

Trabalho preparado para apresentação no
IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP

Mesa 17: Prática Legislativa e Produção de Leis

A produção legislativa nos legislativos municipais
Um estudo de 27 câmaras municipais (2001 a 2011)

Patrick Cunha Silva
(DCP/USP e CEM)

São Paulo

2014

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS – UM ESTUDO DE 25 CÂMARAS MUNICIPAIS (2001 A 2011)

Patrick Silva¹

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo examinar a produção legislativa em 27 municípios brasileiros. Para tal fim, foram coletados os projetos de lei apresentados por vereadores (titulares e suplentes) entre os anos de 2001 e 2011. Os projetos foram classificados segundo três critérios: o tema, a indexação (ou tema específico) e se o PL visava distribuir uma política para um grupo específico da população. A partir destes dados se examinou a associação entre a área de ocupação anterior do vereador e subtema do projeto apresentado e os alguns fatores que afetariam positivamente a produção de políticas distributivas. Os resultados preliminares apontam que ter pertencido a uma carreira ligada as áreas de saúde e educação aumenta a probabilidade do parlamentar apresentar projetos ligados a esses temas.

Palavras-chave: Câmaras Municipais; Produção legislativa; Poder Legislativo; Municípios.

Entre os subcampos da Ciência Política, o dos Estudos Legislativos se destaca pela quantidade de trabalhos que visam compreender diversos aspectos do

¹ Mestrando da Universidade de São Paulo. Email: patrick.silva@usp.br. O autor agradece a FAPESP pela bolsa de mestrado que possibilita a realização desta pesquisa.

funcionamento do Poder Legislativo brasileiro (AMES, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2008; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Contudo, pouca atenção tem sido dedicada às instituições legislativas nos planos subnacional e local. Este trabalho se insere nessa lacuna e visa contribuir para o aumento do conhecimento sobre as instituições legislativas no plano local. Especificamente, pretende-se examinar a produção legislativa no nível local.

Seria o comportamento dos vereadores, no que compete a apresentação de projetos de lei, semelhante ao dos deputados federais? Ou, tal como posto pelo senso comum, a produção legislativa no nível municipal seria dominada por projetos de homenagem? Os resultados deste artigo apontam para a confirmação destes dois argumentos: se por um lado, o tema com maior número de projetos apresentados é o social, o segundo tipo preferido pelos vereadores é o de homenagens.

Não obstante, a importância de classificar os projetos de lei e verificar quais são os temas mais recorrentes, neste trabalho se dá um passo além das análises realizadas sobre o legislativo brasileiro ao examinar a associação entre a apresentação de projetos e características dos parlamentares. Nominalmente, se vereadores de carreiras relacionadas a áreas específicas, tais com a saúde e educação, apresentam mais projetos nestas áreas. Os resultados apontam para a existência de associação entre algumas áreas ocupacionais e a apresentação de projetos de lei. Deste modo, neste trabalho se objetiva examinar a temática dos projetos de lei e fatores associados à apresentação destes projetos.

Para cumprir estes objetivos, este artigo se divide em três seções. Na seção seguinte é apresentada uma revisão da literatura nacional sobre o estudo do Poder Legislativo focalizando os argumentos sobre produção legislativa; posteriormente, é feita uma descrição dos dados e métodos utilizados na seção empírica; por fim, na terceira seção, são apresentados os resultados da análise sobre a produção legislativa nos 27 municípios estudados.

A– A produção legislativa no Brasil

O estudo da produção legislativa é uma das áreas de pesquisa mais solidamente estabelecida na Ciência Política brasileira. Nos anos recentes, estudos empíricos têm testado de modo sistemático interpretações bastante enraizadas acerca do sistema político brasileiro. Especificamente, de que o sistema de escolha dos deputados federais, estaduais e vereadores teria como efeito o comportamento paroquialista destes parlamentares (AMES, 1995a, 1995b, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2002; LAMOUNIER, 1992; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; MAINWARING, 1991, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2002, 2002)². Nesta perspectiva, os estudos sobre a produção legislativa no Brasil estão tornando-se cada vez mais aprofundados e diversificados.

Dentre os trabalhos realizados, destaca-se o pioneiro trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) sobre o processo decisório na Câmara dos Deputados. Os autores encontram uma nítida divisão de preferências nas matérias propostas pelo Executivo e pelo Legislativo: enquanto o tema social é dominante no Legislativo, o Executivo apresenta preferencialmente matérias administrativas e orçamentárias. Poder-se-ia afirmar que o Brasil é um exemplo do que se convencionou chamar de “segredo ineficiente” (SHUGART e CAREY, 1992). Isto é, um modelo de sistema político no qual não é possível aos eleitores ter uma visão clara entre tipos de políticas públicas (de caráter nacional) na época das eleições, pois os legisladores prefeririam políticas com o foco paroquial ao invés de nacional³.

A fim de examinar se o modelo do “segredo ineficiente” é válido para o Brasil, Amorim Neto e Santos (2003) investigaram a produção legislativa da Câmara dos Deputados, com base na classificação de todos os projetos de lei aprovados na Casa (1985-1999) e todos os projetos propostos no ano de 1995. Os autores classificam as leis e projetos de lei quanto ao tema, à abrangência e ao efeito causado. Os resultados

² Grosso modo, é possível organizar a literatura em duas macro abordagens a distributivista e a partidária. Estas abordagens têm origem na tradição de estudos legislativos estadunidense Limongi (1994) e diferem sobre quais instituições exercem maior influência sobre o comportamento parlamentar. Na primeira, o comportamento parlamentar seria palpado pelos interesses eleitorais dos parlamentares. Deste modo, as instituições eleitorais exerceriam uma grande influência no comportamento parlamentar (CAREY e SHUGART, 1995). Por sua vez, na segunda tradição as regras internas do Congresso e os poderes dos líderes partidários organizariam os trabalhos e minimizariam as influências das instituições eleitorais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Durante a década de 1990 e os anos 2000 diversos trabalhos foram publicados no Brasil clamando a predominância de uma das abordagens. Dado que está é uma discussão conhecida na Ciência Política, optou-se por não reproduzi-la em seus pormenores. Para revisões desta literatura, ver: De Carvalho,(2003:Capítulo I), Ricci (2006:Capítulo 1) e Santos (2003:Capítulo 1)

³ Cabe ressaltar que o modelo do “segredo ineficiente” pressupõe um Executivo forte, que se encarregaria das políticas nacionais, ao passo que os parlamentares cuidariam dos interesses de suas clientelas, propondo matérias paroquialistas de caráter social (SHUGART e CAREY, 1992).

obtidos pelos autores indicaram que o principal tema de interesse dos parlamentares é o social, confirmando os achados de Figueiredo e Limongi (1999).

No entanto, Amorim Neto e Santos destacam que a agenda social dos deputados não representa uma ampla agenda de reformas sociais. Nas palavras dos autores, as leis do tipo social “(...) *não promovem amplos programas de política social e, por isso mesmo, não alteram o persistente status quo perverso do país (...)*” (AMORIM NETO e SANTOS, 2003: 675).. Por outro lado, os autores contestam que os parlamentares seriam distribuidores de benefícios para suas bases, pois os projetos “(...) *visam aos cidadãos em geral e não a áreas geográficas específicas*” (AMORIM NETO e SANTOS, 2003: 675).

Os achados de Amorim Neto e Santos (2003) permitem duas conclusões: (1) as leis propostas pelos parlamentares não buscam diminuir as clivagens econômicas brasileiras e (2) a maior parte das leis apresentadas pelos parlamentares é de âmbito nacional, ou seja, não são paroquialistas. Mas por que isto ocorreria a despeito dos incentivos institucionais apontados pela literatura que é crítica à adoção da lista aberta? A principal explicação dos autores converge para a explicação dada por Lemos (2001).

Ao analisar as leis de caráter propriamente social⁴, Lemos (2001) as classificou quanto à *forma* – de transferência ou regulação – e ao *escopo* – impacto concentrado ou difuso. A autora aponta duas proposições para explicar seus resultados. A primeira refere-se à dependência da reeleição em relação à percepção do eleitor quanto aos benefícios recebidos, de modo que tal percepção não depende de ganhos individuais. Ou seja, o eleitor não precisa receber diretamente o benefício concedido pela lei, uma vez que ele é capaz de perceber o desempenho parlamentar mesmo quando ele não é beneficiado diretamente. A segunda explicação alude à *forma* das proposições. Lemos encontra o predomínio de matérias do tipo regulador⁵. A preferência por este tipo de matéria seria causada pela limitada capacidade de transferência de recursos do Legislativo, isto é, das limitações institucionais instituídas pela Constituição Federal de 1988 ao Legislativo brasileiro para a elaboração do orçamento. As explicações de Lemos e de Amorim Neto e Santos (2003) convergem neste ponto: a reduzida

⁴ Os temas que englobam o que chamados pela autora de propriamente social são: educação e saúde. É bom ressaltar que a autora também utiliza os decretos legislativos e as resoluções na sua pesquisa (LEMONS 2001).

⁵ Nas palavras de Santos (1995: 462) matérias reguladoras são aquelas que dizem “respeito aos casos em que estas propõem a regulação de atividades de setores da economia, seja no mercado de bens e serviços, seja no mercado de trabalho. A lei pode também alvitar regras que regulem a competição e participação políticas”.

capacidade do Legislativo nacional para alterar o orçamento seria um impedimento e um fator desmotivador para a apresentação de políticas de *pork barrel*⁶.

Lemos (2001) afirma também que todos os partidos preferem apresentar propostas difusas ao invés de concentradas. Contudo, Amorim Neto e Santos (2003) consideram esta explicação parcialmente correta. Os autores afirmam existir uma diferença no perfil das matérias apresentadas pelos partidos da oposição e da base aliada, uma vez que, enquanto a oposição optaria por matérias com conteúdo nacional, os da situação tenderia a ter maior disposição para apresentar propostas de tipo paroquial. Isto ocorreria, pois a apresentação de projetos é o único modo de a oposição apresentar seu plano de governo para o país e, portanto, de se fortalecer.

Amorim Neto e Santos (2003) também testam a hipótese de Ames (1995b) de que políticos que recebem votos com padrão concentrado⁷ ou dominante⁸ seriam motivados a realizar políticas do tipo *pork barrel*. No entanto, Amorim Neto e Santos mostram que apenas os deputados com padrão dominante estariam mais dispostos a apresentar este tipo de política.

Outros dois trabalhos contribuíram para tornar mais precisas as interpretações sobre o comportamento parlamentar no Brasil: os trabalhos de Santos (1995) e Ricci (2003). O trabalho de Santos (1995), focado no período de 1959-1963, foi um dos pioneiros na análise da produção legislativa. Entre os achados do autor que se mantêm para o período 1988-2002 está o estado pelo qual o parlamentar foi eleito não é importante para a apresentação de matérias. Ou seja, a produção de matérias paroquiais não estava conectada à origem eleitoral do parlamentar.

Todavia, também os resultados de Santos diferem dos encontrados para o período atual. Por exemplo, uma das conclusões de Santos (1995) foi que o número de leis de caráter clientelista em 1959-64 era superior às de caráter nacional. A explicação para este achado estaria na possibilidade de participação mais ativa na elaboração do orçamento – no caso do período democrático de 1946 a 1964.

⁶ O termo política de “*pork barrel*”, de origem americana, refere-se a políticas governamentais cujos benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área específica, mas cujos custos são repartidos entre todos os contribuintes. São exemplos deste tipo de política, no âmbito nacional, os subsídios agrícolas.

⁷ O padrão concentrado refere-se a uma votação concentrada em uma determinada região. Ou seja, em distritos vizinhos.

⁸ O padrão dominante refere-se a uma votação predominantemente feita em um só distrito. Ou seja, quando um candidato recebe a maior parte dos seus votos em apenas um distrito.

Outro aspecto do debate refere-se à correlação positiva entre a magnitude⁹ do distrito (M) e o número de proposições paroquiais apresentadas: quanto maior o número de cadeiras do distrito maior seria o número de projetos paroquiais. Neste sentido o trabalho de Santos (1995) não é conclusivo. No entanto, Ricci (2003) testou e refutou esta proposição em seu estudo para o período de 1988 e 2002. Segundo o autor, não se pode conectar M com o número de propostas paroquialistas. Pelo contrário, o fenômeno observado é oposto à suposição: quanto menor a M, maior é o número de projetos paroquiais.

Por último, cabe ressaltar o trabalho de De Carvalho (2003). O autor se propôs a responder se o padrão da *constituency* influencia a atuação parlamentar do deputado. Os resultados da análise dos projetos de lei feita pelo autor apontaram para a aceitação da hipótese distributivista: deputados com base dominante, seja concentrada ou fragmentada, são os que menos apresentam propostas de âmbito nacional. O autor afirma e mostra empiricamente que, apesar do “*que pretendem alguns analistas, os dados demonstraram que os estímulos oriundos da arena eleitoral estão longe de ser ‘neutralizados na porta do Congresso’*” (DE CARVALHO, 2003:194). No entanto, deve-se observar que em sua conclusão o autor pondera sobre qual modelo o sistema brasileiro se encaixa: se é o sistema no qual os partidos são os principais atores (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), ou se prevalece o individualismo, o particularismo e distributivismo (AMES, 2003). A conclusão apresentada é que o sistema político brasileiro não pode ser encarado como forma pura de nenhum dos dois. As regras internas do Congresso não são fortes o suficiente para eliminar todos os incentivos da arena eleitoral; tampouco é verdade que todos os deputados brasileiros agem de maneira paroquial. Portanto, o sistema eleitoral e as regras internas do Congresso favorecem aos parlamentares múltiplas estratégias na arena parlamentar.

Antes de iniciar a análise dos trabalhos que tomaram as Assembleias Legislativas como objeto, cabe destacar o trabalho de Marques (2012) por se tratar de um esforço de examinar a produção legislativa no Senado Federal e as hipotéticas consequências da representação estadual no comportamento dos Senadores. O autor examinou os projetos de lei apresentados pelos senadores entre os anos de 2003 e 2010 e os classificou perante o tema e sua área de abrangência. Os resultados apontam para

⁹ A magnitude (M) é o número de cadeiras em disputa num distrito nas eleições. Para as eleições de deputados federais a magnitude varia de um mínimo de oito cadeiras para estados menores como o Acre e um máximo de setenta cadeiras para São Paulo.

um padrão semelhante ao verificado para a Câmara dos Deputados: o tema mais frequente é o social (48,4%) e, ao contrário do hipotetizado, Marques aponta que apenas 13% dos PLs possuem impacto regional ou local.

Deste modo, a literatura nos permite concluir, que em nenhuma das Casas do Legislativo brasileiro a tese da conexão eleitoral entre o parlamentar e sua *constituency* geográfica encontra respaldo.

Feitas estas considerações sobre o Legislativo Federal, passemos aos estudos sobre os planos estadual e municipal. Como destacado anteriormente, pouca atenção foi despendida a análise da produção legislativa no nível estadual na Ciência Política brasileira¹⁰. Ainda menor é o número de estudos que examinaram a produção legal.

Destes, o primeiro que podemos destacar é o estudo de Castro, Anastasia e Nunes (2009), cujo objetivo foi examinar a representação política em doze Assembleias Legislativas¹¹, mais especificamente, avaliar, entre outros fatores, em que medida a base eleitoral influencia o comportamento dos legisladores. Os autores utilizaram como dados às informações resultantes do *survey* aplicado pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP-UFMG). A pesquisa obteve resposta de 513 dos 624 deputados que constituíam o universo. Os resultados da pesquisa apontam que o grau de paroquialismo é mais elevado entre: (1) deputados de estados com maior competição eleitoral, (2) deputados da oposição, (3) deputados que diziam possuir como apoiadores prefeitos e vereadores, e, por fim, (4) entre os deputados que afirmavam representar os interesses da sua região. O estudo de Cervi (2009) também aponta para a confirmação deste último achado.

Cervi analisou a produção legislativa dos deputados da Assembleia Legislativa do Paraná durante a 14ª Legislatura (de 1999 a 2002). No total foram examinados 2572 projetos dos quais 1578 tinham alguma limitação geográfica¹². O autor também apresentou uma classificação da base eleitoral de cada deputado¹³. A conclusão é que existe uma relação entre a abrangência dos projetos e a base eleitoral: os deputados que

¹⁰ Para um exame do Poder Legislativo estadual pela ótica das relações Executivo-Legislativo conferir Abrucio (1998) e a coletânea organizada por Santos (2001). E para análise sobre as relações Executivo-Legislativo no âmbito municipal ver: Andrade (1998) e Caetano (2004; 2005).

¹¹ As Assembleias estudadas foram: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Ceará, Tocantins e Pará.

¹² Como limitação geográfica quer-se dizer projetos que atingem desde uma macrorregião do estado a um município específico.

¹³ Cervi não adota nenhuma medida corrente na literatura, ao invés o autor emprega um critério por ele elaborado. Para detalhes conferir a nota 1 do artigo (Cervi, 2009)

apresentaram mais projetos do tipo regionalizáveis foram os que mais receberam votos concentrados em uma região.

Outro trabalho que analisou a produção legislativa da Assembleia Legislativa do Paraná é o de França (2006). A autora examinou os projetos de lei apresentados durante a mesma legislatura examinada por Cervi (2009) e os classificou quanto ao tema. Segundo os resultados da autora, os projetos dos parlamentares paranaenses têm como principal tema as “homenagens e utilidade pública”¹⁴ com 49,41% (1181 PLs), seguido pelos projetos do tipo social com 25,30% (605 PLs). França também classificou os projetos quanto ao seu escopo, ou seja, ao impacto do PL na população: 45,3% dos PLs tinham impacto individual, seguidos pelos projetos setoriais com 26,9%. Ressalta-se, contudo, que os projetos individuais englobam os projetos de Utilidade Pública.

Também merece destaque o conjunto de trabalhos realizados por Tomio e Ricci (2008, 2010, 2012). Os artigos consistem em um esforço de analisar a produção legislativa em Assembleias Legislativas a partir de uma perspectiva comparada. Os autores tomaram como objeto os projetos apresentados tanto pelo Executivo como pelo Legislativo e os classificaram quanto ao impacto do conteúdo: se estadual, municipal ou simbólico. A conclusão de Tomio e Ricci é de que a lógica da conexão eleitoral não é unânime na apresentação de projetos de lei. Entre as onze Assembleias examinadas, apenas em quatro os projetos de cunho municipal foram maioria dos apresentados (TOMIO e RICCI, 2012). Todavia, quando observada a taxa de sucesso dos projetos, o valor encontrado para os de cunho municipal é, em todas as Assembleias, superior aos de estadual ou simbólico, mas os autores apontam que estes PLs estão restritos aos de declaração de utilidade pública. O que faz os autores afirmarem que “*as estratégias distributivistas e paroquialistas disponíveis aos deputados estaduais estão restritas a projetos de utilidade pública.*” (Tomio e Ricci 2008:13). Por fim, os autores (2012:212) ressaltam que cabe aos pesquisadores interessados na tese da conexão eleitoral o exame detalhado dos projetos de utilidade pública e qual o papel deles na estratégia eleitoral dos parlamentares.

¹⁴ Cabe apontar que ao contrário de Tomio e Ricci (2012) e de Cervi (2009), França não separa os projetos do tipo homenagem dos de declaração de utilidade pública. A autora justifica a escolha afirmando que “as proposições desse gênero, no caso da ALEP [Assembleia Legislativa do Estado do Paraná], visam claramente a promover a transferência de recursos, materiais ou simbólicos, para entidades sociais específicas, não almejando influir sobre a elaboração ou sugestão de políticas governamentais de maior abrangência ou mesmo estimular movimentos “associativos e reivindicatórios”” (FRANÇA 2006: 97 nota 52).

Por último, cabe apresentar os poucos estudos que tratam da produção legislativa nos municípios. O primeiro conjunto de estudos tem em comum o fato de terem tomado como objeto de análise a Câmara Municipal de São Paulo. Quatro são os estudos que compõem este grupo.

O primeiro consiste no relatório do projeto Excelências organizado pela ONG Transparência Brasil (2008). Com o objetivo de verificar a qualidade do trabalho dos legisladores no Brasil, o projeto Excelências buscou determinar a qualidade das proposições feitas pelos vereadores de São Paulo. A fim de realizar este exame, a ONG realizou uma coleta e classificação (em duas categorias: relevantes e irrelevantes) de todos os PLs apresentados durante o período entre 2005 e 2008. As conclusões da Transparência Brasil são alarmantes no que tange à utilidade das proposições. Segundo o estudo, 91% das proposições têm conteúdo irrelevante. O número se mantém elevado (77%) quando se considera apenas o número de leis aprovadas. De acordo com a Transparência Brasil, os principais tipos de proposições feitas dizem “*respeito a homenagens, fixação de datas comemorativas e outros assuntos irrelevantes.*” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008:1). Esta conclusão parece confirmar para o caso da Câmara dos Vereadores de São Paulo a interpretação feita por Ames (2003: 179) a respeito do Congresso Brasileiro, que segundo o autor “*quase nunca toma iniciativa de propor leis importantes*”.

Um segundo conjunto de estudos, realizado por Caetano (2004; 2005) teve o objetivo de testar empiricamente a assertiva corrente do senso comum de que o parlamento local não discute as demandas da cidade. Caetano examinou os projetos de leis¹⁵ aprovados em dois turnos pela Câmara paulistana durante o governo Marta Suplicy (2001-2004) para testar esta proposição. O método empregado incluiu duas dimensões de análise: uma para identificação do *tema* e outra para identificação da *abrangência* dos PLs. As descobertas do autor contradisseram o senso comum e a pesquisa da Transparência Brasil (2008). Segundo Caetano (2004; 2005), o número de homenagens e fixação de datas não atinge o patamar de 9% dos PLs. O autor salienta o fato das homenagens serem feitas por meio de decretos legislativos e da ausência de separação analítica entre decretos legislativos e PLs causa o viés dos levantamentos. Outra constatação refere-se ao impacto da ampla maioria dos projetos afetarem toda a população.

¹⁵ Os projetos de lei considerados por Caetano foram os projetos votados em dois turnos na Câmara, sancionados ou não pela prefeitura.

Os dois últimos estudos são os de Silva (2011a; 2011b), no quais o autor examina a produção legislativa de duas legislaturas da Câmara Municipal de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008. O objetivo era verificar se os parlamentares com padrões de voto concentrado ou dominante tinham uma propensão para apresentar PLs de direcionados a uma área específica do município. Os resultados do autor apontaram para a inexistência desta associação: vereadores com voto concentrado ou dominante não apresentam mais projetos cujos impactos são territorialmente localizados. Ademais, os dados do autor revelam que a apresentação deste tipo de projeto é rara, sendo que dos 5383 apenas 71 são deste tipo.

O autor também testou a conexão dos parlamentares com grupos específicos da população. Para tanto, Silva (2011b) empregou a classificação de bancadas temáticas da Transparência Brasil (2008) e verificou se vereadores pertencentes a bancadas temáticas apresentaram mais projetos para estes grupos. Foram examinadas as produções dos vereadores pertencentes às bancadas sindicalista e evangélica. Os resultados foram que este tipo do projeto é mais frequente do que os projetos direcionados a áreas específicas do município.

A despeito dos resultados verificados por Caetano (2004; 2005) e Silva (2011a; 2011b) serem semelhantes aos dos autores que empreenderam no exame do Poder Legislativo federal, a saber, a prevalência do tipo social entre os projetos de lei, os resultados de Ermacovitch (2010) e Gomes (2009) põem em dúvida a possibilidade de aceitar este achado para outros municípios brasileiros, para além do município de São Paulo.

Ermacovitch (2010) examinou os projetos de lei apresentados na Câmara Municipal de Porto Alegre entre os anos de 2005¹⁶ e 2010 e os classificou seguindo a tipologia elaborada pela ONG Transparência Brasil (2008). Os resultados da autora são semelhantes aos verificados pela ONG para o caso paulistano: para os anos de 2005 a 2008, 34% dos projetos tratavam de temas “irrelevantes”, ao passo que para os anos de 2009 e 2010, 52% dos projetos compreendiam esta categoria. Ermacovitch aponta que a porcentagem de projetos “irrelevantes” aumenta quando são considerados apenas os aprovados passando para, respectivamente, 75% e 73%.

Por sua vez, Gomes (2009) analisou a produção legislativa da Câmara Municipal de Belo Horizonte durante os anos de 2001 a 2007 a fim verificar se existia uma

¹⁶ Para a legislatura de 2005 a 2008 a autora classificou apenas os projetos dos vereadores que foram reeleitos para a legislatura subsequente.

conexão entre o padrão de concentração dos votos recebidos pelos vereadores e os projetos de lei por eles apresentados. No que compete aos temas dos projetos, os dados do autor revelam a prevalência dos PLs comumente associados à alcunha de homenagens: projetos de denominação e homenagem corresponderam a 24% dos apresentados, constituindo a categoria com maior magnitude entre as empregadas pelo autor. Concernente à preocupação principal do autor, as conclusões apresentadas foram de que não é possível estabelecer uma relação entre o padrão de distribuição dos votos recebidos e a produção legislativa. Resultado semelhante ao de Silva (2011a) para o caso do município de São Paulo.

Como apresentado, a literatura que originalmente pautou o debate sobre a comportamento parlamentar derivou padrões de comportamento dos legisladores a partir das instituições eleitorais. Os autores que se debruçaram sobre esta questão, em sua maioria, rejeitaram os argumentos desta literatura no que diz respeito aos impactos na produção legislativa. Entretanto, dois pontos se destacam pela ausência nos trabalhos supracitados. O primeiro é a falta de comparações entre parlamentos. Os únicos trabalhos que realizam comparações entre Casas são os de Tomio e Ricci (2008; 2010; 2012). O segundo ponto é sobre a limitação em relação aos fatores explicativos utilizados pelos autores. Todos os trabalhos que tentaram explicar a produção legislativa o fizeram utilizando como variáveis explicativas fatores relacionados a arena eleitoral, especificamente, a conexão entre parlamentar e a o padrão geográfico dos votos por ele recebidos. Única exceção a esta abordagem é o trabalho de Silva (2011b) em que o autor pretendeu o exame da conexão entre o parlamentar e o grupo social que ele representa.

Nas seções que se segue, o objetivo é apresentar uma análise da produção legislativa municipal considerando outros fatores, como a profissionalização do legislativo e características dos parlamentares. Simultaneamente, também se pretende expor de modo comparado à produção legislativa municipal.

B – Dados e métodos

Os dados empregados neste artigo são provenientes de um esforço de sistematização da produção legislativa no plano municipal. Na seção anterior se fez notável que os autores que se dedicaram ao estudo da produção legislativa no Brasil, em

sua maioria, tomaram um único parlamento como objeto da análise, exceção são os trabalhos de Tomio e Ricci (2008; 2010; 2012). Sendo um dos objetivos deste trabalho apresentar uma análise comparativa da produção legislativa de diferentes municípios brasileiros, nesta seção são apresentados os critérios empregados para a seleção de casos (municípios) e para a classificação dos projetos de lei.

Dado o elevado número de municípios brasileiros (5565) o emprego de uma amostra é inevitável. Inicialmente, optou-se por verificar para quais dos municípios pertencentes às oito Regiões Metropolitanas originais¹⁷ e a do Rio de Janeiro os dados de produção legislativa estavam disponíveis para os anos estudados na pesquisa (2001 a 2011). A opção por verificar este conjunto de municípios se deu por esperar que fossem estes os municípios com maior probabilidade de possuírem os dados on-line. Durante este primeiro empreendimento, verificou-se que algumas Câmaras empregavam a mesma plataforma para a disponibilização da produção legislativa, o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) disponibilizado pelo *Interlegis*¹⁸.

Após esta primeira averiguação, optou-se por abandonar a ideia de se concentrar nas RM. Assim, os dados expostos a seguir têm são provenientes das Câmaras Municipais que utilizam o SAPL. Para a coleta dos dados foi utilizando o procedimento de *web crawler*¹⁹ e o software *R*. No total foram coletados e classificados projetos de 27 municípios, sendo 3 capitais de estados (Aracajú-SE, Fortaleza-CE e Porto Alegre-RS), totalizando 14716 PLs.

Um problema que os dados apresentam é o da variação da completude do universo de projetos apresentados de um ano para o outro. Isto é, em muitos dos casos não estão disponíveis todos os projetos apresentados ou faltam dados como a ementa ou o autor. A fim de mitigar esse problema e de maximizar o número de projetos/municípios analisados se optou por utilizar como unidade de análise o município/ano e como critério para a inclusão a disponibilidade de, ao menos, 85% dos projetos propostos no ano. No Gráfico 7 e 8 são apresentados os números de municípios e de projetos disponíveis para cada um dos anos analisados.

¹⁷ As oito RM originais foram criadas pela lei complementar 14 de 1973 e consistiam nas RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

¹⁸ O *Interlegis* é um órgão ligado ao Senado Federal responsável por capacitação profissional dos servidores do Senado que oferece suporte as demais Casas legislativas brasileiras.

¹⁹ *Web crawler* é um procedimento automatizado de navegação e busca na Internet.

Gráfico 1 – Número de municípios por ano

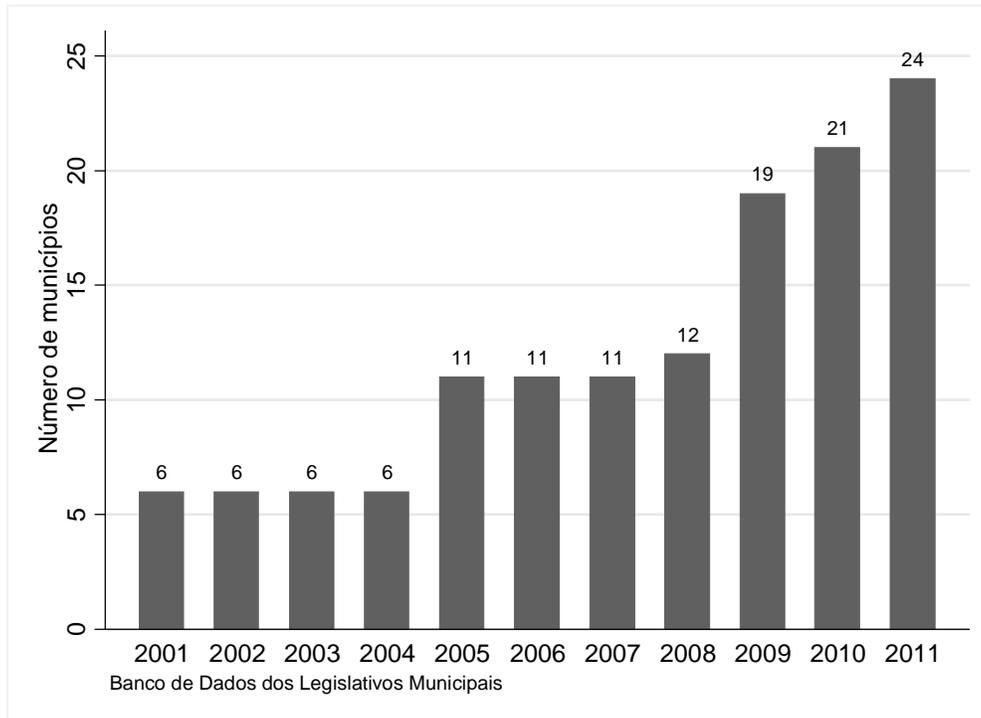
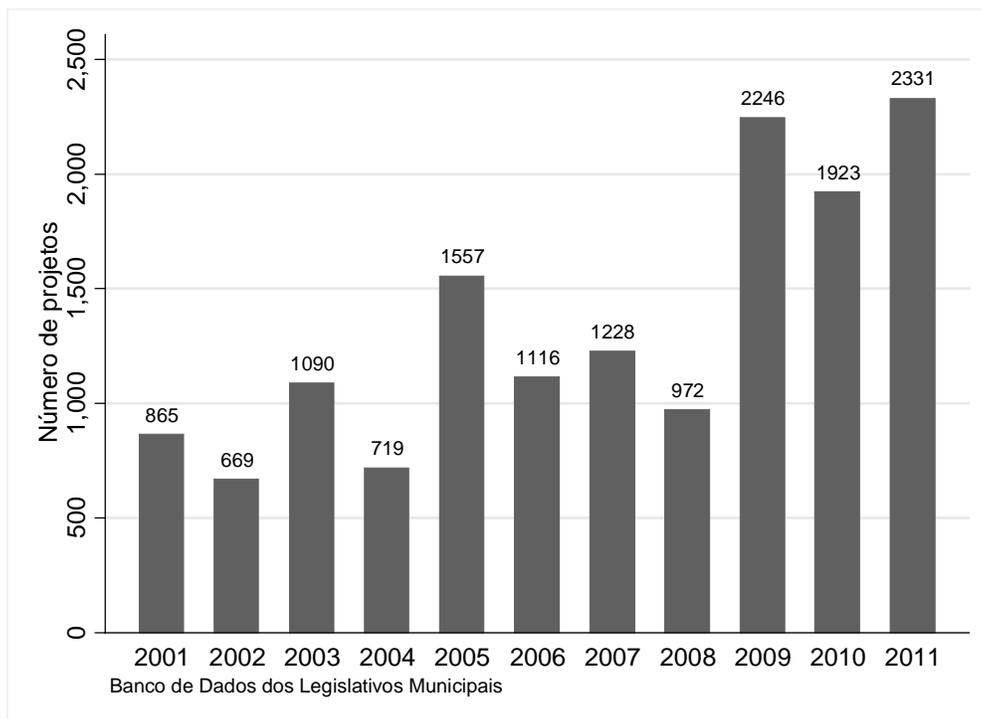


Gráfico 2 – Número de projetos por ano



A opção por utilizar os dados provenientes do *Interlegis* afeta o tipo de inferência passível de ser realizada, uma vez que a amostra não é aleatória, nem representativa dos municípios brasileiros. Os resultados, portanto, devem ser lidos considerando que é possível que exista um viés de seleção pelo fato do município se empregar o SALP²⁰.

Antes de apresentar como os PLs foram classificados, cabe destacar que foram categorizados e analisados apenas os projetos de lei propostos por vereadores (titulares ou suplentes). Ou seja, projetos apresentados por órgãos da Câmara (Comissões, Mesa Diretora), pelo Executivo e por bancadas partidárias, não fazem parte deste estudo. A opção por esta escolha se justifica pelo objetivo de fundo da pesquisa: a relação entre o conteúdo do projeto e características do parlamentar.

Tendo sido realizadas estas considerações acerca da amostra, cabe apresentar as classificações utilizadas. Objetivando-se maximizar o grau de compreensão da produção legislativa, optou-se por empregar três tipos de classificações. O primeiro tipo consistiu na classificação dos projetos de lei em relação ao tema principal da proposta. Nesta primeira, foram utilizadas cinco categorias: social, econômico-orçamentário, homenagem-simbólico, administrativo e político-institucional.

A despeito do amplo uso que categorizações semelhantes em trabalhos sobre produção legislativa (CAETANO, 2004; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; FRANÇA, 2006), também são utilizadas outras duas classificações a fim de refinar o entendimento sobre a produção legislativa no nível local. A primeira teve como objetivo depurar a temática dos projetos de lei. Assim, cada um dos projetos foi indexado em uma rubrica mais específica, tal como: assistência social, tributação e incentivos, data e semanas temáticas, desporto e lazer, entre outras. Ao total, empregaram-se quarenta e seis categorias. Cabe ressaltar que, apesar das adaptações necessárias em razão de especificidades da produção legislativa municipal, esta segunda classificação tem como origem a indexação realizada pelo Senado Federal aos projetos dos senadores.

A última categorização consistiu em classificar os projetos em políticas distributivistas e não distributivistas. Os PLs foram considerados distributivistas quando objetivavam a criação de uma política focalizada em um grupo específico da população

²⁰ Segundo servidores do Interlegis, em muitos os casos a decisão por utilizar o SALP é do presidente da Câmara e, em alguns casos, uma mudança na presidência da Câmara pode acarretar na desistência do uso do SAPL.

e atribuía a ele um benefício. Quanto considerados distributivistas, os projetos receberam uma última rubrica que visou determinar o grupo a qual a política era destinada.

Além da análise descritiva dos temas dos projetos propostos, nas seções que se seguem são realizados alguns testes sobre a influência de atributos do legislativo na quantidade de projetos apresentados e também de características dos parlamentares no conteúdo dos projetos de lei. No teste da influência do legislativo na produção legislativa novamente são os dados do I Censo do Legislativo promovido pelo *Interlegis* em 2005; por sua vez, para o exame da relação entre características dos vereadores e o conteúdo da produção legislativa são utilizados os dados de candidatura disponíveis no site do TSE.

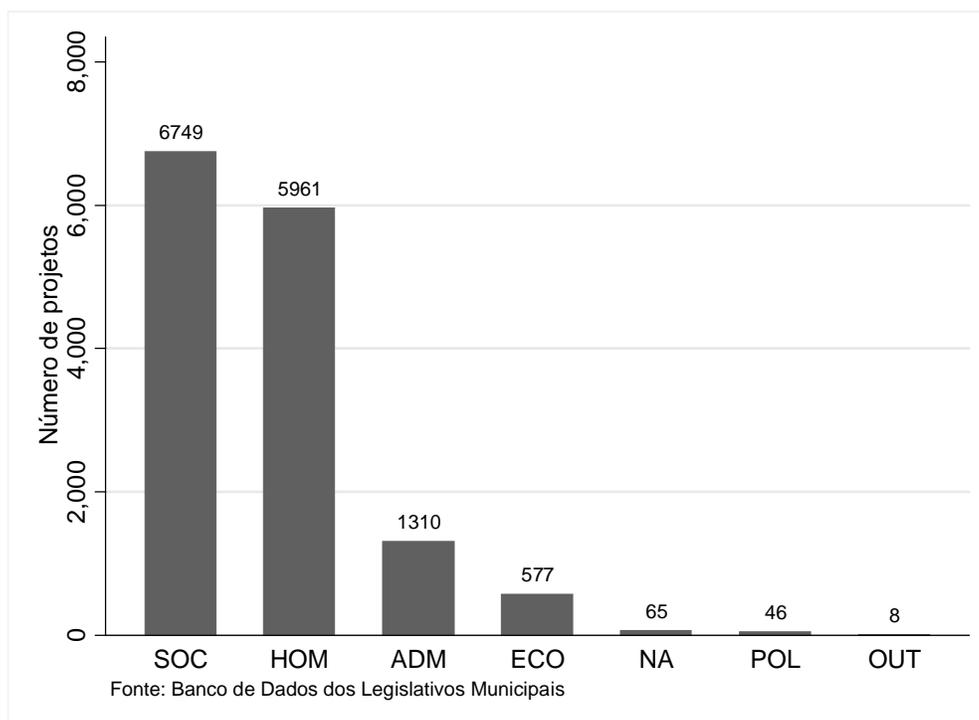
C – Análise e resultados

Nesta seção serão apresentados os resultados obtidos a partir dos dados dos 27 municípios que compõem a amostra. Como exposto na seção anterior, primeiramente são apresentados os resultados da análise descritiva dos dados para que, posteriormente, sejam examinados os resultados do modelo de regressão empregado para a análise da relação entre magnitude e produção legislativa.

C.1 – O conteúdo da produção legislativa

Iniciaremos a análise dos dados pelo exame da distribuição dos PLs na primeira categorização. No Gráfico 3, abaixo, é exposta a distribuição dos projetos que compõe a amostra em cada um dos grandes temas.

Gráfico 3 – Número de projetos por Tema

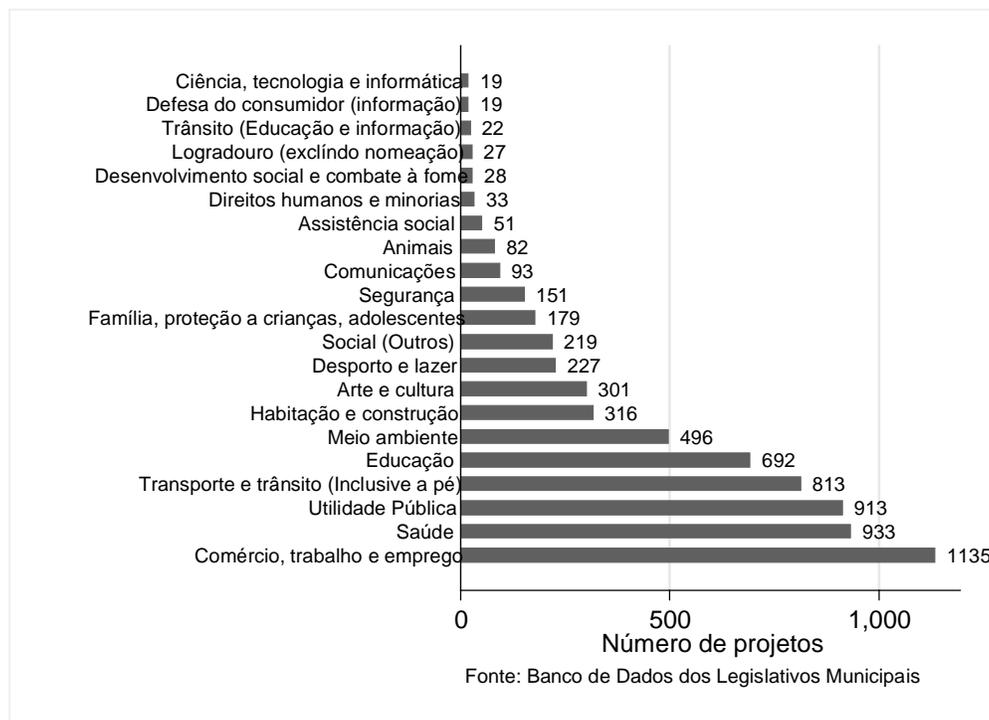


Observa-se a prevalência dos temas social e homenagens sobre os demais. Juntos estes temas correspondem a 86% da produção legislativa nos municípios examinados. Ressalta-se que estas duas categorias são as mais frequentes em 22 dos 27 municípios da amostra (gráfico em anexo). A explicação para este fenômeno está na quantidade de projetos de lei de declaração de utilidade pública e de denominação de logradouros.

Também é notável que o padrão verificado nos dados, o da prevalência do tipo social, seja semelhante ao encontrado para o caso do município de São Paulo Caetano (2004 e Silva (2011a) e para o caso Federal Amorim Neto; Santos (2003 e Figueiredo; Limongi (1999), apontando que o tema mais frequente entre os parlamentares (em diferentes níveis da federação) é o social.

Realizadas estas considerações, passaremos ao exame detalhado das proposições, começando com a categoria com maior número de projetos: a social.

Gráfico 4 – Número de projetos do tipo Social por indexação



A partir da análise do Gráfico 4, nota-se que entre os projetos do tipo social três se destacam: (1) os sobre comércio, trabalho e emprego, (2) relativos à saúde e de (3) declaração de utilidade pública. Concernente aos PLs sobre saúde é possível hipotetizar que o volume deste tipo de projeto se relaciona as atribuições do município no Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar do sistema de saúde ser regulamentado na arena federal Arretche (2002, 2003), cabe aos municípios à implantação e a definição de micro aspectos da política²¹. Os projetos apresentados dispõem, em maioria, sobre campanhas de prevenção de doenças ou de vacinações, visitas em escolas e a obrigatoriedade de realização de algum exame específico, como o do pezinho.

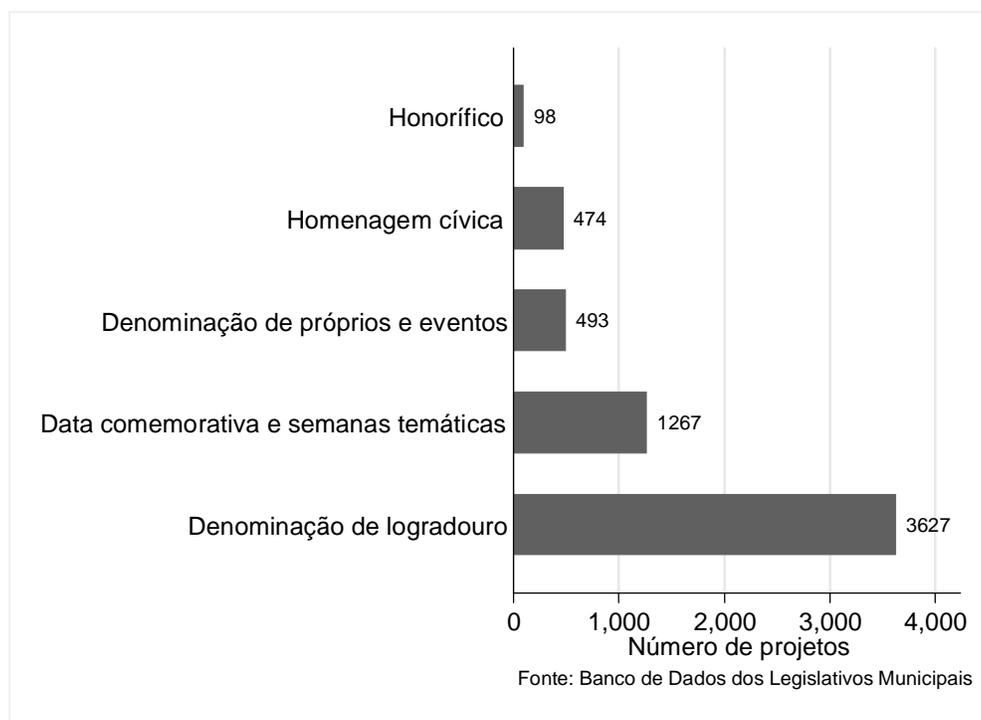
Por sua vez, os projetos que tratam do comércio, trabalho e emprego em linhas gerais dispõem sobre a regulamentação de profissões (taxistas, motoboys) e do funcionamento do comércio (horário de funcionamento, comercialização de produtos

²¹ O inciso 7 do artigo 30 da Constituição Federal de 1988 define que compete aos municípios “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”

específicos). Ressalta-se que se optou por fundir os três temas em uma categoria em razão das intersecções encontradas durante a leitura das ementas dos projetos²².

Por fim, cabe realizar algumas considerações acerca das declarações de utilidade pública. Seguindo Cervi (2009) e Tomio e Ricci (2012), optou-se por classificar os projetos de utilidade pública como social e não como homenagem, tal qual França (2006), por estes projetos atribuírem a associação que recebe o título mais do que uma homenagem. As associações que recebem o título de “Utilidade Pública” passam a ser consideradas pelo Poder Público municipal como organizações sem fins lucrativos. O que as garante que a possibilidade de investimento de todo seu rendimento na manutenção e expansão ou em suas atividades estatutárias. Ou seja, a declaração de utilidade pública significa um benefício para a entidade que a recebe. Passemos agora para o exame dos projetos de lei classificados como homenagem.

Gráfico 5 – Número de projetos do tipo Homenagem por indexação



No Gráfico 5 são expostos os dados sobre os projetos de lei do tipo “homenagem”. Observa-se que a categoria mais frequente é a de denominação de logradouro, com 60% da produção total. Nesta categoria estão inclusos tanto os projetos

²² Por exemplo, alguns projetos determinam regimes de contratação e de funcionamentos para tipos de comércios específicos. O que produz, como consequência, a intersecção entre as categorias.

de denominação quanto os de red denominação de logradouros. Excetuando a denominação de logradouros, as outras duas categorias mais frequentes foram a de criação de datas e semanas temáticas e a de denominação de próprios municipais²³ e eventos, com respectivamente 21% e 8% do total dos projetos de homenagem.

Gráfico 6 – Número de projetos do tipo Administrativo por indexação



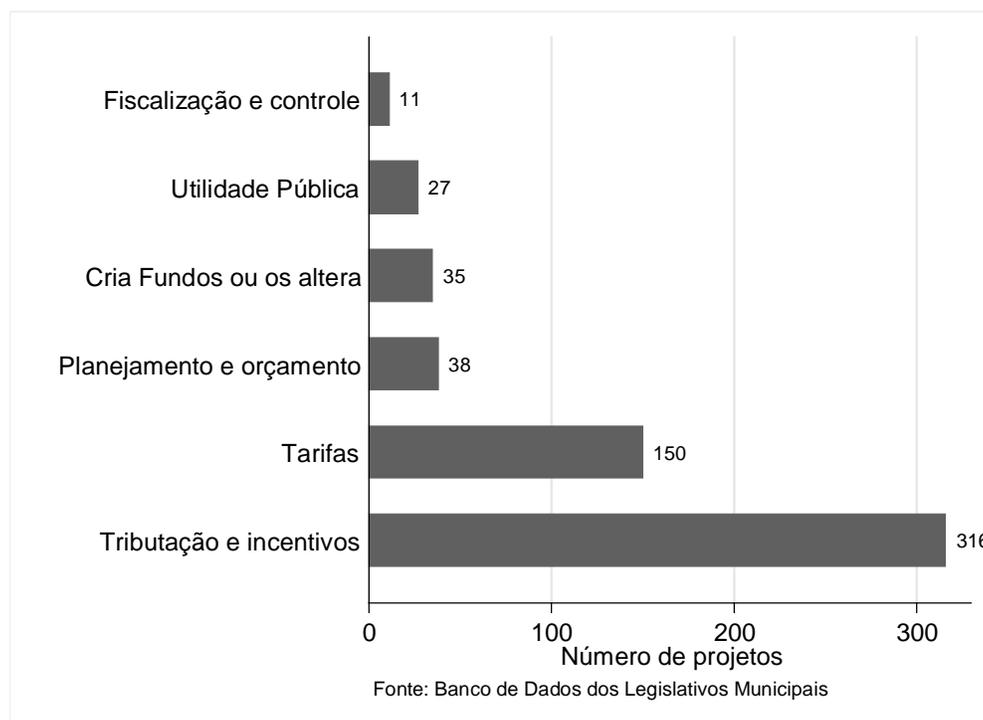
Por sua vez, entre os projetos Administrativos, os apresentados com mais frequência são os que dispõem sobre os servidores públicos e os que alteram ou criam órgãos da administração pública, de modo que estes dois grupos respondem por 36% dos projetos deste tema. Os projetos sobre servidores públicos tratam, em sua maioria, da regulamentação de carreiras do funcionalismo público, de aumento salarial e concessão de benefícios, por exemplo, férias e cursos de aperfeiçoamento²⁴. Por sua vez, os projetos sobre órgãos públicos dispõem sobre autorizações para órgãos públicos realizarem determinadas atividades e a autorização ao Executivo para a criação de conselhos, fóruns e secretárias municipais. Destaca-se, também, o número de projetos

²³ Próprios municipais são bem que pertencem ao município. Tais como escolas e hospitais.

²⁴ Ressalta-se que, apesar de competência exclusiva do Executivo, os vereadores também apresentam projetos de cunho administrativo que alteram planos de carreira de funcionários externos ao Poder Legislativo.

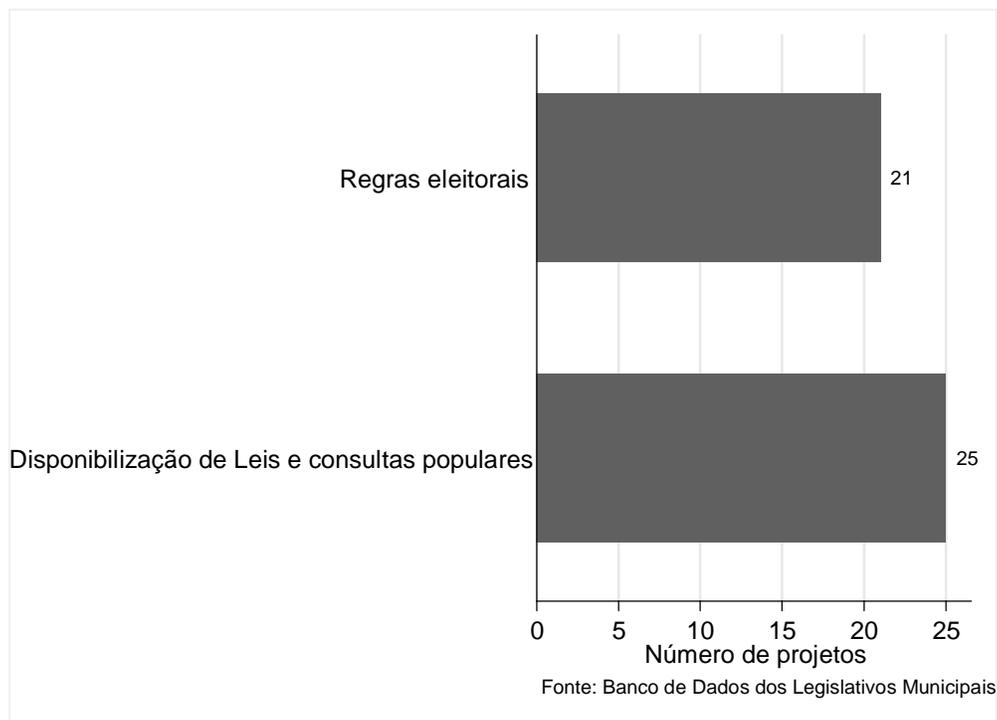
pertencentes à rubrica administrativo (outros). Estes projetos dispõem sobre regulamentação do atendimento em órgãos da administração pública tais como: acesso a processos e concessão de prioridade a pessoas em condições especiais na tramitação de processos administrativos, aprimoramentos nas repartições públicas e definição de regras internas ao processo administrativo.

Gráfico 7 – Número de projetos do tipo Econômico por indexação



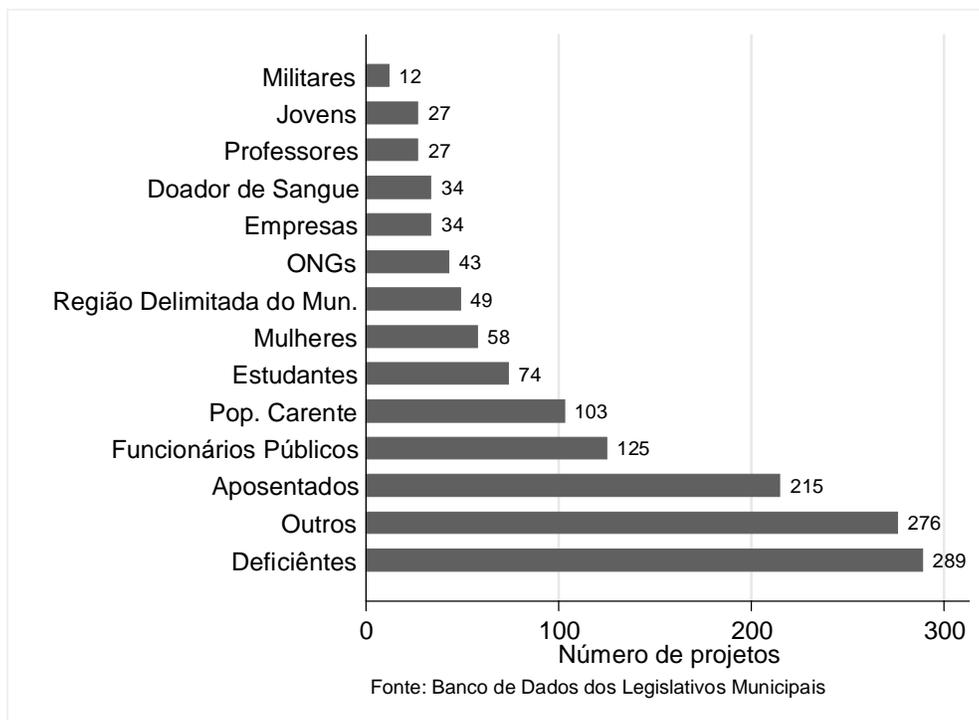
Concernente aos projetos com tema econômico é evidente, a partir do exame do Gráfico 7, a predominância dos que tratam de tributação e incentivos. Estes projetos tratam de concessão de isenção fiscal para alguns grupos da população e para empresas, além da criação de taxas municipais (por exemplo, a taxa da coleta de lixo e a de iluminação pública). Entre os projetos classificados como tarifas estão os que concedem isenção do pagamento de passagem de ônibus para grupos da população (deficientes, estudantes, aposentados, entre outros) e da taxa de estacionamento rotativo (zona azul).

Gráfico 8 – Número de projetos do tipo Político-Institucional por indexação



Por fim, cabe apresentar os projetos do tipo político-institucional. Como, notável no Gráfico 3, o tema político-institucional é o que possui o menor número de proposições. Observando o Gráfico 8, que mostra a distribuição interna desta categoria, nota-se que apenas um tipo destes projetos supera o crivo estabelecido de dez PLs para ser considerada uma rubrica autônoma: os projetos que dispõem sobre regras de campanha eleitoral no município. No caso, estes projetos dispunham sobre proibições de propaganda eleitoral nos muros e *outdoors* nos municípios.

Gráfico 9 – Número de projetos focalizados por grupo beneficiado



No que tange aos projetos considerados distributivistas, a análise do Gráfico 9 evidencia que o grupo que recebe o maior número de projetos é o dos deficientes, seguidos pelos aposentados e os funcionários públicos.

Os projetos que foram classificados como destinados a pessoas com deficiência tratavam, na maioria dos casos, de concessão de prioridade no atendimento (tanto em estabelecimentos públicos, como privados), reserva de vagas para estacionamento, isenção do pagamento de taxas e obrigatoriedade de reformas para acessibilidade em estabelecimentos. Os projetos destinados a aposentados são semelhantes aos relativos aos deficientes. Em geral, tratava-se de PLs que dispunham sobre prioridade no atendimento e na tramitação de processos judiciais e na administração pública, reservas de vagas de estacionamento e concessão de meia-entrada. Por fim, os projetos dedicados a funcionários públicos tratavam de concessão de benefícios, tais como férias e meia-entrada, e de aumentos salariais. Ressalta-se que este grupo é heterogêneo, pois não foram separadas as diferentes categorias profissionais existentes na administração pública.

Duas últimas considerações devem ser realizadas antes de passarmos a análise de fatores associados à produção legislativa. A primeira observação é sobre a categoria do Gráfico 9 com maior número de projetos, a “outros”. Nesta rubrica foram inclusos os

projetos destinados a grupos que tiveram menos de 10 PLs. Entre estes grupos estão: taxistas, atletas, portadores de doenças específicas, homens, ex-presidiários e artistas locais.

A segunda corresponde à categoria “região delimitada do município”. Tradicionalmente, esta é a categoria que se esperaria receber o maior número de proposições se a lógica da apresentação de projetos seguisse a dinâmica estabelecida pela literatura sobre *pork barrel* Ames (1995a, 2003). A hipótese desta literatura para explicar a produção de políticas no legislativo é a de que o parlamentar produzirá políticas para as regiões em que ele recebe votos. Os partidários desta proposição (AMES, 1995, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2003) têm defendido, para o caso brasileiro, que os incentivos do sistema eleitoral (representação proporcional com lista aberta) com competição intrapartidária estimulariam o comportamento individualista do parlamentar, especialmente de parlamentares com alta concentração espacial do voto que, segundo Ames (1995; 2003), seria o típico parlamentar brasileiro (ao menos no nível federal). Porém, não é o que é possível observar no Gráfico.

Uma possível explicação que pode ser levantada para o baixo volume de projetos deste tipo é a do tamanho dos municípios. Municípios pequenos dificultariam a concentração espacial do voto dos parlamentares o que, portanto, tornaria a prática de distribuição de benefícios concentrados no território uma prática irracional. Em um primeiro momento a análise dos dados parece confirmar esta hipótese, dos 49 PLs deste tipo, 38 foram apresentados em capitais de estado (nominalmente, Fortaleza e Porto Alegre). Todavia, estes municípios estão presentes em todos os anos da amostra. Quando considerados o número de anos, a média de apresentação deste tipo de projeto é de 2,7 PLs para Fortaleza e de 1,1 PLs para Porto Alegre. Portanto, mesmo em municípios com grande densidade populacional a apresentação de projetos direcionados a regiões específicas do território é rara.

Semelhantemente a este achado é o resultado que encontrei em outro estudo para o município de São Paulo (SILVA, 2011). Ao examinar a produção legislativa do município de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008, se verificou que dos 5383 PLs analisados apenas 71 foram de projetos destinados áreas específicas do município. Isso, apenas é 1,3% da produção legislativa dos vereadores de São Paulo foi destinada a uma região circunscrita do município.

Finalizado o exame descritivo do conteúdo das proposições legislativas, passaremos na próxima subseção ao exame de características dos parlamentares que podem se relacionar aos projetos por eles propostos.

C.2 – Fatores associados ao conteúdo da produção legislativa

Nesta subseção são exploradas algumas hipóteses explicativas para os padrões de apresentação de projetos que foram verificados na seção anterior. A fim de verificar a associação entre atributos dos parlamentares e a produção legislativa são utilizados modelos de regressão *probit*. Todavia, antes de iniciar a apresentação e interpretação dos resultados, cabe definir quais relações são testadas, uma vez que apenas algumas categorias de projetos são analisadas.

O primeiro conjunto regressões se destinará a análise da relação entre o tema do projeto apresentado e a área de ocupação declarada pelo vereador ao TSE quando se candidatou ao cargo. Espera-se observar uma relação de associação positiva entre algumas áreas de ocupação e algumas categorias de projetos. A expectativa de associação ampara-se no argumento da especialização legislativa: parlamentares carregarão para o interior do parlamento seu *background* em áreas específicas, assim determinadas áreas de ocupação deverão se associar positivamente com alguns tipos de projetos de lei.

Três são as possíveis associações examinadas: (1) entre projetos do tipo saúde e parlamentares com áreas de ocupação ligadas a saúde; (2) entre projetos do tipo educação e parlamentares advindos de ocupações ligadas à educação; e (3) entre projetos do tipo servidores públicos e parlamentares com origem no funcionalismo público.

Na tabela 1 são apresentados os efeitos marginais das variáveis independentes na de interesse.

Tabela 1 – Efeito marginal para variáveis contínuas e mudança discreta para variáveis dicotômicas em Tipo de Projeto de Lei

	(1) Saúde	(2) Educação	(3) Servidores Públicos
Profissionais da Saúde ¹	0.081***		
Profissionais de Educação e Cultura ¹		0.027**	
Funcionários Públicos ¹			0.001
Mulher ¹	-0.001	0.003	0.005
Esquerda ¹	0.008	-0.01**	-0.004*
% de votos	-0.663***	-1.649***	0.512***
Controle por educação do parlamentar	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Observations	14279	14279	14279
Pseudo R ²	0.021	0.021	0.016
BIC	6668.3	5298.9	2679.0

(¹) dF/dx para a mudança discreta nas variáveis dicotômicas de 0 para 1
 * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Nos modelos 1, 2 e 3 são examinadas as relações apresentadas. Os resultados do apontam que apenas a relação entre vereadores advindos do funcionalismo público e a apresentação de projetos para servidores não é estatisticamente significativa. Apesar de ser inegável a existência das demais associações observa-se que os valores dos coeficientes são baixos. As variáveis de ocupação prévia possuem valores próximos a 0. Se tomados como efeitos na probabilidade de apresentação de um projeto, o efeito de ser originário de uma carreira ligada à área de saúde seria de 8% na chance de apresentação de um projeto tipificado como de saúde; enquanto que para os profissionais de educação o efeito seria ainda menor, de apenas 2% na chance de apresentação²⁵.

Em relação às variáveis de controle, o fato do parlamentar ser do sexo ser mulher não possui associação com a apresentação de projetos dos temas analisados. Por sua vez, pertencer a um partido de esquerda possui uma associação negativa tanto com educação, quanto com projetos que tem o funcionalismo público como tema – apesar do coeficiente, em ambos os casos, beirar a 0.

Por fim, a variável percentual de votos é significativa em todos os modelos. Nos dois primeiros o sinal é negativo, apontando que há uma associação negativa entre a quantidade de votos e a apresentação de projetos destes temas. Em termos substantivos, isto equivale a dizer que, mantendo as demais variáveis constantes, a chance de

²⁵ Considerando, em todos os casos, as demais variáveis contínuas são consideradas na média e as categóricas na moda.

apresentação de projetos para saúde e educação caminha no sentido contrário a quantidade de votos recebida pelo vereador na eleição anterior. Já para o tema servidores públicos a associação se inverte: quanto mais votos o parlamentar recebe maior é a chance de apresentar projetos deste tipo.

Realizada esta primeira análise, cabe questionar se existe relação à área de ocupação anterior e a produção de políticas distributivistas para estas ocupações. Três relações entre ocupações e beneficiados pelas políticas são examinadas: (1) profissionais de educação e cultura e políticas para professores; (2) profissionais de educação e cultura e políticas para estudantes; e (3) funcionários públicos e políticas para servidores públicos.

Outras duas relações serão examinadas. Estas relações são entre características dos parlamentares e grupos que possuem estas características na população. A primeira entre parlamentares que declararam ser aposentados e projetos para aposentados e, a segunda, entre parlamentares do sexo feminino e a apresentação de PLs para mulheres. A expectativa deste tipo de relação se ampara no argumento da representação descritiva Bratton; Ray (2002 e Dovi (2002 e Mansbridge (1999), de que parlamentares que pertencem a um grupo da população são *vis-à-vis* dos demais, prováveis de representar os interesses destes grupos. Uma vez que por ser membro do grupo, este parlamentar levará as demandas de seus pares para o interior do parlamento.

Na tabela 2 são apresentados os efeitos marginais das variáveis independentes de interesse para estas relações.

Tabela 2 – Efeito marginal para variáveis contínuas e mudança discreta para variáveis dicotômicas em grupo beneficiado

	(4) Professores	(5) Estudades	(6) Servidores	(7) Aposentados	(8) Mulheres
Profissionais de Educação e Cultura ¹	0.066**	-0.0183			
Funcionários Públicos ¹			-0.005		
Aposentados ¹				0.025	
Mulher ¹	-0.014**	-0.0236	0.001	-0.007	0.065**
Esquerda ¹	0.011	0.029	-0.025	-0.021	0.023*
% de votos	-0.237	-0.573	4.43***	-0.282	-0.145
Controle por educação do parlamentar	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	1266	1303	1303	1303	1303
Pseudo R ²	0.077	0.013	0.104	0.006	0.064
BIC	276.8	606.9	775.1	1191.7	469.5

(¹) dF/dx para a mudança discreta nas variáveis dicotômicas de 0 para 1

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Dos cinco modelos apresentados na Tabela 2, apenas em dois a associação esperada é estatisticamente significativa. Nominalmente, a associação é significativa e positiva para os profissionais de educação e cultura e a apresentação de projetos distributivistas para professores e entre mulheres e apresentação de projetos para mulheres. Todavia, novamente, os coeficientes apontam que a associação entre as variáveis é fraca. Em ambos os casos, as variáveis apontam para um crescimento de 6% nas chances de apresentação de um projeto de lei direcionado a professores ou a mulheres. A associação entre o sexo do parlamentar e a chance de apresentação de projetos direcionados a mulheres, a despeito da magnitude, aponta para a mesma direção dos resultados encontrados por Bratton (2002) para o caso de seis parlamentos estaduais americanos.

Entre as variáveis de controle, observa-se que ser mulher tem uma associação negativa com a apresentação de projetos para professores. Porém, a magnitude da associação é menor entre todas as que são significativas para todos os modelos: mulheres teriam uma redução na chance de apresentação deste tipo de projeto em 1%. Por sua vez, a variável esquerda é significativa apenas no último dos modelos: parlamentares de partidos de esquerda teriam 2% a mais de chances de apresentar um projeto para mulheres. Por fim, a variável percentual de votos é significativa apenas para o modelo 3 (projetos para servidores públicos).

Em suma, a análise da associação entre características dos parlamentares e o conteúdo das proposições revela que, quando existente, ela é fraca. Assim, não é possível afirmar que as características dos parlamentares são indicações fortes do que é proposto durante o mandato. Em outros termos, eleger um/uma parlamentar em razão da profissão prévia ou do sexo do parlamentar não garante que ele/ela apresentará uma quantidade de projetos para uma *constituency* específica muito maior do que os/as demais parlamentares farão.

C.3 – A produção legislativa e a profissionalização do legislativo

No transcorrer deste artigo se examinou a produção legislativa das 27 Câmaras Municipais que compõem a amostra. Observou-se que (1) nos grandes temas mais frequentes são o social e o homenagem; que, aproximadamente, (2) 10% dos projetos apresentados tratavam de uma política distributivista para um grupo específico da

população ou para uma região do município; e que (3) características dos parlamentares influenciam pouco a produção legislativa. Partindo destas considerações e da hipótese cabe indagar: características do legislativo estão associadas à produção legislativa?

Duas são as estratégias empregadas para analisar essa questão. Na primeira são realizados alguns testes de proporção utilizando características dos legislativos e o conteúdo das proposições. O objetivo deste primeiro exame é verificar se em Legislativos melhor equipados os parlamentares apresentam uma proporção de projetos do tipo homenagem, normalmente tomados como de baixa relevância para a população Transparência Brasil (2008). Na segunda são utilizados dois modelos de regressão modelo Negative Binomial para examinar a relação entre as características do legislativo e a apresentação o número de projetos apresentados pelo legislativo em 2005. Neste segundo teste são utilizados os dados do I Censo do Legislativo.

O Legislativo e o conteúdo das propostas

Entre as características do legislativo disponíveis no I Censo do Legislativo, apenas duas são utilizadas nessa seção: a existência de gabinetes individuais e a de uma equipe de apoio ao trabalho legislativo. Optou-se por examinar apenas estas duas características estruturais, pois estas possuem maior possibilidade de afetar a confecção de propostas legislativas.

Na Tabela 3, abaixo, são apresentados os testes de proporção para o percentual de projetos do tipo homenagem apresentados em um ano em cada uma das Câmaras quem compõem a amostra dividindo a amostra pelas variáveis supracitadas.

Tabela 3 – Teste de proporção para o % de projetos do tipo homenagem

Variável de interesse	Estatística	Gabinetes			Apoio ao trabalho Legislativo		
		Possui (A)	Não Possui (B)	(B)-(A)	Possui (A)	Não Possui (B)	(B)-(A)
% de PLs do tipo homenagem	Média	0,42	0,33	-0,09	0,41	0,24	-0,14
	Desvio-Padrão	0,06	0,06	0,08	0,04	0,08	0,1
	N	67	55		99	23	

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Verifica-se que o percentual de projetos do tipo homenagem nos parlamentos que os vereadores possuem gabinetes individuais e apoio ao trabalho legislativo é maior do que nas demais Câmaras. Ou seja, o exame das proporções aponta para um resultado contrário ao que era esperado: parlamentos com melhor estrutura são os que possuem maior percentual de projetos “irrelevantes”. Entretanto, para os dois casos, a diferença não é estatisticamente significativa. Ainda assim, não é possível afirmar que a diferença entre as proporções é diferente de zero. Em outras palavras: o teste aponta que não é possível rejeitar a hipótese de que ambos os grupos de parlamentos são iguais.

O Legislativo e a apresentação de projetos de lei

Até o momento, observamos que as características estruturais dos Legislativos não parecem estar associadas ao conteúdo dos projetos de lei, mas e quanto à quantidade de projetos apresentados? Possuir apoio ao trabalho legislativo e ter um gabinetes individuais favorecem a apresentação de aprovação de projetos? E à profissionalização legislativa afeta o número de projetos apresentados? Nesta seção são apresentadas algumas considerações sobre estas perguntas.

Entre as perguntas realizadas no I Censo do Legislativo, uma é de interesse para responder estas questões: o número de projetos apresentados pelo Legislativo em 2005. Na Tabela 4 abaixo são expostas as medidas descritivas da variável.

Tabela 4 – Medidas Descritivas para a variável número de PLs apresentados pelo Legislativo em 2005

Região	Estatística					
	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Máximo	Mínimo	N
Centro-Oeste	9,26	3	20,41	160	0	413
Nordeste	6,83	3	15,21	300	0	1516
Norte	5,85	3	9,61	81	0	380
Sudeste	13,99	4	37,56	620	0	1459
Sul	9,11	4	29,47	612	0	1116
Total	9,62	3	27,26	620	0	4884

Fonte: I Censo do Legislativo

Observa-se que, para todas as regiões, a dispersão da variável é grande. Apenas para região Norte é verificado um desvio-padrão inferior a 10. Entretanto, nota-se que

está é a região com menor número de observações na amostra (380). As regiões Norte e Nordeste são as que os parlamentares apresentam o menor número médio de projetos, em média são apresentados 5,8 e 6,8 projetos pelo legislativo por ano. Tendo sido realizadas essas considerações sobre a variação do número de projetos apresentado, cabe examinar os fatores associados a ela.

Um dos impactos esperados da profissionalização legislativa é o do fortalecimento desse Poder. Segundo Rosenthal e Forth (1978) e Squire (1998), um dos reflexos do fortalecimento pode ser verificado no aumento da eficiência e da produção legislativa. Em termos gerais, o argumento proposto é de que o aumento da profissionalização do legislativo significa o incremento das condições de trabalho legislativo. Squire (1998) ao analisar o impacto da profissionalização sobre a eficiência do legislativo encontra resultados contrários ao hipotetizado: o aumento da profissionalização do legislativo está associado a uma diminuição da porcentagem de projetos aprovadas em relação aos apresentados. Ou seja, a taxa de eficiência legislativa se reduz. No entanto, Squire afirma que este resultado pode ser produto do aumento da apresentação de projetos de lei: parlamentares de legislativos profissionalizados teriam maior capacidade propositiva. É esse argumento final de Squire que se pretende examinar.

Tabela 5 – Mudança percentual na contagem esperada para a variável nº de PLs apresentados pelo Legislativo (Municípios dos Grupos 1 e 2)

	(9) Todos os municípios			(10) Até 10 mil habitantes		
	%	% Std X	SD of X	%	% Std X	SD of X
Profissionalização	291.42***	11.55	0.08	2779.30***	17.61	0.04
Gabinete	11.71	4.08	0.36	-4.73	-1.06	0.21
Plenário	34.16*	4.64	0.15	30.15	5.10	0.18
Apoio ao Serv. Legislativo	13.07**	6.12	0.48	21.85***	10.29	0.49
Número de Computadores	4.61***	9.44	2.00	16.50	3.94	0.25
População (ln)	52.17***	52.66	1.00	13.32	6.10	0.47
População Urbana (%)	0.54***	13.12	22.53	0.52***	11.73	21.17
Controle por Magnitude		Sim			Não	
Controle por UF		Sim			Sim	
<i>N</i>		3960			1971	
Adjusted <i>R</i> ²		0.0624			0,00429	
<i>BIC</i>		-9973.3			-5106,9	

% = percent change in expected count for unit increase in X
 % StdX = percent change in expected count for SD increase in X
 SDofX = standard deviation of X
 * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, **** $p < 0.001$
 Two-tailed test

Na Tabela 5²⁶ são apresentados os resultados dos modelos para todos os municípios para os quais os dados estão disponíveis (modelo 9) e apenas para aqueles com menos de 10 mil habitantes. A opção por apresentar um modelo separado para os municípios com menos de 10 mil habitantes se justifica por todos os municípios com dados disponíveis terem a mesma magnitude (9 cadeiras). Ou seja, o número de projetos apresentados pelos vereadores deste grupo de municípios não sofre com a interferência do tamanho da Câmara.

Em ambos os modelos o índice de profissionalização é significativo e possui o sinal esperado. O aumento de um desvio-padrão no índice está associado a um aumento percentual de 11,55% na apresentação de projetos no modelo 9 e de 17,61% no modelo 10. Substantivamente, isto significa que Legislativos mais profissionalizados experimentam um incremento no número de projetos apresentados pelos vereadores. O

²⁶ Agresti (2002) e Long (1997) apontam que apesar da distribuição Poisson ser adequada para a modelagem de variáveis de contagem (como é o caso do número de PLs), dificilmente o modelo de regressão Poisson consegue o melhor ajuste para os dados. Isso, pois o modelo pressupõe que a média e a variância da variável dependente sem a mesma, o que dificilmente é verificado na realizada. A violação deste pressuposto acarretaria no problema de *overdispersion*, a fim de solucionar este problema outros modelos têm sido desenvolvidos. O Negative binomial empregado para o teste da hipótese 2 é uma destas alternativas.

que sinaliza na direção do argumento de Squire (1998) sobre o impacto da profissionalização. Nos Gráficos 10 e 11 é exposto o efeito da profissionalização nas chances de apresentação de PLs.

Gráfico 10 – Probabilidade do N° de PLs apresentados pelo legislativo ser 0 com mudança no valor da profissionalização (Modelo 9)

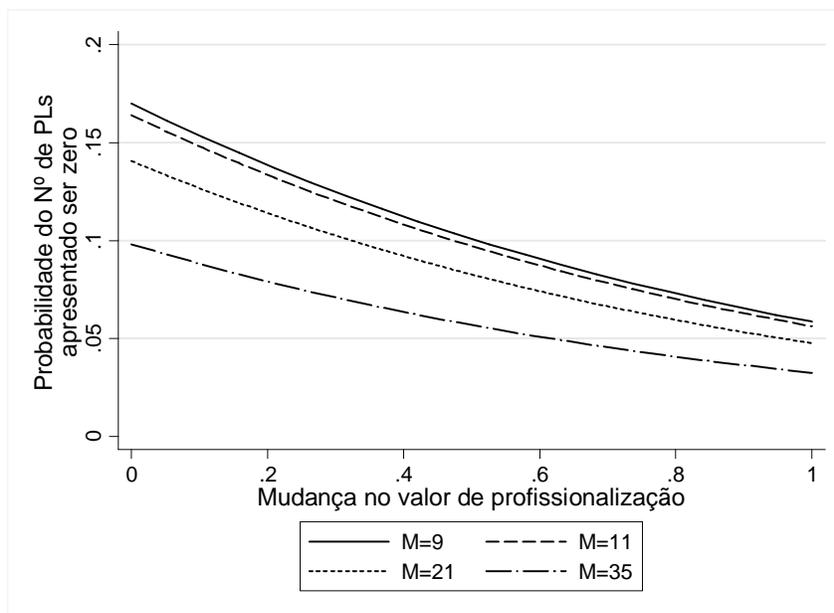
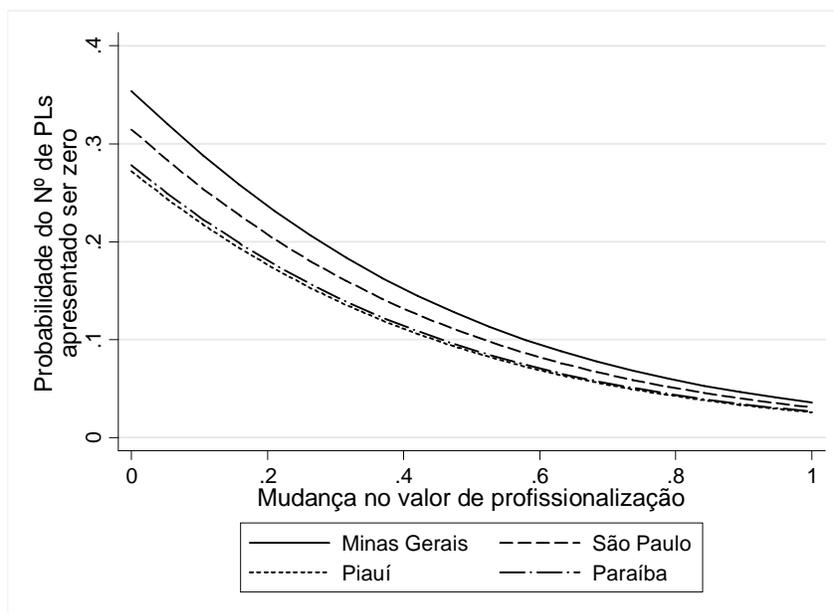


Gráfico 11 – Probabilidade do N° de PLs apresentados pelo legislativo ser 0 com mudança no valor da profissionalização (Modelo 10)



Os Gráficos possibilitam observar o impacto da profissionalização nas chances de apresentação de projetos de lei. No Gráfico 10, verifica-se que o aumento no índice de profissionalização de 0 para 1, ou seja, de um Legislativo com um nível de profissionalização extremamente baixo para um altamente profissionalizado, está associado a uma diminuição média de 6% nas chances de nenhum projeto ser apresentado. A diminuição nas chances é mais aguda entre os municípios com até 10 mil habitantes: o mesmo aumento na profissionalização está associado a uma diminuição nas chances, em média, de 22%²⁷.

Por outro lado, entre as estruturas física e humana das Câmaras se observa que a existência de plenário e de gabinetes individuais não está associada a um crescimento no número de proposições apresentadas. O resultado para a variável plenário era esperado, uma vez que o trabalho de confecção de um projeto não se dá no plenário. A variável foi utilizada no modelo, apenas como outro indicador de estrutura da Casa. Contudo, o mesmo não pode ser afirmado em relação à existência de gabinetes individuais. Esperava-se que esta variável estivesse associada um aumento nas chances de apresentação de projetos, pois é possível supor que com escritórios individuais para trabalhar os vereadores teriam um estímulo para a preparação de projetos de lei.

A variável apoio ao serviço legislativo tem o sinal esperado e é significativa em ambos os modelos. Ou seja, parlamentos em que os vereadores contam com suporte ao trabalho legislativo, têm em média, uma produção legislativa maior do que os demais. Os modelos apontam, respectivamente, que a presença deste tipo de suporte está associada a um incremento de 13% e 21% no número de PLs apresentados.

No que compete ao número de computadores por parlamentar, nota-se que a variável é significativa apenas no modelo para todos os municípios da amostra. Como se trata de uma variável ordinal, para interpretar a associação se deve analisar a primeira coluna da Tabela 5. Assim, o modelo aponta que a mudança de uma categoria para uma superior apresenta um crescimento de 4% no número de projetos apresentados.

Em suma, diferente dos resultados sobre a análise da associação de características dos parlamentos e do conteúdo da produção legislativa, a análise sobre o número de projetos apresentados revela que há uma conexão entre a profissionalização e a estrutura humana do legislativo e a quantidade de projetos apresentados.

²⁷ Cabe pontuar que em ambos os Gráficos os cenários foram construídos considerando que os vereadores contam com gabinetes individuais, plenário, estrutura de apoio ao trabalho legislativo e, ao menos, 5 computadores. As variáveis populacionais foram mantidas na média.

D – Considerações finais

Neste artigo se objetivou examinar a produção legislativa no plano municipal. Para tanto, foram coletados e classificados projetos de lei apresentados por vereadores (titulares e suplentes) de vinte e sete municípios brasileiros. A análise revelou que o tema apresentado com maior frequência é o social, seguido pelos de homenagem e os administrativos. O que confirma o padrão encontrado por outros estudos realizados sobre o plano federal Amorim Neto; Santos (2003 e Figueiredo; Limongi (1999) e acompanham parte dos achados para o plano municipal Gomes (2009 e Silva (2011a).

No que compete à indexação (ou tema específico), entre os projetos de tema social as categorias com maior número de PLs apresentados são os sobre comércio, trabalho e emprego, seguido pelos declaram utilidade pública. Entre os projetos homenagem, o mais frequente é o de denominação de logradouros. Já entre os projetos administrativos, os subtemas com maior número propostas apresentadas foram os sobre servidores públicos, administrativos e sobre órgãos públicos.

Posteriormente, foram examinados fatores associados à produção legislativa tanto relativamente ao conteúdo, quanto ao número de projetos apresentados. No que tange à análise dos conteúdos, verificou-se que a ocupação anterior do parlamentar tem alguma relação com as propostas apresentadas. Observou-se que ser oriundos de ocupações ligadas à saúde e a educação está associado a uma maior frequência de apresentação de projetos nestas áreas. Entretanto, a magnitude dos coeficientes é baixa, o que significa que o comportamento de um parlamentar advindo de uma destas carreiras não é tão diverso do dos demais.

Também se analisou a relação entre o pertencimento a um grupo da população e a produção de políticas distributivas voltadas para o grupo que pertence. Os resultados destes testes apontaram para a existência de relação entre o parlamentar ser do sexo feminino e a apresentação de projetos de lei para mulheres; também se verificou a existência de uma relação entre ter como ocupação uma profissão ligada a Educação e Cultura e a apresentação de PLs destinados a professores. Porém, novamente, os coeficientes apontam para uma pequena associação entre estas características e o conteúdo das propostas apresentadas.

Além das características dos parlamentares, examinou-se se características estruturais das Câmaras são associadas à produção de um número menor de projetos de lei com conteúdo “irrelevante”. Os resultados apontam que características dos parlamentos não estão associadas ao conteúdo das proposições. Em outras palavras: o percentual de projetos “irrelevantes” não diminui com a melhora das estruturas físicas e humanas da Casa.

Por fim, verificou-se que quanto mais profissionalizada as Câmaras, maior é o número de projetos apresentados pelos vereadores. É notável que esta associação seja observada mesmo entre os municípios com menos de 10 mil habitantes. Ou seja, as condições de trabalho estão relacionadas ao número de projetos apresentados pelos parlamentares.

Antes de encerrar o artigo cabe um apontamento sobre o argumento presente no senso comum Transparência Brasil (2008) e em parte da literatura Ermacovitch (2010) de que os parlamentares são produtores de leis irrelevantes. Como observado nos dados, estes argumentos estão certo do ponto de vista dos dados. Contudo, é importante ressaltar que este tipo de matéria não possui um caráter conflitivo e que sua proposição (e aprovação) possui poucos custos para os parlamentares.

Por outro lado, também é o número de proposições de leis aprovadas não pode ser utilizado como único critério de avaliação da atividade parlamentar. Apesar de este artigo ter se dedicado ao exame da produção legislativa, a atividade parlamentar é mais ampla do que a produção de leis. Um método de avaliação da atuação parlamentar deve considerar, por exemplo, a participação em comissões, a fiscalização do Poder Executivo e o uso das receitas parlamentares.

Bibliografia

ABRUCIO, F. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

AGRESTI, A. **Categorical data analysis**. New York: Wiley-Interscience, 2002.

AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406–433, 1995a.

AMES, B. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 02, p. 324, 1995b.

AMES, B. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. .

ANDRADE, R. **Processo de Governo no Estado e no Município- Análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 9/3/2014.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331–345, 2003. Acesso em: 6/3/2014.

BRATTON, K. A. The Effect of Legislative Diversity on Agenda Setting: Evidence from Six State Legislatures. **American Politics Research**, v. 30, n. 2, p. 115–142, 2002. Acesso em: 21/6/2013.

BRATTON, K.; RAY, L. Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 2, p. 428–437, 2002.

CAETANO, B. **Executivo e legislativo na esfera local: o caso do município de São Paulo**, 2004. Dissertação, São Paulo: Universidade de São Paulo.

CAETANO, B. Executivo e legislativo na esfera local: Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, , n. 71, p. 101–125, 2005.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417–439, 1995. Acesso em: 21/6/2013.

DE CARVALHO, N. R. **E no Início eram as Bases – Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Revan, 2003.

CASTRO, M. M. M. DE; ANASTASIA, F.; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, v. 52, n. 4, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000400005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 21/6/2013.

CERVI, E. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 32, p. 159–177, 2009. Acesso em: 21/6/2013.

DOVI, S. Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino do? **American Political Science Review**, v. 96, n. 4, p. 729–743, 2002.

ERMACOVITCH, I. **A verança somos nós? Reflexões sobre cultura política, representação e produção legislativa da Câmara Municipal de Porto Alegre**, 2010. Monografia, Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

FRANÇA, A. **A Assembléia Legislativa do Paraná: Organização Interna e Processo Decisório na 14ª Legislatura (1999-2002)**, 2006. Dissertação, Curitiba, Paraná: Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/6665/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%2014%20Legislatura%20ALEP%20-%20Andressa.pdf?sequence=1>>. .

FREITAS, A. **Migração partidária na Câmara dos Deputados**, 2008. Universidade de São Paulo.

GOMES, C. A. T. **Conexão Eleitoral na Cidade: Geografia do voto e projetos de lei em Belo Horizonte (2001-2007)**, 2009. Dissertação, Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In: J. P. dos Reis Veloso (Org.); **O Brasil e as reformas políticas**, 1992.

LEMOS, L. 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.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, v. 37, p. 3–38, 1994.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005a.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4,

2005b. Disponível em:
 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 9/3/2014.

LONG, J. S. **Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables**. Sage Publications Ltd, 1997.

MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. **Novos Estudos Cebrap**, , n. 29, p. 34–58, 1991.

MAINWARING, S. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford University Press, 1999.

MANSBRIDGE, J. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”. **The Journal of Politics**, v. 61, n. 03, p. 628, 1999. Acesso em: 21/6/2013.

MARQUES, J. E. D. C. Bicameralismo de fato? Representação regional e produção legislativa no Senado Federal brasileiro. ,2012. Artigo apresentado, 36º Encontro Anual da Anpocs.

Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation. **Legislative Studies Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 23–32, 1998.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 9/3/2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003. Acesso em: 22/6/2013.

RICCI, P. **De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada**, 2006. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.

ROSENTHAL, A.; FORTH, R. The Assembly Line□: Law Production in the American States. **Legislative Studies Quarterly**, v. 3, n. 2, p. 265–291, 1978.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Editora UFMG, 2003.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. **Presidents and assemblies constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, P. O pork barrel no Município de São Paulo: A produção legislativa dos vereadores paulistanos. ,2011a. Texto para Discussão do Centro de Estudos da

Metrópole (CEM), São Paulo. Disponível em:
<<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/patrijan.pdf>>. .

SILVA, P. A conexão eleitoral: a produção de benefícios concentrados no município de São Paulo. ,2011b. Artigo apresentado, I Seminário Discente da Pós-Graduação do DCP-USP. Disponível em:
<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_VI_Silva.pdf>. .

SQUIRE, P. Another Look at Legislative Professionalization and Divided Government in the States. **Legislative Studies Quarterly**, v. 22, n. 3, p. 417–432, 1997.

SQUIRE, P.; HAMM, K. **101 Chambers: Congress, State Legislatures & The Future of Legislative Studies**. Ohio State University Press, 2005.

TOMIO, F.; RICCI, P. Conexão Eleitoral, Processo Legislativo e Estratégias Parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais. ,2008. Campinas, São Paulo.

TOMIO, F.; RICCI, P. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembléias Estaduais. ,2010. Recife, Pernambuco.

TOMIO, F.; RICCI, P. O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: os Desempenhos Legislativos das Assembleias Estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 193–217, 2012.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Relatório da pesquisa do projeto Excelências**. 2008.