

Conexão Eleitoral e Comportamento Parlamentar no Estado do Espírito Santo

Jessica Kamille Cruz Simões

Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo:

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados parciais de uma pesquisa que vem estudando o comportamento parlamentar através da produção legislativa dos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, no período entre 1999 e 2010. Queremos verificar em que medida esse comportamento pode ser compreendido utilizando como chave explicativa a lógica da conexão eleitoral. Neste artigo, apresentaremos dados referentes ao perfil da produção legislativa no período estudado. Nosso referencial teórico está alinhado ao neoinstitucionalismo orientado pela teoria da escolha racional. Mobilizaremos o conceito de *conexão eleitoral*, formulado por David Mayhew, como possível chave explicativa para a compreensão da lógica do comportamento parlamentar.

Palavras-Chave: Legislativo; Comportamento Parlamentar; Conexão Eleitoral.

Abstract:

This article has as goal to present the partial results from a research which studies the parliamentary behavior through the legislative production from the assemblymen of Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, on the period between 1999 and 2010. We want to check to what extent this behavior can be understood using as explicative key the logic of electoral connection. In this article, we will present data relative to the profile of the legislative production in the studied period. Our theoretical reference is lined up to neoinstitutionalism oriented by the rational choice theory. We will mobilize the electoral connection concept, formulized by David Mayhew, as a possible explicative key for the understanding of the logic of the parliamentary behavior.

Keywords: Legislative; Parliamentarian Behavior; Electoral Connection.

Introdução

O estudo da natureza e do funcionamento das instituições políticas é um dos temas centrais na ciência política e tem sido abordado de maneira diversa. Destacamos aqui o neoinstitucionalismo orientado pela chamada teoria da escolha racional. Esse movimento teórico surgiu na década de 1970 a partir do estudo do comportamento parlamentar no Congresso dos EUA, cujas conclusões apontavam que “deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis (...), onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 10). Os teóricos da escolha racional buscaram explicar esse paradoxo pelo papel das instituições na coordenação da ação coletiva. Portanto, instituição aqui é todo mecanismo que estabelece

parâmetros para a coordenação da ação – acordos, regras do jogo etc. – o que viabiliza a ação e assegura a previsibilidade e estabilidade das escolhas.

Nessa perspectiva, a unidade elementar da vida social é a ação individual. Seu pressuposto é a racionalidade - a atividade humana é orientada pelo objetivo e é instrumental, de modo que atores individuais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos (TSEBELIS, 1998).

Desse ponto de vista, o contexto de ação do indivíduo, o conjunto formal e informal de regras sociais, estabelece o parâmetro de sua ação. Isso quer dizer que em contextos institucionalizados, em que as regras do jogo e as consequências de sua adesão ou deserção estão estabelecidas, e são previamente conhecidas pelos atores, a associação entre regras e comportamento será mais evidente. (TSEBELIS, 1998).

O comportamento parlamentar está inserido num contexto institucional bem definido, em que as regras são conhecidas e suas consequências são previsíveis. Entretanto, os parlamentares não são apenas influenciados por instituições já existentes, eles são atores que podem modificá-las, caso elas não atendam aos seus interesses.

Portanto, a origem e a continuidade das instituições são explicadas a partir da importância das funções por elas desempenhadas para os atores. “Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação.” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 206) Significa dizer que, na perspectiva da escolha racional, cada arranjo institucional existe enquanto tal por ser aquele que mais oferece benefícios aos atores.

Afinado com essa linha teórica, David Mayhew (1974), em seu clássico trabalho sobre o congresso norte americano, argumenta que os parlamentares são atores políticos racionais e que entre seus principais interesses está a manutenção de sua carreira política, ou seja, a (re) eleição está no centro de suas preocupações. Sendo a reeleição o principal objetivo dos parlamentares, o que mais lhes interessa é garantir uma boa relação frente a seus eleitores. E de que maneira eles conseguem cumprir esse objetivo? Moldando os recursos e as estruturas institucionais internas do Congresso com o objetivo de viabilizar o seu uso estratégico. Significa dizer que a chave explicativa para a produção e organização legislativas se encontra no “momento eleitoral”, na forma como os representantes se elegem. Daí se estabelece o que Mayhew chama de *a lógica da conexão eleitoral*. O

parlamentar, durante o seu mandato, produz políticas com benefícios geograficamente limitados a seus redutos eleitorais, a fim de capitalizar votos na próxima eleição.

Os estudos de Barry Ames (2003) e Nelson Carvalho (2003) sobre o Congresso Brasileiro são dois dos principais que adotam a conexão eleitoral como conceito central nas análises do funcionamento do Congresso e da atuação parlamentar. Os autores chamam a atenção para as especificidades do sistema eleitoral brasileiro em relação ao sistema norte americano, o que produz uma variação do perfil geográfico da votação dos parlamentares no caso brasileiro e, conseqüentemente, em seu comportamento. Levando em consideração a lógica da conexão eleitoral, perfis de votação diferentes gerariam estímulos diferentes para o comportamento parlamentar.

Tendo por base o acima exposto, o objetivo deste artigo é apresentar os resultados parciais de uma pesquisa que vem estudando o comportamento parlamentar através da produção legislativa¹ dos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Ales), no período entre 1999 e 2010, ou seja, as 14^a, 15^a e 16^a legislaturas. Queremos verificar em que medida esse comportamento pode ser compreendido utilizando como chave explicativa a lógica da conexão eleitoral. Neste artigo, apresentaremos dados referentes ao perfil da produção legislativa no período estudado.

A Ales é um corpo legislativo composto por 30 deputados estaduais, sendo suas atribuições, de acordo com Constituição Estadual do ES, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado. O exercício de suas atribuições se dá através dos processos legislativos, que compreendem a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, resoluções, indicações e participações em comissões. Dentre os tipos de proposições existentes, a produção legislativa será estudada a partir de duas específicas: os projetos de lei e as indicações.

De acordo com o Art. 151 do Regimento Interno da Ales², os projetos de lei são os destinados a regular as matérias de competência do Poder Legislativo. Já a indicação “é a proposição em que se sugere aos Poderes do Estado medidas de interesse público cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa não seja de competência do Poder Legislativo.”³ Neste sentido, as indicações (IND) tem um *status* jurídico diferente do projeto de lei, porque não possuem a força legal, e também não geram uma obrigação

¹ Cabe observar que o termo “produção legislativa” aqui é utilizado para se referir não apenas à produção de leis, e sim no sentido amplo da atividade legislativa.

² ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO (2009)

³ Ibidem, Art. 174.

formal de prestação de conta por parte do órgão que as recebe. Este tipo de proposição foi incluído no Regimento Interno da Ales pela Resolução nº 2.082 publicada no Diário do Poder Legislativo (DPL) de 11/06/2003.

De acordo com Lagos (2010), mesmo não sendo aprovados, os projetos de lei são elementos fundamentais para compreender o comportamento parlamentar, pois refletem as intenções e, mais importante, as concepções de representação e de política que o deputado possui. Além do mais, os projetos expressam as estratégias dos deputados para formarem reputação e ganhar votos.

Nosso objetivo específico neste artigo é apresentar os perfis de produção dos projetos de lei e das indicações a partir de dois aspectos, o tema e a abrangência, e verificar em que medida os perfis se diferem ou não e se houve mudanças ao longo do tempo, em especial com a inclusão da indicação, em 2003, entre as proposições possíveis.

A *hipótese* é que a produção legislativa, em especial a criação e o uso do mecanismo da indicação, está condicionada à lógica da conexão eleitoral. Significa dizer que partimos do pressuposto de que diante do contexto de limitações legislativas impostas pela Constituição e da necessidade de distribuir benefícios ao seu eleitorado, os deputados criaram esse recurso institucional da indicação como uma forma de demonstrar sua intenção, sobretudo perante o eleitor.

Estudos Legislativos e a Tese da Conexão Eleitoral

O comportamento parlamentar tem sido estudado principalmente a partir de três marcos teóricos, a saber: os modelos distributivista, informacional e partidário. Esses modelos compartilham pressupostos teóricos do *neoinstitucionalismo*, ou seja, defendem que as instituições e seus arranjos não só importam, como também servem tanto para delimitar os comportamentos dos parlamentares, quanto para compreendê-los do ponto de vista da ciência política. O que muda, quando se passa de um modelo a outro, são as variáveis consideradas mais importantes, e as ênfases dadas aos argumentos derivados de cada uma delas. (LAGOS, 2010) No nosso caso, voltaremos nossa atenção para o modelo distributivista, já que nosso objetivo é verificar em que medida a lógica da conexão eleitoral motiva o comportamento parlamentar dos deputados estaduais da Ales.

O modelo distributivista atribui uma importância secundária à influência de estruturas institucionais como o sistema partidário e as regras de funcionamento do

Congresso no que diz respeito à compreensão dos resultados políticos da atuação/produção legislativa. Por outro lado, enfatiza o pressuposto de que a chave explicativa para compreensão da forma como o Congresso se organiza e do que produz é a lógica da conexão eleitoral (CARVALHO, 2003).

Um dos percussores deste modelo, Mayhew (1974), em seu trabalho clássico, afirma que o estudo do comportamento individual oferece a melhor forma de entender as legislaturas, ou pelo menos aquelas do Congresso dos EUA. Significa dizer que, ao contrário de outras visões que destacam como unidade analítica atores coletivos, como os partidos políticos ou as comissões, os deputados individuais são os atores principais na dinâmica do Congresso. Em seu ensaio, o autor tem como pressuposto a visão dos congressistas americanos como indivíduos motivados por um só objetivo – a reeleição.

Mayhew aponta três atividades eleitoralmente úteis desenvolvidas pelos congressistas, são elas a publicização da reputação pessoal (*advertising*), a reinvidicação de crédito pela alocação de recursos (*credit claiming*) e a tomada de posição em relação a temas (*position taking*). Do ponto de vista da conexão eleitoral, Carvalho (2003) chama a atenção para o *credit claiming*, já que a possibilidade de um parlamentar ser reconhecido como responsável por propiciar determinado benefício a seu eleitorado é essencial para a sua perpetuação eleitoral.

No Brasil, dois dos principais estudos que adotam a conexão eleitoral como conceito central nas análises do funcionamento do Congresso e da atuação parlamentar são de Barry Ames (2003) e Nelson Rojas de Carvalho (2003). Alinhados com o referencial teórico do neoinstitucionalismo orientado pela escolha racional, esses autores adotam os seguintes pressupostos: consideram os deputados individuais como os objetos de análise, assumem que seu comportamento será guiado pela busca de carreiras políticas duradouras, seja se reelegendo ou potencializando suas chances de eleição para um cargo no executivo (MAINWARING, 2001). Como estratégia, os deputados procuram capitalizar os efeitos positivos das ações governamentais, reivindicando, junto à população, os créditos de autoria desses benefícios (*credit claiming*). Isso aumentará seu prestígio e suas chances eleitorais.

Ames (2003) chama a atenção para peculiaridades do sistema eleitoral brasileiro, que combina regras de representação proporcional e lista aberta. Cada estado constitui uma unidade, um distrito eleitoral de mais de um representante, e embora os candidatos possam receber votos dentro de todo o distrito (estado), a maioria limita geograficamente sua

campanha. A partir dessa constatação, Ames, insere a dimensão da espacialidade geográfica dos votos dos deputados, isto é, o perfil de distribuição geográfica dos votos que o elegeram, como um fator importante na compreensão do comportamento parlamentar. Para estabelecer os padrões estaduais de votação, Ames (2003) toma duas dimensões baseadas no desempenho municipal do candidato: a dominância dentro de um município e a concentração ou não de votos em uma mesma região. De acordo com o perfil da votação na arena eleitoral, os deputados teriam diferentes incentivos na arena parlamentar, apresentando comportamentos mais distributivistas ou mais universalistas.

Para Ames (2003), ainda que existam algumas variações associadas ao perfil de votação dos deputados, o comportamento predominante entre os deputados brasileiros é o distributivista, visto que “as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos” (AMES, 2003: 18)

Em uma perspectiva crítica ao trabalho de Ames (2003), Carvalho (2003) aponta que embora Ames parta da noção de conexão eleitoral e do perfil de votação dos deputados para explicar suas estratégias de atuação junto ao Congresso, o autor concentra a maior parte de seu esforço analítico no argumento de que o distributivismo é a regra geral da atuação dos parlamentares. Com isso, contraria em parte seus próprios achados empíricos, diminuindo a importância da conexão eleitoral como chave explicativa para compreender o comportamento dos legisladores.

Segundo Carvalho (2003) o problema principal de Ames estaria justamente no fato de ele não utilizar seu próprio modelo de identificação de distintos perfis de votação como variável para perceber diferenças nos padrões de comportamento dos deputados, generalizando o comportamento do “parlamentar médio” brasileiro e afirmando que o distributivismo é a ordem no Congresso brasileiro. Assim, utilizando-se da mesma tipologia de Ames (2003), Carvalho (2003) irá demonstrar que o distributivismo é sim uma prática comum entre os parlamentares brasileiros, mas que sua intensidade varia significativamente de acordo com o perfil de votação dos deputados.

Carvalho (2003) enfatiza que as estratégias dos deputados, embora motivadas por objetivos particularistas, variam de acordo com o perfil da votação que permitiu sua eleição. O caráter multifacetado da conexão eleitoral no Brasil faz com que estímulos divergentes surjam da arena eleitoral e motivem diferentes comportamentos no interior do

Congresso. Ou seja, dependendo o perfil da votação que elegeu o deputado, ele pode ter mais incentivos a produzir distributivamente, ou pode se beneficiar mais de propostas de caráter difuso, universalista.

Se por um lado esses autores estudaram o legislativo federal, nossa pesquisa é um esforço no sentido de contribuir com mais elementos para o entendimento das lógicas que perpassam o comportamento parlamentar no legislativo estadual, principalmente no caso do Espírito Santo. E ao adotar a lógica da conexão eleitoral como norteadora desse comportamento, contribuiremos também para testar a capacidade explicativa desse modelo no caso do legislativo estadual.

O perfil da produção legislativa entre 1999 e 2010.

Esta seção do artigo é destinada a apresentar o perfil da produção legislativa estudada. Mais uma vez, a hipótese do nosso trabalho é que a produção legislativa, em especial a criação e o uso do mecanismo da indicação, está condicionada à lógica da conexão eleitoral. Ou seja, pressupomos que diante do contexto de limitações legislativas impostas pela Constituição e da necessidade de distribuir benefícios ao seu eleitorado, os deputados criaram esse recurso institucional da indicação como uma forma de registrar sua intenção.

A expectativa é a de que, com a instituição das indicações, diminuiria a produção de leis distributivas, seja por meio de projetos de leis de cunho autorizativo, seja por meio de propostas fadadas ao veto por inconstitucionalidade. Também esperamos que o uso da indicação tenha um perfil mais distributivo em comparação aos projetos de lei e essa questão será avaliada principalmente pela abrangência das proposições.

Como já dito, a análise que faremos dessa produção compreende dois aspectos: o tema e a abrangência da proposta. O tema, isto é, o assunto principal do qual trata a proposta, é tipificado a partir das seguintes classificações: *administração pública* – políticas ligadas à administração pública, criação e reorganização de conselhos e secretarias; *agricultura* – políticas de desenvolvimento e apoio à agricultura e outras atividades do setor de abastecimento alimentício; *economia* – regulamentação de atividades econômicas privadas em diferentes áreas como o comércio, a indústria, o sistema financeiro, política tributária e orçamentária, e gestão de patrimônio público através de doações, permutas etc.; *fiscalização* – estabelecimento de mecanismos de maior

controle sobre as atividades da administração pública; *funcionalismo* – iniciativas voltadas para o funcionalismo público, plano de cargos e carreiras, benefícios, contratações, iniciativa e regulamentação de concursos públicos, etc.; e) *homenagem* – nomeação de ruas, prédios, etc. homenageando alguma pessoa/grupo, concessão de títulos de cidadania, instituição de datas comemorativas; f) *meio ambiente* – política ambiental, controle de poluição, preservação do meio ambiente etc.; g) *social* – políticas de promoção dos direitos sociais como educação, saúde, moradia, lazer, segurança, transporte, cidadania, direito dos consumidores e também declarações de utilidade pública; h) *serviços públicos* – políticas ligadas a melhorias na prestação de serviços públicos, como construção e reformas de escolas, postos de saúde, hospitais e unidades de órgãos públicos estaduais diversos; i) *turismo* – políticas de fomento a atividade turística, j) *outros* – aquelas proposições cujo assunto não foi identificado ou que não se relacionavam com as categorias anteriores.

Para análise da abrangência, adaptou-se a tipologia utilizada por Amorim e Santos (2003). A intenção é aferir sobre o nível de agregação da proposição, sendo estabelecidos quatro níveis: a) Estadual, quando permite alcançar todo o ES; b) Regional, quando é limitada para algum município ou alguma região do estado; c) Setorial, quando objetiva atender apenas um setor da sociedade, uma classe, ou um grupo; e) Pessoal, quando visa beneficiar um ou poucos indivíduos, com, por exemplo, homenagens.

Nossa amostra é composta por 6493 proposições, entre projetos de lei e indicações, apresentadas entre 1999 e 2010. A tabela a seguir demonstra o quão representativo numericamente é o nosso recorte diante de toda a produção parlamentar do período estudado que, incluindo os outros tipos de proposições, soma 10.413.

Tabela 1. Produção legislativa X Legislatura

Tipo Prop.	14 ^a (1999-2002)		15 ^a (2003-2006)		16 ^a (2007-2010)		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Indicação	0	0	458	15,32	1478	32,84	1936	18,6
PL	1537	52,56	1221	40,85	1799	39,98	4557	43,8
Outros	1387	47,44	1310	43,83	1223	27,18	3920	37,6
Total	2924	100	2989	100	4500	100	10413	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ales (2014).

Observamos que a produção total da 14^a legislatura e 15^a legislatura não difere tanto numericamente entre si, entretanto, a distribuição percentual entre cada tipo de proposição, sim. Com a inclusão, em 2003, da indicação entre as proposições possíveis, é evidente que

essa diferença ocorreria. Mas o que chama a atenção é que enquanto o percentual dedicado a projetos de lei diminuiu de 52,56% para 40,85%, os outros tipos de proposições variaram percentualmente menos: de 47,44% para 43,83%. Significa dizer que os deputados, ao se dedicarem também a produção de indicações, deixaram de produzir menos projetos de leis do que os outros tipos de proposições. Já num segundo momento, entre 2007 e 2010, quando o percentual de indicações sobe de 15,32% para 32,84%, o percentual de projetos de lei, em comparação com a legislatura anterior, permanece praticamente o mesmo, enquanto o dos outros tipos cai de 43,83% para 27,18%. Portanto, seja em comparação aos projetos de lei, seja aos outros tipos de proposição, a indicação vem ascendendo em termos de importância numérica dentro da produção legislativa.

Tabela 2. Tema x Legislatura x Tipo de Proposição

Tema		1999-2002	2003-2006			2007-2010		
		Proposição	Proposição			Proposição		
		PL	IND	PL	Total	IND	PL	Total
Administração	N	43	26	29	55	37	12	49
	% Proposição	2,8	5,7	2,4	3,3	2,5	0,7	1,5
	% do Total	2,8	1,5	1,7	3,3	1,1	0,4	1,5
Agricultura	N	22	10	6	16	52	17	69
	% Proposição	1,4	2,2	0,5	1,0	3,5	0,9	2,1
	% do Total	1,4	0,6	0,4	1,0	1,6	0,5	2,1
Econômica	N	217	40	114	154	69	260	329
	% Proposição	14,1	8,7	9,3	9,2	4,7	14,5	10,0
	% do Total	14,1	2,4	6,8	9,2	2,1	7,9	10,0
Fiscalização	N	27	2	24	26	10	25	35
	% Proposição	1,8	0,4	2,0	1,5	0,7	1,4	1,1
	% do Total	1,8	0,1	1,4	1,5	0,3	0,8	1,1
Funcionalismo	N	64	49	24	73	45	19	64
	% Proposição	4,2	10,7	2,0	4,3	3,0	1,1	2,0
	% do Total	4,2	2,9	1,4	4,3	1,4	0,6	2,0
Homenagem	N	279	3	503	506	6	481	487
	% Proposição	18,2	0,7	41,2	30,1	0,4	26,7	14,9
	% do Total	18,2	0,2	30,0	30,1	0,2	14,7	14,9
Meio Ambiente	N	56	4	27	31	45	127	172
	% Proposição	3,6	0,9	2,2	1,8	3,0	7,1	5,2
	% do Total	3,6	0,2	1,6	1,8	1,4	3,9	5,2
Serviço Público	N	48	98	5	103	205	1	206
	% Proposição	3,1	21,4	0,4	6,1	13,9	0,1	6,3
	% do Total	3,1	5,8	0,3	6,1	6,3	0	6,3

Social	N	740	218	461	679	978	808	1786
	% Proposição	48,1	47,6	37,8	40,4	66,2	44,9	54,5
	% do Total	48,1	13,0	27,5	40,4	29,8	24,7	54,5
Turismo	N	8	6	13	19	19	11	30
	% Proposição	0,5	1,3	1,1	1,1	1,3	0,6	0,9
	% do Total	0,5	0,4	0,8	1,1	0,6	0,3	0,9
Outros	N	33	2	15	17	12	38	50
	% Proposição	2,1	0,4	1,2	1,0	0,8	2,1	1,5
	% do Total	2,1	0,1	0,9	1,0	0,4	1,2	1,5
Total	N	1537	458	1221	1679	1478	1799	3277
	% Proposição	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% do Total	100,0	27,3	72,7	100,0	45,1	54,9	100,0

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de dados da Ales (2014)

A tabela 3 mostra o perfil temático da produção legislativa no período estudado. De modo geral, considerando os percentuais da produção total, este perfil não sofreu grandes alterações ao longo das legislaturas. Mas alguns pontos merecem destaque. Uma das funções da Ales é fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo. Embora existam outros meios institucionais de fazê-lo, as propostas classificadas como “fiscalização” são mínimas, não chegando a 2% em todo o período.

Devido ao caráter das propostas, alguns temas se concentram mais entre as indicações e outros entre os projetos de lei. Por exemplo, o percentual de indicações cujo tema é sobre administração pública, agricultura, funcionalismo e serviços públicos, prevalece sobre o de projetos de lei, já que a competência de ação nesses temas é maior e/ou exclusiva do executivo. Já as propostas honoríficas são quase todas na forma de projeto de lei, uma vez que é competência do legislativo conceder títulos de cidadania espírito-santense, nomear ruas/edifícios e estabelecer datas comemorativas e assim o fazem por meio desse tipo de proposição.

Nas três legislaturas, o tema que mais concentra propostas é o social, seguido das homenagens. Do ponto de vista do nosso recorte teórico, faz sentido que assim seja, pois na categoria “social” se enquadram diversas propostas de perfil distributivista, como declaração de utilidade pública, indicações para asfaltamento de ruas, construção de praças, entre outros. Além disso, independente de ser distributivista ou não, políticas sociais podem gerar impactos positivos pra sociedade e esse benefício, ainda que difuso, pode ser aproveitado eleitoralmente. E as propostas de homenagens apresentam baixo

custo de proposição e aprovação, mas servem para agradar a bases eleitorais do parlamentar.

Tabela 3. Abrangência x Legislatura x Proposição

Abrangência	14ª leg. (1999-2002)	15ª leg. (2003-2006)			16ª leg. (2007-2010)		
	Proposição PL	IND	PL	Total	IND	PL	Total
N	717	145	514	659	404	941	1345
Estadual % Proposição	46,6	31,7	42,1	39,2	27,3	52,3	41,0
% do Total	46,6	8,6	30,6	39,2	12,3	28,7	41,0
N	318	236	119	355	914	215	1129
Regional % Proposição	20,7	51,5	9,7	21,1	61,8	12,0	34,5
% do Total	20,7	14,1	7,1	21,1	27,9	6,6	34,5
N	241	74	123	197	155	244	399
Setorial % Proposição	15,7	16,2	10,1	11,7	10,5	13,6	12,2
% do Total	15,7	4,4	7,3	11,7	4,7	7,4	12,2
N	261	3	465	468	5	399	404
Pessoal % Proposição	17,0	0,7	38,1	27,9	0,3	22,2	12,3
% do Total	17,0	0,2	27,7	27,9	0,2	12,2	12,3
N	1537	458	1221	1679	1478	1799	3277
Total % Proposição	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% do Total	100,0	27,3	72,7	100,0	45,1	54,9	100,0

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de dados da Ales (2014).

Assim como o perfil temático da produção legislativa, o perfil da abrangência também se manteve mais ou menos constante considerando os percentuais totais. Entretanto, quando comparamos os percentuais das indicações e dos projetos de lei, podemos visualizar um movimento interessante. Entre a 14ª e 15ª legislatura, o percentual de projetos de lei em relação ao total da produção classificados como regional caiu de 20,7% para 7%. Das 659 proposições cuja abrangência é estadual na 15ª legislatura, 78% são projetos de lei. Entre 2007 e 2010, dos 1799 projetos de lei apresentados, 52,3% são propostas de abrangência estadual. Por outro lado, as indicações, seja na 15ª legislatura, seja na 16ª, concentram-se na abrangência regional. Isso demonstra que não só as indicações são mais utilizadas do que os projetos de lei para atender a uma necessidade de produzir políticas distributivas, mostram também que, uma vez que as indicações foram criadas, os projetos de lei passaram a ser mais abrangentes.

As proposições de abrangência setorial não apresentam grandes variações, seja do ponto de vista do passar do tempo, seja do ponto de vista do tipo de proposição. E as propostas honoríficas, classificadas como pessoais, se concentram nos projetos de lei, visto que, como antes dito, o projeto de lei é uma forma regimentalmente prevista e viável para a oficialização de homenagens a cidadãos individuais ou segmentos sociais. Indicações com essa abrangência não chegam a 1% em nenhuma das legislaturas. Esse fato gera uma fragmentação desigual na distribuição dos percentuais entre as abrangências: ela será maior nos projetos de lei do que nas indicações. Portanto, na tabela a seguir, desconsideramos todas as proposições cuja abrangência é pessoal, com o objetivo de avaliar o perfil dos projetos de lei e das indicações a partir das abrangências que eles efetivamente compartilham entre si.

Tabela 4. Abrangência Estadual, Regional e Setorial x Legislatura x Proposição

Abrangência	14 ^a (1999-2002)	15 ^a (2003-2006)			16 ^a (2007-2010)			
	Proposição PL	IND	PL	Total	IND	PL	Total	
Estadual	N	717	145	514	659	404	941	1345
	% da Proposição	56,2	31,9	68	54,4	27,4	67,2	46,8
Regional	N	318	236	119	355	914	215	1129
	% da Proposição	24,9	51,9	15,7	29,3	62,1	15,4	39,3
Setorial	N	241	74	123	197	155	244	399
	% da Proposição	18,9	16,3	16,3	16,3	10,5	17,4	13,9
Total	N	1276	455	756	1211	1473	1400	2873
	% da Proposição	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir de dados da Ales (2014).

Observamos que fica mais claro que entre a 14^a e a 15^a legislaturas, quando as indicações são incluídas no processo legislativo, os projetos de lei passaram a ser mais utilizados para produzir políticas de impacto estadual, que em nosso caso é a abrangência mais ampla. O percentual de projetos assim classificados sobe de 56% para 68% e permanece mais ou menos constante na legislatura seguinte. Já o percentual de projetos de lei de abrangência regional diminui de 25% para 16%. Aqueles que contemplam um setor da sociedade não apresentam variações significativas. As indicações, por outro lado, são marcadamente de impacto regional, com um percentual que veio crescendo ao longo das legislaturas. Dentre todas as proposições classificadas como “regional” entre 2003 e 2010, quando se tem a indicação, 77,5% são indicações, evidenciando que efetivamente as

políticas distributivistas se dão através delas. Portanto, esses dados podem confirmar nossa hipótese inicial de que a criação e o uso da indicação não só geraria um impacto no perfil dos projetos de lei, como também daria vazão à necessidade de comportamento distributivista, então limitado constitucionalmente.

Outro aspecto que nos propomos a analisar para avaliar a aplicabilidade desta hipótese é a produção de projetos de lei autorizativos, que são aqueles que autorizam o governador a executar determinada política sobre a qual o legislativo não tem poder de coerção.

Um exemplo de projeto de lei autorizativo é o PL 115/1999 de autoria do deputado Eval Gaazi, em que sua ementa diz: “Autoriza o Poder Executivo a instalar unidade do Departamento Médico Legal no município de Colatina”. Percebemos que, uma vez que o legislativo não tem poder de impor ao governador que execute tal política, ele o autoriza a fazê-lo. Já um projeto de lei não-autorizativo, ou impositivo, pode ser exemplificado pelo PL 23/2001, em que o autor Gilsinho Lopes propõe em sua ementa: “obriga o Estado do Espírito Santo a devolver ao cidadão a taxa de inscrição em concurso público que não foi realizado”.

Embora a porcentagem do tipo de projeto autorizativo tenha se mantido minoritária ao longo do tempo, é importante destacar que entre 1999 e 2002, quando não havia o recurso da indicação, esta foi de 12,5%. A partir de 2003 ela entra em declínio, aproximando-se de 0%.

Tabela 5. Projeto de Lei Autorizativo x Legislatura

Projeto de Lei Autorizativo	Legislatura			Total	
	1999-2002	2003-2006	2007-2010		
Não	N	1345	1669	3269	6283
	%	87,5	99,4	99,8	96,8%
Sim	N	192	10	8	210
	%	12,5	0,6	0,2	3,2%
Total	N	1537	1679	3277	6493
	%	100,0	100,0	100,0	100,0%

Fonte: Banco de dados próprio, construído a partir do site da Ales (2014).

Com esses dados, confirmamos nossa hipótese de que, diante do contexto de limitações legislativas impostas pela Constituição e da necessidade de distribuir benefícios ao seu eleitorado, os deputados criaram o recurso institucional da indicação para atender a

essa finalidade. Como consequência, a produção de projetos de leis de cunho autorizativo não só diminuiu, como deixou de ser estatisticamente relevante. Além do mais, os projetos de lei com abrangência regional, portanto de caráter mais distributivo, diminuíram, concentrando-se mais em políticas a nível estadual.

Conclusões

O objetivo desse artigo foi traçar o perfil da produção de projetos de lei e de indicações da Ales entre 1999 e 2010. Nossa hipótese é que a criação e o uso do mecanismo da indicação, em 2003, foram motivados pela necessidade de produzir políticas distributivas diante de um contexto de limitação constitucional para tal. Isso geraria um impacto no perfil da produção de projetos de lei, que passaria a apresentar um perfil mais universalista e teria um caráter autorizativo menor. Já as indicações seriam majoritariamente distributivistas. Podemos afirmar baseados em nossos dados que esta hipótese veio a se confirmar. O perfil da produção de projetos de lei mudou, passando a ter um impacto mais estadual, e os projetos de cunho autorizativo deixaram de ser percentualmente relevantes. O uso das indicações, por outro lado, de fato privilegia o perfil distributivista, com benefícios regionalmente circunscritos.

Vale ressaltar que nos desdobramentos de nossa pesquisa, nós cruzaremos o perfil da produção legislativa com o perfil do padrão de votação dos deputados. Esperamos que diferentes perfis de votação na arena eleitoral incentivem diferentes comportamentos na arena legislativa, gerando diferentes perfis de produção legislativa. Portanto, a análise do perfil dessa produção por si só não basta para verificar se a lógica da conexão eleitoral se faz presente. Embora já seja possível identificar que políticas distributivistas são produzidas, precisamos saber se os padrões de votação impactam na produção das mesmas.

Referências

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. São Paulo: FGV, 2003.

AMORIN NETO, O.; SANTOS, F. (2003) *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 661 a 698.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO (2009). *Regimento Interno – Resolução 2700, de 15 de julho de 2009*. Vitória.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO (2011a). Site. <<<http://www.al.es.gov.br/portal/>>> Acessado em abril de 2011.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. (2011b) *Projeto de Resolução N° 53/2003*. <<http://www.al.es.gov.br/portal/legislativo/consulta_proposicao.cfm?btnProcedimento=buscar&Id_proposicao=7787>> Acessado em abril de 2011.

CARVALHO, Nelson Rojas. (2003) *E No Início Eram As Bases: Geografia Política Do Voto E Comportamento Legislativo No Brasil*. Rio De Janeiro: Revan.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999) *Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional*. Rio De Janeiro: FGV.

HALL, Petter e TAYLOR, Rosemary. (2003) *As Três Versões do Neoinstitucionalismo*. Revista **Lua Nova**, nº 58.

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em novas Democracias: o caso do Brasil*. 2001.

MAYHEW, David. (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

LAGO, Ivann Carlos. (2010) *Conexão Eleitoral: Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os deputados federais do Sul do Brasil / 1998-2006*. Florianópolis: UFSC. (Tese de Doutorado)

PESSINE, Karine M. (2013) *Organização Parlamentar, Processo Decisório e Produção Legislativa no Cenário Político Capixaba: Uma Análise Da Assembleia Legislativa Do Estado Do Espírito Santo Na 16ª Legislatura (2007-2010)* Vitória: UFES. (Dissertação de Mestrado)

TSEBELIS, George. (1998) *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.