



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

Paulo Magalhães Araújo¹

Resumen: Este artículo trata sobre la producción de indicaciones en la Cámara de Diputados entre 02/2019 y 08/2021. Las indicaciones son propuestas legislativas a través de las cuales los parlamentarios sugieren a otras instancias de poder (especialmente al Poder Ejecutivo y sus ministerios) la adopción de medidas dirigidas a los intereses de grupos sociales específicos o de la sociedad en general. Con base en las teorías del poder legislativo, se presume que los parlamentarios son sensibles a los temas que afectan a sus bases, por lo que hechos sociales relevantes, como la pandemia de covid-19, tienen implicaciones en el comportamiento parlamentario, reflejadas en la producción de indicaciones. También se presupone que los diputados de la oposición son menos propensos a emitir indicaciones, dada su baja expectativa de que sean atendidas por el gobierno. El estudio mostró que, en el período, los diputados se movilizaron intensamente presentando indicaciones -muchas de ellas enfocadas en la pandemia-, y también mostró que los diputados opositores fueron menos propensos que los demás a presentar indicaciones al poder ejecutivo -sin embargo, los datos muestran que las diferencias entre los diputados opositores y los demás solo se confirmaron en relación a las indicaciones en general, pero no en relación a las indicaciones sobre la pandemia.

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

1. Introducción

Para atender los intereses que creen representar, los diputados brasileños cuentan con una serie de instrumentos formales, previstos en la Constitución Federal y en el reglamento interno de la Cámara de Diputados. Entre estos instrumentos se destacan algunos como el derecho a proponer leyes ordinarias y complementarias, reformas constitucionales, requerimientos de información, resoluciones y decretos legislativos.

Ya se ha producido una literatura relevante en Brasil que aborda el uso que los diputados hacen de estos recursos, con miras a comprender la dinámica de la toma de decisiones en el ámbito parlamentario y sus conexiones con el comportamiento legislativo. Se observó que el comportamiento de los parlamentarios y la consecuente producción legislativa se ven afectados por las posibilidades legales de uso de los instrumentos legislativos. Se ha probado, por ejemplo, que el derecho a proponer leyes ordinarias, que carecen de sanción del Ejecutivo, conduce a conductas encaminadas a producir leyes de impacto difuso, es decir, leyes que afectan a la sociedad en general. Por otro lado, las resoluciones y decretos, no sujetos a vetos presidenciales, inducen al parroquialismo, alentando a los representantes a producir medidas de

¹ Master and PhD in Political Science from the Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Professor of Political Science at the Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Email: paulo.araujo@ufes.br. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2541-3640>.

impacto local o regional.

Hasta el momento, un instrumento legislativo interesante, las indicaciones, ha quedado fuera de la investigación a nivel federal, aunque existen estudios sobre su uso por parte de los parlamentarios estaduais y municipales. Las indicaciones son un instrumento legislativo de expresión de preferencias que explicita el esfuerzo de los parlamentarios por promover decisiones con impacto social, con el objetivo de fortalecer las conexiones con la sociedad en general o con sus bases electorales en particular. Por tratarse de simples *sugerencias* para que el Ejecutivo (u otras instancias de poder) tomen medidas acerca de las necesidades de la sociedad, las indicaciones pueden ser presentadas libremente por los parlamentarios, y no están sujetas a vetos por parte del Ejecutivo. Sin embargo, para que surtan efecto, es necesario que sean acogidas e implementadas por el gobierno, o por cualquier otra instancia a la que sean dirigidas. El hecho es que los estudios subnacionales han demostrado que, como resultado de la libertad de proponer indicaciones de cualquier naturaleza, los legisladores apuntan, ante todo, al servicio de su clientela y no a los intereses de la sociedad como un todo.

Por la lógica de la conexión electoral, se espera que la producción de indicaciones por parte de los diputados federales resulte en el mismo patrón observado en los niveles subnacionales, en su mayoría proposiciones parroquiales. Sin embargo, a falta de estudios específicos, nada se puede decir con certeza sobre el comportamiento de los parlamentarios de la Cámara. Este estudio pretende llenar esta laguna. Tal esfuerzo es especialmente relevante en el actual contexto de crisis sanitaria que, desde marzo de 2020, asola a Brasil y al mundo, generando un profundo impacto en la vida social, lo que se ha traducido en importantes problemas a ser enfrentados en las más diversas áreas - como la administración pública, la política, la economía, la cultura, el esparcimiento, el deporte, la educación y la salud.

El propósito de este artículo es mostrar cuál es, específicamente, el patrón observado en la Cámara de Diputados en cuanto a la producción de candidaturas en el gobierno de Jair Bolsonaro, en el período de febrero de 2019 a agosto de 2021. Se supone que una dinámica similar a la observada en los niveles subnacionales será constatada entre los diputados y diputadas federales, que de hecho hacen un uso abundante de las indicaciones y lo hacen apuntando, la mayoría de las veces, al parroquialismo. También se supone que hay variación entre parlamentarios en contra y a favor del gobierno en cuanto al estímulo para emitir tales propuestas.

En términos más sistemáticos, la primera hipótesis vista puede ser enunciada así: combinada la libertad de proponer con la ausencia de impedimentos formales, como el veto presidencial, los diputados federales movilizan intensamente las indicaciones buscando, sobre todo, promover beneficios para sus bases electorales, y esto es válido para indicaciones en general y también para las referidas a la pandemia. La segunda hipótesis postula que los diputados y diputadas de la oposición, sin muchas expectativas de ser atendidos por el

Ejecutivo, son menos estimulados a presentar indicaciones. Por la lógica inversa, los diputados de apoyo al gobierno tenderían más al uso de este instrumento legislativo. La razón por la que serán considerados los diputados opositores y no los gobernantes es que las coaliciones de gobierno estuvieron ausentes del gobierno de Jair Bolsonaro durante mucho tiempo en el período en cuestión, lo que dificulta la identificación de los partidos (y parlamentarios) que apoyan al gobierno.

El artículo está organizado en 4 partes, incluyendo esta introducción y las consideraciones finales. En la siguiente parte, se hará una breve contextualización del problema a la luz de una literatura sobre comportamiento parlamentario y producción legislativa. Luego, se presentarán y analizarán datos sobre la producción de indicaciones por la Cámara de Diputados en el período, considerando variables como el partido del proponente, su contenido (economía, salud, administración, infraestructura, vivienda, educación), la naturaleza del impacto esperado (distributivo o regulatorio) y el alcance del impacto esperado (personal, local, regional, sectorial y nacional). A lo largo de esta sección serán verificadas las hipótesis planteadas. Finalmente, son presentadas las consideraciones finales.

2. Comportamiento parlamentario y producción legislativa

Actualmente, existe una vasta literatura que busca interpretar la producción parlamentaria a la luz de los incentivos políticos formales e informales que afectan el comportamiento de los diputados y la producción legislativa. Estudios en el área muestran que, para la toma de decisiones, los legisladores -actores racionales- realizan constantes esfuerzos por cautivar a sus bases, con el fin de obtener ganancias electorales. Este es, por ejemplo, el argumento central de David Mayhew (1974), en un estudio seminal sobre el comportamiento de los congresistas en los Estados Unidos. En la obra, el autor afirma que los legisladores están intensamente interesados en los resultados electorales y por ello están siempre involucrados en tres tipos básicos de actividad, que son la propaganda (*advertising*), la toma de posición (*position taking*) y la reivindicación de crédito (*credit claiming*).

La propaganda implica la participación en eventos como conmemoraciones, ceremonias, discursos y entrevistas, actividades a través de las cuales los parlamentarios tratan de promover su propia imagen. La toma de posición consiste en la expresión de opiniones a través de votaciones y discursos con el objetivo de expresar la convergencia de la posición del parlamentario con la opinión de su electorado. La reivindicación de crédito, a su vez, implica la producción de políticas particularistas, de *pork barrel* y de *casework*², con miras a canalizar los beneficios hacia sus bases electorales. Mayhew (1974) argumenta que estas tres actividades

² *Pork barrel* se refiere a leyes de carácter clientelista, que promueven costos dispersos y beneficios concentrados; *casework* se refiere a un tipo de trabajo legislativo que implica el esfuerzo del legislador por mediar en las relaciones entre los electores y otros órganos políticos o burocráticos, con miras a satisfacer las demandas del electorado.

están siempre presentes en la agenda de los parlamentarios porque ellos son obsesionados por la reelección (*single-minded seekers of reelection*). Se puede estar en desacuerdo con la afirmación de Mayhew de que la reelección es el único objetivo de los representantes, pero es razonable estar de acuerdo con el argumento de Richard Fenno (1978), para quien ganar las elecciones es una condición indispensable, de la cual derivan todas las ventajas de un mandato. Pero lo que importa es que, para Mayhew o para Fenno, el interés por la elección debe ser considerado como una variable central en cualquier esfuerzo para interpretar el comportamiento de los representantes. Desde esta perspectiva, toda acción parlamentaria está más o menos relacionada con el intento de crear y mantener una conexión electoralmente prolífica con los electores.

Inspirados en esta perspectiva, numerosos estudios han sido realizados en Brasil para evaluar la pertinencia de la lógica de conexión electoral en la interpretación del comportamiento parlamentario. Incluso, existen algunos estudios en el campo de la antropología política que verifican los esfuerzos diarios que realizan los parlamentarios para fortalecer su conexión con los electores y así maximizar las posibilidades de reconocimiento electoral futuro (ver BEZERRA, 1999; KUSCHNIR, 2000; HEREDIA, 2002).

En los estudios sobre conexión electoral y comportamiento parlamentario, las instituciones políticas son variables centrales porque orientan las relaciones entre representantes y votantes. En el caso de EUA, estudiado por Mayhew y Fenno, el sistema es bipartidista y los distritos electorales son uninominales. Al estar centradas en los candidatos, las elecciones fomentan una relación personal entre los electores y el representante único de cada distrito. En este contexto institucional, los parlamentarios se conectan personalmente con los electores y buscan promocionarse a través de la propaganda, la toma de posición y la reivindicación de crédito. En términos de producción legislativa, el resultado son políticas particularistas del tipo *pork*.

El sistema brasileño es diferente al estadounidense, pero tiene efectos similares en términos de incentivos para el comportamiento parlamentario y la producción legislativa. En Brasil, hay multipartidismo, las elecciones son proporcionales con una lista abierta y la competencia electoral ocurre incluso entre correligionarios, que se esfuerzan por resaltar las cualidades que los diferencian de los demás competidores, incluidos sus colegas de partido. La lista abierta, al generalizar la competencia e inducir al voto en la persona, también estimula una conexión personalista entre parlamentarios y electores, lo que redundaría en clientelismo en la producción de leyes y otros tipos de decisiones legislativas (AMORIM NETO; SANTOS, 2002; NICOLAU, 2006). Según Amorim Neto y Santos (2002)

En cuanto a las motivaciones que subyacen al accionar de los congresistas, varios análisis sobre el tema convergen al diagnóstico de que, debido a los incentivos parroquiales que genera principalmente el sistema electoral de lista abierta de la Cámara de Diputados, los candidatos a escaños parlamentarios tendrían como mejor estrategia de campaña el cultivo del voto

personalizado en detrimento de estrategias que enfatizaran la sigla y el programa de los partidos. Por otra parte, la consecución efectiva de estrategias centradas en el voto personalizado llevaría a los candidatos a intentar captar una clientela electoral estrecha, de base geográfica o sectorial, dentro de sus respectivos estados. Finalmente, los parlamentarios así electos deberían, en sus actividades legislativas, impulsar leyes que canalicen beneficios a su clientela electoral a fin de maximizar sus posibilidades de reelección. (AMORIM NETO; SANTOS, 2002, p. 93).

El hecho es que en Brasil, como en los EUA, la dinámica electoral impacta el comportamiento parlamentario en la dirección del clientelismo. Pero en Brasil no sólo de *pork* viven los parlamentarios. De hecho, los estudios muestran que, si bien prefieren decisiones que generan costos difusos y beneficios concentrados, existen limitaciones institucionales que inhiben esta práctica. Las prerrogativas legislativas de los representantes no les permiten aprobar decisiones que impongan gastos al erario o que impacten en la administración pública (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Este tipo de medida es exclusiva del Poder Ejecutivo, que es el único que puede presentar proyectos de ley que impacten el presupuesto o la estructura de la administración federal. Con ello, queda en los parlamentarios aprobar leyes reglamentarias de impacto difuso, para enfrentar temas que, aunque socialmente relevantes, se encuentran fuera de los intereses directos del Ejecutivo. Con las amplias prerrogativas a su disposición, este poder trata cuestiones de mayor impacto y estructura, relacionadas con el plan de gobierno, dejando “vacíos” en la legislación, que son llenados por los parlamentarios a través de sus prerrogativas legislativas (AMORIM NETO; SANTOS, 2002; 2003).

También según Amorim Neto y Santos (2002), es este fenómeno el que se observa al considerar la producción de *leyes ordinarias* por los diputados y senadores federales. En este campo de la producción legislativa, los datos sugieren que los parlamentarios sí enfrentan obstáculos políticos e institucionales para canalizar sus inclinaciones clientelistas. De las leyes aprobadas por el Congreso entre 1985 y 1999, el 68,2% tuvo impacto nacional; y solo el 8% tuvo un impacto restringido o local. Cabe mencionar que esto es sólo *un* ejemplo de estudios que revelan el impacto nacional de las leyes ordinarias producidas por el Congreso. Autores como Lemos (2001), Ricci (2003; 2008) y Araújo (2008; 2010) analizan la producción legislativa a nivel federal y llegan a las mismas conclusiones: a través de las leyes ordinarias, los parlamentarios brasileños atienden los intereses más generales de la sociedad y no los intereses de localidades.

Amorim Neto y Santos (2002) muestran que los intereses parroquiales de los parlamentarios no se expresan a través de la legislación ordinaria, sino en otro tipo de propuestas. En el citado estudio también se analiza la producción de resoluciones y decretos legislativos, y se comprueba que los parlamentarios aprovechan las posibilidades institucionales de estos instrumentos para promover el provincianismo. Según los autores, el 55,1% de los decretos legislativos aprobados por diputados federales entre 1985 y 1999 resultaron en medidas

de impacto concentrado, mientras que el 49,5% de las resoluciones aprobadas por el Senado en el mismo período también generaron impactos locales. Estos porcentajes son muy superiores a los relacionados con las medidas de impacto difuso aprobadas en el período: el 16,5% de las resoluciones del Senado y el 29,5% de los decretos legislativos aprobados por la Cámara de Diputados fueron con vistas a abarcar los intereses más amplios de la sociedad nacional. Por lo tanto, a diferencia de lo que sucede con la proposición de leyes, al proponer resoluciones y decretos legislativos, los parlamentarios son más parroquiales que universalistas.

La explicación de esta variación entre el patrón de las leyes ordinarias y el de las resoluciones y decretos producidos por los congresistas es que las resoluciones y decretos son proposiciones permitidas a los legisladores y no están sujetas a vetos por parte del Ejecutivo. Al poder tomar decisiones con mayor libertad en la arena infralegal, los parlamentarios expresan sus preferencias a través de los dispositivos legislativos disponibles, proponiendo medidas encaminadas al beneficio exclusivo de sus bases. Esto indica que el argumento de la conexión electoral es realmente válido para evaluar el comportamiento de los legisladores brasileños: si la aprobación de decretos legislativos y resoluciones no es *“sujeta a los efectos nacionalizadores de la iniciativa y de los vetos presidenciales, la producción legislativa bajo estas normas adquiere el carácter parroquial esperado* (AMORIM NETO; SANTOS, 2002, pág. 134)

Hay otro tipo de propuesta legislativa que aún no ha sido estudiada y que es propicia para que los diputados se expresen en defensa de los intereses de sus bases: la indicación. Según el Art. 113, inciso I del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, *“Indicación es la proposición mediante la cual el diputado [...] sugiere a otro Poder la adopción de una medida, la realización de un acto administrativo o de gestión, o la presentación de un proyecto sobre materia de su exclusiva iniciativa”*.

Antes de 1991, las indicaciones eran proposiciones a través de las cuales los diputados federales sugerían *“la manifestación de una o más Comisiones sobre un tema determinado, con el fin de elaborar un proyecto sobre un asunto de iniciativa de la Cámara”*. En esos tiempos, las indicaciones eran muy poco movilizadas, porque electoralmente eran poco atractivas. En 1990 sólo se presentaron dos indicaciones. En 1991, con la nueva redacción del reglamento, este número aumentó a 33 y saltó a 3143 en 1992. Esto sugiere que las indicaciones fueron diseñadas para ampliar las posibilidades de los representantes de actuar políticamente a favor de sus bases. Tanto es así que, desde entonces, con la innovación reglamentaria, las indicaciones comenzaron a ser intensamente movilizadas por los diputados y diputadas.

La importancia estratégica de las indicaciones es confirmada por la decisión del Senado Federal de “imitar” a la Cámara y revisar el reglamento interno en 2019, para hacer de las indicaciones un instrumento de presentación de demandas a órganos extraparlamentarios. Según la nueva redacción del Art. 224 del reglamento del Senado, la *‘indicación es la proposición mediante la cual el Senador o la comisión: [...] sugiere a otro Poder la adopción de una*

medida, la realización de un acto administrativo o de gestión o la presentación de un proyecto sobre materia de su exclusiva iniciativa". Con esto, el Senado pasó a ser igual a la Cámara, y los senadores comenzaron a movilizar más indicaciones para atender los intereses de sus bases.³

Vale la pena enfatizar que la razón por la cual las indicaciones son altamente movilizadas tiene que ver con el hecho de que son propuestas prácticamente sin costos y útiles como instrumento para la vocalización de intereses. Las indicaciones no requieren votación, se leen en el pleno, se publican y se envían al órgano correspondiente –que puede ser el Poder Ejecutivo, sus ministerios, secretarías de gobierno, empresas estatales, entes de control, gobiernos estatales, bancos públicos e incluso universidades.

Si, por un lado, las indicaciones pueden presentarse libremente, por otro lado, no tienen ningún efecto legal y no modifican el *status quo*, salvo que sean atendidas por el órgano requerido. En la práctica, la indicación consiste en una sugerencia⁴ de parlamentarios, individualmente o en grupos, remitida a otras instancias de poder –especialmente al Ejecutivo y sus ministerios-, solicitándoles que adopten medidas o apliquen recursos con miras a atender necesidades sociales de todo tipo.

Por estas características, las indicaciones se vuelven atractivas como instrumentos de intermediación de intereses (D'ÁVILA FILHO, 2005; D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014). A través de indicaciones, los legisladores informan a los organismos públicos, especialmente a los ministerios, sobre las necesidades y demandas de la sociedad en general o de grupos sociales específicos. Una vez presentada la demanda, corresponde la articulación y presión sobre el poder público para viabilizar la atención.

Es importante tener en cuenta que el trabajo de los parlamentarios no se limita al parlamento. El esfuerzo de diputados y senadores por ejercer la representación política implica visitar con frecuencia las instancias de gobierno, especialmente los ministerios, para monitorear el avance de sus demandas y presionar por su cumplimiento (BEZERRA, 1999). El estudio de Bezerra muestra que los congresistas de hecho aplican mucha energía “en nombre de las bases”, para mantener vínculos estrechos con su electorado. Es lógico suponer que este comportamiento también ocurre en relación con las indicaciones. Al enviar una indicación a un determinado organismo de gobierno, el parlamentario debe movilizarse, directamente o a través de su asesor, para asegurarse de que se tenga en cuenta el interés allí expresado. Las nominaciones prueban así ser un instrumento útil para señalar preferencias al ejecutivo, al mismo tiempo que permiten que el parlamentario rinda cuentas a los electores por la acción tomada. Después de presentada

³ Antes de la reforma del reglamento, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, las nominaciones correspondían a “la sugerencia de un Senador o comisión de que el asunto en cuestión sea objeto de providencia o estudio por parte del órgano competente de la Cámara, con el fin de su aclaración o formulación de propuesta legislativa”. Con este cambio, el uso de indicaciones creció significativamente, de cero en 2018 a 86 en 2020.

⁴ En casi todos los casos, el texto de las indicaciones comienza con la siguiente expresión: “sugiere al ministerio...”.

la indicación, el siguiente paso, como se indicó anteriormente, debe ser la movilización ante la instancia a la que se dirigió la indicación, con el objetivo de su atención, y la posterior reivindicación de crédito, como lo prevé Mayhew (1974).

En resumen, se puede decir que, a lo largo de sus mandatos, los parlamentarios federales brasileños se esfuerzan por mantener la conexión con sus bases y, por ello, están interesados en leyes que distribuyen beneficios exclusivos a grupos o lugares de los que pretenden obtener votos. Debido a los obstáculos político-institucionales que impiden la proposición de leyes de su elección, los parlamentarios movilizan otros recursos formales que les permitan expresar sus preferencias y, así, atender a las demandas de su electorado. Uno de esos recursos es la indicación – ya estudiada en los planes municipales (D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2014) y estadual (SIMÕES, 2018), pero no a nivel federal. En el siguiente tema, se presentan y analizan datos sobre la producción de indicaciones de diputados, y será posible comprender mejor cómo y para qué son movilizadas.

3. La pandemia de covid-19 y las indicaciones en la Cámara de Diputados

No es necesario discutir el impacto de la pandemia en la sociedad brasileña y mundial. La propagación mundial de la covid-19, y las medidas adoptadas para enfrentarla, han afectado profundamente las relaciones sociales, teniendo consecuencias en la economía, la política, la educación, el esparcimiento, la cultura, la salud e incluso las relaciones internacionales. Considerando que uno de los roles de los diputados es responder a los problemas sociales a través de decisiones legislativas, es razonable suponer que la pandemia también afectó el comportamiento parlamentario y la producción jurídica, por lo que una parte importante de lo producido debió apuntar a la solución de los problemas producidos por la crisis sanitaria mundial.

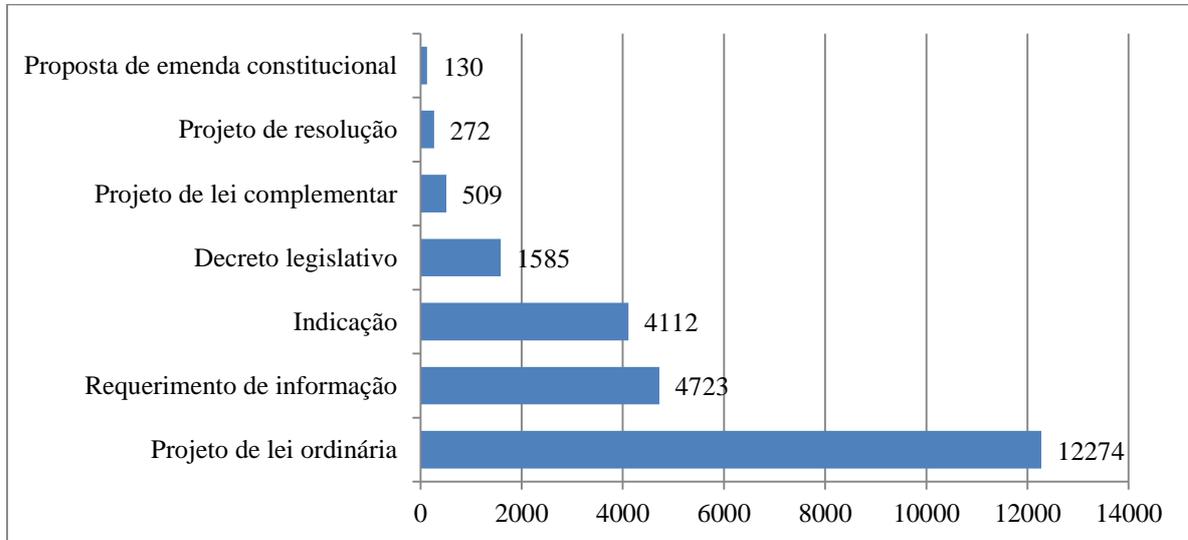
Eso es un hecho. Para tener una idea, según datos reportados por Correio Brasiliense, desde el 20 de marzo de 2020 -cuando la crisis sanitaria fue reconocida como pandemia- hasta el 20 de mayo del mismo año, se presentaron 2,348 propuestas con el objetivo de mitigar los impactos de la crisis en el ámbito social y económico, que implicaron pérdida de ingresos de las entidades federativas, de ingresos de los trabajadores, cierre de empresas y pérdida de empleos.⁵ Esta producción involucra proyectos de ley ordinaria y complementaria, decretos legislativos, reformas constitucionales y medidas provisionales. El artículo no hace referencia a la producción de indicaciones en el período, a pesar de que éstas también pueden expresar la preocupación de diputados y senadores con la crisis y sus efectos en la vida de los brasileños.

Para entender el uso que los diputados hacen de las indicaciones, este artículo aborda la producción de un período mayor, que va desde febrero de 2019 hasta agosto de 2021, en la 56°

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

legislatura. El año 2019, previo a la crisis sanitaria, se incluyó en el estudio para permitir captar el impacto del decreto de la pandemia en la producción legislativa de los diputados federales. A partir de la presentación de los datos, el gráfico 1 presenta el conjunto de la producción en el período, y permite consideraciones iniciales sobre la cuestión.

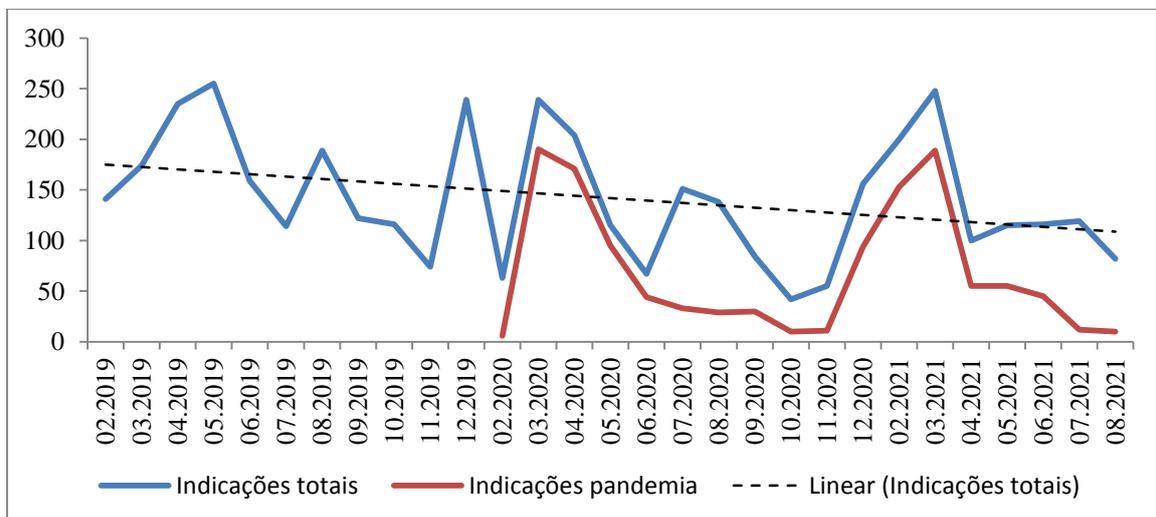
Gráfico 1 – Propuestas presentadas en la Cámara de enero de 2019 a agosto de 2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

En el período se presentaron un total de 23.605 propuestas, siendo las indicaciones el tercer tipo más movilizadas por los diputados (17,4% de la producción total). El gran volumen de asuntos discutidos en el intervalo en foco muestra el compromiso de los diputados para producir decisiones. Queda por ver, en el caso de las indicaciones, cuánto de estas decisiones pueden estar asociadas a la pandemia de covid-19 que asoló al mundo. El gráfico 2 proporciona informaciones al respecto.

Gráfico 1 – Propuestas presentadas en la Cámara de enero de 2019 a agosto de 2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

La línea punteada en el gráfico muestra una tendencia a la baja en la producción de indicaciones en el período, muy probablemente como resultado de las dificultades para la producción legislativa, debido a la suspensión de las actividades presenciales en la Cámara. En el contexto de la pandemia, la producción legislativa tuvo que ser coordinada a distancia, lo que, como se puede apreciar, afectó el ritmo de trabajo parlamentario. Se puede ver, sin embargo, a partir de los datos en su conjunto, que la crisis sanitaria no impidió totalmente la posibilidad de que los diputados produzcan decisiones. De hecho, la pandemia fue la causa de la mayor parte de la producción en tiempos de crisis: el 54% de las indicaciones emitidas durante la pandemia apuntaron a enfrentarla.

Otra observación que permite el gráfico es la agilidad con la que los parlamentarios reaccionaron ante la aparición del SARS-CoV-2. En febrero, por lo tanto, antes de que la crisis fuera reconocida como una pandemia, los miembros de la Cámara comenzaron a movilizarse para enfrentar el problema. El 12/02/2020, el diputado Mauro Heninger (PDT/MG) sugirió al *“Ministerio de Infraestructura, en el ámbito de la Agencia Nacional de Aviación Civil - ANAC, medidas para determinar que las aerolíneas comerciales proporcionen barbijos quirúrgicos a los pasajeros, cuando así lo soliciten”*. El 17/02/2020, el diputado Capitão Aberto (Republicanos/AM) sugirió al Ministerio de Economía, *“la ampliación de las acciones de limpieza y desinfección en espacios públicos durante la Emergencia Sanitaria Pública de Interés Nacional provocada por la Covid-19, mediante la capacitación y eventual incorporación de profesionales a través de contratos temporarios de trabajo”*. También el 17/02/2020 el mismo diputado sugirió *“la creación de un grupo de trabajo y discusión, involucrando al sector público y privado, con el objetivo de estudiar los efectos de la epidemia de Coronavirus en la producción industrial y presentar propuestas factibles sobre posibles desabastecimientos de insumos en el ámbito de la Zona Franca de Manaus”*. Estas son algunas de las manifestaciones frente a la pandemia, que se han vuelto frecuentes desde entonces, como lo muestra la línea roja en el gráfico: desde marzo, una parte sustancial de las medidas estuvieron dirigidas a enfrentar el problema sanitario. En el gráfico se puede ver un pico en marzo, seguido de un descenso de junio a noviembre de 2020, con un nuevo pico en marzo de 2021, seguido de un nuevo descenso hasta agosto de 2021, cuando finaliza la recolección de los datos aquí analizados. Las líneas del gráfico ya permiten observar que la variación en la proposición de indicaciones sobre la pandemia tendió a seguir la variación en la producción general de indicaciones. El caso es que la pandemia de covid-19 ocupó la agenda parlamentaria, convirtiéndose en la causa de una parte importante de las indicaciones aprobadas en el período.

La Tabla 1 presenta la distribución por entidad federativa y muestra que parlamentarios de todas las entidades federativas presentaron indicaciones, lo que demuestra que su utilidad es ampliamente reconocida en la Cámara de Diputados. Sin embargo, ya sea por el número absoluto o por el promedio, se nota que los estados difieren mucho entre sí, lo que indica un alto

grado de heterogeneidad. El promedio más alto es el de Acre (56,4), donde sólo 7 parlamentarios presentaron 395 indicaciones. El más bajo es el de Goiás, con un promedio de 7,7 indicaciones por parlamentario.

Tabla 1 – Indicaciones por estado federativo

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

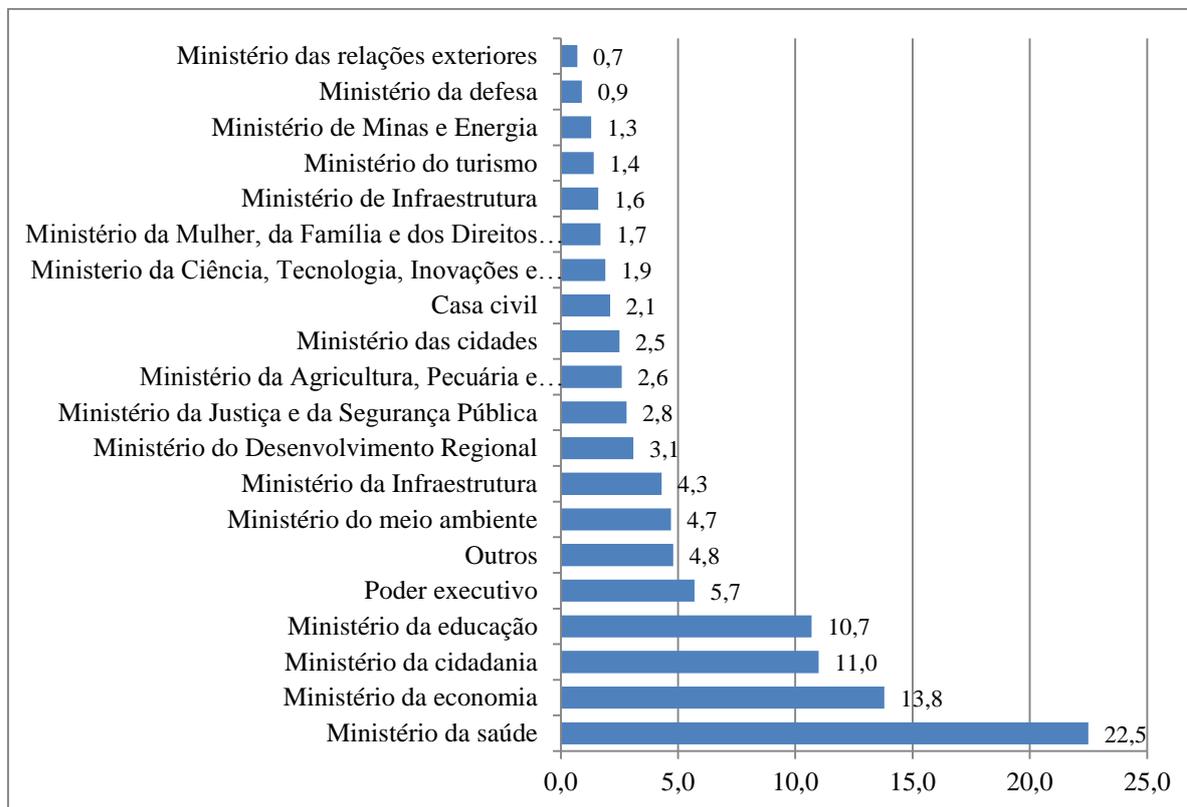
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

No existe una base institucional para interpretar esta variación, ya que las reglas electorales y, en teoría, los incentivos para la producción legislativa son los mismos para diputadas y diputadas de todos los estados. La variación, al parecer, tampoco puede ser atribuida al número de parlamentarios por estado (y sus efectos en las disputas electorales), ni a la densidad poblacional o a la extensión territorial. La explicación debe estar en la forma en que los parlamentarios evalúan el instrumento legislativo y cómo deciden movilizarlo para conectarse con sus representados. Sin embargo, los métodos para probar esta suposición van más allá de los límites de esta investigación.

El gráfico 3 revela el destino de las indicaciones. Si bien pueden ser enviadas a las más

diversas instancias del poder público –como se mencionó antes–, el blanco predilecto de los diputados son los ministerios. Véase que la categoría "otros" representa solo el 4,8% de la producción total en el período en cuestión.

Gráfico 3 – Destino de las indicaciones (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

Es interesante notar que los cuatro ministerios más apuntados fueron Educación, Ciudadanía, Economía y Salud. Esto tiene que ver, probablemente, con el hecho de que estos ministerios trabajan en áreas políticas estratégicas, no solo porque son centrales para el gobierno, sino porque permiten a los parlamentarios proponer medidas que se encuentran entre las más demandadas por el electorado: como la instalación de escuelas y universidades (Educación), la construcción de viviendas populares (Ciudadanía), la transferencia de recursos a estados y municipios (Economía), la construcción de hospitales y la distribución de medicamentos (Salud).

Ahora es importante saber cómo se distribuyen las indicaciones por partidos. La Tabla 2 presenta estos datos. Vale la pena señalar que la tabla contiene solo las indicaciones presentadas por parlamentarios individuales; quedan excluidas las presentadas por comisiones o por más de un diputado conjuntamente. Pero esto no afecta el análisis, dado que casi la totalidad de las 4112 indicaciones (95,6%) es presentada por diputados individualmente. Las comisiones contribuyeron con sólo 120 indicaciones (2,9%) y los diputados en conjunto aportaron sólo 61 (1,5%).

Tabla 2 – Indicaciones por partido

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

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

En total, parlamentarios de 24 partidos contribuyeron individualmente a la cantidad de indicaciones presentadas. Es expresiva la cantidad de partidos que actuaron frente a la crisis sanitaria y sus efectos. Solo uno quedó fuera, lo que demuestra que la pandemia fue motivo de articulación para una gran cantidad de partidos y de parlamentarios. Considerando el total de indicaciones en general, los partidos que se destacan son el PROS, el PTB y el PSL, con 10,4%, 12,8% y 13,7%, respectivamente. Considerando solo las indicaciones relacionadas con la pandemia, el PTB resultó ser el partido más activo (22,6% de las indicaciones), seguido de lejos por Republicanos (9,8%) y el PSL (8,9%).

Pero la comparación así realizada no es adecuada, dado que el número de diputados por partido difiere, lo que afecta la capacidad de cada partido para presentar indicaciones. La Tabla 2 presenta el número de diputados de cada partido y el promedio de indicaciones por diputado. La configuración cambia. Los datos muestran que, si bien la disposición a presentar

indicaciones es generalizada, los diputados y diputadas difieren mucho en cuanto a la participación en este tipo de producción legislativa.

Antes de comentar los datos de la tabla 3, vale la pena mencionar que aquí también hay una gran variación entre los parlamentarios con respecto al uso de las indicaciones. De los 584 titulares y suplentes que actuaron en la 56° legislatura, sólo 347 presentaron al menos una indicación en el período, es decir, 237 diputados no hicieron uso del instrumento legislativo.⁶ E incluso entre los proponentes hay una marcada heterogeneidad, que va de 01 a 366. El promedio por parlamentario es de 10,9 y la mediana es 3, lo que indica que la mayoría de los diputados presentaron tres indicaciones o menos. El 10% más productivo propuso 19 o más indicaciones en el período. En términos absolutos, los 10 principales solicitantes fueron responsables de 1722 indicaciones, o el 41,9% del total. Así, entre los diputados y diputadas, algunos pueden ser denominados “súper proponentes”, mientras que la gran mayoría es más comedida en el uso del recurso.

Tabla 3 – Promedio de indicaciones por parlamentario, por partido.

Partidos	Todas las indicaciones		Indicaciones pandemia	
	No. de parlamentarios por partido	Promedio por parlamentario	No. de parlamentarios por partido	Promedio por parlamentario
AVANTE	3	4,3	1	4,0
CIUDADANIA	8	11,1	7	5,1
DEM	15	7,6	8	5,3
MDB	21	11,2	12	2,5
NOVO	6	2,8	1	1,0
PATRIOTA	5	3,0	3	1,3
PCdoB	4	59,0	3	9,7
PDT	17	11,8	11	6,4
PHS	1	7,0	-	-
PL	23	4,2	16	1,7
PODEMOS	12	8,3	8	6,8
PP	23	5,9	15	3,4
PROS	5	82,0	2	4,5
PSB	24	7,8	16	5,2
PSC	6	3,2	3	2,7
PSD	26	4,8	17	2,7
PSDB	22	8,0	15	3,1
PSL	41	13,1	24	4,3
PSOL	5	1,6	4	1,3
PT	33	7,3	26	3,9
PTB	9	56,6	7	37,4
PV	4	15,5	3	9,3
REPUBLICANOS	25	14,4	12	9,5
SOLIDARIEDADE	9	4,1	4	1,8
Total	347	11,3	192	6,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

⁶ Esta abnegación no puede explicarse por la filiación ideológica ni por la relación de los partidos con el gobierno. El análisis estadístico mostró que, considerando “ideología” y “relación con el gobierno”, no hay diferencia significativa entre quienes presentaron y quienes no presentaron indicaciones. Resta saber si hay una explicación para las variaciones en el interior del grupo de los que presentaron una indicación.

Volviendo a la tabla, se nota que, en relación a la producción total de indicaciones, los representantes del PT, PCdoB y PROS son los más activos, con promedio de 56,6, 59 y 82 indicaciones por parlamentario, respectivamente. En cuanto a las indicaciones relacionadas con la pandemia, los diputados del PTB fueron los más aplicados, con un promedio de 37,4 indicaciones por parlamentario, seguidos de lejos por los diputados del PCdoB, cuyo promedio fue de 9,7. Las razones por las que los partidos y sus parlamentarios difieren tanto entre sí en términos de volumen de producción no están claras. Sin embargo, como anunciado (en la introducción) por la segunda hipótesis, se cree que, entre los proponentes, la filiación ideológica y la relación con el gobierno arrojan alguna luz sobre el fenómeno. Esto será evaluado más adelante.

Un aspecto importante del análisis de la producción legislativa es el contenido de las proposiciones presentadas, ya que permiten identificar los temas que movilizan a los diputados y diputadas. La Tabla 4 presenta la distribución de la producción en el período, así categorizada, mostrando que los diputados federales, a través de las indicaciones, apuntaron a enfrentar problemas en las más diversas áreas de política pública. Los datos del cuadro también muestran que los impactos de la pandemia afectaron la producción legislativa en todos los ámbitos de la política pública, apoyando la idea de que la pandemia tuvo profundos impactos en diversas áreas de la vida de la sociedad.

Tabla 4 – Indicaciones por asunto

	Todas las indicaciones		Indicaciones pandemia	
	n	%	n	%
Administración	754	18,3	185	14,9
Agricultura	121	2,9	14	1,1
Economía	330	8	154	12,4
Educación, cultura y deporte	438	10,7	52	4,2
Infraestructura	210	5,1	2	0,2
Medio Ambiente	65	1,6	2	0,2
Vivienda	133	3,2	4	0,3
Política y relaciones internacionales	27	0,7	7	0,6
Salud	939	22,8	377	30,4
Social	816	19,8	403	32,5
Telecomunicación	64	1,6	4	0,3
Tránsito y transporte	215	5,2	36	2,9
Total	4112	100,0	1240	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

Administración, economía, salud y el área social fueron los temas más citados en el contexto de la pandemia. Vale la pena enumerar algunos ejemplos, para tener una mejor idea de la reacción de los parlamentarios a la pandemia. En el área de la administración, que involucra

temas como la reformulación de la administración pública o la contratación de empleados públicos, el diputado José Ricardo (PT/AM) sugirió “*al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, crear un Programa Nacional para la contratación de médicos extranjeros que ya han trabajado en el Programa Mais Médicos, para fortalecer el sistema de salud pública del país en este período de Pandemia de Covid-19*”. En el área de la economía, refiriéndose a las medidas destinadas a mitigar los efectos económicos perversos de la pandemia, el diputado Bacelar (Podemos/BA) sugirió “*la creación de una línea de crédito especial en el ámbito de los bancos oficiales para estimular la actividad económica y preservar empleos*”. En el área de la salud, donde se concentraron las indicaciones destinadas a combatir el coronavirus, el diputado Leo Morais (Podemos/RO) sugirió “*testeos masivos del nuevo coronavirus (COVID-19) en el país*”. En el área social, refiriéndose a las propuestas que apuntan a enfrentar los efectos de la crisis en el día a día de los individuos, la diputada Perpétua Almeida (PP/AC) sugirió a la “*Ministra de la Mujer, Familia y Derechos Humanos la implementación de medidas y Plan de Acción para Prevenir y Combatir la Violencia contra la Mujer en el período de aislamiento social*”. Las indicaciones resultan así un instrumento legislativo muy útil y versátil para señalar las más diversas demandas a los órganos del Poder Ejecutivo –de la sociedad en su conjunto o de grupos específicos.

Téngase en cuenta que los ejemplos anteriores no proponen beneficios localizados, como se esperaba según la teoría de la conexión electoral presentada anteriormente. Sin embargo, no representan la totalidad de la producción. La Tabla 5 muestra que, en relación con la amplitud de impacto esperada de las indicaciones, los diputados se dirigen no solo a la sociedad en general, sino también a segmentos sociales territorializados y no territorializados.

Tabla 5 – el alcance de los impactos esperados de las indicaciones

	Todas las indicaciones		Indicaciones pandemia	
	n	%	n	%
Personal	31	0,8	1	0,1
Local	1580	38,4	275	22,2
Regional	419	10,2	98	7,9
Sectorial	1389	33,8	592	47,7
Nacional	693	16,9	274	22,1
Total	4112	100	1240	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

Considerando el total de indicaciones, las dirigidas a impacto local representan el mayor porcentaje de la tabla (38,4%). Un ejemplo de este tipo es la sugerencia de Heitor Freire (PSL/CE), quien solicita al ministro de salud “*que se adopten medidas para la asignación de recursos con el objetivo de destinar un autoclave hospitalario de 150 litros al municipio de Bela Cruz/CE*”. Las medidas de impacto regional, que casi siempre se enfocan también en las

bases de los parlamentarios, concentran el 10,2% de las indicaciones del período. Un ejemplo de una indicación de impacto regional fue presentado por la diputada Aline Gurgel (Republicanos/AP), quien sugirió “*a la Secretaría Especial de Salud Indígena, del Ministerio de Salud, acciones relacionadas con la atención básica de salud indígena en el Estado de Amapá*”. Sumando las medidas de impacto local con las de impacto regional, el porcentaje de propuestas dirigidas a territorios asciende al 48,6%, mostrando una notable preferencia de los diputados por medidas de esta naturaleza.

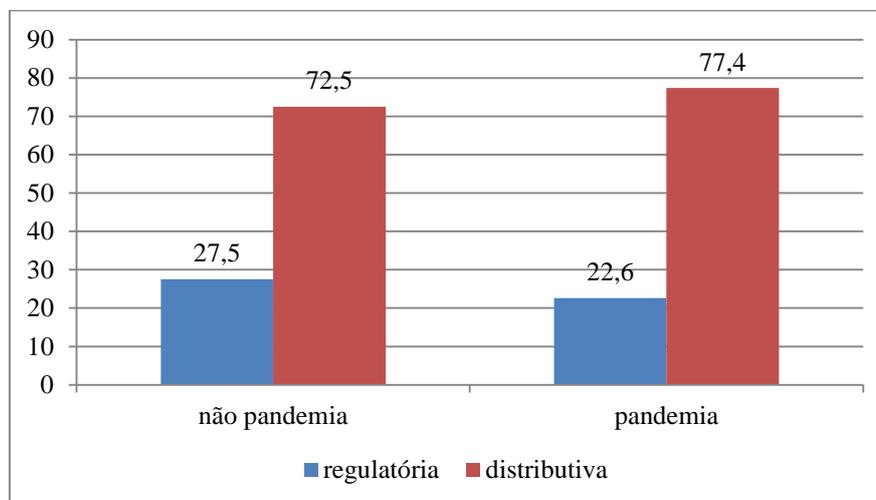
Pero el patrón cambia con respecto a las proposiciones centradas específicamente en la pandemia, en una dirección diferente a la hipótesis planteada. Entre estos, el porcentaje más alto es el de las indicaciones destinadas a distribuir recursos a sectores específicos de la sociedad, como empleados públicos y profesionales de las más diversas áreas (47,7%). Este alto porcentaje se debe, en parte, a la gran cantidad de propuestas que sugieren protección vacunal para segmentos específicos de la sociedad, como la propuesta del diputado Dagoberto Nogueira (PDT/MS) que sugiere al “*Ministro de Economía que incluya la categoría de artesanos en las medidas de ayuda económica anunciadas por los reflejos del Covid-19*”.

Las medidas de impacto local y regional dirigidas a la pandemia suman un 30,1%. Un ejemplo de propuesta que apunta al impacto local es la indicación del diputado Weliton Prado (PROS/MG), quien sugirió “*al Ministerio de Salud las medidas necesarias para la liberación de equipos y recursos financieros para la instalación en Uberlândia, en el Triângulo Mineiro, de camas para instalación rápida de UTI en el combate a la pandemia de coronavirus*”. Un ejemplo de medida de impacto regional es la sugerencia del diputado Dr. Jaziel (PL/EC) quien propuso “*al Ministro de Salud para colocar urgentemente al Estado de Acre como una prioridad en el Programa Nacional de Inmunización con cobertura de vacunación masiva contra Covid-19*”. El caso es que las indicaciones locales y regionales relacionadas con la pandemia suman un porcentaje menor que las sectoriales, pero bastante expresivo, lo que demuestra que a pesar de la crisis (y por ella) los parlamentarios se esforzaron por representar a sus distritos ante el Poder Ejecutivo y sus órganos.

El gráfico 4 muestra la distribución de las indicaciones según la naturaleza de su impacto esperado, ya sea regulatorio o distributivo. Fueron consideradas regulatorias las propuestas dirigidas a regular las actividades sociales de los grupos o de la sociedad en general. Un ejemplo de este caso es la indicación presentada por el diputado Alex Manente (Cidadania/SP), quien sugirió al “*Ministerio de Relaciones Exteriores adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de libre tránsito de ciudadanos y autoridades brasileñas y venezolanas que se vean impedidas de llevar o buscar ayuda humanitaria a ciudadanos venezolanos*”. Las medidas distributivas fueron aquellas encaminadas a distribuir recursos públicos en beneficio de la sociedad en general o de parte de ella. Un ejemplo de medida distributiva (con impacto concentrado, en este caso) es la indicación presentada por el

diputado Agnaldo Ribeiro (PP/PA), quien sugirió al Ministro de Infraestructura, “*priorizar la construcción del transporte subterráneo en la ciudad de João Pessoa y su región metropolitana, del Estado de Paraíba*”. Se nota en el gráfico que, ya sea en la pandemia o en las demás indicaciones⁷, los diputados prefieren el tipo distributivo.

Gráfico 4 – Indicaciones por naturaleza del impacto (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

En ambos casos, más del 70% son de carácter distributivo. La distribución de casos parece equilibrada, pero la prueba de qui-cuadrado muestra que existe una diferencia estadísticamente significativa entre los dos conjuntos (X^2 : 10,918, sig. ,001): se constata así una mayor propensión a presentar medidas distributivas en el contexto de la crisis sanitaria. Esto significa que la pandemia incrementó el compromiso de los diputados de actuar a favor de sus bases, a través de la distribución de beneficios públicos. Para comprender mejor este fenómeno, es importante analizar la producción cruzando la naturaleza de las indicaciones con el alcance de sus impactos esperados. El resultado se muestra en la tabla 6.

Tabla 6 – Indicaciones por naturaleza y alcance del impacto esperado

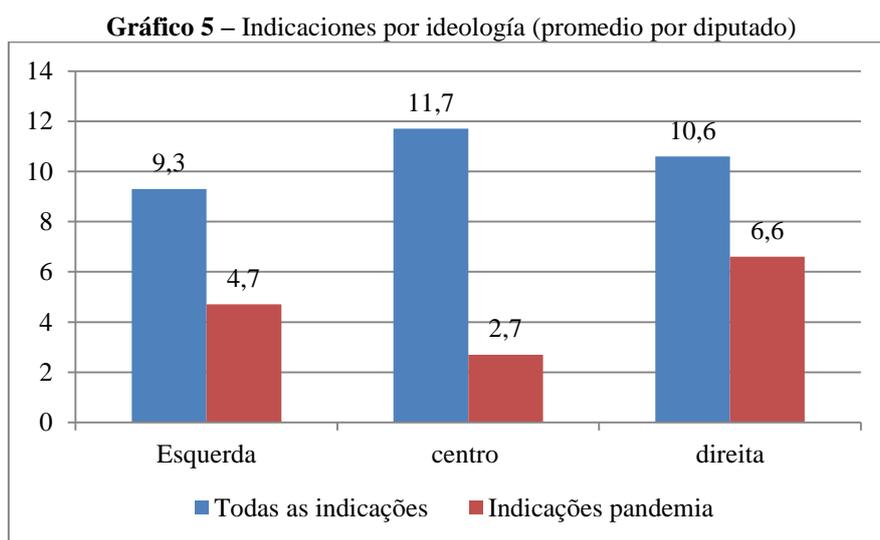
	Todas las indicaciones			Indicaciones pandemia		
	% regulatorio	% distributivo	Total (100%)	% regulatorio	% distributivo	Total (100%)
Personal	83,9	16,1	31	0,0	100,0	1
Local	6,3	93,7	1580	1,8	98,2	275
Regional	21,7	78,3	419	14,3	85,7	98
Sectorial	42,5	57,5	1389	28,0	72,0	592
Nacional	37,8	62,2	693	34,7	65,3	274
Total	1070	3042	4112	280	960	1240

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

⁷ En el caso del gráfico 4, para la prueba de correlación se comparan las indicaciones referentes a la pandemia con las demás (no relacionadas con la pandemia) y no con el total de indicaciones.

La asociación entre lo local y lo distributivo resulta evidente: el 93,7% del total de propuestas en foco reúnen estas dos características simultáneamente, mientras que, entre las referidas a la pandemia, el porcentaje es del 98,2%, por lo que la casi totalidad de las indicaciones locales son del tipo distributivo. También es interesante notar que en todos los demás casos -personal, regional, sectorial y nacional- el distributivismo es mayor cuando se observan las indicaciones dirigidas a hacer frente a la crisis sanitaria.

El Gráfico 5 presenta el promedio de indicaciones emitidas por los parlamentarios, según ideología, y permite retomar la discusión sobre la variación entre parlamentarios en cuanto a la producción de estas proposiciones, siendo claro que la ideología es un factor asociado a este fenómeno. Los diputados de izquierda fueron menos proclives a utilizar este instrumento, ya sea considerando solo las indicaciones dirigidas a la crisis sanitaria (promedio 4,7) o considerando todas las indicaciones presentadas en el período (promedio 9,3). La derecha (promedio 10,6) y especialmente el centro (promedio 11,7) se mostraron más comprometidos, particularmente al considerar propuestas no relacionadas con la pandemia. Considerando solo las afines, el orden cambia: las diputadas y diputados de centro fueron los que menos se dedicaron a enfrentar la crisis (promedio 2,7); la izquierda ocupa la segunda posición y la derecha es la más activa (promedio 6,6).



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

Ciertamente es interesante notar las variaciones en el número de proposiciones según la ideología. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no existe una causa clara para las diferencias entre los bloques ideológicos en cuanto a la producción de indicaciones, pero una posible explicación puede estar en la relación entre los partidos y el gobierno. Se sabe que el gobierno del presidente Jair Bolsonaro se opone fuertemente a la izquierda, lo que puede inhibir el papel de los parlamentarios de este bloque ideológico en la propuesta de medidas que

dependen del apoyo gubernamental. En este caso, es más probable que los parlamentarios ideológicamente afines al Jefe del Ejecutivo presenten más demandas en forma de propuestas legislativas y, en particular, en forma de indicaciones, cuya atención depende de la aceptación por parte del Ejecutivo.

El problema de probar esta hipótesis es que no hay información sobre las coaliciones del gobierno Bolsonaro.⁸, simplemente porque no hubo coaliciones. Según la base de datos organizada por el CEBRAP⁹, el PSL fue el único partido que apoyó formalmente al presidente. Sin embargo, esta alianza terminó en noviembre de 2019, con la salida de Jair Bolsonaro del partido. La búsqueda de apoyo de los llamados partidos del Centrão solo ocurrió tardíamente, en 2021, dejando al descubierto gran parte del período en análisis aquí. Una forma de sortear este problema es considerar las acciones de los partidos que se opusieron (y aún se oponen) sistemáticamente al gobierno. Si la hipótesis es que los parlamentarios de los partidos de gobierno están más estimulados presentar indicaciones porque tienen más esperanza de ver atendidas sus solicitudes, debe ser todo lo contrario: los partidos de oposición, anticipándose a la resistencia del gobierno, dejan de proponer indicaciones por no esperar ser atendidos.

De acuerdo con *Congresso em Foco* -un sitio web que organiza datos y proporciona análisis sobre el comportamiento de los parlamentarios en las votaciones nominales- diputados federales de seis partidos han votado sistemáticamente en contra de las propuestas del Ejecutivo, constituyendo así una notoria oposición al gobierno Bolsonaro. Ellos son: PDT, PSB, Rede, PCdoB, PT y PSOL¹⁰. De ser así, es de esperar que los diputados de dichos partidos hayan tenido menos incentivos para enviar indicaciones a consideración del Ejecutivo o de sus ministerios, debido a la baja expectativa de ser atendidos.

De hecho, los datos apoyan parcialmente esta hipótesis, mostrando que, en relación al total de indicaciones presentadas en el período, los diputados y diputadas de los partidos de oposición son menos proclives a este tipo de iniciativas. En el período considerado; estos diputados presentaron 9,8 indicaciones, en promedio; y los demás diputados presentaron un promedio de 10,7. La diferencia parece pequeña, pero es estadísticamente relevante: la estadística de *Mann-Whitney* para las pruebas no paramétricas fue significativa al nivel de ,003. Sin embargo, la correlación no resultó ser válida para las indicaciones referentes a la pandemia. Los promedios son diferentes y sus valores varían en la dirección esperada: promedio de 4,3 para los parlamentarios de oposición y 5,3 para los demás; sin embargo, el *sig* resultante de la prueba fue de ,262, siendo, por ende, no significativo.

⁸ Según la base de datos sobre coaliciones, organizada por el CEBRAP, el PSL fue el único partido que apoyó formalmente al presidente. Sin embargo, esta alianza terminó en noviembre de 2019, con la salida de Jair Bolsonaro del partido. La asociación con los partidos del llamado Centrão solo sucedió tarde, ya en 2021, lo que hace inviable el estudio de la correlación.

⁹ Aquí nos gustaría agradecer al CEBRAP por poner estos datos a disposición del público en su sitio web.

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

Estos resultados nos llevan a pensar en los diputados que no presentaron *ninguna* indicación en el período en foco. Como ya se informó, en este grupo se encuentran 237 diputados y diputadas. Por la lógica de la hipótesis, los diputados de la oposición deberían estar sobrerrepresentados en el grupo, pero no lo están. La prueba estadística con todos los parlamentarios (que presentaron y no presentaron indicaciones) no mostró diferencia entre ellos.

Tabla 7 – Presentación de indicaciones, según relación con el gobierno (%)

	Presentó indicaciones		Total
	No	Sí	
Oposición sistemática	25,3	23,6	24,3
Sin oposición	74,7	76,4	75,7
Total (100%)	237	347	584

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web de la Cámara de Diputados, 2021.

Como se puede observar en la tabla 7, los dos grupos están distribuidos equitativamente, lo que indica que el ser opositores o no sig. afecta la disposición de los diputados a presentar indicaciones. Como se ha dicho, de hecho, la prueba estadística (X^2) no mostró correlación. Es interesante que, *entre los parlamentarios que presentaron al menos una indicación en el período*, la hipótesis se confirma, aunque parcialmente (solo para las proposiciones totales, pero no para las proposiciones referentes a la pandemia). Parte de la explicación puede estar en que los diputados opositores prueban el instrumento legislativo y, cuando no tienen respuesta, se sienten desestimados a emitir nuevas indicaciones, lo que significa que los diputados opositores que intentan una o varias veces usar el instrumento legislativo no insisten, porque no ven posibilidad de ser atendidos. Se necesitan más estudios para comprender mejor el fenómeno; tal vez estudios de *encuesta* o estudios de caso, con diputados y diputadas cuyas indicaciones fueron y no fueron atendidas, y que estén dispuestos a explicar sus estrategias para usar las indicaciones.

Por cierto, vale informar que, para apoyar esta investigación, se envió un cuestionario a todos los gabinetes de los diputados y diputadas, por correo electrónico, con preguntas que pudieran esclarecer la dinámica de producción de indicaciones en la Cámara. Sin embargo, desafortunadamente, ningún gabinete respondió al contacto.

4 Consideraciones finales

En el sistema político brasileño, las reglas electorales llevan a los parlamentarios a una búsqueda racional por el cultivo de vínculos personalistas con el electorado, y el resultado potencial es la producción de decisiones de tipo parroquial. La literatura muestra que las decisiones parroquiales no abarcan toda la producción legislativa de los parlamentarios

brasileños, pero comprenden una parte importante de ella. Guiados por políticas y por la búsqueda de ganancias electorales, los diputados y diputadas federales se esfuerzan por promover beneficios para sus parroquias o para los grupos sociales que pretenden representar. Para esto, ellos y ellas movilizan los instrumentos formales, previstos en la Constitución Federal o en el Reglamento Interno de la Cámara, tales como el derecho a proponer leyes, decretos legislativos y resoluciones.

Entre tales instrumentos se encuentran las indicaciones. Ellas están previstas en el Reglamento y consisten en *sugerencias*, que son emitidos por los parlamentarios y enviadas a instancias de poder externas al Legislativo -especialmente a los órganos del Poder Ejecutivo- indicando la necesidad de obras o medidas regulatorias necesarias para enfrentar problemáticas sociales de toda índole. Las indicaciones no tienen fuerza de ley y, en consecuencia, no modifican por sí mismas el *status quo*, pero no consisten en una mera “perfumería” legislativa como podría pensarse; por el contrario, pueden ser considerados como prometedores “instrumentos para tejer redes políticas”, que permiten la interconexión del poder público, los parlamentarios y el electorado (D'AVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2011, pág. 4).

Solo cuando se concibe este potencial electoral de las indicaciones es posible entender por qué fueron introducidas en el Reglamento de la Cámara (y del Senado), y por qué un número significativo de diputados y diputadas federales han hecho y están haciendo uso de este instrumento a simple vista inocuo. En efecto, en el período analizado en este artículo, 347 diputados (59,4%), de 24 partidos, movilizaron individualmente el recurso, produciendo 3931 indicaciones que apuntaron a promover beneficios para la sociedad en su conjunto, para cada uno de los estados de la federación y para parte de sus municipios.

Si bien las indicaciones pueden ser enviadas a una amplia variedad de organismos, ellas se centraron en los ministerios, especialmente los de Educación, Ciudadanía, Economía y Salud, cuatro de los 18 ministerios del gobierno Bolsonaro. En conjunto, estos ministerios recibieron el 58% de las indicaciones. Esto tiene que ver con el hecho de que estas instancias son centrales para el gobierno y trabajan en el campo de las políticas públicas electoralmente prometedoras.

En cuanto al contenido, las indicaciones demostraron ser bastante versátiles y abarcaron una amplia gama de temas relacionados, por ejemplo, con la economía, la administración, la política, la vivienda, las relaciones internacionales, el medio ambiente, las telecomunicaciones, la infraestructura y la educación. Y por supuesto, fueron muy utilizados para combatir la pandemia de covid-19 y enfrentar sus consecuencias en todas estas áreas de política. Desde febrero de 2020, con la aparición del virus de la covid-19, se han propuesto 1.240 indicaciones para paliar la crisis, el 54% de toda la producción durante los meses de pandemia.

También se consideró la naturaleza de la producción, en términos de sus efectos regulatorios o distributivos. Si bien se han presentado medidas regulatorias a gran escala (alrededor del 25% del total), la gran mayoría (más del 70%) fueron de carácter distributivo -de

estas, más del 90% propusieron la transferencia concentrada de beneficios a los estados y, principalmente, municipios. En este sentido, los datos también muestran que la pandemia *aumentó* el sesgo distributivo de los diputados y diputadas –mientras que el porcentaje de distributivismo fue del 72,5% con respecto a las indicaciones en general, la cantidad de indicaciones referidas a la pandemia fue del 77,4%. Una prueba de X^2 mostró que esta diferencia es estadísticamente significativa al nivel ,001. Estos datos van en la dirección de la primera hipótesis, que previó que los parlamentarios utilizan las indicaciones para agradar a sus bases y, así, fortalecer las conexiones electorales con ellas.

En cuanto al alcance de los impactos esperados de las indicaciones, se esperó que los diputados y diputadas mostraran preferencias por medidas de impacto concentrado, apuntando más a los territorios en los que obtuvieron votos. Esto se verificó para las indicaciones en general (38,4%), pero no para las enfocadas a la pandemia. En este caso, ellos y ellas produjeron más indicaciones del tipo sectorial (47,7%) – dirigidas a segmentos sociales que abarcan el territorio nacional. Curiosamente, incluso en las propuestas sectoriales, la mayor parte (72%) fue de medidas distributivas, mostrando la preferencia de los parlamentarios por este tipo de propuestas, transfiriendo recursos exclusivamente a una parte de la sociedad y no a la sociedad en general.

Finalmente, vale recordar que el estudio mostró una gran heterogeneidad en el uso del instrumento. Ya sea considerando partidos, bloques ideológicos o estados brasileños, se revelaron importantes discrepancias entre los parlamentarios en cuanto a la emisión de indicaciones. Para demostrar tal discrepancia, basta mencionar que los 10 mayores proponentes (de 347) concentraron el 41,9% de toda la producción del período. La investigación aportó poco para explicar las causas de tal variación, la hipótesis más esclarecedora fue que este fenómeno tiene que ver con la relación entre los partidos y el tipo de interacción que establecen con el gobierno. Ante la ausencia de coaliciones (que no existieron durante la mayor parte del período en cuestión), se optó por evaluar el comportamiento de los partidos en oposición sistemática al gobierno, y se comprobó parcialmente, según la segunda hipótesis, que los diputados opositores son menos propensos a proponer indicaciones, ya que tienen una baja expectativa de ser atendidos – la prueba estadística (de *Mann-Whitney*) resultó significativa al nivel de ,003. Sin embargo, la hipótesis solo funcionó al considerar la producción total de indicaciones, pero no resultó significativa en relación a las indicaciones referentes a la pandemia. No hay una explicación plausible para este hecho: se necesitarían nuevos esfuerzos de investigación, en estudios cualitativos o de *encuesta*, para comprender mejor las estrategias movilizadas por los diputados y diputadas en el uso de las indicaciones. Pero esos esfuerzos son para otro momento.

Bibliografia

- ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: Lemos, Leany. **O Senado Federal no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008, p. 203-236.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. Câmara alta e bicameralismo no Brasil: análise da produção legislativa a partir do Senado Federal (1989-2004). **Revista de Informação Legislativa**, n. 187, p. 01-24, 2010.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação. In: **A democracia e os três poderes no Brasil**. VIANNA, Luiz Werneck (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, p. 661 a 698, 2003.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO; Carlos Augusto. A raça dos (in)eleitos. **Insight Inteligência**, 2014.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo Mesquita. Estudos legislativos municipais no estado do Rio de Janeiro: produção legislativa e intermediação de interesses e guia do regimento interno da CMRJ. **Cadernos de Sociologia e Política**, n. 6, p. 3-57, 2005.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. **Revista de sociologia política**, v. 22, n. 49, p. 39-60, 2014.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. **Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.
- FENNO, Richard. **Home style: House Members in their districts**. Boston: Little Brown, 1978.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- HEREDIA, Beatriz M. **Entre duas Eleições: relação político-eleitor**. In: Heredia, Beatriz *et alli*. Como se fazem eleições no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.
- KUSCHNIR, Karina. **O cotidiano da política**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editores, 2000.
- LEMONS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.
- MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.
- NICOLAU, Jairo M. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil**. *Dados*, v. 49, no 4, p. 689-720, 2006.
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003,
- RICCI, Paolo. **A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal**. In: Lemos, Leany. **O Senado Federal no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008, p. 237-272.
- SIMÕES, Jéssica Kamille Cruz. **Conexão eleitoral e comportamento parlamentar: um estudo a partir da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 1999 e 2010**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.