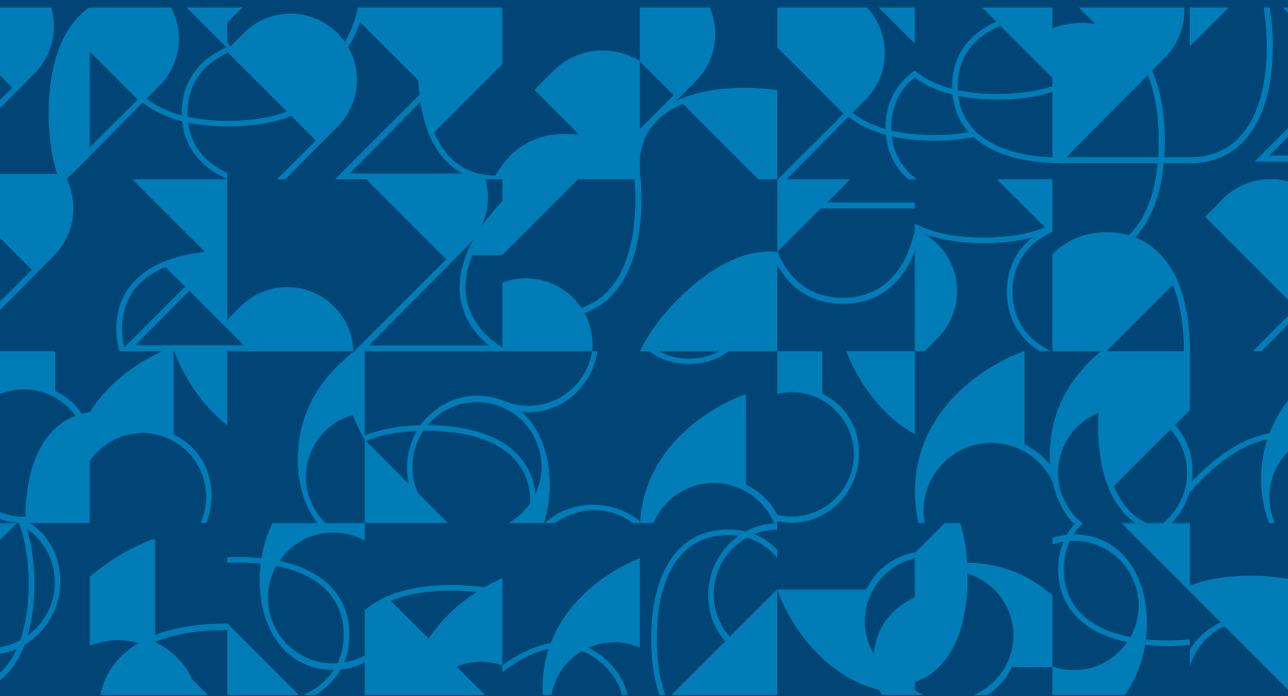




ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa



ano 61

241

janeiro a março de 2024



As indicações no Congresso Nacional: uma comparação entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal na 56^a Legislatura

Appointments in the National Congress: a comparison between the Chamber of Deputies and the Federal Senate in the 56th Legislature

Paulo Magalhães Araújo¹

Resumo

Trata-se de estudo comparado sobre a produção de indicações por deputados e senadores. Antigo na Câmara dos Deputados, o uso das indicações no Senado Federal para a interlocução com o governo data de 2019. O objetivo é avaliar o uso desse instrumento legislativo em ambas as Casas, com base em teorias sobre representação e produção legislativa. O método analítico é quali-quantitativo, esteado no levantamento e na categorização das indicações produzidas nas duas Casas na 56^a Legislatura. Com isso, busca-se avaliar duas hipóteses elementares: a primeira prevê que, dados os incentivos institucionais do sistema político-eleitoral, as indicações são largamente utilizadas para propor medidas distributivas de impacto local; a segunda presume que os parlamentares governistas são mais ativos, em virtude da relação que constroem com o governo. As hipóteses foram parcialmente confirmadas para a Câmara, mas não para o Senado. Conclusões mais sólidas só podem vir com o tempo, em vista do aumento do volume das indicações produzidas no Senado.

Palavras-chave: Senado Federal; Câmara dos Deputados; indicações; produção legislativa.

Abstract

This is a comparative study on the production of nominations by deputies and senators. Old in the Chamber of Deputies and in the Federal Senate, the nominations represent a novelty established in 2019. The objective is to evaluate the use of this legislative instrument in both houses, based on theories about representation and legislative

¹ Paulo Magalhães Araújo é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil. E-mail: pauloaraujomagalhaes@gmail.com

production. The analytical method is qualitative and quantitative, based on the survey and categorization of the indications produced in the two houses in the 56th Legislature. With this, we seek to evaluate two elementary hypotheses: the first predicts that, given the institutional incentives of the political-electoral system, indications are widely used to propose distributive measures with local impact; the second assumes that government parliamentarians are more active, given the relationship they build with the government. The hypotheses were partially confirmed for the Chamber, but not for the Senate. More solid conclusions can only come with time, given the increase in the volume of nominations produced in the Senate.

Keywords: Federal Senate; Chamber of Deputies; indications; legislative production.

Recebido em 7/8/23

Aprovado em 25/10/23

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

A produção legislativa de senadores e deputados envolve um amplo conjunto de ações, desde requerimentos de informação à aprovação de autoridades, passando pelo controle das contas do governo e a organização de audiências públicas. Contudo, tem-se destacado a produção de outras formas de manifestação – tais como apresentação de projetos de leis ordinárias, de leis complementares, emendas constitucionais, decretos legislativos e resoluções – por meio dos quais os parlamentares muitas vezes se voltam para os cidadãos, com o propósito de atender-lhes as demandas regulatórias ou alocativas. Naturalmente, é central no cálculo dos legisladores a preocupação com as implicações eleitorais dessa estratégia.

As indicações são um tipo de proposição que compõe o rol dos instrumentos parlamentares. Porém, ao menos no plano federal, não têm integrado a agenda de estudos dos cientistas políticos brasileiros. Apesar de parecerem pouco relevantes sob o ponto de vista dos impactos que podem gerar, defende-se que o estudo das indicações pode

2 ARAÚJO, Paulo Magalhães. As indicações no Congresso Nacional: uma comparação entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal na 56ª Legislatura. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 61, n. 241, p. 67-93, jan./mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p67

3 Araújo, P. M. (2024). As indicações no Congresso Nacional: uma comparação entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal na 56ª Legislatura. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 61(241), 67-93. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p67

iluminar a lógica da ação parlamentar, porque por meio delas os parlamentares enviam sugestões ou recomendações a órgãos decisórios extraparlamentares e buscam, no mais das vezes, interconectar os eleitores e as instâncias governamentais para promover seus mandatos junto a eles e atender aos interesses dos mais diversos segmentos sociais. Por serem livremente apresentadas e quase destituídas de custos, as indicações seriam expressões fiéis dos interesses dos parlamentares por políticas públicas que satisfazem aos seus interesses e aos do seu eleitorado.

Com base nisso, este artigo objetiva apresentar um estudo inédito sobre a produção de indicações pelos senadores – em comparação com as realizadas pelos deputados – na 56ª Legislatura. A escolha do período deve-se ao fato de que no Senado o uso de indicações para a apresentação de demandas políticas aos órgãos do governo só foi possível a partir de 2019, com uma alteração regimental que equiparou as indicações no Senado às indicações na Câmara dos Deputados. Nesta Casa, o dispositivo fora alterado em 1991, com a finalidade de oferecer aos parlamentares um instrumento a mais para a vocalização de preferências junto aos órgãos governamentais. É curioso que o Senado tenha levado tanto tempo para replicar, no regimento da Casa, o recurso criado pelos deputados federais. Tal recurso já está presente em 19 das 26 assembleias e no Distrito Federal, bem como em 19 das 26 capitais estaduais.

Como as indicações permitem a virtual manifestação dos parlamentares em favor de todo tipo de legislação, espera-se que eles o façam em favor do tipo de políticas que preferem: as políticas paroquiais ou, tecnicamente falando, políticas distributivas de impacto concentrado. Nesses termos, o trabalho lida com duas hipóteses. A primeira é a de que deputados e senadores apresentam em sua maioria indicações que sugerem alocação de recursos públicos para sua clientela. Um exemplo é a indicação do senador Rogério Carvalho (PT-SE), que “[s]ugere ao Ministro de Estado do Trabalho e Previdência a retomada da obra para construção da Unidade do INSS no município de Simão Dias, em Sergipe” (Brasil, 2022b).

As razões lógico-teóricas dessa preferência serão abordadas de forma mais sistemática no corpo do texto e estariam relacionadas aos incentivos que o sistema político-eleitoral produz, estimulando os parlamentares na direção do localismo: suas medidas preferidas são as que propõem *distribuição* de benefícios públicos (e não *regulação*) para parcelas territorializadas da sociedade, sobretudo os municípios.

O trabalho lida com outra hipótese: a de que os senadores e deputados governistas, por construírem relações privilegiadas com o Executivo e seus órgãos gestores – particularmente os ministérios –, são mais instigados a apresentar indicações, particularmente as do tipo paroquial. Como entendem que serão priorizados pelo governo que apoiam, sentir-se-iam mais estimulados a apresentar demandas na forma de sugestões.

Para testar a validade de ambas as hipóteses, as indicações apresentadas no período foram categorizadas com base na leitura das ementas e, quando necessário, no exame do inteiro teor das proposições. As categorias criadas referem-se à natureza das sugestões – se

regulatórias ou distributivas – e à abrangência dos impactos esperados – se pessoal, local, regional, setorial ou nacional. Também foram considerados os temas ou o teor das indicações apresentadas, bem como os órgãos para onde foram enviadas. Isso visou avaliar se os temas e os órgãos contatados guardam relação com as preocupações dos parlamentares com a maximização dos ganhos eleitorais; esperou-se que sim.

Sem pretender antecipar as conclusões, pode-se dizer que os resultados foram, em alguns aspectos, correspondentes à expectativa – como o uso das indicações para sugerir ao Executivo e seus órgãos ações e regulações nas mais diversas áreas de políticas públicas. No entanto, ficou claro que senadores e deputados utilizam o instrumento legislativo para estratégias diferentes, parecendo não serem afetados da mesma forma pelos incentivos institucionais do sistema político. Seria necessário considerar um volume maior de produção e uma avaliação mais profunda da relação dos parlamentares com as indicações, para se compreenderem melhor as diferenças entre as duas Casas quanto ao uso daquela proposição.

O artigo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na próxima seção, serão apresentadas uma breve história, uma definição das indicações e uma síntese dos fundamentos teóricos que permitem entender o comportamento dos deputados e senadores relativamente à produção legislativa – incluindo a produção de indicações. Em seguida serão analisados os dados, de modo a comparar panoramicamente a produção dos parlamentares nas duas Casas. Assim, serão consideradas as hipóteses corroboradas ou refutadas em relação a ambas. Por fim, apresentar-se-ão algumas conclusões.

2 Indicações no Congresso Nacional: um breve histórico e um esboço teórico

No alto de seus quase dois séculos de existência, o Senado aprovou uma promissora mudança regimental com potencial para afetar em grau importante tanto a relação entre os Poderes quanto o processo de produção de políticas públicas. Com a Resolução nº 14, de 24/9/2019, os senadores modificaram o art. 224 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que dispõe sobre as indicações, e fizeram desse dispositivo um instrumento de interação com o governo e os diversos órgãos e instâncias da Administração Pública. Com a alteração, o inciso I do art. 224 do RISF passou a estabelecer que “[i]ndicação é a proposição por meio da qual o Senador ou a comissão: I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio [à Casa] de

projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva” (Brasil, [2023b])⁴. Na prática, a inovação permite ao parlamentar apresentar às instâncias governamentais as carências e as reivindicações de seus redutos eleitorais.

Todavia, essa alteração regimental não é invenção dos senadores. Na verdade, ela replica a norma adotada pelos deputados com a Resolução nº 10, de 4/10/1991. No Senado, a mudança resultou do Projeto de Resolução (PRS) nº 9, de 2015⁵, do senador Davi Alcolumbre (DEM-AP; União-AP a partir de 2022), que afirma: “Sem qualquer pretensão de assacar contra a autonomia e competência privativa de cada Casa em elaborar seu regimento interno, buscamos aqui garantir ao parlamentar do Senado Federal o direito que já tem o parlamentar da Câmara dos Deputados” (Brasil, 2015, p. 3). No parecer ao PRS, o relator senador Antonio Anastasia (PSDB-MG; PSD-MG a partir de 2022) afirma: “pode-se mesmo observar que [o PRS] veicula antiga demanda desta Casa: equiparar o instrumento regimental da Indicação, no Senado Federal, ao mesmo instituto existente [na] Câmara dos Deputados” (Brasil, 2019b). E, sobre a utilidade jurídica e política da inovação proposta, faz referência a outro PRS, com o qual aquele tramitava em conjunto:

fruto de interessante inovação trazida pelo PRS nº 28, de 2019, de autoria do ilustre Senador Izalci, é previsto que a proposição possa ser convertida em indicação caso seja verificado vício de iniciativa, o que confere prestígio às regras de iniciativa e representa relevante economia processual⁶. Esse mecanismo pode ser exercido por requerimento do autor da proposição ou pela conclusão do parecer da CCJ (Brasil, 2019b, grifo nosso).

Em outra parte do mesmo parecer, prossegue o relator:

já que o parlamentar não pode ter a iniciativa do projeto, é preciso dotá-lo de instrumento capaz de instar o Poder Executivo a adotar determinada providência ou ato de sua iniciativa exclusiva, visando a sanar alguma deficiência ou atender a alguma necessidade social. Sem esse instrumento regimental, o congressista fica manietado na sua atuação político-parlamentar (Brasil, 2019b).

4 Com a mudança do texto regimental, o inciso único da indicação passou a ser o segundo: “Indicação é a proposição por meio da qual o Senador ou a comissão: [...] II – sugere que o assunto focalizado seja objeto de providência ou estudo pelo órgão ou pela comissão competente da Casa, com a finalidade de seu esclarecimento ou de formulação de proposição legislativa” (Brasil, [2023b]). Trata-se de uma função que favorece a dinâmica informacional do processo legislativo, fortalece as comissões, incrementa a qualidade do trabalho parlamentar e as decisões tomadas com base nele. No entanto, dada a exiguidade de espaço, essa importante dimensão das indicações não será objeto de análise neste artigo.

5 Dois PRS tramitaram junto com ele: os PRS nºs 23, de 2015, do senador Ronaldo Caiado (DEM-GO; União-GO a partir de 2022), e 28, de 2019, do senador Izalci Lucas (PSDB-DF).

6 RISF: “Art. 227-A: A proposição na qual for verificado vício insanável de iniciativa poderá ser convertida em indicação: I – por requerimento de seu autor; II – por conclusão do parecer da comissão incumbida de analisar sua constitucionalidade” (Brasil, [2023b]).

Com isso, fica claro que o Senado Federal visa ampliar as possibilidades de atuação política dos senadores, sem incorrer na quebra da formalidade do processo legislferante. Assim, a Câmara Alta segue a trilha de casas legislativas que, na esteira da Câmara dos Deputados, adotaram as indicações como instrumentos de interação com órgãos e instâncias do Poder Público. Provavelmente por serem consideradas úteis às articulações políticas, além de aprimorarem formalmente o processo legislativo, as indicações estão presentes em 19 estados e no Distrito Federal, bem como em 19 das 26 capitais estaduais. Seja por imitação ou por aprendizado, esse dispositivo foi adotado também por um número expressivo de câmaras dos municípios do interior. Por serem tão comuns, é lógico supor que não são desprovidas de importância estratégica; ao contrário, devem ser valorizadas como instrumentos de articulação política que permitem construir redes de conexão entre os legisladores, os governos e os eleitores (D'Ávila Filho, 2008).

De toda forma, uma questão que pode ser levantada em relação às indicações é a sua suposta desimportância, já que não têm qualquer poder impositivo. Trata-se de “meras” sugestões, como fica claro na ementa de boa parte das sugestões emitidas na legislatura em foco. Veja-se o exemplo apresentado pelo senador Jaques Wagner (PT-BA), que “[s]ugere ao Ministro da Educação, Sr. Abraham Weintraub, a prorrogação das inscrições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) durante a pandemia do novo coronavírus” (Brasil, 2020c). O fato é que, para terem qualquer efeito prático, as indicações precisam ser acolhidas pelas instâncias às quais são direcionadas; portanto, a apresentação de uma indicação é apenas um passo numa cadeia de ações e interações que envolvem o parlamentar, o órgão público destinatário e os cidadãos a serem beneficiados pela sugestão.

Por que, afinal, as indicações são tão comuns, uma vez que são destituídas de efeitos diretos? O que justificaria sua adoção por tantos legislativos no País? Uma teoria da conexão eleitoral, fundada na presunção da racionalidade do parlamentar individual, pode ajudar a entender o comportamento dos legisladores relativamente a essa questão.

O trabalho pioneiro de Mayhew (1974) sobre o comportamento dos deputados federais dos EUA explica o fenômeno. Segundo o autor, a atuação dos representantes é balizada pela necessidade de estreitar laços com os eleitores, a fim de ampliar as oportunidades futuras de reeleição. Supõe-se que os legisladores queiram manter-se no poder e, para isso, buscam promover-se politicamente por meio de três atividades básicas: a propaganda de si e do mandato, a marcação de posição frente a temas caros aos eleitores e a reivindicação de créditos por benefícios – particularmente do tipo *pork barrel* – decorrentes das políticas aprovadas e implantadas com sua intermediação. Fenno Junior (1977) complementa a visão de Mayhew ao argumentar que os deputados se envolvem constantemente em esforços para se manterem conectados com seus redutos, atendendo a pedidos particulares e prestando favores, individuais ou coletivos, solicitados pelos eleitores. Entre esses esforços estão, obviamente, as articulações com as instâncias do Poder Público com o fim de atender às necessidades apresentadas pelo eleitorado.

Tais esforços resultam do sistema eleitoral que incentiva conexões personalistas entre eleitores e parlamentares. O voto distrital uninominal, como o vigente nas eleições legislativas federais nos EUA, faz de cada deputado o representante exclusivo de determinado distrito, o que incentiva a promoção de vínculos estreitos entre os eleitores do distrito e seu respectivo representante (Nicolau, 2012). Isso faz com que, uma vez no parlamento, os deputados se esforcem para favorecer sua *constituency* por meio de políticas públicas clientelistas, visto que são eleitoralmente mais promissoras. O resultado desse jogo seria uma expressiva produção de medidas distributivas voltadas a localidades específicas, e não a segmentos mais amplos da sociedade.

O Brasil conta com um sistema eleitoral distinto do norte-americano. Porém, também aqui as normas formais do jogo favorecem o personalismo nas relações de representação: a lista aberta em distritos plurinominais induz à votação em nomes específicos e não em partidos, o que levaria os deputados à disputa pessoal pelo voto do eleitor, inclusive com os correligionários (Nicolau, 2006). Com isso, uma vez no cargo, os deputados estariam empenhados na aprovação de políticas geradoras de benefícios exclusivos para municípios dos seus estados – distritos formais nos quais foram eleitos –, a fim de cativar os eleitores, de modo a reduzir as incertezas relativas à reeleição ou à eleição para um novo posto⁷.

Entretanto, no caso brasileiro, diferentemente do estadunidense, os deputados não têm liberdade para promover o paroquialismo por meio de legislação ordinária (Figueiredo; Limongi, 2001). Medidas paroquialistas geralmente afetam a Administração Pública, porque envolvem alocação orçamentária e não podem ser aprovadas sem a anuência do Executivo, que tem exclusividade para propor e implantar medida desse tipo, além de poder vetar propostas de lei com vício de origem – consideradas inconstitucionais pois oriundas de instância não autorizada a apresentá-las.

A literatura explica que, para mitigar a operação de forças centrífugas que poderiam comprometer a governança e redundar na irracionalidade do sistema, as instituições políticas formais concentram amplos poderes no Executivo, por um lado, e nos líderes parlamentares, por outro (Santos, 1997, 2003; Figueiredo; Limongi, 2001, 2002, 2008). Com isso, no Brasil o legislador comum tem uma possibilidade limitada de aprovar leis paroquiais, à revelia dos agentes que controlam o processo decisório – é o chamado *presidencialismo de coalizão racionalizado* (Santos, 2003). Segundo essa visão, o processo decisório, que envolve articulações entre os Poderes, limita fortemente a possibilidade de aprovação de medidas do tipo *pork*, especialmente por parlamentares do “baixo clero”.

De fato, estudos sobre a produção legislativa de deputados e senadores brasileiros mostram que é reduzido o número de leis paroquiais aprovadas pelos congressistas, em

⁷ A trajetória dos políticos no Brasil envolve passagens pelos mais diversos cargos disponíveis, eletivos e não eletivos, tornando a função parlamentar uma entre várias que os representantes buscam desempenhar (Leoni; Pereira; Rennó, 2003; Meireles, 2019). Em que pesem os cargos pretendidos mudarem no correr do tempo, é constante a ambição de muitos políticos por se manterem no poder, o que envolve, em maior ou menor grau, a preocupação com os ganhos eleitorais e com as estratégias que possam assegurar-los.

que pesem os incentivos da lista aberta (Lemos, 2001; Ricci, 2003, 2008; Araújo, 2008, 2009). Na verdade, segundo tais estudos, por meio dos projetos de lei ordinária, deputados e senadores produzem mais frequentemente não alocações paroquiais, mas medidas regulatórias de cunho social e impacto difuso (Amorim Neto; Santos, 2002, 2003; Araújo, 2009). Se as políticas localistas são consideradas estratégicas para a obtenção de ganhos eleitorais, o que fazem os parlamentares para superarem os obstáculos à sua produção?

Amorim Neto e Santos (2002) apontam uma saída ao estudarem a produção infralegal do Congresso Nacional. Argumentam que as *resoluções* e os *decretos legislativos* permitem aos deputados e senadores darem vazão a seus pendores localistas – no primeiro caso, por meio da autorização de operações de crédito pelos governos estaduais e municipais; no segundo, mediante a atribuição de direitos de exploração dos serviços de radiodifusão e televisão, que são temporários e precisam ser constantemente renovados. Embora os autores não mencionem as indicações – por considerá-las talvez de pouca relevância –, entende-se que a elas pode ser imputada a mesma lógica explicativa: sem condições de agradar a seu reduto por meio dos projetos de lei ordinária, o legislador lança mão das indicações para solicitar aos órgãos da Administração Pública o atendimento às demandas da base que lhe chegam ao gabinete.

Não há pesquisas sobre o uso das indicações pelos senadores. Porém, estudos preliminares sobre a Câmara dos Deputados (Araújo, 2022, 2023) mostram que de fato seus membros fazem amplo uso das indicações, frequentemente voltadas aos interesses exclusivos de municípios do estado que representam. Resta saber como se comporta o Senado em relação a essa ferramenta recentemente introduzida na Casa⁸.

Com relação à produção de leis, estudos demonstram que não há grandes diferenças entre a Câmara e o Senado (Ricci, 2008; Araújo, 2009). Em ambas as Casas, é irrisório o volume de propostas localistas, bem como é expressiva a quantidade de leis de impacto nacional e setorial, nessa ordem. Porém, conforme dito, a produção de leis está sujeita a barreiras políticas e institucionais, e isso possivelmente inibe a manifestação espontânea das preferências políticas dos legisladores; são menores os incentivos à apresentação de projetos fadados à rejeição por vício de origem, ou seja, por inconstitucionalidade. Em outros termos, a proibição constitucional da proposição das medidas legais preferidas pelos parlamentares – particularmente as distributivas locais – compromete a livre manifestação dos interesses que demandam representação. Contudo, esse limite não afeta a emissão de indicações, visto que elas podem ser apresentadas de forma livre e praticamente sem custos. Com isso, o conjunto das indicações apresentadas deve expressar mais

⁸ Até onde se sabe, nenhum outro pesquisador ou pesquisadora se empenhou em estudar as indicações nas Casas do Congresso Nacional, embora existam alguns trabalhos pioneiros e inspiradores voltados a câmaras municipais (D'Ávila Filho, 2008; D'Ávila Filho; Lima, 2014) e à Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Simões, 2018). Esses estudos fundam-se na premissa de que o interesse pela reeleição – ou pela eleição para cargo diferente – é o que pauta a produção das indicações. A análise aqui proposta será desenvolvida com base nessa premissa.

fielmente os interesses de deputados e senadores relativamente às medidas alocativas ou regulatórias que querem ver implantadas.

É certo que o sistema bicameral brasileiro é incongruente com a regra eleitoral: senadores e deputados são recrutados por sistemas de votação distintos. No entanto, os distritos são os mesmos: os estados. Por isso, em tese, há incentivos comuns à produção de certo tipo de decisão: as medidas distributivas de impacto local, que permitem ganhos eleitorais para os parlamentares de ambas as Casas.

Pode-se argumentar que a norma regente das eleições senatoriais inviabiliza a dedicação dos senadores a municípios específicos no interior do respectivo distrito. Para o Senado, como se sabe, as eleições são majoritárias, de modo que a vitória eleitoral demanda um grande volume de votos, e isso tende a exigir maior dispersão territorial da votação. Portanto, não seria tão viável para os senadores – como o é para os deputados – concentrar esforços no atendimento a um ou a poucos municípios.

Para ampliar as chances de sucesso eleitoral, o ideal seria que os membros da Câmara Alta procurassem cativar *uma grande parcela dos eleitores dos seus estados*. Isso pode ser feito pelo menos de duas maneiras: pela apresentação de medidas paroquiais para o maior número possível de municípios dos próprios distritos ou por meio da proposição de medidas de impacto abrangente, voltadas a setores geograficamente dispersos, aos estados como um todo ou até mesmo à União. Dada a escassez de estudos com esse foco, é difícil sustentar uma hipótese sobre qual seria, afinal, a estratégia hegemônica entre os senadores. Desse modo, a melhor opção de análise não é a dedutiva, mas a indutiva: avaliar os dados relativos ao caso e com base neles elaborar explicações generalizáveis.

Esse esforço é desenvolvido adiante. O objetivo é compreender, em termos qualitativos e quantitativos, o uso que senadores e deputados fazem das indicações para intermediar as relações entre o governo e os cidadãos. Incluem-se aí os governantes estaduais e municipais, frequentemente agraciados com benefícios promovidos pela atuação parlamentar e pelas decisões governamentais.

3 Análise dos dados: diferenças e similaridades na produção de indicações por deputados e senadores

Apresenta-se de início um painel da produção de indicações em ambas as Casas no período em foco. Embora possam ser apresentadas tanto pelas comissões quanto pelos parlamentares, estes são os maiores responsáveis pela produção de indicações em ambas as Casas. No entanto, nota-se na Tabela 1 uma diferença significativa entre elas: na Câmara, as comissões foram responsáveis por apenas 2,7% das indicações, e o restante ficou a cargo dos deputados “avulsos”; no Senado, o percentual referente à produção das comissões é de 11,3%. Isso mostra que as comissões do Senado são mais proativas, e os senadores, como indivíduos, são menos propensos que os deputados a usar o instrumento legislativo.

Tabela 1 – Autoria das indicações na 56ª Legislatura

	Câmara		Senado	
	N	%	N	%
Comissão	172	2,7	29	11,3
Parlamentar	6.101	97,3	227	88,7
Total	6.273	100,0	256	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Outra informação contida na Tabela 1 que revela distinção notória entre as Casas diz respeito ao volume da produção no período: na 56ª Legislatura, a Câmara emitiu 6.273 indicações, ao passo que o Senado apresentou apenas 256. Um dos motivos para tal diferença é, obviamente, o número de parlamentares em cada Casa, o que favorece os deputados; nessa mesma Legislatura, entre titulares e suplentes, 613 deputados atuaram na Câmara e 119 senadores passaram pelo Senado. Outro motivo é que a mudança no artigo regimental que trata das indicações passou a vigorar no Senado apenas a partir de setembro de 2019, de modo que a produção dos senadores não abarca toda a Legislatura.

Além dessas distinções, os deputados mostraram-se de fato mais interessados em mobilizar as indicações: 63% dos 613 deputados lançaram mão da ferramenta no período em foco; em contrapartida, somente 38% dos 119 senadores fizeram o mesmo. A Tabela 2 permite comentários adicionais. As médias de indicação por parlamentar distinguem fortemente os deputados dos senadores. A média referente aos primeiros é 15 e aos segundos, 5. Isso pode dever-se ao fato de que no Senado o recurso é novo, de modo que os senadores ainda estão a habituar-se a esse instrumento legislativo. Trata-se talvez de uma questão de aprendizado institucional; mas também pode ser que os senadores, na verdade, deem menos importância a esse mecanismo específico de interação com o Executivo e outros órgãos públicos. Só o estudo de uma sequência de legislaturas, combinado com uma avaliação da dinâmica legislativa bicameral, permitirá avançar nessa interpretação.

Tabela 2 – Indicações na Câmara e no Senado: indicadores estatísticos

		Câmara	Senado
N*		385	45
Média		15,82	5,04
Mediana		4	3
Desvio padrão		59,587	6,859
Mínimo		1	1
Máximo		834	42
Soma		6.092	227
Percentis	25	2	1
	50	4	3
	75	10	5,5

* Número de parlamentares que apresentaram pelo menos uma indicação na Legislatura.

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Com relação à Tabela 2, outros dados merecem comentários. Entre os parlamentares, nota-se uma variação significativa no uso das indicações; e isso é mais verdadeiro para a Câmara dos Deputados, na qual o desvio padrão e a distância entre a mediana (4) e a média (15,8) expressam o efeito dos *outliers* na configuração da produção de indicações. A distribuição por quartis mostra que pelo menos 75% dos deputados apresentaram 10 indicações ou menos durante a 56ª Legislatura; em contrapartida, os cinco maiores *outliers* produziram centenas cada um, somando 2.311 indicações no intervalo considerado. Os senadores mostraram-se bem mais moderados, e a produção é mais dispersa entre eles. O desvio padrão é bem menor; a mediana (3) e a média (5) estão muito próximas uma da outra. A maior *outlier*, senadora Mara Gabrilli (PSDB-SP), apresentou 42 indicações; por sua vez, o segundo maior, senador Rodrigo Cunha (União-AL), propôs 16. Apesar das diferenças, em ambas as Casas há considerável variação no empenho dos parlamentares individuais em relação à emissão de indicações: de zero a centenas, no caso da Câmara, e de zero a dezenas, no caso do Senado. Isso sugere que entre os legisladores e entre as Casas varia o grau com que se valoriza aquele instrumento legislativo.

Heterogeneidade similar é percebida quando se avalia a produção por partidos: foram 30 as legendas representadas na Câmara, contra 17 no Senado. À primeira vista, não se nota um padrão partidário na produção, em parte devido ao efeito dos parlamentares *outliers*. No Senado, por exemplo, a posição do PSDB deve-se fortemente à atuação daquela senadora, com dezenas de indicações, ao passo que é 3 a média entre os senadores. Na Câmara, a posição do PTB deve-se à atuação do deputado Marcelo Moraes (PTB-RS), que apresentou 834 indicações, bem distante da média 4 da Casa.

A relação com o Executivo poderia oferecer uma base para a análise da Tabela 2. Pode-se argumentar que os deputados governistas têm maior incentivo para propor indicações, visto que elas dependem do acolhimento do governo, e logicamente isso tenderia a ocorrer com indicações apresentadas por partidos governistas, componentes do chamado *Centrão*⁹. De fato, eles foram responsáveis por 3.775 das indicações apresentadas; mas não é desprezível o volume de produção dos não governistas: 2.325. Ademais, a lógica não parece aplicar-se ao Senado, visto que no período vários partidos do *Centrão* não estavam representados na Casa.

⁹ Jair Bolsonaro não estruturou coalizões governativas em conformidade com o presidencialismo de coalizão posto em prática por presidentes anteriores. Por isso, o *Centrão* foi considerado a base real do governo. Segundo o Observatório do Legislativo Brasileiro, do Iesp/Uerj, entre 2019 e 2022 compunham o *Centrão* os seguintes partidos: Avante, Patriota, Podemos, PP, PL, Pros, PSD, PTB, Republicanos e Solidariedade (Gershon; Canello, 2022). Também o PSL foi considerado aliado do governo pelo menos até novembro de 2019, quando o então presidente da República o deixou.

Tabela 3 – Indicações por partido e Casa legislativa

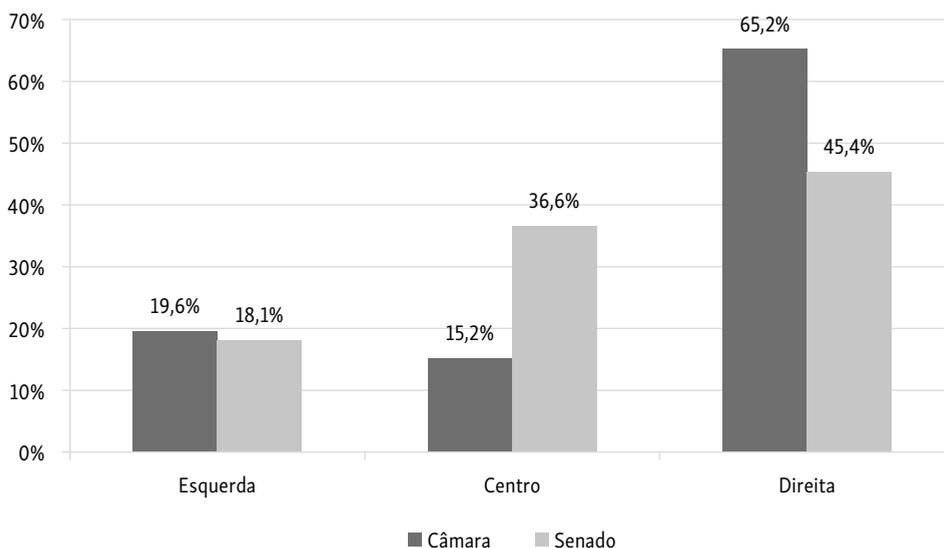
Partidos	Câmara		Senado	
	N	%	N	%
Avante*	15	0,2	-	-
Cidadania	96	1,6	13	5,7
DEM	151	2,5	17	7,5
MDB	381	6,2	12	5,3
Novo*	33	0,5	-	-
Patriota*	20	0,3	-	-
PCdoB*	307	5,0	-	-
PDT	255	4,2	1	0,4
PHS*	7	0,1	-	-
PL	212	3,5	15	6,6
PMN*	2	0,0	-	-
Podemos	114	1,9	36	15,9
PP	224	3,7	11	4,8
PPS*	10	0,2	-	-
PR*	25	0,4	-	-
PRB*	70	1,1	-	-
Pros	426	7,0	4	1,8
PSB	313	5,1	-	-
PSC*	32	0,5	-	-
PSD	171	2,8	19	8,4
PSDB	188	3,1	68	30,0
PSL	585	9,6	1	0,4
Psol*	18	0,3	-	-
PT	304	5,0	22	9,7
PTB*	1.595	26,1	-	-
PV*	72	1,2	-	-
Rede	3	0,0	5	2,2
Republicanos	360	5,9	1	0,4
Solidariedade*	53	0,9	-	-
União	58	1,0	2	0,9
Total	6.100	100,0	227	100,0

* Partidos sem representação no Senado na 56ª Legislatura.

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A consideração por ideologia deixa o cenário um pouco mais claro, conforme se percebe no Gráfico 1. Evidencia-se o desempenho dos parlamentares de direita nas duas Casas, embora na Câmara a participação desse bloco ideológico tenha sido bem mais expressiva – o que se deve, provavelmente, ao fato de que boa parte dos partidos de direita em questão compunha o *Centrão*, bloco informal e contingente de apoio ao governo de então.

Gráfico 1 – Indicações por bloco ideológico e Casa legislativa



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Inversamente, é notório o papel mais reduzido dos partidos de esquerda na produção total de indicações, tanto na Câmara quanto no Senado. Também se destaca a atuação modesta do centro entre os deputados. Parte desse desempenho pode ser explicada pelo fato de que muitos desses partidos se opunham ostensivamente ao governo – a exceção é o PSDB, de centro e da oposição, por conta da atuação da senadora Mara Gabrilli¹⁰. O fato é que, no fim, a natureza da *relação com o governo*, se aliados ou oposição, parece ter sido uma variável relevante na explicação da distribuição da produção entre os partidos – essa questão precisa ser mais bem qualificada e será retomada adiante.

O destinatário das indicações é uma variável que permite captar quais são os órgãos mais atraentes para os deputados e senadores. Também aqui se constata similaridades e diferenças. Semelhança notável é a preferência dos legisladores pelos ministérios. Embora as sugestões possam ser remetidas a uma grande variedade de órgãos e instâncias, os ministérios em conjunto são de longe os mais visados: foram-lhes endereçados 96,5% das indicações da Câmara e 91,8% das do Senado. Contudo, não é irrelevante a diferença entre as Casas: o percentual referente ao item “outras instâncias”, que incluem instâncias não ministeriais, é mais expressivo no Senado (8,2%) que na Câmara (3,5%). Esse dado indica que os senadores mobilizam as indicações para contactarem um conjunto mais

¹⁰ O PSDB foi o partido de centro que mais lançou mão das indicações, e a senadora respondeu por 62% da produção da legenda.

amplo de órgãos – tais como tribunais superiores, agências regulatórias, controladorias, governadores e prefeitos, secretarias de governos, bancos públicos, entre outros.

Tabela 4 – Destinatários das indicações na Câmara e no Senado

	Câmara		Senado	
	N	%	N	%
Saúde	1.203	19,2	54	21,1
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	986	15,7	6	2,3
Economia	690	11,0	25	9,8
Educação	631	10,1	24	9,4
Cidadania	504	8,0	5	2,0
Família, Mulher e Direitos Humanos	332	5,3	3	1,2
Infraestrutura	302	4,8	8	3,1
Poder Executivo	288	4,6	73	28,5
Desenvolvimento Regional	240	3,8	0	0,0
Outras instâncias	220	3,5	21	8,2
Meio Ambiente	213	3,4	5	2,0
Justiça e Segurança Pública	152	2,4	5	2,0
Casa Civil	137	2,2	3	1,2
Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	107	1,7	7	2,8
Minas e Energia	85	1,4	2	0,8
Turismo	86	1,4	4	1,6
Defesa	40	0,6	1	0,4
Relações Exteriores	33	0,5	9	3,5
Trabalho e Previdência	24	0,4	1	0,4
Total	6.273	100,0	256	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Não se vislumbra uma explicação lógica para essa diferença, mas ela pode dever-se ao fato de que os senadores, na média, são mais experientes que os deputados em decorrência de terem exercido cargos no Executivo, particularmente como ministros ou governadores (Araújo, 2021). Isso tende a redundar em maior conhecimento dos meandros da máquina pública, possivelmente ampliando os horizontes dos senadores para interagirem com instâncias decisórias extralegislativas além dos ministérios.

Com relação aos ministérios, o da Saúde foi o mais visado por parlamentares de ambas as Casas. Isso está claramente relacionado com o impacto da pandemia na produção legislativa. E também se deve ter em conta que as políticas da área, pelos seus impactos sociais, têm um grande potencial de promover ganhos eleitorais. Quanto às divergências, destaca-se o maior interesse dos deputados por temas relacionados ao Ministério da Agricultura: 15,7% das indicações oriundas da Câmara foram direcionadas a esse ministério; diferentemente, o percentual relativo ao Senado foi de apenas 2,3%. É provável que isso tenha relação com o tamanho e a força da bancada ruralista entre os deputados federais.

Os senadores, por sua vez, miraram mais o Poder Executivo, para o qual enviaram 28,5% das indicações, frente aos 4,6% enviados pelos deputados. É curioso notar que, em suas demandas, os senadores muitas vezes contornam os ministérios dirigindo-se *diretamente* ao presidente da República. Uma explicação pode estar no fato de os senadores – em número reduzido se comparado ao de deputados¹¹ – terem atribuições que afetam fortemente sua relação com o Poder Executivo. O art. 52 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) assegura aos senadores uma longa lista de atribuições exclusivas, muitas das quais de interesse direto do chefe de governo, tais como autorizar operações externas de natureza financeira, monitorar o sistema tributário e aprovar nomeações de autoridades diversas feitas pelo presidente da República (Brasil, [2023a]). É possível, portanto, que essa posição da Casa no sistema decisório e na estrutura federativa aproxime os senadores do presidente, incentivando negociações diretas entre eles.

A Tabela 5 apresenta as indicações por tema, e reflete *grosso modo* a estrutura ministerial. Tal qual a distribuição das indicações por ministérios, a distribuição por temas põe em evidência a centralidade da *Saúde* nas discussões políticas em ambas as Casas, claramente em função da importância da questão sanitária durante a pandemia da Covid-19. A área *Educação, cultura e esportes* também foi bastante abordada no período por deputados e senadores, provavelmente por envolver temas que implicam alocação substancial de recursos para localidades ou para segmentos não territoriais. Um exemplo é a indicação apresentada pelo deputado Hildo Rocha (MDB-MA), que “[s]ugere a instalação de campus da Universidade Federal do Maranhão no Município de Barra do Corda, no Estado do Maranhão” (Brasil, 2019a), ou a indicação do senador Izalci Lucas (PSDB-DF), que “[s]ugere ao Poder Executivo Federal a apresentação de projeto de lei para instituir o Programa Bolsa Universitária” (Brasil, 2020a).

Tabela 5 – Temas abordados pelas indicações na Câmara e no Senado

	Câmara		Senado	
	N	%	N	%
Administração	624	9,9	56	21,9
Agricultura	1.029	16,4	7	2,7
Ciência, tecnologia e comunicações	126	2,0	4	1,6
Economia e finanças	367	5,9	28	10,9
Educação, cultura e esportes	672	10,7	24	9,4
Habitação	246	3,9	0	0,0
Homenagem	27	0,4	1	0,4
Infraestrutura	112	1,8	0	0,0
Justiça e segurança pública	151	2,4	2	0,8
Meio ambiente e energia	276	4,4	28	10,9

¹¹ Há uma questão de ação coletiva: o número reduzido de senadores viabiliza conexões diretas, ao passo que o grande número de deputados eleva a importância dos partidos, por meio dos líderes, na interação dos deputados com o chefe do Poder Executivo.

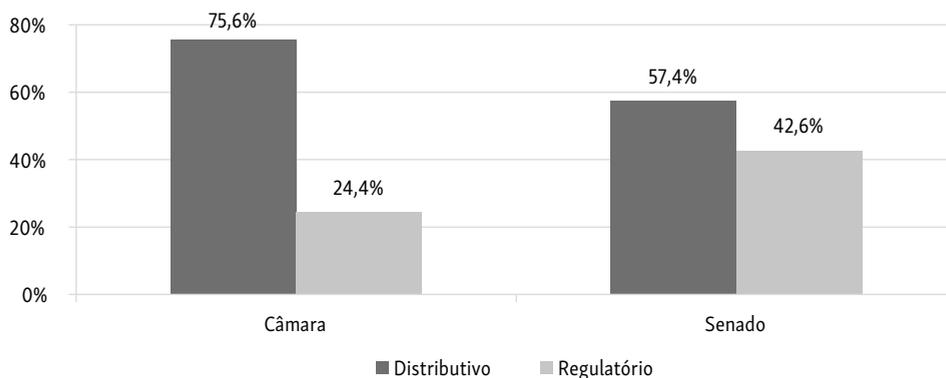
	Câmara		Senado	
	N	%	N	%
Política e instituições	36	0,6	0	0,0
Relações internacionais	38	0,6	1	0,4
Saúde	1.128	18,0	64	25,0
Sociedade	1.029	16,4	30	11,7
Trânsito e transportes	352	5,6	8	3,1
Turismo	60	1,0	3	1,2
Total	6.273	100,0	256	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Outro dado notável da Tabela 5 é o grande percentual de sugestões da Câmara no campo *Agricultura* a ressaltar a força da bancada ruralista na Casa – não tão ativa no Senado, no qual as medidas de interesse dos agropecuaristas abarcam apenas 2,7% do total. Por fim, ainda com relação à mesma tabela, vale comentar o tópico *Sociedade*, o mais comum no Senado e o segundo mais comum na Câmara – empatado com *Agricultura*. Diferentemente dos demais, esse tópico temático reúne uma pluralidade de indicações referentes a questões consideradas socialmente relevantes, tais como o cuidado com certos segmentos sociais – negros, mulheres, portadores de deficiência e afetados por calamidades naturais. Também foram consideradas sociais sugestões voltadas à ampliação dos contemplados pela ajuda emergencial, que se integrou ao então Auxílio Brasil. Bastante expressivo é o contingente de propostas desse tipo no Senado, demonstrando que ocupam em grau relevante as atividades legislativas dos senadores as preocupações com o social, as quais se expressam por meio da apresentação de indicações.

Os dados apresentados no Gráfico 2 são essenciais neste trabalho, por terem relação direta com uma hipótese central nos estudos sobre comportamento parlamentar e produção legislativa: a preferência dos legisladores por medidas de cunho distributivo – as de impacto local, sobretudo – consideradas eficazes para a promoção de ganho eleitoral. Para Santos (1994), propostas distributivas visam alocar recursos do Estado para territórios ou segmentos da sociedade; em contrapartida, medidas regulatórias propõem regulação, seja da vida social em suas diversas dimensões, seja da própria Administração Pública.

Gráfico 2 – Indicação, por natureza do impacto esperado



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

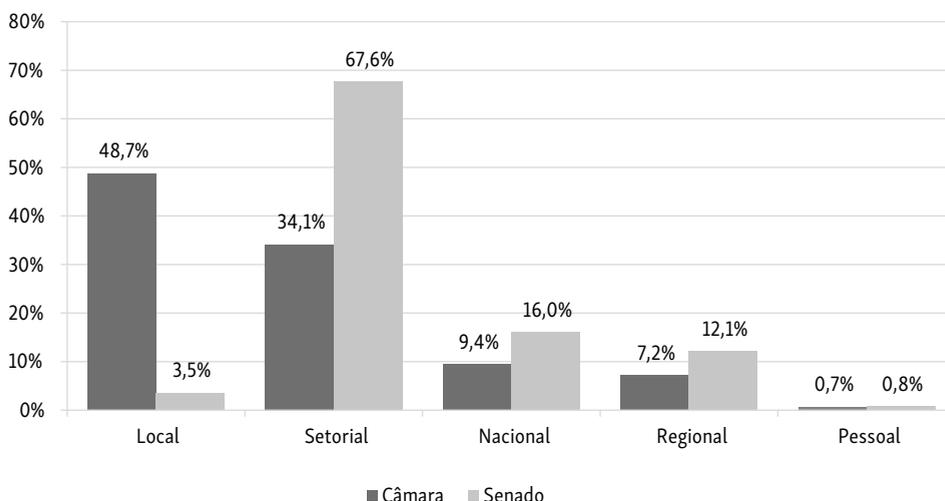
O Gráfico 2 mostra que em ambas as Casas as propostas de cunho distributivo dominam, mas os deputados são significativamente mais distributivistas que os senadores: as indicações desse tipo abarcam 75,6% do total das indicações apresentadas na Câmara. No Senado o percentual é menor, mas também expressivo: equivale a 57,4% das sugestões propostas na 56ª Legislatura. De fato, tanto deputados quanto senadores mobilizam as indicações para promover alocação, conforme se vê na literatura pertinente. Os efeitos das medidas alocativas, se implantadas, são diretos e, mais que as regulatórias, tendem a agradar aos eleitores e a dar maior visibilidade aos mandatos, convertendo-se, com maior probabilidade, em dividendos eleitorais nos redutos de onde se esperam votos.

Combinada com essa variável, a *abrangência* do impacto esperado das indicações – se atendidas – ajudam a caminhar na direção do teste da hipótese distributivista; conforme já se afirmou, os parlamentares visam não apenas às medidas distributivas, mas especialmente às de impacto concentrado e de custos difusos. O Gráfico 2 apresenta os dados, e os senadores surpreendem pela baixíssima adesão a propostas distributivas que buscam impactos locais: apenas 3,5% das indicações propõem benefícios paroquiais; em contrapartida, as apresentadas pelos deputados abarcam 48,7% da produção total. A preferência dos deputados pelo localismo, amplamente debatida na literatura, é explicada com base na lógica da conexão eleitoral: medidas de cunho local geram efeitos exclusivos sobre determinados territórios – basicamente os municípios – e tendem a gerar ganhos eleitorais para os proponentes.

Em relação ao desempenho dos senadores, a leitura não é tão clara: afinal, por que um empenho tão reduzido em propor decisões de cunho local? E, em contrapartida, o que explicaria a expressiva produção de medidas de alcance setorial? Seria possível explicar o fenômeno por meio da lógica da conexão eleitoral, a despeito de ele ser surpreendente? Pode-se acreditar que sim, ao menos em parte.

Em termos percentuais, nas demais categorias os senadores superaram os deputados. Como já se afirmou, os senadores elegem-se pela regra majoritária e os distritos coincidem com o dos deputados: os estados. Assim, era de se esperar que medidas de cunho local, que têm impacto maior no interior dos estados, fossem mais defendidas pelos senadores. Ao que parece, no entanto, eles preferem medidas de maior alcance, cujos efeitos esperados ultrapassam os limites dos municípios: é o caso das medidas setoriais, regionais (voltadas aos estados, propriamente) e até mesmo as nacionais.

Gráfico 3 – Indicação, por natureza do impacto esperado



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Com relação às medidas setoriais, tão comuns entre os senadores, em sua maioria são de cunho distributivo: 35,5% do total de indicações propostas por eles. Alguns exemplos podem ser citados: “Sugere ao Ministro de Estado da Saúde a elaboração de plano emergencial para proteger as pessoas com deficiência durante a situação de emergência de saúde internacional decorrente da Covid-19” (Mara Gabrilli, PSDB-SP) (Brasil, 2020b); “Sugere ao Ministro da Cidadania a implementação de aumento na base de beneficiários do programa Bolsa Família como resposta assistencial estratégica aos problemas” (Rodrigo Cunha, PSDB-AL; Podemos-AL a partir de 2023) (Brasil, 2021); ou “Sugere ao Ministro de Estado da Educação a implementação de programa nacional de concessão de bolsas de estudos, na educação básica, para crianças oriundas de famílias de baixa renda” (Jorge Kajuru, Podemos-GO, PSB-GO a partir de 2023) (Brasil, 2022a). Trata-se obviamente de medidas cujo impacto transcende as fronteiras estaduais, mas combinadas agregam parcelas significativas da sociedade tanto fora quanto dentro de cada Estado. Somada essa preferência com as relacionadas a medidas de impacto regional ou nacional, pode-se concluir que os senadores se preocupam em satisfazer a seus eleitores, mas

adotam estratégias diversas das dos deputados federais: miram não particularmente as localidades, mas os estados e além – toda a sociedade ou segmentos dela dispersos pelo território nacional.

Para avaliar precisamente as preferências dos legisladores, foram combinadas a natureza e a abrangência das indicações, e obteve-se uma nova variável com dez tipos, conforme consta na Tabela 6. Nas duas Casas, o número de indicações regulatórias ou distributivas voltadas a indivíduos é exíguo, possivelmente devido ao baixo potencial eleicoeiro desse tipo de proposição. Quanto ao mais, confirma-se que as indicações *simultaneamente* distributivas e locais são as preferidas pelos deputados: o percentual (47,3%) quase coincide com o de proposições distributivas apresentado na Tabela 5, significando que entre os deputados a quase totalidade das medidas de cunho distributivo visou impactar a vida dos eleitores nas localidades.

Tabela 6 – Indicações por natureza-abrangência e suas Casas de origem

	Câmara		Senado	
	N	%	N	%
Distributivo-local	2.970	47,3	5	2,0
Distributivo-nacional	337	5,4	25	9,8
Distributivo-pessoal	3	0,0	0	0,0
Distributivo-regional	342	5,5	32	12,5
Distributivo-setorial	1.090	17,4	91	35,5
Regulatório-local	84	1,3	4	1,6
Regulatório-nacional	251	4,0	16	6,3
Regulatório-pessoal	39	0,6	2	0,8
Regulatório-regional	109	1,7	5	2,0
Regulatório-setorial	1.048	16,7	82	37,1
Total	6.273	100,0	256	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O desempenho dos senadores vai numa direção distinta e surpreendente: apenas 2% das indicações foram distributivo-locais. Os senadores mostraram preferência pelo tipo regulatório-setorial (37,1%), mas no período também se ocuparam fortemente da apresentação de propostas setoriais de cunho distributivo (35,5%). Contudo, não se pode deixar de mencionar as indicações distributivo-regionais, bastante oportunas para os senadores angariarem votos nos estados: o percentual dessas medidas é 12,5%, mais que o dobro do apresentado pelos deputados (5,5%). Os senadores mostraram-se também mais profícuos que os deputados na produção de indicações que visam a interesses nacionais, sejam regulatórias, sejam distributivas. Em suma, a julgar pelos dados, embora os membros da Câmara Alta não sejam sufragados em eleições proporcionais com lista aberta, o sistema que os seleciona também é marcado por incentivos que levariam à preocupação com

os interesses do eleitorado – não o eleitorado estritamente local, mas sim o organizado segundo setores da sociedade ou conforme estejam dispersos nos estados ou no País.

Em vista da segunda hipótese, aqui interessa retomar a questão da relação entre o tipo de interação com o governo e a apresentação de indicações. Estas, como dito, precisam da concordância das instâncias governamentais contactadas para se tornarem políticas efetivas. Acredita-se que isso leva os parlamentares governistas a enviarem mais indicações, devido à (possivelmente maior) probabilidade de terem suas propostas mais bem recebidas por serem aliados. Como o governo de Jair Bolsonaro não funcionou com base em coalizões formais, que vigoraram em governos anteriores, foram considerados aliados os partidos do *Centrão*, além do PSL (ver nota 9).

Esse é, na verdade, um problema metodológico que enfraquece o teste. Na literatura que aborda as coalizões de governo, consideram-se aliados os partidos que ocupam pastas ministeriais, e o recrutamento é feito pelo Executivo por critérios partidários. É assim que, por exemplo, os pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) lidam com a questão. Com isso, as coalizões são definidas objetivamente, considerando como membros das coalizões os partidos que participam do gabinete presidencial, cujas datas de entrada (e saída) são conhecidas e controladas. Isso viabiliza o estudo das conexões entre ser governista e apresentar indicações. O *Centrão* de Bolsonaro, por sua vez, é mais amorfo. Nas mídias políticas, não há consenso sobre quais são os partidos do bloco, tampouco se sabe com exatidão quando entraram ou saíram do grupo. Por isso, foram considerados seus apoiadores em todo o mandato, inclusive porque é inegável a afinidade ideológica entre tais partidos e o governo de então.

Feita essa observação metodológica, a questão é saber se a hipótese é válida, e se vale para ambas as Casas. Segundo a Tabela 7, a situação é distinta entre a Câmara e o Senado. Na Câmara, a maior parcela das indicações (58,2%) foi apresentada pelos deputados apoiadores do governo; no Senado, o percentual foi bem menor (38,9%).

Tabela 7 – Indicações e relação com a base governista

	Câmara		Senado	
	N	%	N	%
Pertence	3.541	58,2	86	38,9
Não pertence	2.550	41,8	141	61,1
Total	6.091	100,0	227	100,0

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Apesar de a tendência esperada se ter confirmado entre os deputados, não se pode aceitar prontamente a hipótese, seja pelo fato de o *Centrão* não ser uma unidade orgânica como uma coalizão, seja porque entre os deputados há desviantes (*outliers*) que afetam

o padrão observado na relação com o governo. A Tabela 8 contém dados que permitem o aprofundamento da questão.

Tabela 8 – Indicações: dados de tendência central e de dispersão

Câmara dos Deputados							
Base aliada	N. Indicações	Média	Mediana	N	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Pertence	3.541	17,5	3	202	76,4	1	834
Não pertence	2.550	10,8	4	236	28,1	1	303
Total	6.091	13,9	3	438	55,9	1	834
Senado Federal							
Base aliada	N. Indicações	Média	Mediana	N	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Pertence	86	4,3	3	20	4,4	1	15
Não pertence	141	4,9	3	29	7,6	1	41
Total	227	4,6	3	49	6,5	1	41

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A coluna das médias indica a média de indicações apresentadas por parlamentar na legislatura. As medianas indicam a produção do deputado mediano do bloco. A distância entre média e mediana, o desvio padrão e a distância entre o mínimo e o máximo (de indicações apresentadas) contribuem para revelar o peso dos *outliers* na produção. No caso da Câmara, na base aliada, um deputado apresentou sozinho 834 indicações no período, e ele não foi o único a chegar à casa das centenas. Na verdade, os quatro maiores *outliers* da Legislatura eram filiados ao *Centrão*, e juntos apresentaram 2.008 indicações: Marcelo Moraes (PTB-RS; PL-RS a partir de 2022), 834 indicações; Paulo Bengtson (PTB-PA), 446; Boca Aberta (Pros-PR; Agir-PR a partir de 2022), 367; e Capitão Alberto Neto (PL-AM), 361. Obviamente, esses valores puxam fortemente a média para cima, fazendo com que os governistas, em geral, apareçam como mais produtivos. No entanto, esse dado não deixa de ser convergente com a hipótese: pelo visto, ser governista aumenta as chances de ser um “superproponente”, ou seja, de ser um *outlier*.

Entretanto, em relação ao Senado a conformação da produção de indicações é diferente. As medidas de dispersão e tendência central indicam uma produção mais comedida e mais dispersa entre os senadores. As médias e medianas são próximas umas das outras, o desvio padrão é sensivelmente menor, bem como é reduzida a distância entre o número mínimo e máximo de indicações apresentadas por senadores no período. A maior *outlier*, a senadora Mara Gabrilli, emitiu 42 indicações – bem menos, portanto, que o montante produzido pelo maior *outlier* da Câmara. Outro dado importante da Tabela 8 é que, no Senado, os governistas propuseram menos indicações, qualquer que seja o indicador observado: a média, o total de indicações e o maior *outlier*. Parte da explicação pode estar no fato de que quatro dos partidos considerados do *Centrão* não tiveram representação no Senado no governo de Jair Bolsonaro – inclusive o PTB, aliado do governo e maior proponente

na Câmara (com 1.595 proposições). Cabe observar que a senadora Mara Gabrilli não era governista, e sua produção envia a relação entre governismo e proposição de indicações. Excluída do cálculo, o resultado muda: a média cai de 4,9 para 4, equiparando-se com os governistas, com média 4,3. Entre os senadores a relação governo-base não reflete a hipótese, já que os parlamentares governistas não se mostraram tendentes à emissão de indicações. Será necessário acompanhar um número maior de legislaturas e um volume maior de produção de indicações, para se ter mais clareza sobre os fatores dessa produção, e em que medida elas distinguem as Casas uma da outra.

É possível que as distinções entre ambas tenham a ver com as diferenças institucionais devidas às características do federalismo e do sistema bicameral. Como há diferenças substantivas na função representativa de deputados e senadores, isso pode estar levando os segundos a serem menos paroquialistas que os primeiros. Por sua posição na estrutura federativa, os senadores podem querer empenhar-se na representação de outros interesses que não os paroquiais. Talvez por isso, apenas em 2019, 28 anos após os deputados, os senadores reformularam o RISF para transformar as indicações num instrumento viável às estratégias paroquialistas.

A respeito da produção pelos senadores de resoluções de cunho distributivo e impacto regional e local, Amorim Neto e Santos (2002) comentam que as evidências apresentadas *indicariam a existência de nexos entre os incentivos eleitorais dos senadores e sua produção legislativa, predominantemente local e regional* – o que se daria, sobretudo, nas decisões sobre as dívidas públicas de estados e municípios. Segundo os autores, porém, essa afirmação não seria correta. Na verdade, a preponderância de resoluções de abrangência subnacional deve-se simplesmente à obrigação constitucional do Senado de tratar das operações de crédito dos entes constitutivos da Federação (Amorim Neto; Santos, 2002, p. 133). A produção paroquialista não resultaria de incentivos eleitorais, mas do desempenho corriqueiro de funções institucionais, relacionadas com o papel do Senado na estrutura federativa. Assim, caberiam investigações mais profundas sobre os incentivos que as funções federativas dos senadores estabelecem para o seu desempenho legislativo. Contudo, isso precisaria ir além das indicações, algo como a produção de leis ordinárias – que, para fins de análise, poderiam ser categorizadas conforme sua relação com temas que afetam os interesses da federação, bem como os dos estados e municípios.

4 Considerações finais

O artigo abordou uma inovação incluída em 2019 no art. 224 do RISF, que trata da *indicação*. Com a alteração, essa proposição foi transformada num instrumento político de interação dos senadores com o Poder Executivo e outros órgãos públicos ou instâncias de poder, para sugerir ou recomendar a tais órgãos ou instâncias alguma ação política ou administrativa no campo da produção de medidas de cunho distributivo ou regulatório.

A nova redação daquele artigo equiparou o Senado à Câmara dos Deputados, que adotara a medida em 1991 e foi seguida por dezenas das assembleias dos estados e das capitais estaduais, bem como de um número expressivo de câmaras municipais do interior.

Considerando a difusão desse instrumento nos regimentos das Casas legislativas nacionais – nos níveis federal, estadual e municipal –, o largo uso que fazem dele os deputados federais e, dada sua replicação no Senado em setembro de 2019, argumentou-se que as indicações, aparentemente desprovidas de efeitos práticos por serem “meras” sugestões, têm importância não trivial na interação dos parlamentares com o Poder Público e os próprios eleitores.

O artigo propôs-se avaliar, de forma comparada, os usos que senadores e deputados fazem do mesmo recurso regimental. Para isso, todas as indicações apresentadas na Câmara e no Senado, na 56ª Legislatura, foram categorizadas conforme estudos teóricos e empíricos sobre a produção legislativa. Em face de teorias largamente mobilizadas nesse campo de pesquisa, duas hipóteses foram postas em teste. Em primeiro lugar, defendeu-se que os parlamentares, incentivados ao clientelismo pelas regras do sistema eleitoral, tenderiam a propor medidas paroquialistas por meio das indicações, já que estas, como *sugestões*, podem ser apresentadas livremente e não enfrentam as barreiras que coíbem o clientelismo por meio da legislação ordinária. Em segundo lugar, esperou-se que os parlamentares aliados ao governo utilizassem mais o dispositivo regimental, entabulando um jogo de soma positiva em que os legisladores trocam apoio parlamentar pelo acatamento das sugestões enviadas às instâncias governamentais – sendo governistas, maiores são as expectativas de aceitação do governo e mais forte o estímulo ao envio de sugestões.

De início, em que pesem algumas semelhanças no desempenho de deputados e senadores, pode-se afirmar que as Casas mobilizam as indicações para articular diferentes estratégias de maximização de ganhos políticos. Com relação à primeira hipótese, com base na análise de 6.091 indicações, ficou claro que os deputados de fato usam frequentemente as indicações para propor medidas do tipo distributivo-concentrado com o propósito de carrear recursos para seus redutos eleitorais. Quanto aos senadores, o comportamento revelado é apenas parcialmente convergente com a literatura: eles preferem medidas distributivas, mas não miram diretamente as localidades, e sim – com maior frequência que os deputados – os estados, segmentos sociais não territorializados e mesmo toda a sociedade. O volume de indicações simultaneamente *distributivas* e *de impacto concentrado* é exíguo: 2%, frente a 47,3% da Câmara.

Dado o reduzido volume da produção dos senadores individuais (227), não é possível tirar conclusões muito robustas sobre o potencial das indicações para fomentar o clientelismo no Senado. É possível que essa tendência se reverta com a produção de um volume maior de indicações em futuras legislaturas, o que poderá implicar aprendizado e redefinição de posturas. Porém, o resultado observado não é de todo estranho, visto que os senadores são eleitos por regras distintas, têm funções diferentes no sistema político nacional e suas atribuições são relacionadas a aspectos específicos do pacto federativo que

podem induzi-los a outras estratégias para ganhos políticos. Tais estratégias envolvem, não as localidades, mas outras clivagens politicamente relevantes, como as unidades da federação, os setores sociais não territoriais ou mesmo toda a sociedade. Os dados apontam nesse sentido.

Quanto à segunda hipótese, as diferenças manifestaram-se de forma mais contundente e houve problemas metodológicos relacionados ao teste. Na Câmara dos Deputados, os governistas mostraram-se mais propensos à apresentação de indicações, o que não se deu no Senado. Pode-se pensar que as divergências se devam às posições de cada Casa em relação às instituições do sistema político federativo, mas há também a questão das características da variável dependente – número de indicações por parlamentar –, que não configura uma distribuição normal em termos estatísticos. Grande parte dos parlamentares apresentou um número comedido de indicações durante a Legislatura – algumas unidades –, ao passo que outros apresentaram centenas (na Câmara) ou dezenas (no Senado). No caso da Câmara, o fato de o maior *outlier* ser governista converge para a hipótese de que aliados tendem a propor mais (e tendem mais ao comportamento desviante); no caso do Senado, no entanto, a maior *outlier* era oposição ao governo, contrariando as expectativas do estudo. Pode-se cogitar de que o desempenho menos intenso dos governistas no Senado se deva ao seu número na Casa: quatro dos dez partidos do *Centrão* não contavam com senadores na 56ª Legislatura – estava ausente inclusive o PTB, partido aliado que mais apresentou indicações entre os deputados. Esse pode ser um dos motivos das diferenças entre as Casas quanto à apresentação de indicações, mas certamente resta muito por explicar.

Ressalte-se, por fim, o que pode ser o maior achado desta pesquisa: a *reduzida dedicação dos senadores às indicações* em geral e às *distributivas-locais* em particular. Caso o desempenho dos senadores na atual e nas próximas legislaturas confirme essa importante distinção entre o Senado e a Câmara, ter-se-á uma promissora frente de pesquisa à qual se dedicar. Afinal, quais seriam as justificativas práticas ou lógico-teóricas que resultam em comportamentos tão díspares dos senadores (em relação aos deputados) com respeito à produção de medidas clientelistas pela via das indicações? O lugar da Câmara Alta no sistema político nacional – com presidencialismo centralista, federalismo robusto e bicameralismo forte – poderia explicar o fenômeno? A isso somente o tempo e futuras pesquisas poderão responder.

Referências

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002. p. 91-139. (Humanitas, 84).

_____. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3kF5dZ7FBvZz8mK5bxD56m/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989-2000. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 203-236. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Bicameralismo, perfil das elites e trajetórias políticas dos parlamentares federais no Brasil (1983-2019). *E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, v. 14, n. 34, p. 102-127, 2021.

_____. *O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-89HJ9T>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Pandemia e produção legislativa: as indicações na Câmara dos Deputados. *E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, v. 15, n. 38, p. 289-313, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40921>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Produção legislativa e mediação política: as indicações na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 469-504, maio/ago. 2023. DOI: <https://doi.org/http://doi.org/10.1590/1807-01912023292469>. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/764. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Indicação nº 333, de 2019*. Sugere a instalação de campus da Universidade Federal do Maranhão no Município de Barra do Corda, no Estado do Maranhão. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196602>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Indicação nº 10, de 2020*. Sugere ao Poder Executivo Federal a apresentação de projeto de lei para instituir o Programa Bolsa Universitária. Brasília, DF: Senado Federal, 2020a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140988>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Indicação nº 12, de 2021*. Sugere ao Ministro da Cidadania a implementação de aumento na base de beneficiários do programa Bolsa Família como resposta assistencial estratégica aos problemas. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147456>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Indicação nº 17, de 2022*. Sugere ao Ministro de Estado da Educação a implementação de programa nacional de concessão de bolsas de estudos, na educação básica, para crianças oriundas de famílias de baixa renda. Brasília, DF: Senado Federal, 2022a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=152699>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Indicação nº 32, de 2020*. Sugere ao Ministro de Estado da Saúde a elaboração de plano emergencial para proteger as pessoas com deficiência durante a situação de emergência de saúde internacional decorrente da Covid-19. Brasília, DF: Senado Federal, 2020b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=141799>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Indicação nº 40, de 2020*. Sugere, ao Ministro da Educação, Sr. Abraham Weintraub, a prorrogação das inscrições do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) durante a pandemia do novo coronavírus. Brasília, DF: Senado Federal, 2020c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=142081>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Indicação nº 54, de 2022*. Sugere ao Ministro de Estado do Trabalho e Previdência a retomada da obra para construção da Unidade do INSS no município de Simão Dias, em Sergipe. Brasília, DF: Senado Federal, 2022b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=154564>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Parecer [ao Projeto de Resolução do Senado nº 9, de 2015]*. Brasília, DF: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7961031>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Projeto de Resolução do Senado nº 9, de 2015*. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer novo procedimento para a proposição Indicação. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119851>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. Senado Federal. *Resolução nº 93, de 1970*. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, [2023b]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 8 nov. 2023.

D'ÁVILA FILHO, Paulo M. Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 79-94, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=34&sid=9>. Acesso em: 8 nov. 2023.

D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 39-60, mar. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782014000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/Fwb4fqz4CYM7Vvc8qt9gwpN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 nov. 2023.

FENNO JUNIOR, Richard F. U.S. House members in their constituencies: an exploration. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 71, n. 3, p. 883-917, Sept. 1977. DOI: <https://doi.org/10.2307/1960097>.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV: Fapesp, 2001.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/tFqDPSbVfHfXfkt8WmGMTjD/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

GERSHON, Debora; CANELLO, Júlio. Ciências sociais articuladas – O Centrão na Câmara e o governo Bolsonaro. *Observatório do Legislativo Brasileiro: OLB*, [s. l.], 8 mar. 2022. Disponível em: <https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-centrao-na-camara-e-o-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

LEMONS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Tf8zj4jxQWssTwjRw7PTSq/?lang=pt>. Acesso em: 8 nov. 2023.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 44-67, maio 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762003000100002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8rN4mwqvyXjdqmFZszzrGjQ/?lang=pt>. Acesso em: 8 nov. 2023.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974. (Yale Studies in Political Science, 26).

MEIRELES, Fernando. Carreiras políticas na Câmara dos Deputados: uma análise quase-experimental. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 62, n. 4, p. 1-38, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/001152582019194>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/g76FD6prXVnWlrJTCmLPxJq/?lang=pt>. Acesso em: 8 nov. 2023.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Mm8QL3xjPYBMN4bhGQWypLS/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany Barreiro de S. (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte*. Brasília, DF: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 237-271. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/XvdskJt4Zyh6BTZpRRXFnd/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/YqfTXZBPQ3XPcXQ7yRV48WF/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

_____. *Teoria de decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. 1994. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

SIMÕES, Jessica Kamille Cruz. *Conexão eleitoral e comportamento parlamentar: um estudo a partir da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 1999 e 2010*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/10732>. Acesso em: 8 nov. 2023.

Licenciamento

Trabalho sob licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/rii