los proyectos relacionados con campañas nacionales, como el PL nº 3176/2008, que instituye el día nacional de lucha contra la trombosis.

La Tabla 5 presenta el cruce de las leyes del período por alcance y efectos:

Tabla 5 -Leyes creadas por los diputados por alcance y efectos, en Cantidad y%, aprobadas entre 2007 y 2010

Cobertura		Efectos				Total
		Benéfico	Encarecidos	Mixto	Neutro	
Sectorial	Qtd	13	1	19	29	62
	% de la línea	21,0	1,6	30,6	46,8	100,0
Nacional	Qtd	26	1	6	21	54
	% de la línea	48,1	1,9	11,1	38,9	100,0
Individual	Qtd	0	0	0	39	39
	% de la línea	0	0	0	100,0	100,0
Local	Qtd	1	0	0	27	28
	% de la línea	3,6	0	0	96,4	100,0
Regional	Qtd	0	0	0	2	2
	% de la línea	0	0	0	100,0	100,0
Total	Qtd	40	2	25	118	185
	% de la línea	21,6	1,1	13,5	63,8	100,0

Fuente: Elaborado por el autor.

El gran destaque aquí es para las leyes enfocadas en un sector específico de la sociedad. La Cobertura sectorial, como se ha visto, es la que más figura entre los proyectos aprobados, representando el 33,5% de todos en el período. Sin embargo, de todos los proyectos de niveles de Cobertura sectorial, la mayor parte (alrededor del 47%) presenta un impacto neutro, mientras que el 30,6% tiene efecto Mixto, al lado del 21% beneficioso.

Aunque hay una alta tasa de neutralidad, salta a los ojos que más de la mitad de todos los proyectos tienen algún efecto (sea benéfico, Mixto o encarecidos). De hecho, la

actuación parlamentaria no se abstiene totalmente de actuar en la regulación de actividades económicas y sociales.

También se puede destacar la actuación nacional de los diputados. En cuanto a este nivel de Cobertura, se percibe un comportamiento diferente de los demás: la mayor parte presenta efectos benéficos (48,1%). Esto sugiere un patrón de actuación parlamentaria difuso, en el que se busca legislar de manera a llevar beneficios para un electorado que no está concentrado regionalmente, sino disperso.

Esto se acentúa cuando observamos los datos de alcance aisladamente, como consta en la Tabla 1. En un sistema electoral en que los diputados son elegidos por Estado, sería de suponer una actuación parlamentaria que este enfocada en sus bases electorales estatales. Sin embargo, hemos visto que sólo dos proyectos se centraron en estados, el 1,1% del total.

Aun así, los datos referentes a la Cobertura de los proyectos de ley pueden suponer una considerable actuación distributiva, o sea, clientelista, enfocada directamente en traer beneficios a su base electoral con costos divididos por toda la población, a partir del considerable número de proyectos de niveles individual y local.

Sin embargo, al ser contrastados con los efectos, se evidencia que a pesar de que los proyectos localmente e individualmente concentrados son expresivos en su casi totalidad (100% de los individuales y regionales y 96,4% de los locales), son proyectos neutrales, que no pretenden alterar el *status quo* de los individuos en los que inciden. En realidad, esos proyectos son aquellos que rinden homenaje a las personas colocando sus nombres en carreteras, puentes y calles.

En la Tabla 6 se puede observar la relación de la temática de los proyectos con su cobertura. Como se demostró anteriormente, los proyectos de temática honorífica son en gran parte de impacto nulo, siendo básicamente homenajes y conmemoraciones, lo que hace su cobertura indiferente. Por otro lado, lo que llama la atención es el comportamiento de la variable temática regulatoria. Que actúa principalmente sobre sectores sociales, como demuestra la Cobertura (53,4% de las leyes de temática regulatoria son sectoriales). Otra parte considerable de los proyectos (44,8%) busca regular actividades nacionales. Esto confirma un patrón de actuación sugerido anteriormente, en que es latente la preocupación de la Cámara de Diputados con la regulación de ciertas actividades, tanto a nivel sectorial ya nivel nacional.

Tabla 3 – Leyes de autoría de los diputados por temática y Cobertura, en Cantidad y %, aprobadas entre 2007 y 2010

Temática		Cobertura					
		Setorial	Nacional	Individual	Local	Regional	Total
Honorífica	Qtd	27	14	38	27	1	107
	% de la línea	25,2	13,1	35,5	25,2	0,9	100,0
Regulatória	Qtd	31	26	0	0	1	58
	% de la línea	53,4	44,8	0	0	1,7	100,0
Cultural- científica- Tecnológica	Qtd	2	1	1	0	0	4
	% de la línea	50,0	25,0	25,0	0	0	100,0
Ecológica	Qtd	1	3	0	0	0	4
	% de la línea	25,0	75,0	0	0	0	100,0
Salud	Qtd	0	4	0	0	0	4
	% de la línea	0	100,0	0	0	0	100,0
Educativa	Qtd	0	3	0	0	0	3
	% de la línea	0	100,0	0	0	0	100,0
Política	Qtd	0	3	0	0	0	3
	% de la línea	0	100,0	0	0	0	100,0
Económica	Qtd	1	0	0	1	0	2
	% de la línea	50,0	0	0	50,0	0	100,0

Fuente: Elaborado por el autor.

5. Análisis de los datos

La observación de los datos proporciona un panorama claro, pero al mismo tiempo complejo. Se observa que la Cámara de Diputados propone una legislación predominantemente de Cobertura amplia, pero con influencia neutra, o sea, de bajísimo impacto social, sin interés en alterar el *status quo* del país. Es decir, un régimen de actividades en el que los parlamentarios, al mismo tiempo que no proponen leyes de gran impacto en el direccionamiento social, económico y político nacional, también aparentemente no proponen políticas distributivas o clientelistas, con foco local. No obstante, si hay cierta morosidad, apatía o nulidad en la producción legislativa del Parlamento, hay también un interés particular en la regulación de ciertas actividades sociales. Es de señalar que una parte significativa de la producción es regulatoria, aunque sea parte secundaria en el importe general.

Amorim Neto y Santos (2003) observan un patrón de aprobación similar al que aquí se observó. A diferencia de lo que predice el modelo del secreto ineficiente, el cual los autores pretenden probar, los proyectos de ley del período por ellos estudiado (proyectos de diputados transformados en norma jurídica en el período de 1985 a 1999 y todos los proyectos propuestos en el año 1995 se caracterizan por ser de Cobertura nacional, benéficos y de contenido predominantemente social.

Para explicar este comportamiento, los autores argumentan que la concentración de instrumentos institucionales en favor del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo que lo hace controlar la producción legislativa, promueve un régimen de actividades en que ese Poder acaba por concentrarse en proyectos abstractos, que dictan los rumbos generales de las macropolíticas sociales y económicas del país. En ese escenario, a los parlamentarios cabe la regulación de actividades que tocan directamente el cotidiano de los ciudadanos, pero que son ignoradas por el Ejecutivo, haciendo que los parlamentarios se abstengan de las políticas que efectivamente alteran el *status quo*.

Se cree que el mismo argumento sirve para explicar el interés de los parlamentarios en las políticas regulatorias. Este tipo de política es la expresión de la actuación parlamentaria como corredería de las actividades tópicas que son desinteresadas para la legislación macropolítica propia del Poder Ejecutivo. Por otro lado, siendo impactantes sobre sectores importantes de la sociedad, atraen los intereses electorales de los congresistas. No es casualidad que la casi totalidad de ese tipo de política es benéfica o mixta y sólo una ínfima parte encarecida.

Pero lo que los datos también dejan claro es que, predominantemente, la producción parlamentaria está lejos de ser regionalmente concentrada y orientada hacia una actuación clientelista, como suponía los análisis de principios de los años 1990 sobre el Parlamento brasileño. Lo que se puede ver claramente es una producción legislativa de bajo impacto social: leyes predominantemente honoríficas, nacionales o sectorialmente orientadas y mayoritariamente neutrales. ¿Qué promovería este patrón?

Figueiredo y Limongi (1995) también resaltan las inmensas prerrogativas del Ejecutivo referente a la producción legislativa. A través de medios institucionales como las Medidas Provisionales, la posibilidad de solicitud de urgencia y principalmente por la formación de la coalición mayoritaria de gobierno, el Poder Ejecutivo acaba controlando el proceso legislativo.

Además de ser con holgura el ente que más aprueba leyes, según los autores, los proyectos del Ejecutivo son aquellos que presentan menor período de tramitación hasta

la aprobación en comparación con todos los demás proponentes legislativos, considerando tanto los proyectos con tramitación normal como aquellos en régimen de urgencia. Al sumado a ello, áreas importantes de la legislación pública, como la presupuestaria y la administrativa-económica (contratación de personal e institución de cargos), son prerrogativas exclusivas del Presidente de la República. Esto acaba por impedir a los parlamentarios de las más importantes áreas de la competencia legislativa y de su principal posibilidad de actuación clientelista, que es el direccionamiento directo de fondos para su base electoral.

Este régimen institucional vacía la asamblea en sus competencias, alienando a sus miembros de la posibilidad y del interés en promover una legislación eficiente, o sea, que tenga impacto social directo. Por otro lado, los lleva a buscar apoyo en un electorado difuso, disperso por Coberturas superiores o en sectores de la sociedad.

Ricci (2003), en su estudio sobre el contenido legislativo del período de 1991 a 2001, percibiendo que la actuación parlamentaria estaba orientada a proyectos nacionales, llega a la conclusión de que eso se daba pues el sistema electoral brasileño combina representación proporcional con una alta población y regiones de magnitud electoral elevada. Esto llevaría a los parlamentarios a buscar atender a grupos más generales, dispersos en niveles de cobertura superiores, de manera a conquistarlos, señalando sus posiciones políticas.

Se argumenta que este conjunto de características - el control de la agenda, formación de coaliciones, prerrogativa en asuntos se hacen necesario para confirmar esta tendencia que, al parecer, se agravará a largo plazo.

El Parlamento se muestra hoy, sobre la base de los datos, mucho más una arena de contrapoder y equilibrio que un actor propositivo y constructivo en el régimen democrático. Los diputados dan el contrapeso del régimen de poder al hacerse necesarios para la composición de la coalición mayoritaria, para que ello haga posible el control del Poder Ejecutivo sobre la agenda parlamentaria. Eso porque el partido ganador de las elecciones presidenciales necesita alcanzar bases de apoyo en el Congreso Nacional para mantener la gobernabilidad. Para ello, aboga de una agenda política unitaria y se dispone a incorporar los intereses de otros partidos expresivos en el Parlamento, montando así una agenda común que no representa el interés de un partido en sí, sino los intereses compilados y compactados de la base de apoyo.

Con eso, se puede percibir que de hecho el presidencialismo de coalición brasileño no se distancia tanto del parlamentarismo europeo cuando se considera la dominación del

Poder Ejecutivo sobre el Parlamento y la dependencia de su actuación hacia una mayoría cohesiva de apoyo en el Congreso Nacional.

6. Conclusiones

En líneas generales, fue posible observar que la Cámara de Diputados no presenta, considerando las leyes aprobadas en el período en cuestión, una producción significativa referente al compromiso con alguna transformación del proceso social y económico del país. De hecho, el patrón observado fue de leyes mayoritariamente nacionales y sectoriales, con efectos neutros y temáticas honoríficas, a diferencia de lo observado en otros análisis.

Estas características serían el resultado de un ordenamiento institucional que concentraría sobremanera la producción legislativa en manos del Poder Ejecutivo - garantizándole instrumentos institucionales especiales como edición de Medidas Provisionales y solicitud de urgencia; centralización de las actividades de la Cámara; el control del presupuesto, la creación y salarios de empleos públicos y la formación de una coalición partidista-, lo que permitiría que este Poder comande las macropolíticas económicas y sociales del país, debilitando paulatinamente la capacidad legislativa del Congreso Nacional, que acaba concentrándose principalmente en y en el caso de las provincias de calles y edificios públicos, además de leyes regulatorias y sectoriales, en segundo plano.

En cuanto a la cobertura de las leyes aprobadas en el período fueron predominantemente nacionales, por otro lado, se puede percibir que también hay una preocupación de los parlamentarios en cuanto a la regulación de algunas actividades económicas y sociales de sectores de la sociedad. Estos resultados pueden explicarse por un conjunto de factores que se refieren tanto al ordenamiento institucional citado del Parlamento como al sistema electoral ya la composición de la población brasileña.

Se ha visto que por el hecho de que el sistema electoral es proporcional y de magnitud distrital elevada, se promueve un comportamiento parlamentario que busca alcanzar un electorado difuso, disperso en los niveles de cobertura nacional y sectorial. Los diputados actúan en el sentido de marcar una posición con su electorado, más que llevar beneficios localmente concentrados. Con el régimen institucional garantizando el control de la agenda por el Poder Ejecutivo y éste se responsabilizó por leyes referentes a macropolíticas económicas y sociales, de influencia indirecta y menos explícita en la vida cotidiana, sobra a los parlamentarios la regularización de actividades de contacto directo

con los ciudadanos. Áreas que, por un lado, son desinteresadas para la producción macropolítica del Presidente de la República, por otro lado, se refieren a sectores sociales que son interesantes para las motivaciones electorales de los parlamentarios.

El Parlamento se muestra, en ese escenario, un ente pasivo que representa un papel mucho más contrabalanceante que propuesto en el ordenamiento democrático brasileño. Antes de proponer leyes que tengan efectos o temáticas significativas, parece que actúa de forma más elocuente en la formación de la coalición gubernamental y en la composición de la agenda del Poder Ejecutivo, exigiendo la formación de una agenda común para que el partido del Presidente de la República conquista parte mayoritaria Parlamento.

Es sugestivo que los primeros trabajos que analizaron las características de la producción legislativa no hayan observado un predominio de proyectos honoríficos y nulos de manera tan elocuente como se observó aquí. Esto parece indicar que los artificios que garantizan el control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo están causando de manera predominante ya largo plazo el vaciamiento de las propuestas legislativas propias de la Cámara de Diputados, lo que puede haber sido enmascarado debido a las graves crisis económicas y políticas por las que pasó el país en los primeros años del actual período democrático, período de enfoque de los estudios citados.

Para que se obtienen los estándares generales de resultado legislativo, teniendo en cuenta los actuales condicionantes institucionales del Congreso Nacional brasileño, se hacen necesarios trabajos históricos que busquen relativizar la evolución de la producción legislativa a lo largo de los años, con especial atención a los alineamientos partidarios ya la formación de la educación la coalición dominante, de manera de deducir cuáles son las influencias específicas de cada uno de esos entes -si existen - en la determinación de las características de la producción legislativa, sea en la Cámara o en el Congreso Nacional en sí, y cuáles sus consecuencias a largo plazo.

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.

AMORIM NETO, 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.

LIMONGI, F.; 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, p. 147–179, May 1976.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNO, 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.

RICCI, P. **De onde vem nossas leis?** Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. 2006. 198 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

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.

Artículo recibido el: 08/07/2016

Artículo aceptado para publicación el: 26/10/2016