

## A POLÍTICA NO ÂMBITO ESTADUAL: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA ALERJ (2011-2014)

### (THE STATE POLICY: AN ANALYSIS OF THE LEGISLATIVE PRODUCTION OF THE ALERJ (2011-2014))

*Jeferson da Silva Prado<sup>1</sup>*

#### RESUMO

O presente artigo contempla uma análise de todos os projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2011 e 2014, compreendendo a décima legislatura da Casa. O objetivo principal é conhecer as características da produção legislativa do Legislativo fluminense, mas também do Executivo e do Judiciário, e verificar se os resultados combinam com a vertente distributivista da literatura, que afirma que os legisladores tendem a focar suas ações em atender aos interesses de suas bases eleitorais, quase sempre concentradas geograficamente, atitude que resultaria em uma produção legislativa de caráter paroquial. Para isso, classificamos as leis por abrangência e área temática. Os resultados encontrados revelaram um Legislativo com baixo índice de paroquialismo, com uma produção predominantemente universalista, isto é, que abrange todo o estado ao invés de um recorte dele. Foi constatado, ainda, que o Poder possui uma forte agenda social, com leis que abordam os mais variados temas.

**Palavras-chave:** Produção Legislativa; ALERJ; Conexão Eleitoral; Distributivismo

#### ABSTRACT

The present article is an analysis of the projects of law approved by the Legislative Assembly of Rio de Janeiro between the years 2011 and 2014, the tenth legislature. The main objective is to know the characteristics of the legislative production of Rio de Janeiro deputies and the executive and judiciary, and see if the results match the distributional aspect of literature, which states that legislators tend to focus their actions to meet the interests of their constituencies, often geographically concentrated, attitude would result in a legislative production parochial character. For this, we classify the laws by scope and subject area. The results showed a Legislative low parochialism index, producing predominantly universalist, ie covering the entire state rather than a cut of it. It has been found also that Legislative has a strong social agenda with laws that address various topics.

**Keywords:** Legislative Production; ALERJ, The Electoral Connection; Distributivism

---

<sup>1</sup> Mestre em Sociologia Política pela UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

Email: [jeferson-prado@hotmail.com](mailto:jeferson-prado@hotmail.com)

## **Introdução**

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

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

Baseados nessas suposições, podemos adentrar em uma das principais teorias sobre comportamento legislativo: a conexão eleitoral.

### **1 A Conexão Eleitoral como variável explicativa do comportamento parlamentar**

Criada e defendida pelo cientista político norte-americano David Mayhew (1974) e baseada na escolha racional, a teoria da conexão eleitoral tem como seu pressuposto principal a afirmação de que o representante eleito, impulsionado pelos incentivos vindos do sistema eleitoral, tende a direcionar as suas ações ao longo de seu mandato para agradar sua base eleitoral, visando sua reeleição, de modo que podemos afirmar para

nosso objeto de estudo que, seguindo a teoria, tudo quanto um deputado fizer, o fará levando em conta sua possível reeleição.

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

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

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

- b. *Position taking*: é a manifestação pública, por parte do parlamentar, sobre tema que diz respeito aos seus eleitores, ou seja, uma tomada de posição diante de alguma questão de interesse de seu eleitorado. Essas manifestações podem ocorrer, nas aparições em televisão, no rádio, nas diversas redes sociais, ou qualquer outra forma de aparição pública e tem por objetivo mostrar ao eleitorado que o representante por ele eleito está se esforçando e apoiando suas causas. Possui então, por definição, um caráter simbólico.
- c. *Credit claiming*: Esse termo serve para definir atividades políticas que beneficiam determinado indivíduo, grupo, ou recorte geográfico, ou seja, atividades de caráter menos universal e mais particular. É onde se encaixam, portanto, os projetos de lei concentradores de benefícios, o *pork barrel*.

Para fundamentar a teoria da conexão eleitoral e explicá-la, Mayhew faz uso de um modelo explicativo denominado por ele mesmo de “modelo de duas arenas”. Em síntese, os parlamentares motivados a alcançar a reeleição (e, por isso, focados na arena

eleitoral), dedicam as suas atividades legislativas (arena legislativa) para alcançar o objetivo maior que é conseguir se reeleger.

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

### **1. Estudos legislativos no Brasil no nível estadual**

A questão do comportamento dos representantes será tratada, neste artigo, com base na análise dos projetos de lei aprovados. Os trabalhos de maior impacto sobre produção legislativa no Brasil abordaram a temática no âmbito nacional, sendo os trabalhos a nível subnacional ainda poucos em comparação com os primeiros. Esta seção tem por objetivo sintetizar os achados dos principais estudos sobre produção legislativa no Brasil no nível estadual.

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

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

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

Especificamente sobre estudos de produção legislativa dos estados brasileiros, Ricci e Tomio (2012) analisaram a produção de doze Assembleias Legislativas<sup>2</sup> durante duas legislaturas (1999-2002 e 2003-2006), incluindo na análise projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo e Legislativo. Eles constataram que os projetos de lei de caráter concentrador de benefícios eram minoria em relação aos de cunho universalista. De uma forma geral, a maioria dos projetos apresentados abrangiam a população como um todo ao invés de um mero recorte dela. A tabela abaixo é um detalhamento dessas informações por Assembleia Legislativa.

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

<b>Estados</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Simbólico</b>	<b>Total (N)</b>
Rio de Janeiro	83,9	11,6	4,5	6566
Rio Grande do Sul	79,8	10,1	10,1	1768
Amapá	71,9	21,5	6,6	711
Ceará	61,2	15,8	23,0	1322
Espírito Santo	55,1	17	27,9	3121
São Paulo	54,7	22,5	22,8	7327
Alagoas	49,5	36,4	14,1	269
Paraíba	45,4	19,8	34,8	1166
Minas Gerais	37,7	56,4	5,8	5834
Paraná	37,2	54,5	8,3	4767
Santa Catarina	37	47,7	15,3	2744
Sergipe	16,7	82,4	0,9	1251
Total	53,8	32,7	13,5	36846

Fonte: Ricci e Tomio (2012)

Segundo os dados apresentados pelos autores, a maior parte das Assembleias Legislativas possui produção de caráter mais universal. Apenas quatro Assembleias possuíam uma produção de caráter mais paroquial, concentrando mais benefícios do que distribuindo (Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Sergipe). A classificação proposta por Ricci e Tomio permite-nos ainda uma segurança maior ao falar de distribuição de “benefícios”. Isso porque os autores, ao classificarem os projetos de lei apresentados,

<sup>2</sup> Os autores estudaram as Assembleias Legislativas dos seguintes estados: Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

criaram a categoria “simbólico”. Essa categoria se justifica na medida em que nem todo projeto de lei representa um benefício tangível para o recorte que pretende abranger. Muitos dos projetos de lei apresentados se limitam a denominar ruas, praças, hospitais, etc. Esse tipo de lei, embora cause algum impacto na localidade que abrange se concentra em uma dimensão simbólica, e não tangível.

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

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

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

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

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

Fonte: Cervi (2009)

Chama a atenção a grande quantidade de projetos de abrangência municipal encontrada por Cervi, que se aproxima muito, inclusive, da quantidade de leis que abrangem todo o estado. Em contrapartida, o baixo número de projetos de caráter regional também merece ser destacado. Nas palavras do autor, esse fato “indica uma atenção maior

destinada a projetos ou de grande abrangência ou muito localizados” por parte dos deputados estaduais (CERVI, 2009).

De uma forma geral, o que se observa nesses trabalhos e em outros sobre a temática é uma ausência de consenso sobre o perfil da produção legislativa das Assembleias Estaduais. Enquanto umas apresentam produção fortemente caracterizada pelo *pork barrel*, em outras o que predomina é um caráter mais universalista nas leis produzidas. Essa constatação torna ainda mais relevante a análise contida neste artigo para o caso específico do Rio de Janeiro.

### **3. Os tipos de proposição, o processo legislativo, e os critérios para classificação de leis**

Em relação às proposições, estas se dividem em vários tipos e a maioria delas não será levada em conta nesse artigo. A principal informação que iremos utilizar são os projetos de lei ordinária aprovados,<sup>3</sup> embora também incluiremos na análise os projetos aprovados de lei complementar. Uma lei ordinária é mais abrangente em relação às temáticas que aborda e, segundo o Regimento Interno da ALERJ, possui o propósito de regular as matérias de competência do Legislativo e, por isso mesmo, regulam uma gama extremamente variada de temas. A exemplo do que acontece com o projeto de lei complementar, o projeto de lei ordinária também pode ser de iniciativa de todos os poderes bem como da população e, para ser aprovado, precisa do apoio da maioria dos deputados estaduais.

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

---

<sup>3</sup> Segundo o site da ALERJ, dois terços das matérias que tramitam na Casa são projetos de lei ordinária. (Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/processo9.htm> Acesso em: 11/03/2016)  
CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 21 (2016) Jan/Jun., pp. 1-153.

Uma lei é considerada como de abrangência individual quando se concentra em um ou poucos indivíduos, como é o caso das homenagens que concedem títulos. A lei é considerada de caráter municipal quando abrange apenas um município do estado. A categoria regional define as leis que abrangem dois ou mais municípios. A categoria setorial serve para definir leis que não são geograficamente concentradas, mas, apesar disso, abrangem um conjunto de pessoas e não toda a população; são as leis que atingem, por exemplo, uma determinada categoria profissional. Por fim, as leis de caráter estadual são aquelas que abrangem todo o estado do Rio de Janeiro.

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

#### **4. Produção Legislativa Estadual: Uma análise da décima legislatura (2011-2014)**

A tabela abaixo indica o total de leis classificadas no período analisado. Dentro desse número encontram-se não só as leis de autoria do Poder Legislativo – principal foco deste artigo – mas também as de autoria do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Os



projetos de lei aprovados (1121) representam um terço do total de projetos propostos no mesmo período (3297), mas que não serão aqui analisados.

Tabela 3: Quantidade de leis ordinárias e complementares aprovadas na ALERJ (2011-2014)

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

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

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

Tabela 4: Tipo de autoria das leis do Legislativo, individual ou coletiva

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

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

Foram consideradas leis de autoria coletiva todas as leis cuja autoria fosse de 2 ou mais deputados, bem como as de autoria de comissões especiais, permanentes ou de inquérito, e também oriundas da Mesa Diretora. Embora seja clara a opção dos deputados por agir de forma individual, no regimento interno da ALERJ não há qualquer tipo de problematização em relação às leis de autoria coletiva.<sup>4</sup> A tabela 5 quantifica as leis por poder de origem e tipo de lei.

<sup>4</sup> Na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES), por exemplo, só um deputado pode ser considerado responsável por uma determinada lei, mesmo em iniciativas coletivas, algo que não ocorre no Rio de Janeiro.

Tabela 5: Leis aprovadas conforme origem e tipo

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

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

A tabela 5 detalha o tamanho do protagonismo do Poder Legislativo na produção de leis no Estado do Rio de Janeiro – 72,1% de todas as leis aprovadas no período analisado são de autoria deste poder. Porém, as leis complementares são principalmente de autoria do Executivo (36,6%) e do Judiciário (33,3%). De qualquer forma, a primeira grande informação que temos a respeito da produção legislativa no Rio de Janeiro na legislatura analisada é a forte agenda do Poder Legislativo, resumida nas mais de 800 leis aprovadas ao longo dos 4 anos.

Considerando que a ALERJ possui 70 cadeiras, apesar de possuir grande rotatividade de deputados, temos uma média de mais de 11 leis aprovadas por deputado, um número sem dúvida relevante, principalmente se considerarmos a vertente teórica que defende a existência de um Legislativo fragilizado e improdutivo. O fato de não estarmos considerando os projetos ainda em discussão nos dá uma segurança ainda maior para falar em produtividade, embora seja fundamental avaliarmos o conteúdo dessas leis.

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

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

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

#### 4.1. A abrangência da produção legislativa

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

Tabela 6: Abrangência das leis aprovadas segundo origem

	<b>Legislativo</b>	<b>Executivo</b>	<b>Judiciário</b>	<b>Total</b>
	%	%	%	%

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

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

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

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

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

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

que 44,66% da produção do Legislativo abrangiam todo o estado, 42,83% um município específico e apenas 12,51% um conjunto de municípios.

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

As leis de abrangência setorial, se por um lado indicam algum tipo de vínculo ou representação entre um deputado estadual e determinada categoria profissional, são mais difíceis de se assimilar com políticas clientelistas, ou, de forma geral, com a teoria da conexão eleitoral, dado que enquanto o deputado pode ter acesso à quantidade de votos que recebeu em cada município do estado, conhecendo assim sua base eleitoral geográfica, o mesmo não acontece no que diz respeito ao retorno em votos de determinada categoria profissional.

#### 4.2. O conteúdo da produção legislativa

Passaremos agora a incluir a variável área temática na análise da produção legislativa, classificação esta que tem por objetivo verificar em quais áreas cada poder tem priorizado em sua atuação. Para isso, a tabela 7 será a base desta seção.

Tabela 7: Área temática das leis segundo origem

	<b>Legislativo</b>	<b>Executivo</b>	<b>Judiciário</b>	<b>Total</b>
	%	%	%	%
<b>Administrativa</b>	6,2	73	61,1	23,8
<b>Denominação</b>	4,2	0	0	3,1
<b>Econômica</b>	11,1	16,1	1,9	11,8
<b>Homenagem</b>	14,5	0	0	10,5

<b>Político-institucional</b>	0,3	0,8	37	2,2
<b>Social</b>	63,7	10,1	0	48,6
<b>Total</b>	808	248	54	1110

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

A principal constatação a partir da tabela 7 é a alta porcentagem de projetos categorizados na área social, 48,6% do total. Ou seja, quase metade das leis da décima legislatura abordam questões relativas a direitos civis, direitos do consumidor, saúde, educação, ou segurança pública. Com um Executivo estadual com prerrogativas sobre a maior parte dos temas administrativos e um Judiciário dividindo atenção entre o que lhe cabe constitucionalmente – temas administrativos e políticos-institucionais -, é comum que o Poder Legislativo seja praticamente exclusivo na produção de leis de temática social.

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

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

A tabela indica também que o Legislativo é soberano na produção de leis honoríficas e de denominações de ruas, praças, etc. No entanto, esses dois tipos de lei somados equivalem a apenas 18,7% da produção deste poder, número relativamente inferior frente a outros estudos da literatura. Por exemplo, Pessine (2013), ao estudar a produção da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, a ALES, dentre os anos de 2007 CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 21 (2016) Jan/Jun., pp. 1-153.

e 2010, constatou que 43,5% das leis aprovadas com origem no Poder Legislativo eram homenagens. Saugo (2007), analisando a produção dos deputados do Rio Grande do Sul no período 1994-2006 observou que 36% do total de leis produzidas tinham caráter honorífico. A tabela indica ainda que as leis de caráter econômico representam 11,8% do total de leis aprovadas, sendo novamente maioria de autoria do Poder Legislativo.

#### **4.3. Produção legislativa por deputado e faixas de concentração: em busca de comportamentos paroquiais**

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

Tabela 8: Produção legislativa, por deputado, e leis geograficamente limitadas

<b>Deputado</b>	<b>Total de leis produzidas</b>	<b>Total de leis de caráter concentrador (municipais + regionais)</b>	<b>% de leis concentradoras de recursos</b>
Átila Nunes	29	1	3,4
Luiz Martins	28	2	7,1
Gilberto Palmares	26	6	23,1
Bernardo Rossi	24	5	20,8
Inês Pandeló	23	3	13
Dr. José Luiz Nanci	22	4	18,2
Dionísio Lins	21	6	28,6
Paulo Ramos	21	3	14,3
Sabino	20	12	60
Paulo Melo	18	9	50
Wagner Montes	18	0	0
Myrian Rios	17	1	5,9
Claíse Maria Zito	15	2	13,3
Jânio Mendes	14	7	50
Luiz Paulo	14	4	28,6

André Ceciliano	14	2	14,3
Flávio Bolsonaro	14	2	14,3
Márcio Pacheco	13	2	15,4
Rosângela Gomes	13	2	15,4
Samuel Malafaia	13	0	0
Bruno Correia	12	9	75
Comte Bittencourt	12	3	25
Graça Pereira	12	2	16,6
André Corrêa	11	6	54,5
André Lazaroni	11	5	45,4
Chiquinho da Mangueira	11	0	0
Waguinho	11	0	0
Marcos Soares	10	1	10
Xandrinho	10	0	0
Edino Fonseca	9	6	66,6
Marcelo Simão	9	2	22,2
Alexandre Corrêa	9	1	11,1
Rogério Cabral	8	4	50
Iranildo Campos	8	3	35,5
Domingos Brazão	8	1	12,5
Coronel Jairo	8	0	0
Marcus Vinícius	7	5	71,4
Nilton Salomão	7	5	71,4
Zaqueu Teixeira	7	2	28,6
Roberto Henriques	6	5	83,3
Róbson Leite	6	1	16,6
Lucinha	6	0	0
Ricardo Abrão	6	0	0
Rosenverg Reis	5	4	80
Alessandro Molon	5	2	40
Bebeto	5	2	40
Cidinha Campos	5	1	20
Édson Albertassi	5	1	20
Clarissa Garotinho	5	0	0
Marcelo Freixo	5	0	0
<b>TOTAL (50)</b>	<b>616/713 (86,4%)</b>	<b>144/616 (23,4%)</b>	

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

Antes de qualquer constatação, são necessárias algumas explicações. O total de 50 deputados encontrado na tabela refere-se aos parlamentares que produziram, ao longo dos 4 anos da legislatura analisada, pelo menos 5 leis. O recorte se deu devido à alta rotatividade nas cadeiras da ALERJ que faz com que muitos deputados, de passagem por alguns meses, produzam uma ou duas leis, por exemplo. Para se ter uma ideia dessa rotatividade, apesar da ALERJ possuir 70 cadeiras, 94 deputados produziram pelo menos uma lei na legislatura analisada e, por isso, uma expansão da análise para todos os deputados em muito dificultaria o desenrolar da pesquisa.. Outro ponto que justifica o CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 21 (2016) Jan/Jun., pp. 1-153.



recorte é a grande relevância da produção desses 50 deputados em relação ao total de leis produzidas: eles são responsáveis por 86,4% do total de leis de autoria individual produzido pelo Legislativo.

A tabela 8 diz muito sobre a distribuição da produção de leis do Legislativo e também sobre as características dos parlamentares em relação à concentração/dispersão de recursos por meio das leis produzidas. Entre os 10 deputados de maior produção no período analisado, apenas 2 chamam a atenção pelo nível de concentração geográfica de sua produção: Sabino, com 60% de sua produção geograficamente limitada, equivalente a 12 leis, e Paulo Melo, com 50%, resultando em 9 leis. Os deputados que mais produzem leis, em geral, possuem produção predominantemente universalista.

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

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

- Muito baixa: deputados que possuem entre 0 e 20% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada<sup>5</sup>
- Baixa: deputados que possuem entre 20,1 e 40% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada.
- Média: deputados que possuem entre 40,1 e 60% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada.
- Alta: deputados que possuem entre 60,1 e 80% de sua produção correspondentes a leis de abrangência geograficamente limitada.

---

<sup>5</sup> Leis de abrangência geograficamente limitadas: a soma entre as leis de abrangência municipal e regional. CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 21 (2016) Jan/Jun., pp. 1-153.

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

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

Tabela 9: Quantidade de deputados por nível de concentração da produção legislativa

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

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

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

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

### **Considerações finais**

Em relação ao conteúdo geral das leis aprovadas ao longo da décima legislatura da ALERJ, constatamos uma forte agenda social do Poder Legislativo. Além de ser o protagonista da produção legislativa, com mais de 800 leis produzidas na legislatura CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 21 (2016) Jan/Jun., pp. 1-153.

analisada, 63,7% desse total tratava de algum assunto de caráter social, como saúde, educação, direitos do idoso e do consumidor, etc.

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

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

## Referências

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. Dados – Revista de Ciências Sociais. vol.46, n.4, pp. 661-698, 2003

CARVALHO, Nelson Rojas de. “E no início eram as bases: Geografia Política do voto e comportamento legislativo no Brasil.” Ed. Revan, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. “Padrões de carreira, atitudes e comportamento legislativo nas Câmaras Municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.” Rio de Janeiro, 2003.

CERVI, Emerson Urizzi. “Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.” Revista de Sociologia e Política, vol. 17, no.32. Curitiba, 2009

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

- DOWNS, Anthony. “Uma teoria econômica da democracia”. EDUSP. São Paulo, 1999
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária” Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, pp. 303-344, 2002
- HAMMES, Daniele. “Os determinantes institucionais e políticos do comportamento parlamentar fluminense”. Tese de doutorado, UENF. Campos dos Goytacazes, 2013
- MAYHEW, David R. “Congress: The Electoral Connection”. New Haven, Yale University Press, 1974
- PESSINE, Karina. “Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário político capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007-2010)”. UFES, 2013
- RICCI, Paolo; TOMIO, Fabrício. “O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais”. Revista de Sociologia e Política, vol.20, no.41. Curitiba, 2012
- SANTOS, Fabiano. “O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência”. FGV, Rio de Janeiro, 2001