

RAFAEL GEORGES DA CRUZ

**A quem respondem os ruralistas?
Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados
federais da 54ª Legislatura**

**BRASÍLIA
2015**

RAFAEL GEORGES DA CRUZ

**A quem respondem os ruralistas?
Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54ª Legislatura**

Dissertação apresentada ao
Instituto de Ciência Política
da Universidade de Brasília
para obtenção do título de
Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Lucio
Remuzat Rennó Júnior

RAFAEL GEORGES DA CRUZ

**A quem respondem os ruralistas?
Base eleitoral e proposições legislativas dos deputados federais da 54ª Legislatura**

COMISSÃO EXAMINADORA

Lucio Remuzat Rennó Júnior (orientador)

IPOL/Universidade de Brasília

Rebecca Neaera Abers

IPOL/Universidade de Brasília

Bernardo Pinheiro Machado Mueller (membro externo)

FACE/Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai e à minha mãe, por abrirem tantos caminhos.

Agradeço a Mel, minha amada esposa, que me convenceu a tentar. Agradeço seu apoio, suas intuições, sua paciência e entusiasmo.

Agradeço a diversas pessoas que foram decisivas neste processo, sobretudo Lucas Mation, Sonia Terron, Muriel Saragoussi, Denilde Holzhacker e Renato Flit.

Sou muito grato aos professores que tive nestes dois anos no IPOL, aos funcionários do Instituto, e aos colegas da pós-graduação. Por fim, agradeço a meu orientador, Lucio Rennó, por ter tão prontamente embarcado no meu projeto, pela comunicação fluida e pelas colocações precisas e edificantes.

RESUMO

A bancada rural na Câmara dos Deputados vem crescendo, em número e influência. Paralelo a este crescimento, o Brasil continua se tornando cada vez menos rural. Esta aparente contradição sugere duas explicações. A primeira delas é que a agenda rural se apoia no próprio voto rural, que por sua vez é sobre-representado eleitoralmente. A segunda delas é que a agenda rural seria justificada por outros fatores externos às eleições, sobretudo o financiamento eleitoral. Este trabalho analisa e testa estas hipóteses com o intuito de explicar o que sustenta a agenda rural na 54^a Legislatura da Câmara dos Deputados (2011-2015). O principal elemento a ser explicado foi o conjunto de proposições de políticas públicas traduzidas em Projetos de Emenda à Constituição, Projetos de Lei, Requerimentos e Indicações. Os fatores explicativos utilizados foram (i) o voto rural (calculado com base na distribuição demográfica por município), (ii) o que chamo de “voto agropecuário” (calculado com base na distribuição do PIB agropecuário municipal), (iii) o financiamento de campanha, (iv) as profissões declaradas pelos deputados e (v) o nível de segurança eleitoral dos mesmos. Com estas mesmas variáveis, esta pesquisa buscou explicar a formação da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA, da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados – CAPADR, e a votação nominal do primeiro turno do Código Florestal. Os resultados dos testes empíricos mostram que deputados ruralistas não respondem ao voto rural. No entanto, eles respondem ao voto agropecuário, sendo esta a correlação mais forte. O financiamento de campanhas e a profissão declarada pelos deputados são relevantes para a priorização da agenda rural, e a CAPADR é o espaço político onde esta priorização ocorre. Por fim, as variáveis utilizadas para explicar o comportamento pró-ativo dos deputados não servem para interpretar a votação nominal do Código Florestal, que pode ser mais bem explicado pelo ambiente legislativo do que pelas bases eleitorais ou financiamento de campanha dos parlamentares.

Palavras-chave: representação política; *concurrency*; congruência; Frente Parlamentar da Agropecuária; bancada ruralista; geografia eleitoral; Câmara dos Deputados; Comissão de Agricultura; Código Florestal; financiamento de campanha.

ABSTRACT

The Congressional Rural Caucus in the Chamber of Deputies has grown in number and influence. Parallel to that, Brazil has continued to become less and less rural. That seeming contradiction suggests two explanations. The first one is that the rural agenda is based on the rural vote, which is overrepresented. The second one is that the rural agenda is justified by other factors external to the elections, mainly campaign financing. The current work analyses and tests these hypotheses aiming to explain what gives support to the rural agenda in the Chamber of Deputies' 54th Legislature (2011-2015). The main element to be explained is the group of policy proposals formed by Constitutional Amendments, Ordinary Bills, Petitions and Indications. The possible explanations are (i) the rural vote (based on the demographic distribution per municipality), (ii) what I call "agribusiness vote" (based on the distribution of the agricultural GDP per municipality), (iii) the campaign financing, (iv) the declared profession of the representatives and (v) their level of electoral safety. Using the same variables the current research explained the composition of the Agricultural Parliamentary Front, the composition of the Agricultural Permanent Commission of the Chamber of Deputies, and the first round roll call voting for the Forest Code. The results of the empirical tests show that rural representatives are not responsive to the rural vote. However, they are responsive to the agribusiness vote with which the correlation is strongest among the variables. The representatives' campaign financing and declared professions are relevant for prioritizing the rural agenda, and the Agricultural Commission is the political place where it happens. The independent variables applied to explain the representatives' proactive policy propositions cannot be used to interpret the roll call voting of the Forest Code, which could be better explained by the legislative *modus operandi* than the representatives' electoral context.

Keywords: political representation; *concurrency* ; congruence; Agricultural Parliamentary Front; rural caucus; electoral geography; Chamber of Deputies; Agricultural Commission; Forest Code; campaign financing.

SUMÁRIO

1. Introdução	12
2. Alinhamento de agendas como representação	16
2.1. Representação, um debate em movimento	16
2.2. A representação como mecanismo de produzir políticas públicas	18
2.3. Diferentes tipos de responsividade	26
2.4. Conexão eleitoral, responsividade e <i>concurrency</i>	30
2.5. Deputados federais no Brasil: responsividade e voto personalista	35
3. Metodologia da pesquisa	40
4. Pesquisa empírica: resultados	49
4.1. Estatísticas descritivas das proposições legislativas	49
4.2. Estatísticas descritivas dos votos rural e agropecuário	54
4.3. Estatísticas descritivas para outras variáveis independentes	59
4.4. Análise do nível de <i>concurrency</i> entre agenda rural e variáveis explicativas ...	62
4.5. A FPA e a CAPADR na produção de políticas rurais	66
4.6. A votação do Código Florestal	69
5. Conclusões	74
6. Referências bibliográficas	77
ANEXO I	82
ANEXO II	84
ANEXO III	85

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição dos deputados federais por peso rural em suas proposições legislativas	53
Gráfico 2. Distribuição dos municípios brasileiros quanto à proporção de população rural e de PIB agropecuário	55
Gráfico 3. Dispersão dos deputados federais por dependência do voto rural e do voto agropecuário	58
Gráfico 4. Distribuição dos deputados federais quanto à dependência de financiamentos rurais de campanha	60
Gráfico 5. Distribuição dos deputados federais quanto ao nível de segurança eleitoral (distância do QE)	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Proposições legislativas por categoria e agregadas, totais e rurais, apresentadas na Câmara dos Deputados entre fev/2011 e out/2014	50
Tabela 2. Correlação entre peso da população rural municipal e peso do PIB agropecuário municipal para os 5.565 municípios brasileiros	56
Tabela 3. Regressão explicando proposições rurais, em conjunto e separadamente, por votos rural e agropecuário, financiamento rural, profissão e segurança eleitoral	63
Tabela 4. Regressão explicando proposições rurais, comparando os 423 deputados que não assumiram cargos executivos com os 513 eleitos em 2010	65
Tabela 5. Regressões explicando a composição da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e da Comissão de Agricultura (CAPADR)	67
Tabela 6. Regressões explicando proposições rurais por deputados da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e da Comissão de Agricultura (CAPADR) ...	69
Tabela 7. Votação do primeiro turno Código Florestal na Câmara dos Deputados, por bancada partidária e seus níveis de disciplina	71
Tabela 8. Regressões explicando a votação pela aprovação do Código Florestal, considerando os 513 deputados eleitos e somente a bancada do PT na Câmara	72

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada

CNAE – Cadastro Nacional de Atividades Econômicas

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

DEM – Democratas

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INC – Indicação

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PIB – Produto Interno Bruto

PJ – Pessoa Jurídica

PL – Projeto de Lei Ordinária

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PV – Partido Verde

REQ – Requerimento

1. INTRODUÇÃO

"Nós precisamos continuar fazendo da Frente o que ela demonstrou ser: o maior partido da Câmara dos Deputados" ¹. Esta afirmação foi feita pelo então recém-eleito presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA ², deputado federal Homero Pereira, e sintetiza a motivação da pesquisa ora apresentada: a força da agenda agropecuária na Câmara Federal.

Ao longo das últimas três legislaturas, ruralistas dobraram sua bancada ³. Com isso, mostraram capacidade de pautar o Congresso e impor suas posições em confrontos com o Governo. Além de seus fóruns cativos (como as Comissões de Integração Nacional e de Agricultura), novos espaços foram ocupados – notadamente a Comissão de Meio Ambiente. Ademais, das 99 Comissões Especiais criadas na 54^a Legislatura, ao menos 11 trataram de projetos da agenda rural ⁴, e tiveram iniciativa ou forte participação de parlamentares ruralistas. Tudo isso ocorreu enquanto o Brasil continuava a se urbanizar: houve um aumento relativo de 3% na população residente nas cidades entre 2000 e 2010, elevando o nível de urbanização para 86% (IBGE 2010) e corroborando o processo de esvaziamento do campo em curso desde a década de 1960.

Este aparente desencontro de tendências permite ao menos duas grandes hipóteses. A primeira é de que a força da agenda rural se apoia efetivamente no voto do campo, tendo este um peso maior do que a distribuição populacional sugere. A segunda é de que a agenda rural é motivada por outros fatores, principalmente o financiamento empresarial rural de campanha. Este trabalho busca mostrar que a

¹ Portal Terra, 24/05/2012. “Somos o maior partido da Câmara, diz bancada ruralista”. <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/somos-o-maior-partido-da-camara-diz-bancada-ruralista,f13c0a43aa1da310VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

² Surgida no Congresso Nacional em 1987, à época da construção da Constituição Brasileira, a chamada “Frente Ampla Ruralista” atuou informalmente como “Bancada Ruralista” até 1994. Em 1995, se constituiu formalmente como “Frente Parlamentar da Agricultura”, tendo mudado o nome para “Frente Parlamentar da Agropecuária” em 2008 (Camargo 2009, FPA 2014).

³ Isto pode ser explicado, em boa medida, pelo Ato 69/2005 da Câmara dos Deputados, que passou a exigir assinaturas de 1/3 da casa, ou 171 deputados para o registro de Frentes Parlamentares. A FPA tem, atualmente, 174 deputados federais, e representação de 17 dos 22 partidos com cadeiras na Câmara Federal. Desde seu nascimento até os dias de hoje, esta frente cresceu em termos numéricos, com algumas variações no caminho. Quando surgiu, o agrupamento tinha cerca de 20 deputados federais (INESC 2007). Entre 1987 e 1994, este número cresceu exponencialmente, atingindo 117 na legislatura de 1995/1998. Houve queda nas duas legislaturas seguintes, para 89 no período 1999/2002, depois para 73 no período 2003/2006, e posterior recuperação na legislatura de 2007/2010, que contou com 116 ruralistas (INESC 2007).

⁴ Câmara dos Deputados 2015, Comissões Especiais para dar parecer sobre a PEC215/00, a PEC368/09, a PEC405/09, a PEC491/10, ao PL4378, ao PL0035/11, ao PL1610/96, ao PL3722/12, ao PL5332/09 e ao PL5335/2009.

primeira hipótese encontra mais sustentação empírica que a segunda no caso da 54^a Legislatura da Câmara dos Deputados.

Estudiosos da geografia eleitoral no Brasil vêm apontando para a sub-representação de áreas urbanas e a sobre-representação dos chamados “grotões” (Ames 1995; Carvalho 2009). Considerando deputados federais de base urbana aqueles com mais da metade dos votos provenientes das cidades, Carvalho (2009) calcula que haja ao menos 100 parlamentares urbanos que deixaram de ser enviados à Câmara a cada eleição, entre 1994 e 2006. Distorções na distribuição de representantes por Estado explicariam, em boa medida, tal sub-representação (Nicolau 1997). Além disso, o voto rural é considerado de qualidade baixa e muito comumente associado ao clientelismo, motivo pelo qual se manteria representado no contexto de crescente relevância eleitoral do meio urbano (Soares 1973, Carvalho 2009, Silva 2013). Tais avaliações se apoiam somente na distribuição demográfica da população, sem considerar a heterogeneidade do meio rural. Esta pesquisa olha para outra explicação do voto não urbano: o desenvolvimento agropecuário.

O PIB do agronegócio teve um crescimento absoluto de 49% entre 1994 e 2013 (CEPEA/USP 2014). Nos últimos 10 anos, a área utilizada para cultivo cresceu em 20% para milho, 40% para soja e 54% para cana-de-açúcar (CONAB, 2014), e o Brasil se tornou líder em produção e exportação de diversos produtos agropecuários. Como consequência, houve grande impulsão das diversas atividades que compõem as cadeias produtivas da agropecuária (muitas delas exercidas em meios urbanos⁵), gerando mudanças socioeconômicas drásticas no meio rural (Abramovay 2000). Por estes motivos, a gradativa perda de peso demográfico do meio rural não implica necessariamente na irrelevância do voto rural, mas num possível surgimento de um “voto agropecuário”.

A segunda hipótese é de que o voto, seja ele rural ou agropecuário, não explica a força da agenda rural na Câmara. Neste contexto, uma explicação alternativa plausível é de que parlamentares respondem a seus doadores de campanha. O financiamento eleitoral está estreitamente ligado à habilidade de candidatos receberem votos (Samuels 2001 e 2002; Lemos et al. 2010; Sacchet e Speck 2012). No Brasil, ele se apoia sobretudo em doações de pessoas jurídicas (Samuels

⁵ São exemplos destas atividades a produção industrial, o comércio de insumos, os serviços diversos relacionados à produção agropecuária, o comércio internacional de commodities e o financiamento produtivo.

2001). Empresas direta ou indiretamente ligadas a atividades agropecuárias são parte relevante destas doações ⁶. Portanto, parlamentares teriam incentivos em priorizar agendas rurais em troca de financiamento de campanha, que o ajudaria a angariar votos não necessariamente rurais (ou agropecuários).

Em ambas as hipóteses, minha tentativa é explicar o que move a força da agenda rural, aqui entendida por um conjunto de proposições de políticas públicas ⁷ que tratam de temas relacionados ao meio rural. O meio de mensuração utilizado é o que Verba e Nie (1987) denominaram *concurrency*: o alinhamento entre prioridades de agenda do representante e dos representados. O teste conduzido avalia o efeito dos votos rural e agropecuário, das receitas eleitorais de empresas rurais e de outras variáveis explicativas nas proposições legislativas rurais,

A pesquisa mediu, para cada deputado federal, o peso das proposições legislativas rurais (cujos critérios são detalhados nos anexos I e II) no universo de propostas; a dependência do voto rural e do voto agropecuário; e o peso das receitas oriundas de empresas ligadas ao meio rural. Um modelo foi montado de maneira a avaliar se deputados federais de atuação rural são responsivos à “ruralidade” de suas bases eleitorais ou de seus financiamentos de campanha, comparando também outros possíveis fatores explicativos como a profissão do parlamentar e seu nível de segurança eleitoral. Além disso, foi feita uma avaliação da interação de deputados rurais com a Frente Parlamentar da Agropecuária e com a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR da Câmara dos Deputados, de maneira a avaliar a importância destes espaços para a produção de políticas públicas rurais. Por fim, foram testados os efeitos das mesmas variáveis sobre a votação do Código Florestal, com fins de conferir se resultados obtidos para a explicação de proposições legislativas se assemelham com esta votação nominal.

Os resultados dos testes empíricos mostram que deputados ruralistas não respondem ao voto rural. No entanto, eles respondem ao voto agropecuário, sendo

⁶ A maior doadora de campanhas em 2014, e uma das maiores ao longo das últimas três eleições é exatamente uma empresa diretamente dependente da agropecuária. O Estado de São Paulo, 10/10/2014, “Câmara nova recebe 63% de 30 empresas”. <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,camara-nova-recebe-63-de-30-empresas,1574368>. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

⁷ Proposições legislativas traduzem, em seu caráter pró-ativo, aquilo que os deputados federais almejam em termos de produção de políticas. Dentre outras formas de responder aos seus eleitores – por meio de serviços, emendas orçamentárias ou ações simbólicas (Eulau e Karps 1977) –, as proposições de políticas públicas são as menos prováveis dado o contexto institucional brasileiro (Carey e Shugart 1995; Ames 1995; Ames et al. 2008) e o esperado comportamento particularista de parlamentares de base rural (Ames 1995; Carvalho 2009). Trata-se, portanto, de uma escolha metodológica conservadora, o que fortalece os resultados a serem apresentados.

esta a correlação mais forte. O financiamento de campanhas e a profissão declarada pelos deputados são relevantes para motivar a priorização da agenda rural, e a CAPADR é o espaço político onde esta priorização ocorre. Por fim, as variáveis utilizadas para explicar o comportamento pró-ativo dos deputados não servem para interpretar a votação nominal do Código Florestal, que pode ser melhor explicado pelo ambiente legislativo do que pelas bases eleitorais ou financiamento de campanha dos parlamentares.

Além desta introdução, a dissertação traz, no capítulo 2, um debate teórico sobre representação política, responsividade, mandatos e conexão eleitoral. Tal capítulo foi subdividido em cinco partes que tratam, em seqüência, da conceituação recente da representação política, da representação como mecanismo de produção de políticas, de outras formas de responsividade, da conexão eleitoral e das instituições políticas brasileiras neste contexto. Em seguida, dedico o capítulo 3 para a explicação do método da pesquisa e dos modelos de regressão montados. O capítulo 4 expõe os resultados da pesquisa empírica, começando pela análise das proposições dos parlamentares, seguida do mapeamento da base eleitoral dos deputados, de suas receitas de campanha, de suas profissões e nível de segurança eleitoral, para finalmente rodar o modelo de mensuração de *concurrency* da agenda rural. Em seguida, foco na explicação da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR no processo de produção de políticas, e termino com uma regressão da votação do Código Florestal com as mesmas variáveis independentes dos modelos anteriores. O capítulo final destaca as principais conclusões.

2. ALINHAMENTO DE AGENDAS COMO REPRESENTAÇÃO: CONCURRENCE E RESPONSABILIDADE POR POLÍTICAS PÚBLICAS

O debate e a proposta de investigação expostos acima estão localizados no campo da representação política. Este capítulo abordará o contexto, neste campo, de duas escolhas metodológicas centrais nesta pesquisa: a medida de responsividade por políticas públicas propostas pelos deputados federais, e a utilização do alinhamento de agendas, ou *concurrency*. Meu ponto de partida é o momento em que a representação política deixa de ser uma discussão somente teórica e passa a ser estudada de maneira aplicada.

2.1. Representação, um debate em movimento

Avanços teóricos sobre representação política se beneficiaram de pesquisas empíricas conduzidas a partir das décadas de 50 e 60. Houve um deslocamento do debate, da visão estritamente institucional para a representação como ela ocorre na prática. Tal movimento não é peculiar ao estudo da representação política, mas se estende a diversas pesquisas nas Ciências Sociais.

Até o início do século XX, as Ciências Sociais se ocupavam em estudar instituições de um ponto de vista formal, sob uma ótica normativa. Eram “*institucionalistas*” (Peres 2008). Uma mudança de rota foi sugerida pelo “*comportamentalismo*”⁸ do pós-segunda guerra. Nele, fenômenos sociais passaram a ser estudados objetivamente, e a teoria passou a ser empiricamente orientada (Easton 1968). Enquanto o antigo institucionalismo se apoiava na “letra da constituição”, o comportamentalismo passou a interpretar como os fenômenos sociais ocorriam *apesar* das instituições (Peres 2008).

Mais tarde, estudos comportamentalistas conduzidos sob diferentes contextos institucionais levaram as Ciências Sociais, e particularmente a Ciência Política, a considerarem novamente as instituições como variável nos modelos. O chamado “*neo-institucionalismo*”, paradigma de pesquisa que carrega a objetividade e o

⁸ Paulo Peres (2008) explica que o comportamentalismo, ou “behaviourismo”, foi introduzido nas Ciências Sociais pela Psicologia. Nele, houve o “abandono de especulações subjetivas em favor de métodos de observação aplicados a objetos realmente passíveis de serem investigados em laboratório” (Peres 2008, p. 56). A própria sociologia, segundo Peres, já havia adotado a pesquisa por empirismo objetivo, com o estudo sobre suicídio de Émile Durkheim.

método do comportamentalismo considerando a influência exercida por diferentes instituições políticas, ganhou centralidade nos estudos recentes de Ciência Política (Peres 2008). Isto inclui estudos sobre representação.

Poderiam ser classificadas como “institucionalistas” algumas das primeiras teorias de representação descritas por Pitkin (1967). A “visão formalista” (“formalistic view”), a representação “descritiva” e “simbólica” (“standing for”), e a representação “substantiva” (“acting for”) são explicações teóricas apoiadas em instituições e seus papéis, e pouco na realidade ou factibilidade destes modelos.

Pitkin (1967) explica que a “visão formalista” entende representação como autorização, numa via de mão única que flui dos representados para o representante: “It defines representing in terms of a transaction that takes place at the outset, before the actual representing begins” (Pitkin 1967, p. 39). Não é relevante, para os pensadores da “visão formalista”, o debate sobre qualidade da representação, algo que aparece com os teóricos da democracia moderna.

É deles que saem os primeiros textos sobre “representação descritiva”. Por ela, legislaturas são mais representativas se reproduzirem a sociedade amostralmente – se forem uma espécie de “microcosmo” social no parlamento (Pitkin 1967). Nesta mesma linha, e um passo à frente deste modelo, se encontra o que a autora chama de “representação substantiva”, onde características pessoais não bastam, mas requerem ações concretas dos representantes¹⁰.

Em todas estas teorias reunidas e escrutinadas por Pitkin, a estabilidade de um sistema representativo de governo, bem como sua capacidade de entregar políticas almeçadas por seus representados são fenômenos ainda explicados por instituições ou normas, no contexto do que Peres (2008) chama de “institucionalismo”.

A própria reflexão conduzida por Pitkin (1967) não se dá sobre bases empíricas, mas sobre o conceito de representação adotado por diferentes autores. A partir deles, do que dizem e do que deixam de dizer sobre representação política, ela propõe um conceito normativo próprio, utilizado como ponto de partida para boa

9^ª A visão formalista inclui três linhas, segundo Pitkin (1967): a “autorizativa” (visão hobbesiana, que entende as eleições como delegação de poder), a chamada “*Organschaft*” (que entende que qualquer agente público, parlamentares ou burocratas, é um representante), e o que Eric Voegelin chama de “existencial” (uma extensão da visão “autorizativa”, que independe de instituição formal de concessão de poder e concebe líderes com baixa legitimidade, mas com alta representatividade).

10 Pitkin (1967) analisa teorias sobre representação de “interesses” versus a representação de “vontades”, e autores que falam de “mandato discricionário” versus um “mandato imperativo”. Para isso, se apoia, dentre outros, no clássico “Discurso aos eleitores de Bristol”. Isso será retomado mais para frente.

parte das atuais pesquisas sobre representação política: “representing (...) means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them” (Pitkin 1967, p. 209).

De acordo com esta definição, representação política é um espaço relativamente amplo. Ele é delimitado, por um lado, pela negação do representante como simples “mensageiro”, uma vez que ele deve agir em interesse de seus representados, o que requer alguma discricionariedade. Por outro lado, o limite desta discricionariedade é a responsividade aos representados, sendo o representante algo menos que um oligarca:

“The representative must act independently; his action must involve discretion and judgement; he must be the one who acts. The represented must also be (conceived as) capable of independent action and judgement, not merely being taken care of. And, despite the resulting potential for conflict between representative and represented about what is to be done, that conflict must not normally take place.” (Pitkin 1967, p. 209)

Pitkin evita minúcias ao definir o que é representação política, mas é bastante assertiva em seu argumento sobre o que não é. Um presidente da república pode agir exclusivamente de acordo com seu bom senso, ainda que cidadãos desaprovem suas ações. De maneira oposta, um parlamentar pode definir e respeitar compromissos com seus eleitores durante seu mandato, buscando, com isso, aprovação de sua base. Em ambos os casos, haverá representação se as decisões do representante forem tomadas de forma independente, e se forem responsivas, seja em sua natureza (no caso do parlamentar), seja nas justificativas apresentadas (no caso do presidente). O que existe no intervalo entre um mensageiro e um oligarca, apesar de variar conforme o contexto geográfico, institucional, conjuntural e histórico, é o conceito de representação política de onde partirei.

2.2. A representação como mecanismo de produzir políticas públicas

A representação política, no conceito de Pitkin (1967), não pode ser feita pela designação de representantes com base tão somente em suas atribuições físicas, étnicas, culturais etc. Se um indivíduo for eleito por ser um exemplo de determinado grupo, ele não representará somente por “ser” quem é. É necessária a ação, comumente traduzida em produção de políticas públicas.

Nas democracias modernas, políticas públicas são produzidas por representantes, e o instrumento consolidado para a seleção de representantes são as eleições (Manin 1997). É com base na disputa eleitoral que cidadãos conseguem produzir governos e definir legislaturas representativas, ou punir governos ou legislaturas não representativas.

Manin et al. (1999) dividem em dois os tipos de voto numa democracia: aqueles que buscam eleger representantes para que estes desempenhem ações específicas (“*mandates view*”) e aqueles que buscam retribuir ou punir representantes por ações feitas em seu mandato (“*accountability view*”). As duas visões são complementares, e não existem em estado puro. Por meio de ambas, o eleitor busca controle sobre o representante¹¹ para a produção de políticas públicas representativas: a primeira tenta direcionar o representante por meio da premiação de propostas de políticas defendidas em sua campanha eleitoral, e a segunda sanciona ou veta o representante com base em seu desempenho, o que acaba por condicionar seu comportamento durante o mandato.

Stokes (2004) define mandatos por “expectations politicians create in campaigns about the actions they will take if they win” (Stokes 2004, p. 4). O que um candidato promete em campanha eleitoral é avaliado pelo eleitor, que vota com a expectativa de ver promessas serem cumpridas. Se forem efetivamente cumpridas, o político eleito representará bem seu eleitorado. Caso contrário, não haverá representação política. Como, neste contexto, garantir que o candidato não esteja fazendo promessas vazias, gerando expectativas que não serão cumpridas? Em outras palavras, como garantir que o mandato não seja violado e, por consequência, inexistir representação? Parte desta resposta se encontra nos incentivos para cumprimento de mandatos, e parte se encontra na *accountability view*.

Candidatos têm incentivos para manter um grau alto de coerência entre discurso de campanha e ações do mandato (Downs 1957, Stokes 2004). Isto ocorre porque candidatos buscam confiança (“*reliability*”) dos eleitores, um bem distintivo, com valor próprio na competição eleitoral (Downs 1957). O discurso é considerado na

¹¹Manin et al. (1999) argumentam que o voto não pode ser explicado por ambos os propósitos: votar por uma plataforma eleitoral de um candidato à reeleição, ainda que o oponente apresente uma plataforma mais ambiciosa (como se espera) significa dar peso à “*accountability*” do voto em detrimento do mandato prometido pelo candidato de oposição. Ao contrário, a aposta em promessas de um candidato de oposição significará dar peso ao “*mandato*” que propõe o voto, em detrimento à retribuição de possíveis avanços (ou à punição de dissonâncias) do candidato de situação. A escolha de uma explicação única significará sempre a negligência em algum grau da outra.

decisão do voto somente se merecer confiança de seus eleitores, o que implica vantagem para candidatos mais confiáveis. Ou seja, em um cenário de disputa entre dois candidatos com níveis inversos de confiabilidade e de qualidade das propostas, eleitores tendem a votar em candidatos mais confiáveis, ainda que suas promessas eleitorais sejam menos atraentes. Com efeito, pesquisas empíricas mostram alto grau de alinhamento entre promessas de campanha e ações de governo (Stokes 2004).

Confiabilidade, entretanto, é algo perseguido sobretudo por políticos que buscam eleição e reeleição. O *mandates view* perde a eficácia se o político não tiver interesse em novos mandatos, ou se for retirada dele a possibilidade de reeleição:

“Suppose that politicians cannot be reelected even once. Voters know that once elected the incumbent will do whatever he wants. Without the sanction of voting again voters must guess which of the competing parties or candidates has policies preferences that coincide with theirs and which is impervious to the corrupting sway of office. Yet unless the pool of candidates includes such politicians and unless voters guess correctly who they are, the victorious candidates will not act in the representative manner. If they have policy preferences distinct from those of the decisive voter, they will deviate from the announced policies; if they pursue private benefits, they will extract rents.” (Manin et al. 1999, p. 34)

A busca por reeleição, e sua possibilidade institucional, portanto, são condições para *accountability*. Políticos que não buscam reeleição terão menos incentivos para perseguir políticas públicas de interesse de sua base, e terão mais incentivos para manter comportamento em causa própria ou causas particulares de terceiros (Fenno 2003, Manin et al. 1999), algo que será observado em algum grau nos testes empíricos desta pesquisa. Seja em reeleições para um mesmo cargo, seja para novos cargos, um político terá mandatos responsivos enquanto puder e quiser construir confiança para novas vitórias eleitorais.

Outra condição para a *accountability* listada por Manin et al. (1999) é de que eleitores premiem políticos somente quando eles entregam o que foi prometido. Presume-se, neste sentido, que o eleitor não reiterará seu voto a políticos que não cumpram promessas de campanha, ou que conduzam mandatos pouco representativos. A *accountability*, portanto, está condicionada à capacidade de eleitores julgarem mandatos passados (Miller e Stokes 1963, Manin et al. 1999, Stokes 2004, Soroka e Wlezien 2010).

Há pelo menos duas condicionantes que afetam a capacidade do eleitor julgar um mandato. A primeira delas é o arranjo institucional: quanto mais um eleitor consegue identificar representantes e seus papéis, melhor conseguirá avaliar seu desempenho¹² (Manin 1997, Manin et al. 1999, Soroka e Wlezien 2010).

Outro fator de influência no julgamento do eleitor é a quantidade e qualidade de informações sobre o mandato a que ele tem acesso. Tais informações têm custos, que são pagos até certo ponto. O acompanhamento do mandato acontece somente de maneira limitada: “Accountability models of elections assume typically that while voters do not know something that they need to know to evaluate governments, incumbents do know what they need to know in order to be reelected” (Manin et al. 1999, p. 43).

Soroka e Wlezien (2010) são mais otimistas em relação à capacidade dos eleitores se informarem. Eles sustentam que não é grande a quantidade de informação necessária para um julgamento razoável por parte dos eleitores. Além disso, poucas pessoas são necessárias para o acompanhamento de políticas públicas, e nem todas as agendas são importantes para todos os cidadãos (Soroka e Wlezien, 2010).

Os custos da informação também podem ser reduzidos por meio de atalhos informacionais como partidos políticos (Campbell et al. 1960), “mediating agencies¹³” (Miller e Stokes 1963), outros agentes externos com credibilidade (Lupia e McCubbins 2000), ou pelo contexto social local (Huckfeldt e Sprague 1995). Fenno (2003) defende que posições tomadas por parlamentares são observadas com lupa por seus oponentes, que não medem esforços para publicizar decisões desalinhadas com a opinião pública, o que também favorece o monitoramento dos cidadãos.

Por meio de pioneira pesquisa sobre opiniões de eleitores, opiniões de deputados federais (eleitos e derrotados no mesmo distrito), e votos nominais dos deputados eleitos, Miller e Stokes (1963) buscaram entender o quanto eleitores controlam seus parlamentares, e como este controle se dá¹⁴. Os dados levantados permitiram identificar conexões entre eleitor e parlamentar por dois caminhos diferentes. O primeiro caminho consiste na conexão entre as posições do eleitor e as posições do deputado (passo 1), e posterior conexão entre posições do deputado e sua

¹² Este assunto será tratado com mais detalhe mais adiante, na discussão sobre instituições brasileiras.

¹³ “Local party, economic interests, the news media, racial and nationality organizations” (Miller e Stokes 1963, p. 55)

¹⁴ A pesquisa foi realizada imediatamente após as eleições de 1958, com eleitores, deputados e candidatos derrotados, em 116 distritos eleitorais para a eleição a deputado federal nos Estados Unidos.

votação nominal (passo 2). No segundo caminho, existe conexão entre as posições do eleitor e as interpretações destas posições por parte do deputado (passo 1), e posterior conexão entre tais interpretações do deputado e sua votação nominal (passo 2). A diferença, portanto, está no fato de que parlamentares pensam exatamente como sua base no primeiro caminho, e simplesmente interpretam como ela pensa no segundo caminho¹⁵.

Dentre os achados da análise empírica de Miller e Stokes (1963), destaca-se o fato de que três campos distintos de política pública testados pelos autores (direitos civis, impostos e política externa) apresentam correlações também distintas entre a ação dos parlamentares no Congresso (votação nominal de projetos) e o que pensam seus eleitores. O alinhamento é grande para direitos civis (sobretudo pelo segundo caminho, ou seja, o deputado vota de acordo com o que julga ser a posição de seu eleitorado), razoável para impostos (sobretudo pelo primeiro caminho, ou seja, o deputado vota de acordo com suas próprias convicções, que são parecidas com as de seus eleitores), e inexistente para política externa (deputados votam alinhados com suas próprias convicções, que não guardam correlação com as opiniões de seus eleitores).

Miller e Stokes (1963) concluem que a “congruência¹⁶” entre opiniões de eleitores (“*constituency attitudes*”) e votações nominais dos deputados existe, mas varia de acordo com o tema de política pública¹⁷. Tal conclusão permite a ponderação de que responsividade e, finalmente, *accountability* acontecerão para temas prioritários aos eleitores mais do que para temas pouco importantes.

Soroka e Wlezien (2010) chegam a conclusão semelhante. Eles analisam em que grau o sistema político responde às opiniões dos cidadãos, e quanto estes percebem esta resposta na formação de novas opiniões. Aplicando o “modelo do termostato¹⁸” em contextos institucionais de três países diferentes, os pesquisadores

¹⁵ Manin et al. (1999) fazem reflexão semelhante: “Mandate representation occurs when what politicians and voters want coincides or when what politicians care only about winning elections, and to win they must promise and implement policies that are best for the public” (P. 33).

¹⁶ Eulau e Karps (1977) explicam que o termo “policy congruence” foi introduzido pela primeira vez por Miller e Stokes (1963) em seu estudo.

¹⁷ Miller e Stokes (1963) têm como intuito de seu teste empírico identificar o peso do que eles chamam de “três formas de representação” na tradição americana. A primeira é o modelo discricionário, defendido por Burke. A segunda é o seu contrário, o mandato imperativo. A terceira é o modelo partidário (*responsible party*). A conclusão é de que não existe um só modelo predominante, mas sim uma combinação destes três.

¹⁸ De acordo com este modelo, desenvolvido por Christopher Wlezien em 1995, preferências e gastos orçamentários tendem a se ajustarem, como termostatos e temperatura ambiente. Se há demanda por mais investimento público, ele é feito e, em seguida, esta demanda é revista pelos cidadãos. Wlezien

perceberam que opiniões influenciam políticas públicas, mas que isso não se dá de maneira igual para todos os campos de políticas ¹⁹. Além disso, mudanças de políticas públicas (maior ou menor gasto público) são percebidas pelos cidadãos que, por consequência, reformulam suas opiniões. O mecanismo por meio do qual a opinião pública influencia o gasto orçamentário, segundo Soroka e Wlezien, é eleitoral: “elected officials are expected to respond to public preferences, even between elections, because of the threat of electoral sanction” (Soroka e Wlezien 2010, p. 36).

Neste contexto, eleitores bem informados e representantes ambiciosos por um novo mandato produzirão um sistema de representação responsivo. Se, como vimos, levantamentos empíricos mostram a conexão existente entre preferências e políticas públicas (Miller e Stokes 1963, Soroka e Wlezien 2010), como explicar experiências de não-responsividade para temas prioritários, mantidas as condições mínimas para a *accountability*? No contexto desta pesquisa, veremos que existe um contingente grande de deputados federais que, apesar de terem uma base eleitoral rural relevante, não apresentam nenhuma proposição parlamentar rural ao longo de seus mandatos, muitos deles candidatos à reeleição ou a outros cargos eletivos.

Políticos eleitos que buscam se qualificar para um novo mandato têm duas opções (Stokes 2004). A primeira delas é a mais óbvia: a implementação de políticas propostas em campanha e, com isso, o cumprimento do mandato. Como segunda opção, representantes podem ignorar total ou parcialmente as promessas de campanha e implementar políticas diferentes, apostando que estas tragam benefícios que serão reconhecidos *ex post* por seus eleitores. Este último ponto é uma clara violação do mandato se analisado sob a ótica do que foi discutido sobre mandatos e *accountability* até o momento. A argumentação de Stokes, contudo, deixa margem para revisão desta conclusão. A pergunta por trás de sua análise é “até que ponto a representação política é medida por nível de congruência e, com isso, responsividade?”

(1995) inicialmente constrói seu modelo sobre o histórico de gastos com defesa nacional nos Estados Unidos. Com dados de *surveys* realizadas entre 1973 e 1981, sob o mesmo método de pesquisa, o modelo do ‘termostato’ analisa a responsividade do governo às expressões de preferência dadas por perguntas específicas sobre diversas áreas, sempre apoiadas na realidade atual: “Are we spending too much, too little, or about the right amount on <the military, armament and defense>?” (Wlezien 1995, p. 984).

¹⁹ Por trabalhar com séries temporais, relativamente longas, Soroka e Wlezien também concluem que há mudanças na “saliência” de um mesmo tópico ao longo do tempo, sendo mais relevante em alguns momentos e menos relevante em outros.

A autora defende que é possível que um governo não seja responsivo ²⁰, ainda assim seja representativo. Isto não significa que é uma postura aceitável em qualquer circunstância, nem que seja positiva para a democracia. Mas significa que responsividade nem sempre é uma boa medida de representação:

“Governments that belie their mandates and change course are by definition unresponsive: they are acting against current public opinion. But perhaps they are acting in what they believe to be the best interests of constituents, notwithstanding current opinion. Perhaps they are attempting to represent their constituents.” (Stokes 2004, p. 18)

O que Stokes chama de “*policy switch*” é geralmente explicado pela ótica da busca por vantagens pessoais adquiridas pelos políticos em mandato (“*rent-seeking*”). Governantes que não seguem seus mandatos conforme o prometido em campanha são vistos com desconfiança, e o eleitor tende a acreditar que a traição se dá para obtenção de vantagens pessoais. O que Stokes (2004) defende é que existe um terreno intermediário entre cumprir as expectativas criadas na campanha, e a traição destas expectativas para um comportamento *rent-seeker*. Trata-se de discricionariedade inerente à atividade de governo, que pode cumprir um papel importante de representação de interesses dos representados, e que é desejável para os próprios representados. Ela dá o seguinte exemplo:

“Under unstable international economic conditions and a highly independent capital market, officeholders and bureaucrats can define (as citizens cannot) appropriate monetary policies. Furthermore, citizens know that officeholders possess this superior technical information and information about conditions; therefore citizens will wish to concede some independence to their representatives.” (Stokes 2004, p. 179)

Neste contexto, Burke (1774) soa razoável ao defender que seu mandato deveria ignorar as “opiniões” de seus eleitores em prol de uma atuação em favor de seus “interesses”. Se decisões de governo dependem de fatores que estão distantes da realidade dos representados, é desejável delegar, em algum grau, decisões para os representantes. Existe, portanto, similaridade entre a interpretação dada por Stokes à independência do representante e aquela dada por Burke:

²⁰Ela define responsividade da seguinte maneira: “By responsiveness I mean the tendency of governments to pursue policies that a majority of voters prefers” (Stokes 2004, p. 9)

“Government and legislation are matters of reason and judgment, and not of inclination; and what sort of reason is that, in which the determination precedes the discussion; in which one set of men deliberate, and another decide; and where those who form the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments?” (Burke 1774)

A relativa independência, ao custo da responsividade, deve ser, contudo, submetida à sanção pública – ponto onde Stokes e Burke se distanciam. Stokes defende que a *accountability* propiciada pelas eleições reduz o risco da escolha de representantes que agem em proveito próprio, o que diferencia seu argumento do elitismo de Burke. Este acreditava que as eleições não eram um bom método de seleção de representantes, dada a incapacidade de julgamento do cidadão comum. Esta diferença opõe a interpretação do que são mandatos, deixando claro que o debate entre delegação de poder e mandato imperativo proposto por Burke já foi ultrapassado por outro debate, focado na responsividade de governos representativos.

Com base no que foi discutido até aqui, a representação política é um espaço razoavelmente amplo (Pitkin 1967). Os governos representativos são compostos pela seleção de representantes, consolidada nas eleições (Manin 1997). Estas requerem que eleitores escolham dentre candidatos apresentados, o que ocorre sob influência de promessas futuras – mandatos – e avaliações passadas de desempenho de cada candidato – *accountability*– (Manin et al. 1999). Promessas futuras são tão importantes quanto a confiabilidade que lhes é depositada, o que, no contexto da competição eleitoral, incentiva a credibilidade de mandatos (Downs 1957, Stokes 2004). A busca por reeleição cria incentivos aos representantes ouvirem a opinião pública e responderem com as políticas públicas congruentes (Miller e Stokes 1963, Manin et al. 1999, Stokes 2004, Soroka e Wlezien 2010). O sistema funcionará mais quanto mais gerar responsividade por parte dos representantes, o que ocorre por alinhamento entre interesses de eleitores e eleitos, ou pelo interesse do representante se reeleger (Miller e Stokes 1963, Manin et al. 1999). Tal responsividade pode ser medida pela congruência entre interesses de eleitores e produção de políticas públicas de governos (Miller e Stokes 1963, Manin et al. 1999, Stokes 2004, Soroka e Wlezien 2010). A congruência varia de acordo com a agenda, sendo maior para temas cuja prioridade para o eleitorado é maior (Miller e Stokes 1963, Soroka e Wlezien 2010). Finalmente, falta de responsividade não significa necessariamente falta de

representatividade (Stokes 2004), visto que existe interesse do eleitor em conceder algum grau de independência ao governante, que tem posição privilegiada para tomada de decisões (Burke 1774, Stokes 2004).

Governos representativos que respondem aos anseios de seus representados pela produção de políticas públicas com resultados satisfatórios parecem, intuitivamente, se enquadrar perfeitamente no conceito de representação política carregado pelos autores mencionados até agora. Sendo assim, deputados federais com larga base rural que trabalham na produção de políticas rurais são necessariamente responsivos e, portanto, representativos.

O contrário, contudo, não é óbvio: deputados federais de grande base rural que não produzem políticas voltadas ao meio rural não são necessariamente traidores de seus mandatos. O *policy switch* e os diferentes graus de responsividade de acordo com a “saliência” da agenda sugerem novas explicações da representação política tal como ela ocorre. Neste ponto, aprofundarei a reflexão sobre responsividade e congruência.

2.3. Diferentes tipos de responsividade

Easton (1968) descreve o sistema político como uma máquina que processa demandas dos cidadãos (“*inputs*”) para a produção de políticas (“*outputs*”). Powell (2005) enxerga este sistema como uma “cadeia de responsividade”, por meio da qual as preferências dos cidadãos se transformam em políticas públicas após uma série de etapas cuja natureza varia a depender das instituições políticas e do resultado eleitoral. São exemplos de interpretações do sistema político nas quais a “ação” requerida, tal como Pitkin (1967) define, é traduzida na produção de políticas.

Falta de políticas alinhadas com as demandas do eleitorado significa baixa responsividade, que por sua vez significa falta de representação, algo que deve ser punido por eleitores nas urnas. A seleção de representantes deve considerar o alinhamento no campo das políticas públicas, uma prerrogativa no trabalho de Miller e Stokes (1963). Segundo eles,

“The constituency must in some measure take the policy views of candidates into account in choosing a Representative. If it does not, agreement between district and Congressman may arise for reasons that cannot rationally be brought within the idea of control.” (Miller e Stokes 1963, p. 51)

De maneira similar, Soroka e Wlezien (2010) não acreditam que representação política seja possível fora da produção de políticas públicas. Tal como Pitkin (1967), eles defendem que a representação descritiva e a representação eleitoral não garantem qualidade na democracia: “We simply cannot address the existence of representation, or a lack thereof, without concerning ourselves with policy development and policy outputs” (Soroka e Wlezien 2010, p. 12). Sob tais interpretações, deputados federais de grande base rural devem produzir políticas rurais, caso contrário não representarão bem sua base.

De maneira diversa, Stokes (2004) entende que responsividade na produção de políticas públicas é desejável para a democracia, mas ações não responsivas não são sinônimo compulsório de falta de representação. Tal reflexão, apesar de fugir dos limites mais estritos da congruência defendida por Miller e Stokes (1963) e Soroka e Wlezien (2010), considera políticas públicas como única métrica: se um representante não entregar determinadas políticas requisitadas por seus representados, deve entregar outras que sirvam aos interesses de seus representados, ainda que eles não enxerguem isso imediatamente.

Uma interpretação bem diferente da responsividade requerida para relações de representação política é dada por Eulau e Karps (1977). Os autores partem do estudo de Miller e Stokes para defender outros mecanismos de responsividade ²¹, além da congruência entre políticas públicas e posições do eleitorado. Eles argumentam que pesquisas empíricas não dão suporte à ideia de cidadãos informados e demandantes: “Citizens simply lack the necessary information for effective policy choices to be communicated to their representatives, even if they were to make the effort to communicate.” (Eulau e Karps 1977, pp. 236).

Como consequência, ao contrário de cidadãos influenciarem o comportamento de seus representantes, são estes últimos que direcionam a agenda ²² (Eulau e Karps

21 Eulau e Karps (1977) criticam a “relação representativa” (“representative relation”) como referida exclusivamente na congruência em políticas públicas (“policy congruence”). “What for Miller and Stokes (1963, p. 49) was only ‘a starting point for a wide range of analyses’ became an exclusive definition of representation: high congruence was interpreted as evidence of the presence of representation, and low congruence was taken as proof of its absence” (Eulau e Karps 1977, pp. 234)

22 Verba e Nie (1987) levantam questionamento parecido em seu estudo sobre efeitos da participação dos cidadãos na definição das agendas: “If we find that an increase in participation is accompanied by an increase in leader concurrence with citizens, how do we know which is causing which?” (Verba e Nie 1987, p. 304). Da mesma forma, Stokes (2004) percebe, no caso peruano, que Fujimori se beneficiou da mudança de “calculus of support” da população mais pobre que, a despeito de se prejudicar com a guinada neo-liberal não anunciada em campanha, o reelegeu com base na agenda

1977). Boa parte do trabalho de parlamentares é explicar o que eles fazem no Congresso, como se posicionam e porquê (Mayhew 2004, Fenno 2003), o que dá a eles algum poder de direção da agenda e, conseqüentemente, de formação das próprias opiniões de seus eleitores. De fato, não é difícil pensar que determinado deputado federal de uma região rural no Brasil possa discutir políticas com sua base de modo a levar informações novas. A representação é, neste contexto, baseada em uma relação de mão dupla entre base e representante, e não em uma relação de mão única que flui do eleitor ao eleito.

Fenno (2003) sublinha que eleitores buscam (e, portanto, representantes oferecem) acesso ao mandato. Tal abertura funciona como garantia de que parlamentares estarão prontos para conversar sobre decisões ou assuntos específicos com seus eleitores e, portanto, serão responsivos. “They – or better some sizable proportion of them – want to feel that they can reach their congressman, that he is or can be available to them, that they can – if they wish – see him, listen to him, talk to him” (Fenno 2003, p. 131). Na mesma linha, Eulau e Karps (1977) se apoiam na definição de Pitkin (1967), segundo a qual existe responsividade quando há o *potencial* de controle do representado por parte dos representantes, o que não significa ser congruente: “Pitkin’s treatment seems to stress the condition in which the representative stands ready to be responsive when the constituents do have something to say” (Eulau e Karps 1977, p. 237). No limite, o representante pode nunca ser responsivo por meio da entrega de políticas públicas.

Eulau e Karps (1977) avançam seu argumento afirmando que responsividade pode ser manifestada por quatro “componentes”: (i) provisão de serviços; (ii) alocação de emendas orçamentárias; (iii) ações simbólicas e (iv) produção de políticas públicas. Representantes podem ser fortemente orientados para um deles, mas em geral apresentam um pouco de cada.

No que se refere à provisão de serviços, o entendimento dos autores é de que são ações não-legislativas em benefício particular de eleitores. Fornecimento de informações estratégicas (às quais a posição de representante permite acesso) e participação de encontros com as bases eleitorais estariam aí incluídos. O chamado “*casework*” – a utilização do mandato do deputado para a intervenção direta junto a órgãos oficiais em nome de eleitores específicos (por exemplo, para a obtenção de

direcionada pelo governo, de “combate ao terrorismo político”. O golpe conduzido por Fujimori com base nesta agenda teve amplo apoio popular (Stokes 2004).

empregos públicos ou resolução de problemas com a receita federal) – também se enquadra nesta categoria.

As emendas orçamentárias têm um conceito mais restrito. Nele, a responsividade de parlamentares pode ocorrer pela alocação de recursos para entidades públicas e privadas na provisão de benefícios locais concretos, seja para grupos grandes ou pequenos. Para Eulau e Karps, a alocação orçamentária por parte dos parlamentares difere de políticas públicas por ser um benefício não atrelado ao alinhamento de posições. Por meio de emendas orçamentárias, parlamentares respondem a necessidades de sua base e, por isso, são responsivos.

A responsividade simbólica engloba gestos públicos feitos pelos representantes com a finalidade de ganhar ou manter apoio de sua base (Eulau e Karps 1977). Poderiam ser aí incluídos discursos, fotografias com apoiadores, presenças em eventos específicos etc., uma lista relativamente grande (e, por vezes, de difícil mensuração).

Por fim, dentre as formas de responder por políticas públicas, estão proposições de lei e votações nominais, no caso do poder Legislativo, e proposições de lei e execução orçamentária, no caso do poder Executivo. Para Eulau e Karps, a responsividade é medida pelo simples alinhamento entre eleitores e eleitos, não pela produção em si: “If the representative and his constituency agree on a particular policy, (...) then the representative is responsive” (Eulau e Karps 1977, p. 242).

Soroka e Wlezien (2010) têm visão diferente sobre responsividade por políticas públicas (“policy responsiveness”). Para estes autores, é importante que políticas sejam efetivamente aprovadas e executadas, e não apenas propostas. No caso de parlamentares, projetos de lei devem se tornar norma jurídica. No caso do poder executivo, orçamentos devem ser executados. É por este mecanismo que políticos mudam a realidade: “Politicians do not have magic wands – they influence outcomes using policy. (...) Policy clearly matters for both outcomes and politics. We want things and, through policy, politicians try to deliver” (Soroka e Wlezien 2010, p. 2).

Diferenças nas interpretações de *policy responsiveness* estão necessariamente ligadas às instituições políticas a que se referem. No caso do poder executivo, é sua prerrogativa executar o orçamento a que dispõe, e eleitores esperam e cobram estes *outputs*. Já a capacidade de resposta do poder legislativo é menor, menos visível e de difícil associação com parlamentares individualmente (Mayhew 2004). No caso do parlamento brasileiro, estas dificuldades são maiores dada a natureza da relação entre

os dois poderes (Figueiredo e Limongi 2001; Cox e Morgenstern 2001), motivo pelo qual o trabalho aqui apresentado considerará propostas legislativas para a mensuração de *policy responsiveness*, mesmo que não tenham sido transformadas em norma legal.

Parlamentares, portanto, têm incentivos para responder a suas bases de maneiras diversas. A escolha de mais de um “componente de reponsividade” aumentaria a capacidade de deputados representarem a suas bases dentro das prerrogativas que o poder legislativo lhes oferece. Neste contexto, é importante considerar que a pesquisa aqui apresentada mede a resposta por meio de apenas um dos componentes – apresentação de políticas públicas.

2.4. Conexão eleitoral, responsividade e *concurrency*

A escolha de diferentes ferramentas de reponsividade é central para a relação entre deputado federal e sua base eleitoral. Parlamentares adotam diferentes estratégias de responsividade dependendo do perfil do eleitorado e da capacidade de se fazer visível para eleições futuras (Mayhew 2004; Fenno 2003).

Fenno defende a ideia de que um representante constrói, antes de mais nada, uma relação de “confiança pessoal” com seu eleitorado. Sua apresentação pessoal (“*presentation of self*²³”) tem como objetivo conquistar suporte com base na ‘pessoa’ que determinado representante é, e não somente em posições específicas sobre políticas públicas que ele defende. Qualidades como competência, empatia e honestidade são fundamentais. Além disso, parlamentares buscam valorizar suas origens e conexões com seu eleitorado: “‘I am one of you’; ‘I am like you’; ‘I think the way you do and I care about the same things you do’” (Fenno 2003, p. 58). Cidadãos buscam enxergar, nos parlamentares, características que permitam concluir se eles são confiáveis, sendo esta a natureza do controle sobre o mandato.

Qualidades pessoais também são o diferencial para o voto, segundo Manin ²⁴ (1997). Ele argumenta que a defesa de ideias e promessas de políticas não variam

²³ Fenno credita a expressão “*presentation of self*” a Erving Goffman, explicando que “the performer will seek to control the response of others to him by expressing himself in ways that leave the correct impressions of himself with others. His expression will be in two sorts – ‘the expressions that he gives and the expression that he gives off.’” (Fenno 2003, p. 54). O que Fenno faz é trazer esta definição para seu estudo acerca de como se comportam parlamentares em suas bases.

²⁴ Manin (1997) faz uma defesa do caráter aristocrático das eleições. Ele se apoia no fato de candidatos buscarem distinção por características pessoais, e pela falta de critério objetivo por parte dos eleitores na seleção dentre candidatos. Contribuem para isso as regras do jogo (que favorecem candidatos com mais recursos) e os custos informacionais que retiram a objetividade da seleção.

suficientemente em nenhum grupo social, tornando difícil a distinção de candidatos somente com base em suas propostas. O eleitor que busca escolher em quem depositar o voto, portanto, buscará características distintivas de cunho pessoal. “Election is indeed irreducibly (...) a choice of persons. Even if voters also compare what the candidates declare, the personalities of the contenders inevitably play a part” (Manin 1997, p. 141). Onde ficariam, então, os temas substantivos de políticas públicas na representação política?

Na leitura de Fenno (2003), políticas públicas são inseridas na relação com o eleitorado por dois meios principais. O primeiro deles é a estratégia de apresentação pessoal: representantes falam de temas de políticas públicas não pelo seu conteúdo, mas pela mensagem contextual que essa abordagem passa, de preparo e identificação, de empatia e alinhamento. Citando a fala de um dos deputados entrevistados, Fenno relata:

“Watergate was the number one ingredient of my election. Not just because of watergate, but because of the things it allowed us to say – that I was not going down there and vote anybody’s party line, that I was not going to be a party hack, that I was an independent thinker. (...) Watergate helped us get that message accross.” (Fenno 2003, p. 134)

Ele explica que eleitores não conhecem como se comportam seus deputados em Washington no que diz respeito à defesa de políticas públicas ou votações nominais de projetos. Isto não significa, no entanto, que deputados têm liberdade total para votar em desacordo com o que espera sua base:

“The idea that ‘if you get too far away from your district, you’ll lose it’ is one that all members believe. Whether or not they also believe it constitutes a more serious electoral problem than ‘any one vote’, they do not wish to have to defend themselves back home against any such suspicion.” (Fenno 2003, p. 144)

Este é o segundo meio pelo qual eleitores controlam representantes considerando ‘outputs’ de políticas públicas: o representante faz um cálculo eleitoral entre “atuar como quer sua base”, ou “explicar dissonâncias à sua base”. Aqui, Fenno reitera a conclusão de Miller e Stokes (1963), de que diferentes temas recebem diferentes graus de atenção pública e, por consequência, possuem diferentes níveis de congruência. Ele também oferece suporte empírico ao argumento de Pitkin (1967), o

qual defende que um representante não representa se tiver que se justificar demasiadas vezes nos diálogos que tem com sua base.

Portanto, o que Miller e Stokes (1963) captaram de maneira desfocada em sua pesquisa, Fenno (2003) obteve, ao menos para os casos por ele estudados, de maneira mais nítida. Cidadãos não controlam o que parlamentares fazem na Câmara Federal de maneira direta, mas parlamentares que almejam novos mandatos buscam manter a confiança dos eleitores por meio de sua apresentação pessoal, e por meio de posições políticas (proposições e votações nominais) que não impliquem em dissonâncias fatais à sua reeleição. Um nível relativamente alto de “congruência” entre preferências e políticas públicas é mantido, a depender da importância da agenda.

Para Fenno (2003), a relação entre o que o parlamentar faz em seu mandato e a base que o elege é visceral e inseparável. A *accountability view* descrita por Manin et al. (1999) é vista com clareza em suas conclusões, dentre as quais a de que representantes atuam em Washington pensando em sua base eleitoral, em termos de manter ou expandir sua votação nas próximas eleições:

“If, therefore, we start with the congressman’s perception of the people he represents, there is no way that the act of representing can be separated from the act of getting elected. If the congressman cannot win and hold the votes of some people, he cannot represent any people.” (Fenno 2003, p. 233)

Para Mayhew (2004), as ações conduzidas por representantes durante seu mandato buscam credenciá-los a novos futuros mandatos. Seja para parlamentares com base eleitoral relativamente consolidada, seja para o que ele chama de parlamentares “marginais” (geralmente novatos, com vitórias apertadas e grande preocupação com a disputa eleitoral seguinte), a orientação do mandato é, via de regra, eleitoral:

“Congressmen must constantly engage in activities related to reelection. There will be differences in emphasis, but all members share the root need to do things – indeed, to do things day in and day out during their terms.” (Mayhew 2004, p. 49).

A busca permanente por suporte em seus distritos por meio da relação com sua base eleitoral, portanto, aumenta a responsividade de representantes. Não só no período eleitoral, mas durante o tempo de mandato, ações são conduzidas com vistas à reeleição. Considerando a visão de Eulau e Karpis (1977) sobre responsividade, e a

presunção de que parlamentares pensam em reeleição a todo o momento de sua atuação no parlamento, o tipo de responsividade variará tanto quanto o tipo de mandato conduzido pelo representante – o que ele efetivamente faz –, o que, por sua vez, depende das características de sua base.

Mayhew (2004) defende que um parlamentar se engaja em três tipos de atividades eleitoralmente úteis: publicidade (“ *advertising*”), reivindicação de crédito (“ *credit claiming* ”), e tomada de posição (“ *position taking* ”). No primeiro caso, tratam-se de ações que impliquem em espalhar o nome e aumentar o reconhecimento do parlamentar, de maneira a construir uma imagem positiva deste. No segundo caso, trata-se de relacionar ações governamentais ao representante. Sobretudo no caso de um parlamentar de um sistema presidencialista de governo, *credit claiming* é uma atividade fundamental para que eleitores percebam quais são os representantes que entregam políticas. Por fim, a terceira atividade é a tomada de posição, algo que pode ser observado em discursos, proposições ou votações nominais.

Dado que diferentes representantes possuem diferentes tipos de base (com mais ou menos peso de determinado gênero, mais ou menos urbanas etc.), a estratégia de apresentação pessoal pode variar (Fenno 2003), bem como as atividades nas quais o parlamentar se engajará (Mayhew 2004) e, por consequência, os tipos de responsividade (Eulau e Karps 1977) de representante para representado. Fenno (2003) acredita que bases heterogêneas e espalhadas dificultam a apresentação pessoal com base no contato individual. Mayhew (2004) defende que, no que diz respeito a *credit claiming*, por exemplo, existem incentivos para que parlamentares lancem mão de emendas orçamentárias ou serviços específicos, mais facilmente associáveis aos seus mandatos. Variações como esta se refletem nos tipos de responsividade que compõem a representação de determinado político.

Reuniões com a base eleitoral, participação em eventos, votações nominais, emendas orçamentárias, serviços, proposições legislativas, discursos e, no caso do poder Executivo, alocação e execução orçamentária, são ferramentas de responsividade. A medida de congruência entre opiniões e votações nominais torna-se parte de um espectro maior de possibilidades de representação política. Baixa congruência entre opiniões e produção de políticas públicas, portanto, não significa necessariamente baixa responsividade, mas pode significar a existência de outros tipos de responsividade.

A hipótese de que um parlamentar simplesmente não representa sua base obviamente não deve ser descartada em favor da busca por explicações alternativas de responsividade. Representantes que não agem de nenhuma maneira a satisfazer expectativas de eleitores não os representam, e devem ser punidos nas urnas. Caso não o sejam, é plausível explicar esta interferência na punição eleitoral pelo déficit informacional dos eleitores, por instituições políticas que dificultam a responsabilização, ou por ambos. Não obstante, esta não deve ser a única explicação a ser dada no contexto de baixa congruência. Mas como medir se um representante é responsivo por meio de diferentes ferramentas de responsividade?

Para isso, é conveniente a medida proposta por Verba e Nie (1987), a qual chamam “*concurrency*”. Trata-se da congruência de agendas, entre aquilo que está no topo das prioridades do eleitorado e aquilo que está no topo das agendas dos representantes. Tal como a congruência em políticas públicas proposta por Miller e Stokes (1963), a medida de *concurrency* busca correlações. Diferentemente da congruência, contudo, estas correlações não se restringem a preferências públicas e votações nominais, mas abarcam outras ações dos representantes, seja de proposição de políticas, seja de apresentação de emendas ao orçamento, ou mesmo de discursos na tribuna. Existe, portanto, algum ganho explicativo neste tipo de medida²⁵.

Verba e Nie utilizaram *concurrency* para medir o impacto da participação política²⁶ na definição de prioridades de governo. Em uma suposta situação estática, governos deveriam refletir prioridades de seus cidadãos, ou ao menos de sua base eleitoral. Se fosse conduzida pesquisa de opinião pública em determinado grupo representado, prioridades emergentes deste grupo deveriam ser compatíveis com prioridades do representante. O que Verba e Nie captam é que, com participação política organizada, prioridades governamentais tendem a se realinhar de acordo com as prioridades dos grupos de influência. Participação política, portanto, faz diferença na eleição de temas e, conseqüentemente, nas ações prioritárias dos representantes.

A pesquisa apresentada nesta dissertação de mestrado não medirá *concurrency* com base na participação política, mas na saliência da agenda rural por meio de dados

²⁵ Eulau e Karps (1977) são críticos ao conceito de *concurrency* proposto por Verba e Nie (1987), sobretudo pelo fato dele, tal como a medida de congruência, não captar a direção da influência. Não negam, contudo, que ela permite a mensuração da responsividade existente em outras ações dos representantes.

²⁶ Verba e Nie definem participação política nos seguintes termos: “Political participation refers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take” (Verba e Nie 1987, p. 2).

ecológicos de população e PIB. Isto não significa que participação política não é relevante: sua ausência no modelo deve ser considerada na interpretação de resultados. O modelo será especificado no próximo capítulo, com base nesta discussão teórica e no contexto institucional brasileiro, conforme tratarei a seguir.

2.5. Deputados federais no Brasil: responsividade e voto personalista

As instituições políticas afetam diretamente a capacidade do eleitor identificar responsáveis pelas ações públicas e, conseqüentemente, avaliar governos e mantê-los representativos aos seus interesses (Manin 1997; Manin et al. 1999; Soroka e Wlezien 2010). Soroka e Wlezien (2010) listam ²⁷ características institucionais cuja variação afeta a responsividade do sistema político: (i) a divisão horizontal do poder (presidencialismo vs. parlamentarismo), (ii) a divisão vertical do poder (federalismo vs. unitarismo), e (iii) o sistema eleitoral.

No primeiro caso, os autores argumentam que regimes presidencialistas tendem a responder melhor do que os parlamentaristas às opiniões públicas. Isto ocorre por dois motivos principais: a separação de poderes (que confere freios e contrapesos entre Executivo e Legislativo, permitindo correção de medidas impopulares) e as eleições diretas para o poder Executivo (Soroka e Wlezien 2010).

No que concerne a divisão vertical de poder, Soroka e Wlezien defendem que o federalismo torna mais difícil a responsabilização de agentes públicos. “Federalism increases the number of different governments making policy and thus makes less clear what ‘government’ is doing” (Soroka e Wlezien 2010, p. 49). Além disso, a resposta do sistema político é mais custosa sob a organização federalista, seja pela concorrência de competências sobre políticas, seja pelo impacto do federalismo na manutenção de governabilidade (Franzese e Abrucio 2009).

O regime presidencialista e o federalismo brasileiros, portanto, pesam de modo diferente na avaliação institucional da representação. De um lado, presidentes e governos de coalizão por eles liderados tendem a responder à opinião pública, sobretudo pela pressão da eleição direta aos dois poderes. Por outro, a divisão vertical de poderes deixa pouco claro papéis e responsabilidades, reduzindo a qualidade da

²⁷ Soroka e Wlezien tratam também de outro fator importante: a liberdade de imprensa. Ela permite o acesso a informações contraditórias e, neste contexto, mais confiáveis. Nesta pesquisa, ela é presumida como satisfatória no contexto eleitoral brasileiro, ainda que quantidade e qualidade de informação variem substancialmente de região a região.

representação. Este cenário institucional é ainda muito amplo, e deve ser reduzido para a análise aqui conduzida sobre responsividade de deputados federais. Para isso, o traço institucional mais importante é o sistema eleitoral.

O sistema eleitoral brasileiro é composto por eleições majoritárias em dois turnos para chefes do poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal – no caso de municípios com 200 mil habitantes ou mais. As eleições majoritárias são em turno único para prefeitos de cidades com menos de 200 mil habitantes e para senadores da República. Para as demais casas de poder Legislativo nos três níveis, incluindo a Câmara dos Deputados aqui estudada, as eleições são proporcionais.

O modelo proporcional distribui melhor o poder (gerando melhor representação), mas proporciona menos agilidade na resposta de agentes públicos às demandas dos cidadãos (Soroka e Wlezien 2010). Além disso, um número relativamente grande de partidos em um governo torna difícil sua identificação – e, com isso, sua *accountability*: governos de coalizão multipartidária – em geral produto da representação proporcional – podem desfavorecer a responsabilização de agentes públicos (Manin 1997). No caso brasileiro, onde o número de partidos é grande, este é um fator que, em teoria, cria barreiras à responsividade de representantes, posto que eleitores não seriam capazes de identificar claramente o papel de cada partido de coalizão na construção e defesa de políticas públicas na Câmara Federal. Esta interpretação, contudo, pressupõe um grau de identificação ou alinhamento partidário relevante no eleitorado, e ignora a atividade parlamentar não voltada para a agenda governamental.

Estudos recentes sobre alinhamento partidário mostram que ele é bastante baixo no Brasil (Kinzo 2005; Carreirão 2008; Paiva e Tarouco 2011; Baquero e Linhares 2011), e vem diminuindo ao longo das últimas duas décadas (Carreirão 2008; Paiva e Tarouco 2011). Dados do ESEB 2010 mostram que, apesar de seu recente crescimento, a identificação partidária tem pouco a ver com a escolha para deputados federais (Paiva e Tarouco 2011). Segundo Kinzo (2005), este quadro pode ser explicado, em boa medida, pelo sistema eleitoral brasileiro:

“A adoção de um conjunto de regras eleitorais complexo – sistema majoritário, sistema de representação proporcional com lista aberta e permissão de alianças entre os partidos – que dê conta de uma estrutura de poder presidencialista e federativa e um sistema partidário altamente fragmentado têm contribuído para obscurecer a inteligibilidade da

competição partidária, desestimulando, portanto, o desenvolvimento de identidades partidárias.” (Kinzo 2005, p. 76)

Carey e Shugart (1995) corroboram esta tese. Eles mapearam instituições eleitorais quanto a seus incentivos ao voto pessoal e partidário. Com base nisso, propuseram um *ranking* – considerando apenas arranjos institucionais – onde são dispostas todas as possíveis (e plausíveis) combinações de quatro variáveis de sistemas eleitorais diversos: (i) nível de controle partidário sobre a lista, (ii) modo de agregação dos votos, (iii) destinatário do voto, e (iv) magnitude do distrito. Sob estes critérios, o Brasil é localizado em um ponto da escala onde o voto é considerado razoavelmente personalista²⁸. Isto ocorre por conta da combinação das instituições brasileiras nas quatro categorias propostas: (i) a lista é aberta, o que limita o controle partidário; (ii) as cadeiras são distribuídas de acordo com a votação dentro do partido ou coligação, e não são definidas pelo partido; (iii) o voto do eleitor pode ser (e, na maioria das vezes, é) depositado somente no candidato, e não obrigatoriamente na legenda partidária; e (iv) a magnitude distrital é relativamente grande, variando de 8 a 70 deputados federais por distrito.

Nicolau (2002) chama atenção para o nível alto de imprevisibilidade acerca da eleição dos deputados federais, vez que o partido ou coligação como um todo precisa atingir o quociente eleitoral e a distribuição das cadeiras se dará em função da posição dos deputados mais votados. A competição intrapartidária é grande (Nicolau 2002) e a magnitude do distrito também (Carey e Shugart 1995; Samuels 2002). Além disso, o número de concorrentes é relativamente alto (Ames et al. 2008). Estas são características que reforçam o voto pessoal.

Não por acaso o Brasil se destaca por se encontrar abaixo da média mundial no quesito “*partisan sympathy*”, sendo que um só partido (o PT) concentra metade dos cidadãos que se declaram com alguma identificação partidária (Ames et al. 2008). Por estes motivos, a mensuração de *concurrency* conduzida nesta pesquisa não considera a identificação partidária, e considera responsividade por meio da conexão direta entre base eleitoral e atuação do parlamentar.

²⁸ Na mesma linha, Nicolau (2002) discorre sobre arranjos institucionais e suas implicações no “controle eleitoral”, sob duas dimensões: a “clareza de responsabilidade” e o “grau de personalização do voto”. Sob tais parâmetros, o Reino Unido (dos anos 80 e 90) estaria em um extremo de perfil de controle eleitoral (“governo unipartidário e voto partidário”), existindo grande clareza sobre o partido que conduz o governo e baixa personalização do voto. O Brasil, por razões contrárias, estaria em outro extremo (“governo de coalizão com voto no personalista”).

Como consequência do voto personalista no parlamentar que busca reeleição, sua atuação é igualmente personalista ²⁹, com grandes incentivos para a provisão de serviços diretos e transferência de recursos (basicamente emendas orçamentárias) do que para a produção de políticas públicas (Samuels 2002).

“Os eleitores brasileiros desenvolveram mecanismos para escolha dos representantes à Câmara dos Deputados eminentemente personalizados e não partidários. Portanto, o acompanhamento da atividade de um parlamentar e a posterior decisão de reconduzi-lo ou não ao Legislativo também devem ser feitos de maneira personalizada.” (NICOLAU 2002, p. 225)

O que Mayhew (2004) chama de *credit claiming* acaba por orientar as ações do deputado no sentido de ser lembrado nas eleições seguintes. Esta é uma tarefa particularmente difícil para os deputados federais brasileiros, dado o baixo índice de lembrança do voto para este cargo. Dados do ESEB de 2002 mostram que, apenas um mês após a eleição, 34% dos eleitores já se esqueciam de quem votaram para deputado federal, o que contrasta com os 3% para governador, e 1% para presidente no mesmo período³⁰ (Ames et al. 2008). Neste cenário institucional, o que demandam os eleitores de deputados federais e como estes respondem?

Ames et al. (2008) dividem em quatro as explicações do voto: (i) por emendas orçamentárias (“*pork*”) ou clientelismo, (ii) por atributos pessoais, físicos ou não, (iii) por avaliação do mandato anterior (voto retrospectivo), e (iv) por temas de políticas públicas (“*issue voting*”). Com base nos levantamentos empíricos feitos em dois municípios brasileiros, o voto clientelista (aquele por meio do qual se espera um benefício particular) é baixo, em contraste com o voto por emendas orçamentárias, que é alto. O eleitorado com expectativa por benefícios locais ou regionais é duas vezes maior do que aquele que busca políticas nacionais. Contudo, o peso do *issue voting* é substancialmente maior do que o esperado, inclusive para eleições legislativas, deixando claro que eleitores percebem diferenças programáticas – ainda

29 Isto não significa que os partidos não têm força no jogo político dentro do Congresso. Com a concentração de poder nas mãos de líderes partidários, a unidade e a disciplina partidárias são razoavelmente altas, sobretudo em votações nominais (Figueiredo e Limongi 2006). Nas demais atividades parlamentares, contudo, há margem para atuação personalista e desamarrada dos partidos.

30 O esquecimento do voto, junto à forte competição eleitoral, seja dentro do próprio partido ou coligação, ou entre partidos e coligações, pode explicar, em boa medida, as altas taxas de renovação na Câmara dos Deputados. O índice de renovação da Câmara Federal foi de 46% em 2002, 47% em 2006 e 44% em 2010 (DIAP 2014). Para fins de comparação, a renovação da Câmara Federal dos Estados Unidos nunca passou dos 15% nas legislaturas de 1964 a 2012 (Center for Responsive Politics 2014).

que em nível pessoal (e não partidário) – nos candidatos a deputado federal (Ames et al. 2008).

A caracterização de Ames et al. (2008), apoiada nos teóricos mencionados anteriormente, é relativamente útil para a definição do modelo de pesquisa aqui proposto. Se, por características institucionais, um parlamentar busca mecanismos de responsividade que facilite sua identificação perante seu eleitorado, é razoável esperar que emendas orçamentárias e serviços diretos sejam os meios de reponsividade mais utilizados pelos deputados federais brasileiros, incluindo aqueles mais comprometidos com a agenda rural.

Por outro lado, a agenda rural tem destaque na Câmara Federal, seja porque a Comissão de Agricultura tem grande relevância na aprovação de projetos neste sentido (Ricci e Lemos 2004), seja porque grandes temas ganharam destaque, sobretudo ao longo da última legislatura.

Sendo assim, a que se deve esta valorização da agenda rural, e esta capacidade de mobilização de deputados ruralistas? Para responder a esta pergunta, há duas hipóteses principais a serem testadas neste trabalho.

A primeira delas é de que os deputados federais de atuação rural têm bases eleitorais igualmente rurais, necessariamente sobre-representadas (dada a distribuição demográfica brasileira), e baseiam nela a sua atuação. A segunda delas é de que, dada a concentração demográfica nos meios urbanos, a representação rural não tem lastro eleitoral, sendo mais provável que elementos externos, como o financiamento rural de campanha, motivem tal agenda.

Estudos recentes vêm mostrando que o sistema político brasileiro permite a responsabilização de agentes públicos a despeito de seus incentivos teoricamente perversos (Rennó 2010). Por outro lado, fatores externos podem quebrar a “cadeia de responsividade” que conecta representantes e representados, dentre os quais se destacam, ao menos no Brasil, o financiamento de campanhas e a corrupção (Powell 2005; Rennó 2010). O teste das hipóteses listadas acima pode contribuir para este debate.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa empírica proposta foi dividida em 6 partes: (4.1.) estatísticas descritivas da atuação rural e seu peso no total de propostas apresentadas pelos 513 deputados federais eleitos em 2010; (4.2.) estatísticas descritivas dos votos rural e agropecuário, e suas proporções nos votos recebidos pelos deputados; (4.3.) estatísticas descritivas de outras explicações (financiamento eleitoral, profissão declarada pelo parlamentar e nível de segurança eleitoral); (4.4.) regressão com as variáveis explicativas e explicada para mensuração de *concurrency*; (4.5.) inserção da Frente Parlamentar da Agropecuária e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados como variáveis na conexão das agendas; e, finalmente, (4.6.) rotação do modelo de maneira a medir *concurrency* em uma votação nominal relevante, o Código Florestal aprovado em primeiro turno na Câmara Federal em 2011.

A sessão (4.1.) trabalha com o peso da agenda rural nas proposições legislativas. Foram analisadas quatro categorias de proposições legislativas (Projeto de Emenda à Constituição – PEC, Projeto de Lei – PL, Indicação – INC, e Requerimento – REQ). As categorias de proposições legislativas agrupam mais de 30 diferentes tipos de proposições formais³¹.

Os dados utilizados foram aqueles disponibilizados no website da Câmara dos Deputados. O levantamento das proposições foi feito manualmente, entre outubro e novembro de 2014, uma vez que não existem bancos de dados prontos com classificação das proposições. Foram consideradas proposições feitas entre fevereiro de 2011 e outubro de 2014.

A análise se deu sobre o total de proposições, extraídas da página oficial da Câmara dos Deputados na internet. Foram contabilizadas separadamente aquelas de cunho rural. A classificação foi feita com base nas ementas, e não no texto das proposições. As exceções se deram para proposições sem ementas, ou com ementas sem conteúdo (geralmente aquelas referenciando outras propostas legislativas), para as quais foram checados os textos da lei. A classificação entre rural ou não rural se deu sobre critérios objetivos de inclusão de palavras ³² como “rural”, “agropecuário”,

³¹ Os tipos de proposições parlamentares considerados nesta divisão estão no Anexo I desta dissertação.

³² O glossário de palavras e órgãos públicos considerados para classificação rural pode ser encontrado no Anexo II desta dissertação.

“agrário” etc. nas ementas ou textos, e de direcionamento de Requerimentos e Indicações para os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, do Desenvolvimento Agrário – MDA e da Pesca e Aquicultura – MPA, bem como órgãos a eles ligados.

Como ilustração, consideremos um deputado federal “X”. Ele apresentou 3 PECs, 25 PLs, 30 INCs e 45 REQs, dos quais uma parte foi classificada como rural. O peso das proposições rurais foi calculado para cada uma das proposições:

Deputado Federal “X”			
3 PECs	25 PLs	30 INCs	45 REQs
0 PECs rurais	3 PLs rurais	6 INCs rurais	5 REQs rurais
0 (0%) peso rural	0,12 (12%) peso rural	0,2 (20%) peso rural	0,11 (11%) peso rural

Desta forma, obtemos o peso das proposições rurais no total de proposições feitas pelo deputado federal “X”, separadamente para cada uma das categorias. A interpretação dada neste trabalho às proposições legislativas é de que se tratam de propostas de políticas públicas. Apesar de terem naturezas diferentes, as proposições foram também somadas e pesadas em seu conjunto: deputados têm estratégias de atuação parlamentar diferentes que, no conjunto da obra, reflete seu comprometimento com a agenda rural. Desta forma, o peso rural no total das proposições seria de 0,14 (14%).

Deputado Federal “X”	
3 PECs + 25 PLs + 30 INCs + 45 REQs =	103
0 PECs rurais + 3 PLs rurais + 6 INCs rurais + 5 REQs rurais =	14
0,14 (14%) peso rural das proposições legislativas	

A sessão (4.2.) consiste em uma operação de dois passos. O primeiro deles é a obtenção do número de votos rurais e agropecuários que os deputados receberam em 2010. O segundo passo é o cálculo do peso dos votos rurais e agropecuários obtidos na votação total do parlamentar.

Foram utilizadas bases de dados do TSE (2010) para o mapeamento da origem dos votos por município para cada deputado. Os dados de PIB e população municipal

foram obtidos por meio de bases de dados do IBGE, de PIB municipal 2010 e do Censo 2010, respectivamente.

Para o cálculo, consideremos novamente o deputado federal “X”. Ele recebeu votos de três municípios, sendo 15 do A, 10 do B e 5 do C. No total, ele obteve 30 votos.

	votos município A = 15
Deputado Federal “X”	votos município B = 10
	votos município C = 5

Para o cálculo dos votos rurais, multiplicam-se os votos municipais pelo peso da população rural no total municipal (número que varia de 0 a 1, obtido por meio da divisão da população rural pela população total do município). Para os votos agropecuários, multiplica-se os votos municipais pelo peso do PIB agropecuário municipal (número que varia de 0 a 1, obtido por meio da divisão do PIB agropecuário municipal pelo PIB total do município), como visto no exemplo abaixo:

Deputado Federal “X”

Município A = 15 votos * 0,1 PIB agropecuário = 1,5 votos agropecuários
Município B = 10 votos * 0,25 PIB agropecuário = 2,5 votos agropecuários
Município C = 5 votos * 0,4 PIB agropecuário = 2 votos agropecuários

O deputado federal “X” possui, portanto, 6 votos agropecuários. O segundo passo é calcular o quanto isso significa no universo de votos recebidos pelo deputado federal “X”, produto da divisão do número de votos rurais pelo número de votos totais, conforme mostrado abaixo:

Peso do voto agropecuário = 6 votos agropecuários / 30 votos totais = 0,2 (20%)

O resultado obtido é um peso de 0,2 (ou 20%) dos votos agropecuários sobre o total recebido pelo deputado, ponderadas as diferenças entre importância do PIB agropecuário em cada um dos municípios, e votos nele recebidos. O mesmo processo foi conduzido para o voto rural, com uma única mudança no primeiro passo: a substituição do peso do PIB agropecuário pelo peso da população rural no total

municipal. Existe alguma correlação entre ambas as formas de mensuração do voto, mas a separação destes critérios aumenta a capacidade interpretativa do modelo, como será visto na análise dos resultados.

A sessão (4.3.) avançará sobre outras três explicações para a sustentação da agenda rural na Câmara dos Deputados: o peso do financiamento rural de campanha, a profissão declarada do deputado federal e seu nível de segurança eleitoral.

O financiamento de campanha, obtido por meio das bases do TSE (2010), considera o peso de dois tipos de recursos rurais: recursos de pessoas jurídicas (empresas) de atividade direta ou indiretamente ligadas à agropecuária, e recursos próprios de deputados cujas profissões são relacionadas ao meio rural. No primeiro caso, as empresas consideradas rurais para fins deste modelo são aquelas listadas no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas – CNAE em códigos específicos, expostos no Anexo III desta dissertação. No segundo caso, são considerados recursos próprios somente aqueles doados por parlamentares cuja profissão é rural, de acordo com o critério adotado para isto e explicado mais adiante. Além disso, foram considerados somente aqueles listados como “recursos próprios” pelo TSE, o que exclui, por exemplo, recursos de empresas pertencentes aos próprios parlamentares e que não se encaixam na classificação rural.

Tal como feito nas propostas legislativas e nos votos rurais, o financiamento rural será medido não em termos absolutos, mas relativos. Ou seja, será considerado o peso do total de recursos rurais recebidos sobre o total da receita de campanha:

Deputado Federal “X”

Receita total de campanha: R\$ 800.000,00

Recursos rurais de campanha: R\$ 250.000,00

Peso dos recursos rurais: 0,31 (31%)

No que se refere à profissão rural, trata-se de uma variável binária que indica se a profissão declarada pelo deputado federal em sua página na Câmara dos Deputados (acessada em outubro de 2014) está relacionada a atividades agropecuárias. Para isso, foram consideradas as seguintes profissões declaradas: agropecuarista, silvicultor, agricultor, engenheiro agrônomo, técnico em agropecuária e zootecnista.

Por fim, a medida de segurança eleitoral refere-se à posição dos parlamentares na competição eleitoral, o que pode influenciar a disposição de deputados em serem mais ou menos responsivos: representantes mais inseguros teriam mais incentivos para responderem a suas bases e vice versa (Mayhew 1974). O nível de segurança foi medido por um cálculo de distância entre a votação total recebida pelo deputado federal e o quociente eleitoral em seu Estado (todas estas informações disponíveis no site do TSE):

$$\text{segurança} = (\text{quociente eleitoral} - \text{votação total}) / \text{quociente eleitoral}$$

O resultado da equação acima é um número que varia positivamente até 1, e negativamente sem limite matemático. Quanto mais alto o número, maior a distância entre os votos do deputado e o quociente eleitoral e, portanto, mais inseguro o parlamentar. Quanto mais baixo, mais seguro o parlamentar. Valores negativos indicam que o deputado federal se elegeu com votos próprios, não dependendo de votos da coligação ou partido e, portanto, é bastante seguro. Levando este cálculo ao exemplo hipotético do deputado federal “X”, teríamos o seguinte:

Deputado Federal “X”

Votação total: 85.000 / Quociente eleitoral: 180.000

Distância do quociente eleitoral (*segurança*): $(180.000 - 85.000) / 180.000 = 0,527$

A sessão(4.4.) buscará a mensuração de *concurrência* no contexto desta pesquisa. Nela, será rodado um modelo com as variáveis já descritas acima, tal como detalhado abaixo:

$$\text{proposições rurais}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{votorural}_i + \beta_2 \text{votoagro}_i + \beta_3 \text{finrural}_i + \beta_4 \text{profrural}_i + \beta_5 \text{segurança}_i + \mu_i$$

onde i é o deputado federal observado; *proposições rurais* é o peso das proposições legislativas rurais (sejam elas requerimentos, indicações, projetos de lei, propostas de emenda à Constituição ou o agregado de todas elas); *votorural* é a proporção de votos rurais no total de votos recebidos; *votoagro* é o peso dos votos agropecuários no total de votos recebidos; *finrural* é o peso do financiamento rural de campanha no universo

das receitas; *profrural* é a profissão do deputado; *segurança* é o nível de segurança eleitoral; e μ é o termo de erro.

A sessão (4.5.) da investigação consiste na avaliação da importância da Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR da Câmara dos Deputados como agrupamentos de deputados de base eleitoral ou financiamento rural, e para a produção de políticas públicas. Os dados, em ambos os casos, foram obtidos diretamente nas sessões de Frente Parlamentares e da Comissão de Agricultura disponíveis na página da Câmara dos Deputados na internet (acessada em outubro de 2014). Para a mensuração destas relações, as variáveis *FPA* – uma variável binária, que indica se o deputado é parte da Frente – e *CAPADR* – uma variável numérica com o número de indicações à Comissão (seja como titular ou suplente), variando de 1 a 4 – serão inseridas em um conjunto de três regressões. As demais variáveis são as mesmas do modelo anterior, dispostas da seguinte forma:

$$FPA_i = \beta_0 + \beta_1 \text{votorural}_i + \beta_2 \text{votoagro}_i + \beta_3 \text{finrural}_i + \beta_4 \text{profrural}_i + \beta_5 \text{segurança}_i + \mu_i$$

$$CAPADR_i = \beta_0 + \beta_1 \text{votorural}_i + \beta_2 \text{votoagro}_i + \beta_3 \text{finrural}_i + \beta_4 \text{profrural}_i + \beta_5 \text{segurança}_i + \mu_i$$

$$\text{proposições rurais}_i = \beta_0 + \beta_1 FPA_i + \beta_2 CAPADR_i + \mu_i$$

Enquanto as duas primeiras regressões buscarão explicar quem faz parte da FPA e da CAPADR nos termos das variáveis propostas, a terceira regressão tentará explicar se deputados reunidos nestes fóruns são mais responsivos pela produção de políticas rurais, algo investigado anteriormente sob outros critérios (Ricci e Lemos 2004).

Por fim, a sessão (4.6.) testará os argumentos reunidos até então para uma votação nominal relevante ocorrida durante a 54^a Legislatura: o novo Código Florestal. Esta estratégia de pesquisa consiste em comparar *policy responsiveness* medida em proposições legislativas e o voto dos parlamentares depositado no relatório de plenário votado em primeiro turno, tal como descrito abaixo:

$$\text{votoCF}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{votorural}_i + \beta_2 \text{votoagro}_i + \beta_3 \text{finrural}_i + \beta_4 \text{profrural}_i + \beta_5 \text{segurança}_i + \mu_i$$

onde a variável *votoCF* indica que o deputado federal *i* votou pela aprovação do Código Florestal, no primeiro turno de sua votação, em 2011 (dados obtido na página da Câmara dos Deputados na internet, acessadas em outubro de 2014).

Em termos amostrais, foram considerados os 513 deputados federais eleitos em 2010 para a 54^a Legislatura (que se iniciou em fevereiro de 2011 e terminou em janeiro de 2015). Suplentes que tomaram posse após as eleições (em geral durante a legislatura) não foram analisados, sobretudo por terem ingressado na Câmara por circunstâncias diferentes de sua própria votação.

Na prática, dos 513 parlamentares, 389 (76%) cumpriram integralmente seus mandatos até outubro de 2014 (data de corte por mim utilizada para a análise das proposições). Dos 124 que não cumpriram o mandato integralmente, 24 renunciaram para assumir prefeituras a partir de 2013, 66 se licenciaram por um período superior a 6 meses para assumir cargos não eletivos (em geral, secretarias estaduais ou ministérios), 30 se ausentaram por pelo menos 121 dias por outros motivos, e 4 faleceram durante o mandato³³.

Antes de prosseguir com os resultados das análises empíricas, algumas explicações metodológicas finais são requeridas. Começo pela definição da ruralidade do voto. São poucas as pesquisas de opinião disponíveis sobre como pensam eleitores sobre políticas (como observadas nas análises de Soroka e Wlezien 2010), e não foram encontradas pesquisas específicas para o *issue* testado nesta pesquisa – a agenda rural. Desta forma, os dados utilizados são eminentemente ecológicos.

Esse fato pode reduzir a assertividade do modelo proposto, vez que existe risco implícito em inferir que eleitores de regiões rurais esperam políticas ou benefícios no campo do desenvolvimento agropecuário. Por outro lado, a análise contextual permite grande abrangência amostral, considerando na pesquisa aqui apresentada a totalidade dos votos recebidos pelos deputados federais eleitos em 2010. Neste sentido, há ganhos na análise geográfica do voto, sobretudo pela identificação de clivagens eleitorais, viável somente em grandes universos amostrais.

Terron (2009) traça um amplo histórico do campo de estudos da geografia eleitoral. Segundo ela, padrões regionais de comportamento passaram a ser explicados

³³O número de propostas é menor para parlamentares que se licenciaram, o que impacta também na proporção de propostas “rurais” ou “não rurais”. A pesquisa pressupõe que o impacto disso seja reduzido pelo número de observações, e pelo número de deputados que se mantiveram no mandato até outubro de 2014.

em parte como uma consequência das redes sociais formadas em determinados contextos geográficos (os chamados “efeitos de vizinhança”³⁴), e em parte como consequência também da ecologia local. Citando Agnew, Terron (2009) explica que

“os lugares têm um papel crucial na criação de atitudes políticas e consequentemente de comportamento eleitoral porque (...) são as arenas para a socialização política (...), se inserem dentro de uma ampla divisão social do trabalho (...), estão inseridos em territórios nacionais, e seus representantes políticos junto às instituições nacionais são importantes tanto quando representam preocupações locais, como quando interpretam questões maiores para a população local.” (Terron 2009, p. 35)

Igualmente, Ricci e Lemos (2004) se utilizam de avaliações de contexto para caracterizar o voto rural: “o espaço eleitoral é o geográfico, e a ‘conexão eleitoral’ significa que todo membro do Congresso tem forte incentivo para atender aos interesses específicos dos eleitores de sua região” (Weingast e Marshall 1988 *apud* Ricci e Lemos 2004, p. 117).

Seguindo esta mesma linha, o voto rural tal como entendido nesta pesquisa se refere ao contexto onde ele se insere, e não à preferência implícita do eleitor que o depositou. A priorização de preferências do eleitor por responsividade rural de seu representante é uma hipótese a ser testada e explicada dentro das limitações de um estudo ecológico, e o argumento fundamental desta pesquisa é que em locais onde a economia depende mais da agropecuária, ou a demografia tem peso grande da população rural, temas relacionados à questão rural são “questões maiores” (Terron 2009).

Com clareza destas limitações, restam ainda duas explicações metodológicas sobre *concurrency* destacadas por Verba e Nie (1987). A primeira tem a ver com a congruência das posições de eleitores e eleitos: o alinhamento de agendas não significa acordo sobre o posicionamento a ser tomado. Neste sentido, parlamentares que buscam se reeleger têm incentivos para seguir a direção (além da agenda) de preferências de seus eleitores (Fenno 2003), o que reduz em grau relevante o risco de

³⁴O “friends-and-neighbours effect” é uma explicação dada por teóricos sobre padrões geográficos de comportamento. Segundo Terron (2009), “por hipótese, o efeito de vizinhança age sobre uma minoria de modo que sejam mais favoráveis às opiniões políticas e ao apoio partidário da maioria local, independente de classe social, apenas pelo fato de morarem numa mesma vizinhança. O resultado esperado é a polarização sócio-espacial.” Terron também explica que o efeito de vizinhança é mais forte nos contextos urbanos, onde as trocas de informações ocorrem de maneira mais ágil.

desacordo dentro de um mesmo tema. Por outro lado, o dia-a-dia da atuação parlamentar, geralmente distante dos olhos dos eleitores, dá ao deputado federal alguma liberdade, e uma posição privilegiada tanto na tomada de decisões quanto no acesso às informações. Aqui reside o segundo ponto a ser considerado: a direção da definição de agendas.

Tal como já mencionado anteriormente, Verba e Nie (1987), a exemplo de Eulau e Karpis (1977), reconhecem a possibilidade de representantes pautarem representados, e não o contrário. Isto, contudo, acontece no nível da congruência entre posições, e não em nível e prioridade. Aqui, a metodologia deixa pouca margem para inverter a direção da causalidade, uma vez que um parlamentar não poderia “pautar” o peso do PIB agropecuário ou da população rural em um município. Isto não significa que a influência inversa não ocorre. Entretanto, mesmo sabendo que isso pode ocorrer, e considerando que a amostragem desta pesquisa é um corte transversal, a opção mais razoável de teste de causalidade é do voto rural direcionando a atuação rural, método adotado nas regressões já descritas.

4. PESQUISA EMPÍRICA: RESULTADOS

4.1. Estatísticas descritivas das proposições legislativas

Deputados federais defendem suas agendas por meio de proposições legislativas. O Artigo 100^o do Regimento Interno da Câmara dos Deputados as definem como “toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”. Em seu parágrafo 1^o, o dispositivo lista como proposições “proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle”. Nesta análise³⁵, foram considerados somente os Requerimentos, as Indicações, os Projetos de Lei (que agrupam um leque relativamente grande de proposições) e as Propostas de Emenda à Constituição, um conjunto que abarca a grande maioria das proposições³⁶.

Entre fevereiro de 2011 e outubro de 2014, os 513 deputados federais eleitos em 2010 apresentaram 40.700 proposições legislativas³⁷, das quais 4.376 (cerca de 11%) foram classificadas como rurais (vide **tabela 1**). Existe, neste número, um parâmetro claro do nível relativamente baixo de priorização das agendas rurais. Se por um lado a simples contagem de propostas não encerra o assunto da mensuração de representação de interesses, por outro permite mapear o quanto a Câmara dos Deputados “pensa” em assuntos rurais.

Quebrando o universo das proposições, tem-se uma boa ideia sobre como as agendas são defendidas na Câmara. A grande maioria delas, 26.013 (64%), foi de Requerimentos e 8.628 (21%) foram de Projetos de Lei. Indicações representaram 5.688 (14%) de tudo o que foi apresentado, e Propostas de Emendas Constitucionais são as mais raras, com 371 (1%).

³⁵ Um detalhamento sobre os critérios utilizados estão no Anexo I deste texto.

³⁶ Cada um desses tipos de proposição pode ter mais de um significado no dia-a-dia da Câmara. Quando um deputado federal propõe um PL ou um Requerimento, o faz para buscar mudanças no campo das políticas públicas, para fazer uma ação simbólica, ou mesmo obstruir uma votação. No levantamento conduzido para esta pesquisa, não foi possível aplicar critérios que diferenciassem os sentidos de cada proposição, dado o tamanho da amostragem e a margem de erro potencialmente grande na classificação das proposições sob este viés. Não obstante, é importante notar que diferentes sentidos nas proposições legislativas são uma imprecisão implícita no modelo, algo que reduz a capacidade explicativa das proposições como métrica de responsividade por políticas públicas e afeta, ainda que em grau reduzido, a mensuração de *concurrência* tal como buscado aqui.

³⁷ Este número inclui as proposições coletivas. Ou seja, há uma contagem repetida de proposições, algo que foi mantido pelo interesse em se medir priorização de agendas individualmente. Além disso, devem ser excetuadas aquelas propostas listadas no Anexo I.

Tabela 1. Proposições legislativas por categoria e agregadas, totais e rurais, apresentadas na Câmara dos Deputados entre fev/2011 e out/2014

Tipo de proposição	Totais	% do total	Média total/dep	Rurais	% rurais	Média rural/dep
	26.01					
REQs	3	64%	50,7	3.283	13%	6,4
INCs	5.688	14%	11,1	683	12%	1,3
PLs	8.628	21%	16,8	399	5%	0,8
PECs	371	1%	0,7	11	3%	0,0
Total proposições	40.700	100%	79,3	4.376	11%	8,5

Fonte: Câmara dos Deputados 2014.

Requerimentos (REQs) são, talvez, o mais elástico dos instrumentos legislativos³⁸. Eles são apresentados para mudanças na pauta (inclusão ou exclusão de projetos, inversões, suspensões), para arquivamento ou desarquivamento de projetos, para a realização de eventos e audiências, para moções de apoio, repúdio ou condolências, para solicitação de informações a órgãos da administração pública federal, entre outros usos. Nicolau (2000) destaca que requerimentos afetam o processo de deliberação, mas não o conteúdo das matérias votadas. Além disso, é comum o uso de Requerimentos de modo exclusivamente voltado para a disputa interna na Câmara, de maneira a “testar maiorias” ou impedir paralisações do processo legislativo (Nicolau 2000). Estas disputas ocorrem entre governo e oposição, mas também entre grupos específicos (como ruralistas e ambientalistas). Nelas, os Requerimentos são os instrumentos utilizados para a disputa de prioridades de agendas, e por isso funcionam como uma espécie de “sistema circulatório” da Câmara, por meio do qual a organização funciona no sentido de deliberar as matérias e produzir políticas públicas.

Das 40.700 proposições feitas pelos 513 eleitos em 2010, 26.013 eram Requerimentos. A análise das ementas sob os critérios adotados na pesquisa mostra que 3.283 deles (13%) se relacionam com a agenda rural. A média de requerimentos por deputado é de 50,7, mas há casos de deputados com muito mais do que isso³⁹. Por

³⁸ O Artigo 114 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados lista 17 funções formais dos requerimentos.

³⁹ Não foi raro encontrar parlamentares que editaram dezenas ou centenas de requerimentos “em série”, geralmente solicitando informações a diversos órgãos federais para diversos municípios de seu Estado, ou parabenizando municípios de seu Estado por datas comemorativas. Por conta disso, 67 parlamentares editaram mais de 100 requerimentos no período estudado, havendo três casos extremos

outro lado, pouquíssimos parlamentares (14 dos 513) passaram o mandato sem editar nenhum Requerimento, o que favorece sua utilização para a identificação de prioridades de agenda dos deputados federais.

No que se refere às Indicações (INCs), o Artigo 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dá a ela duas funções formais. A primeira é a sugestão de “adoção de providência” dada a outro poder, como por exemplo a destinação de verbas de ministérios para programas ou regiões específicas, a criação de agências de órgãos e empresas governamentais em determinadas localidades ou mesmo a criação de programas.

A segunda função regimental das Indicações é a recomendação de que matérias discutidas na Câmara tenham pareceres de outras comissões. A distribuição dos projetos de lei ou de emenda à Constituição são tarefa da Mesa Diretora da Câmara, e as indicações entrariam como uma sugestão após a definição dada pela Mesa Diretora acerca das comissões permanentes (ou temporárias) onde determinado PL ou PEC será discutido.

De certa maneira, as indicações são instrumentos simbólicos, posto que, se aprovadas, não produzem políticas, mas “sugestões” de que estas sejam produzidas. Por outro lado, é um tipo de proposição relativamente muito utilizado⁴⁰, mostrando relevância maior do que seu efeito sugere. Apesar de estar longe da frequência e da disseminação vistas nos Requerimentos, 368 deputados federais editaram ao menos uma Indicação, fazendo dela o terceiro instrumento legislativo mais disseminado na 54ª Legislatura. O total de Indicações editadas no período estudado foi de 5.688 (média de 11,1 por deputado), das quais 683 (12%) foram de agenda rural.

Por fim, no centro da produção de políticas estão os Projetos de Lei (PLs) e as Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Do ponto de vista do *policy responsiveness* (Eulau e Karps 1977), elas compõem o indicador mais óbvio de mensuração de *concurrency*, e, junto aos votos nominais, um bom instrumento para pesquisadores de congruência.

O Artigo 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados divide o que chamo aqui genericamente de PLs em três grandes grupos: aqueles de “Lei Ordinária”

de mais de 400, sendo um deles o caso de uma deputada que editou 910 Requerimentos.

⁴⁰A exemplo dos Requerimentos, as Indicações são por vezes feitas “em série”. Em geral, foram observadas no portfólio de diversos parlamentares sugestões “em massa” de abertura de agências bancárias ou órgãos da administração federal (como o Inbra ou a Receita Federal, por exemplo) em diversos municípios de seu Estado.

(submetido à sanção ou veto presidencial), aqueles de “Decreto Legislativo” (de competência exclusiva do poder Legislativo) e aqueles de “Resolução” (de competência exclusiva do poder Legislativo e voltados para regulação e processos internos da Câmara). Durante o levantamento realizado para a pesquisa, surgiram ao menos 15 tipos de proposições classificadas no grupo dos PLs e que se enquadram em uma das três divisões dadas pelo texto do Regimento⁴¹.

As PECs são tratadas no Artigo 118 do Regimento, que lista todos os tipos de Emendas possíveis de serem apresentadas. Neste sentido, PECs não são propostas novas, mas mudanças em cima de um texto já consolidado, a Constituição Federal. Por conta de sua relevância, frequência e abrangência temática ⁴², foram listadas como um tipo de proposição em separado de outras emendas.

Entre fevereiro de 2011 e outubro de 2014, deputados federais eleitos apresentaram um total de 8.628 PLs (em média 16,8 por deputado) e 371 PECs (em média, 0,7 por deputado). Os PLs são o segundo instrumento legislativo mais disseminado, atrás somente dos Requerimentos. Apenas 38 deputados passaram seus mandatos sem apresentar nenhum Projeto de Lei, contra 336 deputados que não apresentaram nenhuma PEC – o que reduz bastante a capacidade explicativa deste último tipo de proposta em nível desagregado. Requerimentos e PLs são, desta forma, instrumentos mais úteis do que Indicações ou PECs para mensuração e comparação de prioridades de agenda entre os deputados, algo que será visto nas regressões.

Do total de PLs apresentados, 399 (5%) são de agenda rural. Das PECs, somente 11 (3%) são rurais. O conjunto de histogramas do **gráfico 1** dá ideia da distribuição dos deputados quanto ao nível de importância da agenda rural no caso de cada uma das proposições legislativas analisadas.

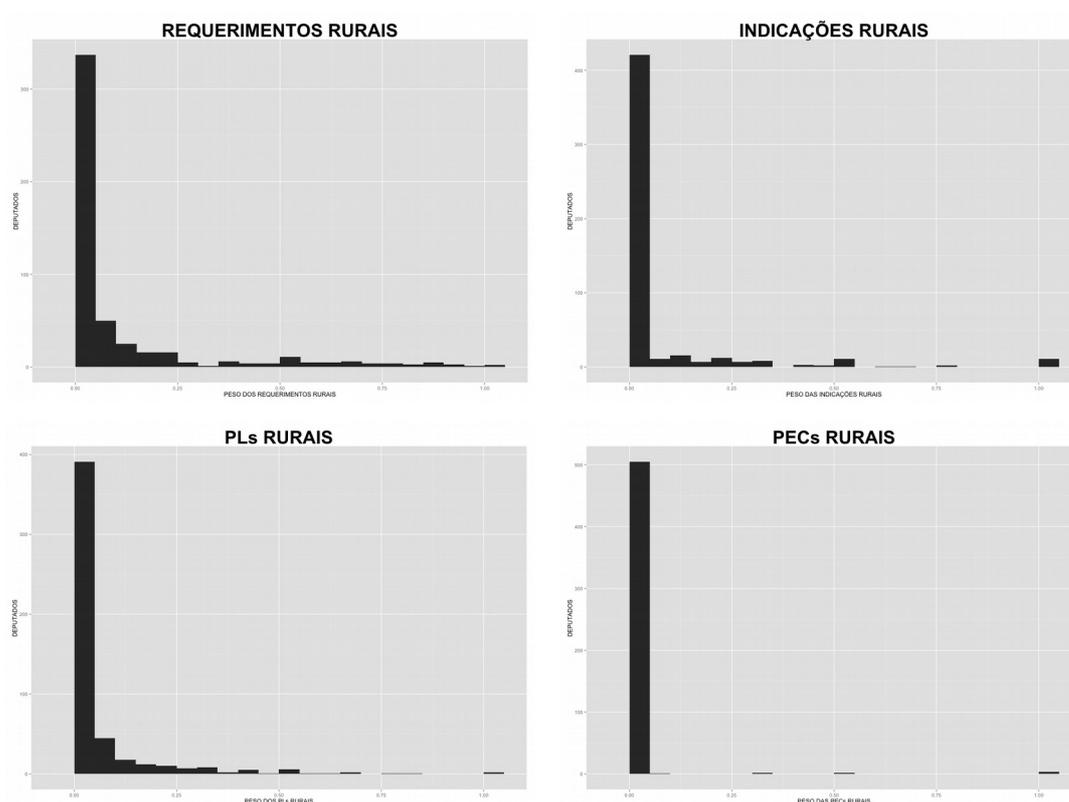
Apesar de variações mais claras para requerimentos e PLs, é visível a concentração de parlamentares à esquerda do espectro. A agenda rural recebe pouca atenção nas proposições legislativas, algo que pode ser explicado por aspectos metodológicos e por características institucionais. No que se refere à metodologia, a agenda prioritária da população do campo pode simplesmente não ser exclusivamente rural, tal como a entendo neste trabalho. Políticas de fortalecimento educacional, de saúde, de saneamento básico, de acesso à energia elétrica, de abertura de estradas etc.

41¹Vide o Anexo I para mais clareza dos critérios adotados.

42²Outras emendas foram observadas,mas não consideradas na análise. A quase totalidade delas se referem ao PL 8046/2010, que trata do Código do Processo Civil.

– temas não necessariamente rurais que foram deixados de fora pelo critério aqui adotado – podem ser mais importantes, e receber mais atenção dos deputados.

Gráfico 1. Distribuição dos deputados federais por peso rural em suas proposições legislativas



Fonte: Câmara dos Deputados 2014.

Por outro lado, existe um traço institucional desencorajador no sistema político brasileiro: iniciativas legislativas de autoria de deputados federais raramente são transformadas em norma jurídica em comparação com aquelas oriundas do Poder Executivo (Cox e Morgenstern 2001; Ricci e Lemos 2004), especialmente considerando o período temporal de uma só Legislatura. Do total de PLs e PECs apresentados pelos deputados federais eleitos em 2010 durante a 54^a Legislatura, pouco mais de 1% se transformou em norma jurídica, sendo irrisórios 0,07% leis de agenda rural.

A força da agenda rural, portanto, não se apoia na sua capacidade de ocupar espaço, nem na aprovação de projetos de sua autoria. Se parlamentares ruralistas são bem sucedidos e movimentarem PLs e PECs de seu interesse, requererem constituição

de Comissões Especiais, realizações de audiências públicas etc., é também verdade que estas agendas não se espalham desproporcionalmente no conjunto das proposições da Câmara. Em suma, do ponto de vista das proposições de políticas públicas, a bancada rural não é “o maior partido da Câmara dos Deputados”. Vejamos sua base eleitoral.

4.2. Estatísticas descritivas dos votos rural e agropecuário

Dados agregados do Censo 2010, do IBGE, apontam para um índice alto de urbanização do Brasil. Segundo o instituto, 86% da população brasileira é urbana, contra 14% de população rural. Estes números são o cume, até o momento, de um processo de urbanização iniciado na década de 1960, quando a proporção se inverteu.

A classificação populacional do IBGE entre rural e “urbano” é feita pela localização do “domicílio” de residência das famílias, e não por uma característica pessoal. No Censo 2010, por exemplo, foram pesquisados 67 milhões de domicílios, que foram classificados sob os seguintes critérios:

“Em situação urbana, consideraram-se as áreas, urbanizadas ou não, internas ao perímetro urbano das cidades (sedes municipais) ou vilas (sedes distritais) ou as áreas urbanas isoladas, conforme definido por Lei Municipal vigente em 31 de julho de 2010. Para a cidade ou vila em que não existia legislação que regulamentava essas áreas, foi estabelecido um perímetro urbano para fins de coleta censitária, cujos limites foram aprovados pelo prefeito local. A situação rural abrangeu todas as áreas situadas fora desses limites. Este critério também foi utilizado na classificação da população urbana e da rural.” (IBGE 2011, pp. 27)

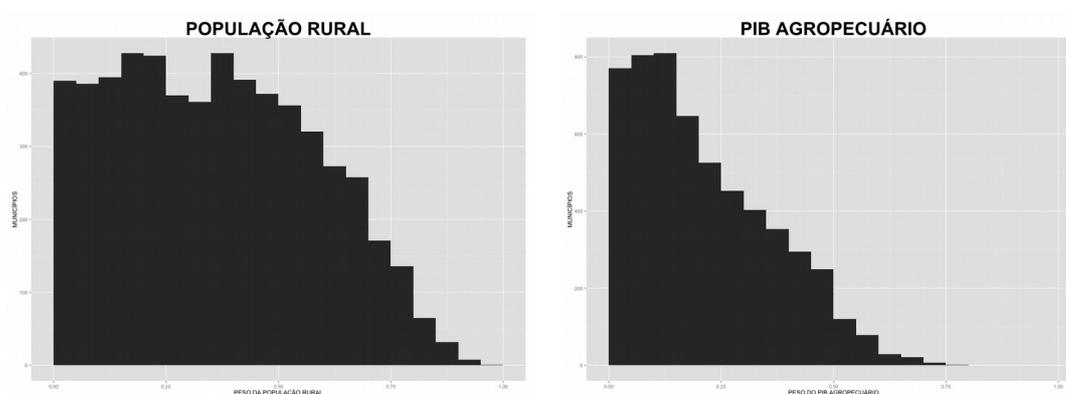
Eli da Veiga (2002) estima que a população rural é maior do que apontam os dados do IBGE. Segundo ele, o Estatuto da Cidade, regulamentado na Constituição de 1988, não define o que é “cidade”, o que permite a interpretação equivocada de que as sedes municipais, mesmo em áreas muito pouco habitadas e flagrantemente rurais, são áreas urbanas⁴³. Ele calcula que, ao invés dos 19% apontados pelo IBGE, 30% da população brasileira vivia em áreas rurais em 2000. Esta proporção é corroborada por

⁴³Segundo Eli da Veiga (2002) “De um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil, todas com estatuto legal de cidade idêntico ao que é atribuído aos inconfundíveis núcleos que formam as regiões metropolitanas. (...) todas as pessoas que residem em sedes, inclusive em ínfimas sedes distritais, são oficialmente contadas como urbanas.” (p. 32)

outra leitura possível dos dados do IBGE: o número de municípios ⁴⁴ com peso da população rural superior àquele observado na distribuição nacional.

Considerando o Censo de 2010, 77% dos municípios brasileiros têm mais do que 14% da população em situação domiciliar rural. 29% do total dos municípios tinham mais da metade da população rural. Por outro lado, existe grande concentração populacional nas regiões metropolitanas, o que gera alguma ilusão de ótica sobre a urbanização brasileira.

Gráfico 2. Distribuição dos municípios brasileiros quanto à proporção de população rural e de PIB agropecuário



Fonte: IBGE 2011.

Na distribuição dos municípios quanto à sua “ruralidade”, o peso rural é bastante espalhado, cenário que muda quando a análise se desloca para o peso do PIB agropecuário. O Produto Interno Bruto da agropecuária representava 22,53% do PIB nacional em 2010, segundo o CEPEA ⁴⁵. Dados do IBGE reiteram esta proporção: o PIB agropecuário municipal representa, em média, 21,26% do PIB total por município⁴⁶. A maioria dos municípios, 57%, tem peso do PIB agropecuário no total

⁴⁴ O Brasil tinha 5.565 municípios em 2010. Outros cinco municípios foram oficializados ao longo dos anos subsequentes, chegando aos atuais 5.570. Para fins da análise conduzida, foram utilizados os 5.565 existentes à época das eleições de 2010.

⁴⁵ Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo. Dados disponíveis em <http://cepea.esalq.usp.br/pib/>

⁴⁶ Segundo o IBGE, o PIB municipal é calculado com base nas informações das Contas Regionais (interligado ao Sistema de Contas Nacionais). As Contas Regionais são uma parceria entre IBGE e as Secretarias Estaduais de Planejamento, além da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. O PIB municipal é estimado a partir do resultado deste levantamento regional e estadual. Em 2005, o IBGE começou um processo de revisão dos critérios para cálculo do PIB municipal. Em 2008, os novos critérios foram publicados. São eles os critérios utilizados para o cálculo do PIB municipal em 2010, base de dados que utilizei na pesquisa. O PIB municipal total é a soma de 5

municipal menor do que a média. Apenas 5% dos municípios brasileiros têm mais da metade do PIB oriundo da agropecuária. A distribuição é claramente mais concentrada do que aquela observada para o peso da população rural, o que é visível no **gráfico 2**.

O PIB agropecuário é explicado somente em parte pela população rural. Existe alguma correlação entre peso da população rural e peso do PIB agropecuário, mas ela é fraca o suficiente para manter ambas as formas de mensuração do voto – rural e agropecuário – desagregadas no modelo de explicação da agenda rural.

Tabela 2. Correlação entre peso da população rural municipal e peso do PIB agropecuário municipal para os 5.565 municípios brasileiros.

	peso do PIB agropecuário
peso da população rural	0,261*** (0,009)
β_0	0,118*** (0,004)
N	5.565
R ² ajustado	0,141
Teste F	912,274*** (df = 1; 5.563)

*p <0 .1; **p <0 .05; ***p <0 .01

Fonte: IBGE 2011.

Nota: Estimativa de mínimos quadrados ordinários.

Considerando as diferentes configurações de distribuição do peso da população rural e peso do PIB agropecuário entre os municípios brasileiros ⁴⁷, é razoável presumir que os votos rural e agropecuário sejam distribuídos de maneiras diferentes no Congresso ⁴⁸. Na análise da base eleitoral à luz dos municípios e suas populações rurais, 31 parlamentares se encontram na faixa dos 40 a 49%, e 74

categorias de geração de riqueza: a indústria, os serviços, a administração pública, os impostos e a agropecuária. Neste último caso, o IBGE considera quatro atividades principais: (i) Agricultura: lavouras permanentes e temporárias; (ii) Pecuária: criação de bovinos, suínos e aves; (iii) Silvicultura e exploração florestal; e (iv) Pesca. Serviços relativos à agropecuária (assistência técnica e extensão rural, por exemplo) entram na categoria de ‘serviços’. Indústrias conectadas com atividades agropecuárias (processadores de soja e plantas frigoríficas, por exemplo), entram no PIB industrial do município.

⁴⁷ Existem grandes variações regionais desta dispersão. Os dois casos extremos são a região Nordeste, onde há muitos municípios com peso grande da população rural e peso pequeno do PIB agropecuário, e a região Centro-Oeste, onde há muitos municípios com grande PIB agropecuário relativo, mas pouca população rural relativa. As demais regiões se encontram no meio, sendo o Norte mais parecido com o Nordeste.

⁴⁸ É importante considerar que o que chamo de voto rural (e, depois, voto agropecuário), não é um “voto”, mas a ponderação de um voto com o peso da população rural (e do PIB agropecuário). Neste contexto, um deputado só teria 100% de votos rurais caso tivesse 100% de votos em municípios com 100% de população rural. O inverso é verdadeiro: um deputado teria 0% de votos rurais somente se recebesse 100% de seus votos de municípios 0% rurais.

deputados federais se apoiam em 30 a 39% de votos rurais. Os demais 407 deputados federais dependem em menos de 30% de votos rurais, dos quais 221 (43% dos deputados federais) precisam de menos de 14% – proporção dos dados agregados tal como dado pelo IBGE no Censo de 2010.

A avaliação da dependência do voto rural num contínuo de níveis de “ruralidade” da base eleitoral é útil para interpretar a representação eleitoral rural na Câmara. Bases eleitorais são demasiado complexas para serem classificadas “monoliticamente” em rurais ou urbanas. Deputados federais têm bases heterogêneas e, por isso, comportamentos heterogêneos.

Portanto, uma Legislatura que reflita a dicotomia rural e urbana deveria contar com 513 deputados cujas proporções de votos recebidos, em média, estivessem próximas da distribuição nacional (14% de população rural). A média nacional do peso do voto rural no total de votos recebido por candidato é, contudo, de 19%, o que nos permite dizer que há alguma sobre-representação eleitoral rural. Em termos absolutos, o “excedente” de votos rurais acima da proporção nacional elegeria 23 deputados federais⁴⁹, bem distante dos 100 deputados calculados por Carvalho (2009).

Sob a interpretação de Eli da Veiga (2002), o corte da população rural seria de 30% (ao invés dos 14% dados pelo IBGE em 2010), o que nos levaria a uma conclusão contrária à anterior: existe sub-representação rural equivalente a 58 deputados federais⁵⁰. Estes dados mostram que ainda há espaço para discussões sobre representação eleitoral sob a dicotomia urbano e rural. É ainda mais interessante, no entanto, avaliar o voto agropecuário.

Dos 513 deputados federais eleitos em 2010, apenas 2 têm mais de 30% de votos agropecuários, e 57 dependem de 20 a 29% deste voto. Os demais 454 deputados contam com menos de 20%. Um grupo substancialmente grande, de 302 deputados (59%), se apoia em menos de 10% de votos agropecuários. Lançando mão do mesmo tipo de cálculo feito para o voto rural, e considerando o dado do CEPEA/USP de 22,53% de peso do PIB agropecuário no total nacional, o voto

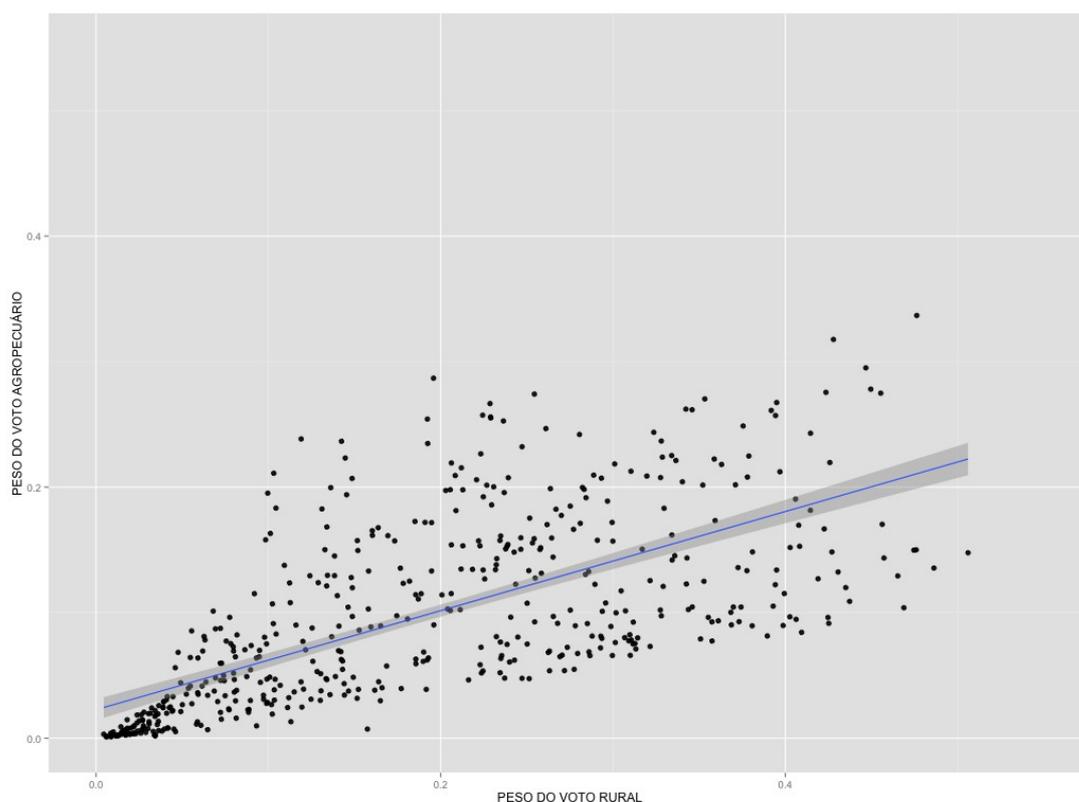
49 A média de votos por deputado federal eleito em 2014 foi de 114.951. Portanto, cada deputado teve 21.269 votos rurais considerando a média de 19% do peso do voto rural. Considerando os 14% sugeridos pela distribuição do Censo 2010, os 21.269 carregam um excedente de 5.176 votos rurais por deputado, 2.655.288 votos no total. Este número é suficiente para eleger 23 deputados federais com base na votação média de 2014. Tal cálculo é útil como parâmetro, não como mensuração exata. Primeiro porque o que considero voto rural não é um voto, mas uma ponderação de voto por peso da população rural. Ademais, é necessário considerar as coligações e suas votações rurais e urbanas, vez que poucos deputados se elegem com votos próprios.

50 O mesmo cálculo feito acima é aplicável aqui.

agropecuário seria sub-representado num equivalente a 66 deputados federais. Estes dados sugerem que municípios mais dependentes economicamente do PIB agropecuário são concentrados e, ao mesmo tempo, sub-representados eleitoralmente na Câmara Federal.

Até aqui, a análise dos votos rural e agropecuário foi feita separadamente. O **gráfico 3** mostra a dispersão dos 513 deputados eleitos em 2010 considerando a dependência dos votos rural e agropecuário, desta vez conjuntamente.

Gráfico 3. Dispersão dos deputados federais por dependência do voto rural e do voto agropecuário



Fontes: IBGE 2011, TSE 2010.

Na dispersão acima, fica claro que o voto rural é mais importante que o voto agropecuário. Uma faixa de observações é identificável abaixo da reta de correlação, indicando deputados dependentes do voto rural em municípios de PIB relativamente baixo. Outra faixa de observações está acima da reta de correlação, e indica parlamentares com votos rurais em municípios com PIB agropecuário um pouco melhor correlacionado com população rural. Finalmente, algumas observações

poderiam ser agrupadas acima da primeira faixa diagonal, com menos homogeneidade, de deputados de voto agropecuário forte em municípios onde a população rural é relativamente pequena.

A primeira explicação para estas variações é a diferença na própria distribuição dos municípios quanto ao peso populacional rural e quanto ao peso do PIB agropecuário, tal como já mostrado no **gráfico 2**. Enquanto para o primeiro critério ele é mais igualmente disperso em faixas de variação, para o segundo ele é mais concentrado. Ou seja, há mais municípios rurais do que agropecuários.

Além disso, dado que a unidade de análise é o município (e não a subdivisão dele onde mora a população rural ou que contribui para o PIB agropecuário), é importante atentar a diferenças populacionais dos dois critérios ecológicos adotados. Os 1000 municípios com maior população rural relativa têm, conjuntamente, cerca de 11 milhões de habitantes, enquanto os 1000 com maior PIB agropecuário relativo somam 7,7 milhões e habitantes. Tal diferença é refletida no número de eleitores, o que acaba por reduzir o peso eleitoral de municípios agropecuários.

Em resumo, a análise da origem dos votos dos 513 deputados federais eleitos em 2010 sugere que a atuação de ruralistas na Câmara dos Deputados tenha pouco apoio eleitoral. Revisitando as hipóteses iniciais, as informações reunidas até agora indicam que outros fatores explicam as proposições rurais na Câmara dos Deputados. Sigamos a eles.

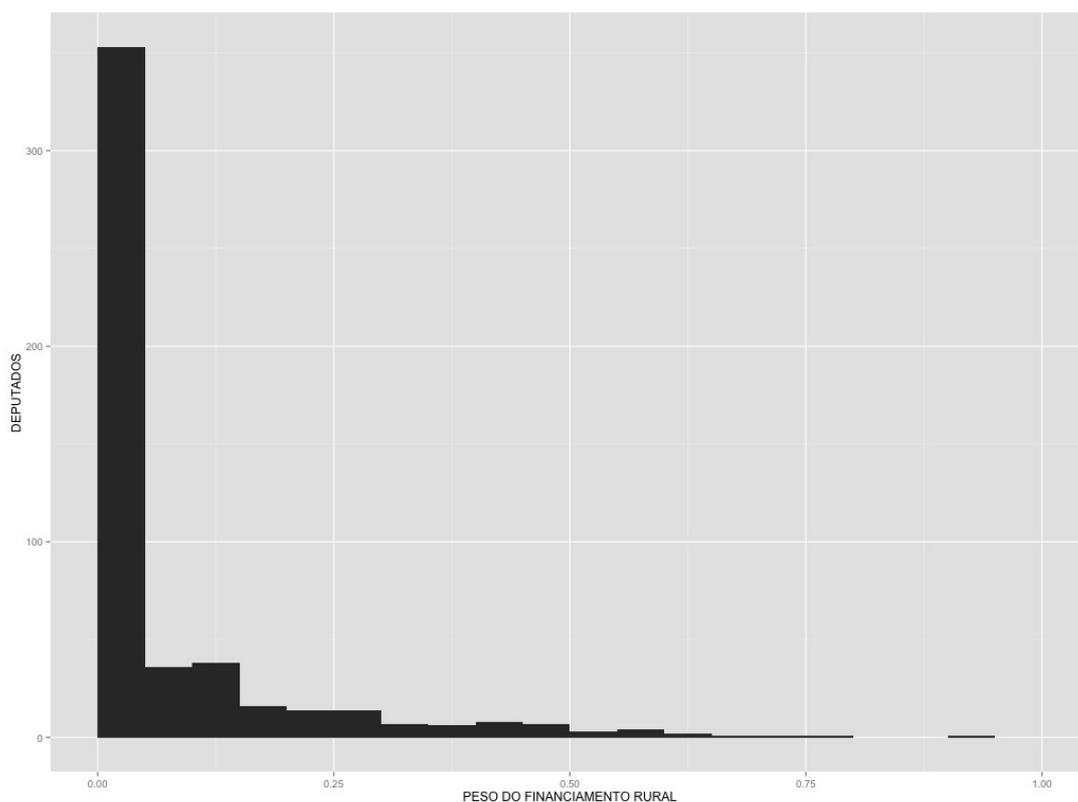
4.3. Estatísticas descritivas para outras variáveis independentes

Foram avaliadas duas novas variáveis explicativas – o financiamento de campanhas e a profissão declarada do parlamentar – e uma variável de controle – o nível de segurança eleitoral dos deputados.

No que diz respeito ao financiamento eleitoral, a avaliação não se dá sobre montantes absolutos, mas relativos de doações rurais. Em conjunto, os 513 deputados eleitos em 2010 arrecadaram R\$ 588.193.597,60 em suas campanhas, dos quais R\$ 47.583.171,93 (8%) são recursos de fontes rurais. Destes, R\$ 40.966.716,48 são recursos de empresas rurais privadas e R\$ 6.616.455,45 são recursos pessoais de parlamentares cuja profissão tem ligação com o meio rural. Apesar dos grandes volumes, a parcela rural das contribuições não é preponderante.

Um número grande de deputados federais recebeu algum recurso rural: 230 (45%) dos 513 eleitos em 2010. Poucos parlamentares tiveram recursos rurais como principal componente de suas campanhas. Dos 230, apenas 13 tiveram receitas rurais superiores a 50% do total arrecadado. O **gráfico 4** mostra a grande concentração de deputados com baixa ou nenhuma dependência de recursos rurais, e a distribuição de poucos deputados muito dependentes de empresas rurais.

Gráfico 4. Distribuição dos deputados federais quanto à dependência de financiamentos rurais de campanha



Fonte: TSE 2010.

Esta situação de concentração dos financiamentos permite ao menos três ponderações relevantes para a análise aqui conduzida. A primeira delas é de que não há uma larga bancada cujo financiamento é pesadamente rural (apenas 42 deputados tiveram mais do que 30% de suas receitas oriundas de fontes rurais). A segunda ponderação é de que há uma parcela grande de deputados cujas contribuições rurais são pequenas, mas relevantes (104 deputados cujas receitas rurais foram de 5% a 25%

do total). A terceira é de que a maioria da Câmara eleita em 2010 (55% dos deputados) não recebeu um centavo de doações rurais diretas⁵¹.

A seguinte variável explicativa das proposições rurais é o histórico profissional. A *expertise* de deputados é um fator decisivo no cálculo dos líderes partidários para indicações em comissões e, por consequência, na produção de políticas públicas (Santos 2002; Ricci e Lemos 2004). O levantamento empírico da 54ª Legislatura mostra que uma parcela muito pequena dos deputados – 61 (cerca de 12%) dos 513 – declarou ter profissões relacionadas a atividades agropecuárias. No entanto, a média do peso das proposições rurais é de 35% para este grupo de parlamentares, razoavelmente superior aos 19% observados no conjunto da Legislatura. Isto corrobora a importância da profissão na escolha da agenda de atuação por parte dos parlamentares.

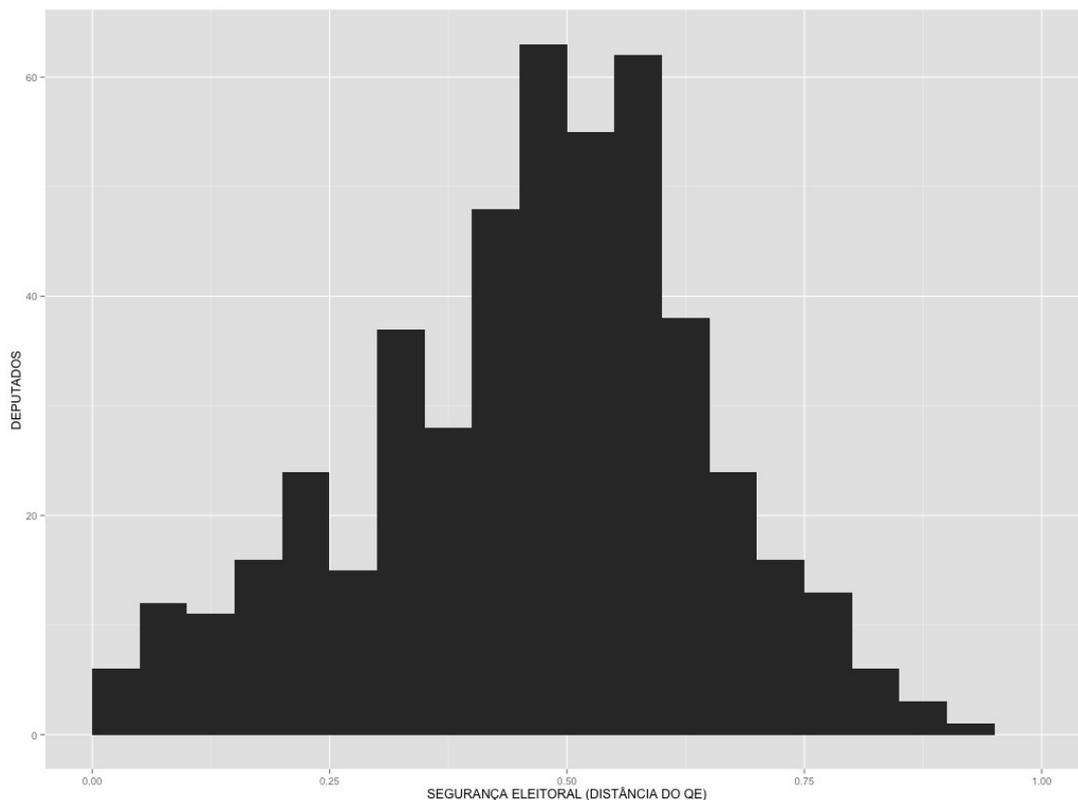
Por fim, espera-se que parlamentares menos seguros eleitoralmente sejam mais responsivos a suas bases, de maneira a garantir sua reeleição ou eleição a outros cargos (Mayhew 1974). Por este motivo, insiro uma variável de controle que calcula o nível de segurança do parlamentar pela sua distância do Quociente Eleitoral.

Os resultados mostram que poucos parlamentares tiveram votos próprios para se elegerem sem ajuda da coligação ou partido, somente 35 (7%) dos 513 eleitos em 2010. Os outros 478 (93%) dos parlamentares precisaram, em maior ou menor grau, de votos de suas legendas e coligações. No **gráfico 5**, é possível ver a distribuição dos parlamentares dependentes de outros votos: quanto mais próximos de 1 estiverem os deputados, mais dependentes eles são e, portanto, mais inseguros eleitoralmente.

O nível de segurança eleitoral, junto à profissão declarada e a dependência dos recursos rurais em suas receitas de campanha completam o espectro com o qual busco explicar porque deputados federais escolhem a defesa da agenda rural em sua produção legislativa. A seguir, a regressão proposta comparará a influência de cada uma destas variáveis.

Gráfico 5. Distribuição dos deputados federais quanto ao nível de segurança eleitoral (distância do QE)

⁵¹ Isto não significa que eles não receberam doações rurais via repasses de seus partidos políticos.



Fonte: TSE 2010.

4.4. Análise do nível de *concurrência* entre agenda rural e variáveis explicativas

A **tabela 3** mostra os resultados da regressão montada para explicar a atuação rural na Câmara Federal. Dentre as conclusões principais, depreende-se que a defesa da agenda rural se apoia majoritariamente no voto agropecuário. Por outro lado, o voto rural não tem relevância na escolha da agenda rural por parte dos deputados federais. O financiamento de campanha tem peso bastante relevante, maior do que o voto rural, mas menor do que o voto agropecuário. A profissão rural pode ser interpretada como relevante na definição do peso da agenda rural, apesar de ser uma variável binária e, portanto, limitada. Por fim, o nível de segurança eleitoral não exerce efeito relevante na regressão.

A interpretação dos dados deve ser feita com cuidado, uma vez que comparamos proporções. A covariância é de percentagens rurais no total das variáveis, em valores que, como visto nos gráficos anteriores, variam de 0 a 1.

Tabela 3. Regressão explicando proposições rurais, em conjunto e separadamente, por votos rural e agropecuário, financiamento rural, profissão e segurança eleitoral

	total proposições rurais	REQs rurais	PLs rurais	PECs rurais	INCs rurais
voto rural	-0.001 (0.073)	-0.035 (0.083)	0.079 (0.057)	-0.015 (0.040)	0.114 (0.084)
voto agropecuário	0.492*** (0.131)	0.567*** (0.150)	0.201* (0.103)	0.152** (0.072)	-0.033 (0.151)
financiamento rural	0.226*** (0.050)	0.248*** (0.057)	0.054 (0.039)	0.036 (0.027)	0.171*** (0.057)
profissão rural	0.195*** (0.025)	0.242*** (0.028)	0.117*** (0.019)	-0.002 (0.013)	0.055* (0.028)
segurança eleitoral	0.023 (0.019)	0.030 (0.022)	0.015 (0.015)	0.009 (0.010)	-0.002 (0.022)
β_0	0.004 (0.015)	0.003 (0.017)	-0.004 (0.012)	-0.009 (0.008)	0.027 (0.017)
N	513	513	513	513	513
R ² ajustado	0.317	0.328	0.166	0.015	0.046
Teste F	48.556*** (df = 5; 507)	51.056*** (df = 5; 507)	21.425*** (df = 5; 507)	2.561** (df = 5; 507)	5.903*** (df = 5; 507)

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fontes: IBGE 2011, TSE 2010, Câmara dos Deputados 2014.

Notas: Estimativa de mínimos quadrados ordinários. As variáveis independentes dizem respeito aos pesos do voto rural e do voto agropecuário no total da votação do parlamentar, às proporções de financiamento rural de campanha nas receitas totais do parlamentar, à sua profissão declarada (1 para rural, 0 para não rural), e ao nível de segurança eleitoral dos parlamentares, medidas pela distância do quociente por UF.

A variável com maior capacidade explicativa é o voto agropecuário, para o qual o coeficiente é de 0,49: uma variação de 10% de dependência do voto agropecuário no total de votos de um deputado explica uma variação de 4,9% de peso de proposições legislativas rurais no total de proposições por ele apresentadas. Trata-se de um índice relativamente alto de resposta do parlamentar à sua base, e que contrasta com a incapacidade do voto rural explicar a atuação rural na Câmara dos Deputados.

Na análise segregada por tipo de proposição legislativa, o voto agropecuário explica muito dos REQs rurais, razoavelmente bem os PLs e PECs rurais, e não guarda correlação relevante com as INCs. O voto rural não é correlacionado com nenhuma das propostas separadamente, confirmando a conclusão geral também no nível desagregado dos tipos de propostas.

No caso do financiamento, o efeito é relevante, mas o coeficiente obtido é menor que a metade daquele observado para o voto agropecuário. A variação de 10% de dependência do financiamento rural de campanha explica uma variação de 2,3% de peso de proposições legislativas rurais apresentadas. Portanto, na comparação das hipóteses iniciais, prevaleceu aquela que credita ao voto a motivação da atuação do parlamentar ruralista (e não às receitas eleitorais), desde que consideremos o *voto agropecuário*.

Tal conclusão é verdadeira para as regressões de cada proposição legislativa individualmente. A exceção é o conjunto de INCs, que guardam correlação mais forte (e mais estatisticamente significativa) com o peso do financiamento rural do que com qualquer outra variável independente. Por outro lado, é curioso que o peso de receitas rurais de campanha não tenha correlação significativa com proposições projetos de lei ou de emenda à Constituição. O financiamento, portanto, parece explicar as proposições “meio”, aquelas que movem a agenda ou sugerem políticas públicas, mas não as políticas públicas em si.

Já no caso da *expertise* do parlamentar, o peso é bem relevante, sobretudo considerando que somente 61 deputados possuem profissões rurais: um histórico profissional ligado ao meio rural explica uma variação de quase 20% de peso de proposições legislativas rurais apresentadas, sendo quase 24% para REQs, 12% para PLs e 6% para INCs. Não há correlação relevante com PECs. Desconfio, contudo, que se o método de pesquisa aqui adotado considerasse outras formas de envolvimento de parlamentares com o meio rural, como por exemplo o histórico de atuação sindical (tal

como feito por Ricci e Lemos 2004), este coeficiente aumentaria sensivelmente. De qualquer forma, existe um teto relativamente baixo para esta variável.

No que se refere à segurança eleitoral dos parlamentares, ela não tem capacidade explicativa relevante, ao menos no tipo de cálculo aqui proposto. Isto significa que, mantendo os mesmos níveis de dependência dos votos rural e agropecuário, do financiamento de campanha e profissão rural, a insegurança eleitoral não leva deputados a aumentarem *policy responsiveness* (Eulau e Karps 1977). Como já explicado, a mensuração de responsividade adotada aqui não dá conta de outros meios de responsividade, dentre os quais alguns que facilitam *credit claiming* como as emendas orçamentárias (Mayhey 2004; Nicolau 2002; Ames et al. 2008).

Se a baixa segurança eleitoral das eleições anteriores não influencia a resposta de parlamentares por meio de políticas públicas, a ambição por eleições municipais consecutivas ou cargos executivos sim.

Tabela 4. Regressão explicando proposições rurais, comparandoos 423 deputados que não assumiram cargos executivos com os 513 eleitos em 2010.

	proposições Rurais (513 eleitos em 2010)	proposições rurais (423 que ficaram)
voto rural	-0.001 (0.073)	-0.049 (0.080)
voto agropecuário	0.492*** (0.131)	0.631*** (0.146)
financiamento rural	0.226*** (0.050)	0.290*** (0.053)
profissão rural	0.195*** (0.025)	0.196*** (0.027)
segurança eleitoral	0.023 (0.019)	0.019 (0.020)
β_0	0.004 (0.015)	0.004 (0.016)
N	513	423
R ² ajustado	0.317	0.367
Teste F	48.556*** (df = 5; 507)	49.840*** (df = 5; 417)

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fontes: IBGE 2011, TSE 2010, Câmara dos Deputados 2014.

Notas: Estimativa de mínimos quadrados ordinários. As variáveis independentes dizem respeito aos pesos do voto rural e do voto agropecuário no total da votação do parlamentar, às proporções de financiamento rural de campanha nas receitas totais do parlamentar, à sua profissão declarada (1 para rural, 0 para não rural), e ao nível de segurança eleitoral dos parlamentares, medidas pela distância do quociente por UF.

Dos 513 deputados federais eleitos, 24 venceram eleições para prefeituras em 2012, e 66 assumiram cargos executivos em governos estaduais ou ministérios do governo federal. Considerando somente os demais 423 deputados federais que não assumiram cargos executivos ao longo da Legislatura, a correlação entre proposições rurais e suas variáveis explicativas se torna mais forte em comparação com o universo de todos os deputados eleitos em 2010, conforme mostra a **tabela 4**⁵².

Deputados federais no Brasil têm incentivos para buscar cargos executivos, e o comportamento parlamentar durante seu mandato é diretamente afetado por tal ambição (Leoni et al. 2003). Isto pode explicar o aumento dos índices: é razoável supor que parlamentares que buscam comandar prefeituras ou ocupar cargos executivos em secretarias estaduais e ministérios, não tenham incentivos ou mesmo tempo para responder por meio de políticas públicas. Mais uma vez, um estudo de emendas orçamentárias poderia jogar mais luz sobre a questão.

Até aqui, as medidas de *concurrência* foram calculadas de maneira direta, entre proposições legislativas de um lado, e voto, financiamento, profissão e segurança eleitoral do outro. Na próxima parte da análise empírica, duas novas variáveis serão inseridas como “entrepostos” de produção de políticas públicas: FPA e CAPADR.

4.5. A FPA e a CAPADR na produção de políticas rurais

Quando se fala em “bancada ruralista”, é comum se tomar em consideração a Frente Parlamentar da Agropecuária. Seus presidentes geralmente são ícones da defesa da agenda rural na Câmara, tal como boa parte de seus parlamentares membros. Coradini (2010) defende que as frentes parlamentares no Brasil são formadas por deputados e senadores com afinidades prévias e relação com o tema defendido, tese que pode ser testada, ao menos em parte, com a análise da base eleitoral e atuação rural dos deputados federais da FPA.

Dos 513 deputados federais da amostra, 174 são membros da FPA. Destes, 40 deputados têm profissões ligadas à agropecuária (restando 21 fora da FPA), o que enfraquece a hipótese de que se trata de um agrupamento classista. Apesar disso, tanto

⁵² Os testes de média conduzidos (“Welch Two Sample t-test”) reforçam esta conclusão. Efetivamente, existe um deslocamento dos parâmetros observado quando a hipótese de médias diferentes nas duas amostras existe para as proposições rurais ($t = -0.4733$), para o voto rural ($t = -0.4721$), para o voto agropecuário ($t = -0.1366$), para o financiamento de campanha ($t = 0.2704$) e para a profissão rural ($t = 0.2581$).

a profissão rural quanto o voto agropecuário – este com mais força – explicam a composição da FPA. Por outro lado, o peso do financiamento rural não se relaciona com a decisão dos deputados em serem parte da Frente.

Tabela 5. Regressões explicando a composição da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e da Comissão de Agricultura (CAPADR).

	FPA	CAPADR
voto rural	1.692 (1.044)	1.793 (1.239)
voto agropecuário	7.152*** (1.839)	7.536*** (2.080)
financiamento rural	0.078 (0.718)	2.686*** (0.871)
profissão rural	0.879*** (0.342)	1.735*** (0.365)
segurança eleitoral	0.919** (0.431)	0.598 (0.519)
β_0	-2.252*** (0.298)	-3.149 (0.372)
N	513	513
Probabilidade	-289.235	-213.363
AIC	590.470	438.726

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fontes: IBGE 2011, TSE 2010, Câmara dos Deputados 2014.

Notas: Modelos de regressão logística. As variáveis independentes dizem respeito aos pesos do voto rural e do voto agropecuário no total da votação do parlamentar, às proporções de financiamento rural de campanha nas receitas totais do parlamentar, à sua profissão declarada (1 para rural, 0 para não rural), e ao nível de segurança eleitoral dos parlamentares, medidas pela distância do quociente por UF.

A segurança eleitoral tem aqui um coeficiente estatisticamente relevante, o que contrasta com outras avaliações de proposições rurais da CAPADR. Faz sentido entender a FPA como espaço cujo custo de subscrição é baixo e o benefício simbólico relevante, o que é atraente sobretudo para parlamentares com votações mais baixas.

Os dados desta análise, portanto, corroboram Coradini (2010) ao mostrarem que voto agropecuário e profissão rural influenciam a decisão de ser parte da FPA. O que há de novo é a influência da insegurança eleitoral nesta decisão.

No caso da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, os coeficientes são significantes para o voto agropecuário, o financiamento rural e a profissão rural. A explicação da composição da comissão, neste caso, deve considerar o fato de que líderes partidários indicam

membros de comissões. Santos (2002) sustenta que duas características são observadas no momento da indicação de deputados para as comissões, sendo a primeira algum conhecimento prévio do tema tratado na comissão (*expertise*), e a segunda a fidelidade do deputado em votações nominais com o partido. Esta última não foi medida nesta pesquisa, mas a primeira se provou verdadeira: ter uma profissão rural implica em, ao menos, um mandato na Comissão.

Ainda assim, o voto agropecuário continua sendo a principal variável explicativa da composição na CAPADR. Por outro lado, o voto rural não explica a composição da Comissão. Ricci e Lemos (2004) sustentam a relevância do voto rural ao analisarem a composição da Comissão de Agricultura na 50^a, 51^a, e 52^a Legislaturas. Por critérios estanques de classificação de municípios⁵³ – feita com base nos dados do IBGE – os autores rastreiam a base eleitoral dos deputados que compuseram a Comissão nas referidas Legislaturas e concluem que a maioria deles se sustenta em votos de municípios rurais. A diferenciação entre voto rural e voto agropecuário é, portanto, pertinente: enquanto o primeiro não exerce influência sobre a Comissão, o segundo é decisivo, o que afeta também a natureza das políticas públicas.

O peso do financiamento de campanha também é relevante. No entanto, parece menos evidente que líderes consideram doadores de campanha na indicação de seus colegas. Ainda que pintemos um cenário no qual deputados muito financiados por recursos rurais demandem participação na CAPADR, não existem indícios de que líderes partidários consideram tal característica em suas decisões (Santos 2002; Ricci e Lemos 2004).

Quando retiramos a FPA e a CAPADR da condição de variável explicada e as colocamos como independentes, explicamos mais de 50% (R^2 ajustado = 0,504) das proposições legislativas rurais. A FPA tem algum peso, mas é a Comissão de Agricultura que apresenta o maior coeficiente: cada mandato na CAPADR significa uma variação de 11% no peso das proposições rurais dentro do universo de proposições dos deputados federais. Ser parte da comissão significa, portanto, aumentar significativamente a prioridade da agenda rural no mandato, resultado que corrobora as conclusões de Ricci e Lemos (2004).

⁵³ Paolo Ricci e Leany Barreiro Lemos (2004) classificam os municípios da seguinte forma em sua análise da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados: 1. Município rural, quando a população rural era superior a 50%; 2. Município intermediário, quando a população rural estava entre 33,3% e 49,9%; e 3. Município urbano quando a população rural era inferior a 33,3%.

Tabela 6. Regressões explicando proposições rurais por deputados da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e da Comissão de Agricultura (CAPADR).

	proposições rurais
FPA	0.032** (0.013)
CAPADR	0.109*** (0.005)
β_0	0.030*** (0.007)
N	513
R ² ajustado	0.504
Teste F	261.049*** (df = 2; 510)
*p < .1; **p < .05; ***p < .01	

Fontes: IBGE 2011, TSE 2010, Câmara dos Deputados 2014.

Notas: Estimativa de mínimos quadrados ordinários. As variáveis independentes dizem respeito aos pesos do voto rural e do voto agropecuário no total da votação do parlamentar, às proporções de financiamento rural de campanha nas receitas totais do parlamentar, à sua profissão declarada (1 para rural, 0 para não rural), e ao nível de segurança eleitoral dos parlamentares, medidas pela distância do quociente por UF.

Até este ponto, todas as análises se ancoraram nas proposições legislativas dos deputados. O “componente de responsividade” que Eulau e Karps (1977) chamam *policy responsiveness* é, contudo, mais abrangente do que as proposições de políticas públicas, podendo ser medido por outras formas de produção de políticas que representantes têm à mão. A última parte da investigação empírica considera outra forma de produção de *policy responsiveness*, uma votação nominal.

4.6. A votação do Código Florestal

Em maio de 2011, foi votado no plenário da Câmara a primeira versão do novo Código Florestal, o então PL 1.876/99. Tal votação foi um dos passos mais importantes no processo legislativo desta lei, que se iniciou em 2009, com a formação de uma Comissão Especial. À época da primeira aprovação em plenário, o debate público ocorria de maneira polarizada e sob forte pressão, o que acabou por expor sobremaneira o voto dos deputados federais.

A escolha da votação do Código Florestal não foi ao acaso. Conforme argumentado na reflexão teórica, a congruência entre representados e representantes não é alta para todos os temas de políticas públicas (Miller e Stokes 1963; Fenno 2003; Soroka e Wlezien 2010). Com o debate do Código Florestal em grande

evidência na imprensa, é razoavelmente seguro presumir que deputados passaram a ter que se posicionar de maneira congruente a suas bases. Neste contexto, votos rurais e urbanos foram contrapostos, vez que a maioria dos eleitores de grandes centros urbanos se posicionou contrária às mudanças no texto legal⁵⁴. Além disso, a aprovação do PL em 2011 foi considerada por alguns como uma derrota do governo (a primeira no mandato da presidenta Dilma Rousseff)⁵⁵, o que denota alguma distinção em relação a outras votações, cujos posicionamentos são polarizados entre governo e oposição na Câmara.

O processo que se seguiu depois da aprovação em maio de 2011 foi o envio do projeto ao Senado, que fez modificações e, com isso, o enviou novamente à Câmara. O novo Código Florestal foi finalmente aprovado em maio de 2012, e foi sancionado pela presidenta com vetos a alguns dispositivos. A análise ora apresentada considera a primeira votação em plenário, ocorrida em 2011.

Nesta época, sem os acordos traçados posteriormente no Senado, as orientações partidárias tinham menos força – apesar da relativa homogeneidade em grandes partidos como o PMDB e o PP. Dos 513 deputados da amostra aqui utilizada, 345 votaram pela aprovação, 62 a ela contrários, 1 em obstrução e 1 em abstenção. O presidente da Casa, então deputado do PT, não votou por questão regimental. Os demais deputados não votaram, e outros deputados não contabilizados (suplentes não incluídos na amostra) votaram a matéria de maneiras diversas⁵⁶.

A **tabela 7** mostra o número de deputados federais que votaram pela aprovação do PL 1.876/99, em maio de 2011. Nela, duas informações chamam atenção. A primeira é que quase todos os partidos (com exceção do PSOL e do PV) votaram, em algum número muito relevante, pela aprovação do novo Código Florestal, o que deu argumento à declaração de que a FPA é o “maior partido da

54⁴O Globo, “Código Florestal: segundo pesquisa Datafolha, 79% dos brasileiros são contra perdão de multas a quem desmatou ilegalmente”. Disponível em <http://oglobo.globo.com/politica/codigo-florestal-segundo-pesquisa-datafolha-79-dos-brasileiros-sao-contr-perdao-de-multas-quem-desmatou-ilegalmente-2876725>. Acesso em 24 de fevereiro de 2015.

55⁵O Globo, “Votação do Código Florestal e derrota do governo deixam PT e PMDB em campos opostos”. Disponível em <http://oglobo.globo.com/politica/votacao-do-codigo-florestal-derrota-do-governo-deixam-pt-pmdb-em-campos-opostos-2765879>. Acesso em 15 de dezembro de 2014. Folha de S. Paulo, “Câmara aprova texto final do novo Código Florestal” - <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/920514-camara-aprova-texto-final-do-novo-codigo-florestal.shtml>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

56⁶A composição dos 513 deputados considera aqueles eleitos em 2010. Antes da votação do PL em questão, alguns parlamentares deixaram a Câmara, sendo incluídos, portanto, no grupo dos que não votaram.

Câmara”. A segunda informação é a grande variação no índice de disciplina partidária nesta votação (I de Rice), em partidos tradicionalmente coesos, como o PDT e o PT. Neste último caso, houve efetivamente uma divisão nos votos, com o I de Rice chegando a 4%.

O que justifica, então, tamanha adesão à aprovação do Código Florestal? Nenhuma das variáveis estudadas até aqui.

Tabela 7. Votação do primeiro turno Código Florestal na Câmara dos Deputados, por bancada partidária e seus níveis de disciplina.

Partido	Deputados	Voto Sim	Voto Não/Obstrução/ Abstenção	Não Votou	I de Rice
DEM	43	32	0	11	100%
PCdoB	15	11	0	4	100%
PDT	27	19	6	2	52%
PHS	2	2	0	0	100%
PMDB	78	63	0	15	100%
PMN	4	3	0	1	100%
PP	44	33	0	11	100%
PPS	12	8	2	2	60%
PR	41	30	2	9	88%
PRB	8	7	0	1	100%
PRP	2	1	0	1	100%
PRTB	2	2	0	0	100%
PSB	35	23	3	9	77%
PSC	17	14	0	3	100%
PSDB	54	35	2	17	89%
PSL	1	1	0	0	100%
PSOL	3	0	2	1	100%
PT	86	38	35	13	4%
PTdoB	3	3	0	0	100%
PTB	22	19	0	3	100%
PTC	1	1	0	0	100%
PV	13	0	12	1	100%
Total	513	345	64	104	

Fonte: Câmara dos Deputados 2014.

Conforme mostra a **tabela 8**, não há correlação estatisticamente significativa entre o voto pela aprovação do Código Florestal e as explicações buscadas para as proposições rurais. No caso da regressão com a amostra dos 513 deputados eleitos, este resultado não é surpreendente visto que não há muitos votos contrários nem variações bruscas dentro dos partidos, com exceção do Partido dos Trabalhadores. Considerando somente o PT, o voto pela aprovação do Código Florestal não se apoia na base eleitoral ou nas demais variáveis testadas até aqui, com exceção de algum contraste com base no financiamento de campanha.

Explicações mais convincentes, portanto, devem ser buscadas no próprio ambiente legislativo, onde lideranças partidárias têm papel central na definição de posicionamentos das bancadas (Santos 2002; Figueiredo e Limongi 2006). É plausível que o PCdoB, partido do relator do PL na Comissão Especial e de base predominantemente urbana, tenha votado em bloco por determinação de liderança partidária, por exemplo. Partidos com ampla base rural, como é o caso do DEM ou do PMDB, não têm oposição interna relevante para forçar a liberação da bancada, e votam de maneira coesa, conforme visto na **tabela 7**.

Tabela 8. Regressões explicando a votação pela aprovação do Código Florestal, considerando os 513 deputados eleitos e somente a bancada do PT na Câmara

	Voto Sim ao CF (Câmara)	Voto Sim ao CF (PT)
voto rural	0.818 (1.042)	-4.462 (3.001)
voto agropecuário	0.803 (1.879)	1.013 (5.757)
financiamento rural	0.680 (0.784)	8.213* (4.783)
profissão rural	0.409 (0.374)	0.641 (0.965)
segurança eleitoral	-0.378 (0.299)	0.159 (1.025)
β_0	0.532*** (0.214)	-0.065 (0.582)
N	513	86
Probabilidade	-321.463	-53.457
AIC	654.927	118.914

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fontes: IBGE 2011, TSE 2010, Câmara dos Deputados 2014.

Notas: Modelos de regressão logística. As variáveis independentes dizem respeito aos pesos do voto rural e do voto agropecuário no total da votação do parlamentar, às proporções de financiamento rural de campanha nas receitas totais do parlamentar, à sua profissão declarada (1 para rural, 0 para não rural), e ao nível de segurança eleitoral dos parlamentares, medidas pela distância do quociente por UF.

Além disso, a dificuldade em contrastar os votos nominais se deve à falta de lastro eleitoral que motive o voto contrário. Como vimos, a grande maioria dos parlamentares tem algum peso do voto rural. Presumindo que, neste caso específico do Código Florestal, não havia um contingente tão relevante de eleitores anti-agenda rural, ou mesmo ambientalistas (a despeito do esforço feito por organizações não governamentais em divulgar o tema, criando constrangimentos públicos a deputados de base predominantemente urbana – a começar pelo próprio relator do PL), soa razoável que deputados defendam posições alinhadas com a parcela de seus eleitores

rurais, ainda que seja ela muito pequena. Com efeito, não havia incentivos aos deputados contrariarem orientações partidárias, a não ser que isto significasse “se distanciar demais de suas bases” (Fenno 2003). Isso talvez explique o baixo índice de Rice no caso do PT.

5. CONCLUSÕES

O ponto de partida desta pesquisa foi a força da agenda ruralista na Câmara dos Deputados. Para isso, tracei duas hipóteses. Na primeira, a agenda rural se apoia na base eleitoral dos deputados, que por sua vez buscam responder aos seus eleitores. Na segunda, a agenda rural se apoia em outros fatores, predominantemente o financiamento de campanha dos deputados, que por sua vez buscam responder aos seus financiadores de olho nas próximas eleições. De acordo com os testes empíricos aqui conduzidos, a primeira hipótese prevaleceu sobre a segunda.

Se por um lado o voto rural não explica o comportamento de deputados ruralistas na Câmara, por outro chama atenção a força do voto agropecuário. Ele se destaca tanto na correlação com a produção de políticas públicas (com exceção das INCs) quanto na correlação com a composição da FPA e da CAPADR. É razoavelmente seguro afirmar que o ruralismo na Câmara responde, primariamente, aos votos de contextos de grande PIB agropecuário, enquanto simplesmente não responde aos votos de contextos de grande peso da população rural.

Quando ponderadas no universo de todas as proposições legislativas estudadas, as políticas rurais se mostram discretas, ocupando 11% da agenda. Além disso, de todos os PLs e PECs apresentados por deputados federais, meros 1% foram aprovados, sendo irrisórios 0,07 projetos rurais. A força da agenda rural, ponto de partida desta pesquisa, está restrita a um pequeno espaço.

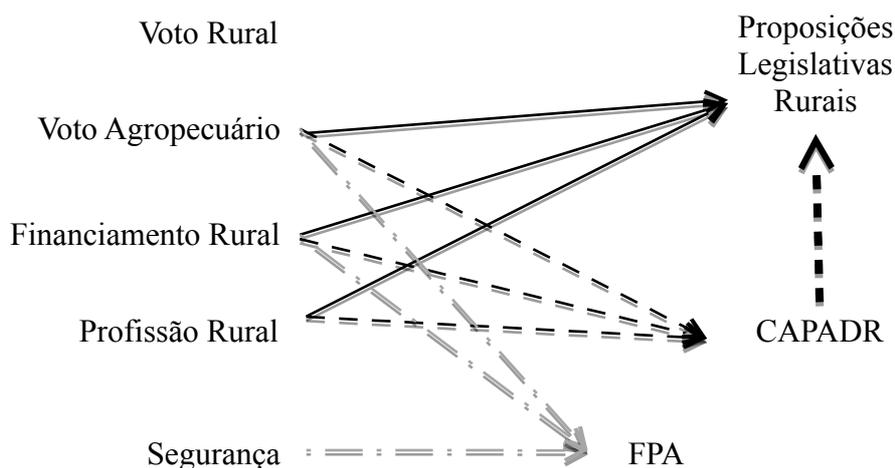
Na mesma linha, o cálculo adotado nesta pesquisa conclui que a capacidade eleitoral do campo não é grande. O voto rural é sobre-representado no equivalente a 23 deputados (nos critérios do IBGE), muito menos do que o cálculo de Carvalho (2009), que fala em 100 representantes. Sob outros critérios (Eli da Veiga 2002), ele passa até mesmo a ser sub-representado. Já o voto agropecuário é, sob os critérios aqui adotados, sub-representado em 65 parlamentares. Estes apontamentos contrariam alguns estudiosos de geografia eleitoral, que defendem a existência de grande sobre-representação rural no Brasil (Nicolau 1997; Carvalho 2009).

Por sua vez, o financiamento rural tem peso relativamente pequeno no universo das doações de campanha. Apesar das grandes cifras de receitas totais e rurais, a parcela rural é de apenas 8%, com grande concentração em poucos deputados. Este peso explica boa parte das proposições parlamentares, da composição da FPA e dos mandatos na CAPADR, mas é muito menos forte do que o voto

agropecuário. Ainda assim, recursos rurais chegaram em alguma medida a 230 dos 513 eleitos em 2010. Esta abrangência nas doações pode explicar um pouco da propensão de uma boa parte da casa em votar por projetos rurais na falta de incentivos contrários.

Profissões rurais têm peso importante na priorização de agendas rurais, sendo a terceira principal variável explicativa nos modelos testados. Além disso, a relevante correlação entre profissões rurais e CAPADR vem a confirmar o que alguns dos estudos sustentam, de que a escolha de deputados para comissões se apoia em boa medida na sua *expertise* (Santos 2002, Ricci e Lemos 2004). Por outro lado, a segurança eleitoral não tem papel relevante na produção de políticas, mas guarda correlação importante com a composição da FPA.

Figura. Correlações estatisticamente relevantes observadas na pesquisa



Fonte: elaboração própria, 2015.

Merece destaque o efeito observado na retirada de deputados que passaram a ocupar cargos executivos, eletivos ou não, da base de dados da regressão. Os coeficientes de inclinação relativamente maiores para o grupo exclusivo de deputados que permaneceram na Câmara sugerem que deputados com planos de ocupar cargos executivos não têm tempo ou interesse em manter um nível alto de *policy responsiveness*. Isto não significa que outros “componentes de responsividade” não estejam cobertos, uma premissa que vala para toda a conclusão aqui apresentada.

Por fim, a análise de regressão do novo Código Florestal mostrou que sua aprovação não é explicável pelas variáveis investigadas. Considerando os níveis altos de disciplina partidária (com exceção flagrante do PT) e a proporção de votos favoráveis, fica claro que a aprovação da lei se deve mais por fatores internos à dinâmica legislativa do que por resposta às suas bases ou financiadores (com exceção de alguma influência dos financiadores rurais nos votos dos deputados do PT, o que merece um aprofundamento investigativo). Pode ter contribuído o fato de uma grande parte dos deputados terem alguma base eleitoral rural, ou receberem algum recurso rural de campanha, sem terem, por outro lado, incentivos para a reprovação do projeto.

Esta explicação, junto com os resultados de pesquisa obtidos entre proposição de agenda rural e receitas de campanha, sustenta que financiamento privado de campanhas tem efeito relevante no comportamento parlamentar, alimentando a tese de que ele traz um viés perigoso para o funcionamento da democracia brasileira (Rennó 2010). A conclusão central deste trabalho é, no entanto, diversa desta intuição: existe lastro eleitoral por trás da atuação propositiva da bancada rural na Câmara, não pelo voto de regiões com grande população rural, mas pelo voto de regiões de grande PIB agropecuário. Em outras palavras, a mensuração de *concurrency* aqui proposta indicou que a atuação de parlamentares ruralistas representam, em algum grau relevante, seu eleitorado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo. IPEA, Texto Para Discussão nº 702, Rio de Janeiro, 2000.

AMES, Barry; BAKER, Andy; e RENNÓ, Lucio. The Quality of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork? In: KINGSTONE, Peter and POWER, Timothy (eds.), Democratic Brazil Revisited. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2008.

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". Washington, Cambridge University Press, 1995.

BAQUERO, Marcello e LINHARES, B. de Freitas. Por que os Brasileiros Não Confiam nos Partidos? Bases para Compreender a Cultura Política (Anti)Partidária e Possíveis Saídas. Revista Debates, Porto Alegre, v.5, n.1, 2011. P. 89-114, jan.-jun.

BURKE, Edmund. Speech to Electors of Bristol. Library of Economics and Liberty, 1774. Disponível em <http://www.econlib.org/library/LFBooks/Burke/brkSWv4c1.html>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/Regimento%20Interno%20ate%20RCD%2054-2014.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

CAMARGO, Orson J. R. Elite Política Brasileira e Renegociação das Dívidas do Crédito Rural – o Caso da Bancada Ruralista. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

CAMPBELL, Angus, CONVERSE, Philip E., MILLER, Warren E. e STOKES, Donald E. The American Voter. Chicago. The University of Chicago Press, 1980.

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew S. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. Electoral Studies, Vol. 14, n° 4, 1995. P. 417-439.

CARREIRÃO, Y. de S. "Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros". Opinião Pública. Campinas, vol. 14, nº 2, p319-351, nov., 2008.

CARVALHO, Nelson Rojas de. Geografia Política das Eleições Congressuais: a Dinâmica de Representação das Áreas Urbanas e Metropolitanas no Brasil. São Paulo, Cadernos Metrôpole, 2009.

Center for Responsive Politics. Reelection Rates over the Years. Disponível em <https://www.opensecrets.org/bigpicture/reelect.php>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. PIB do Agronegócio – Dados de 1994 a 2003. Disponível em http://www.cepea.esalq.usp.br/pib/other/Pib_Cepea_1994_2013_final.xlsx. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

CONAB – Companhia Nacional De Abastecimento. Séries Históricas. Disponível em <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 36, jun, 2010.

COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2, jan., 2001. P. 171-189.

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. DIAP e Câmara adotam critérios diferentes. Disponível em: http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24543:renovacao-diap-e-camara-adotam-criterios-diferentes&catid=59&Itemid=392. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York. Harper & Brothers, 1957.

EASTON, David. *Uma Teoria de Análise Política*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

ELI DA VEIGA, José. *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

EULAU, Heinz e KARPS, Paul D. The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, n. ° 3, agosto, 1997. P. 233-254.

FENNO, Richard F. 2003. *Home Style. House Members in Their Districts*. Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio A. D e RENNÓ, Lúcio R. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2006. P. 249-280.

FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária. História da FPA. Disponível em <http://fpagropecuaria.org.br/fpa>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M.C.G. da (Org.). *Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.

HUCKFELDT, Robert e SPRAGUE, John. *Citizens, Politics, and Social Communication: Information and Influence in an Election Campaign*. Cambridge,

Cambridge University Press, 1995. Capítulo 1: The Multiple Levels of Democratic Politics.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010: Características da População e dos Domicílios. Resultados do Universo. Rio de Janeiro, 2011.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Bancada Ruralista: o Maior Grupo de Interesse no Congresso Nacional. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/ARTIGO%20BANCADA%20RURALISTA%202007.pdf/view>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

KINZO, Maria D’Alva. Os Partidos no Eleitorado: Percepções Públicas e Laços Partidários no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20, nº 57, fev., 2005.

LEMONS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Opin. Pública, Campinas, v. 16, n. 2, nov., 2010.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. Opin. Publica, Campinas, v. 9, n. 1, maio, 2003.

LUPIA, Arthur e MCCUBBINS, Mathew. The Institutional Foundations of Political Competence: How Citizens Learn what they need to know. In: LUPIA, A., MCCUBBINS, M., Popkin, S. (Eds.) Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

MANIN, Bernard. The Principles of the Representative Government. New York. Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKY, Adam; e STOKES, Susan. Elections and Representation. In PRZEWORSKY, Adam, STOKES, Susan e MANIN, Bernard. Democracy, Accountability and Representation. Cambridge. Cambridge University Press, 1999.

MAYHEW, David R. Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals Polity, Vol. 6, No. 3, 1974. P. 295-317.

_____. Congress. The Electoral Connection. Yale University Press, 2004.

MILLER, Warren E. e STOKES, Donald. E. Constituency Influence in Congress. The American Political Science Review, Vol. 57, Issue 1, março, 1963.

NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

_____. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000.

_____. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil". *Dados*, vol. 45, nº 2, 2002. P. 219-236.

PAIVA, Denise; TAROUÇO, Gabriela da Silva. Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. *Opin. Publica*, Campinas, v. 17, n. 2, nov., 2011.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo-institucionalismo da Ciência Política. São Paulo . *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, nº 68, outubro, 2008.

PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. California, University of California Press, 1967.

POWELL, G. Bingham. *The Chain of Responsiveness*. In: DIAMOND, Larry e MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore. The John Hopkins University Press, 2005.

RENNÓ, Lúcio. Qualidade da Representação de Interesses no Brasil. In CEPAL e IPEA. *Textos para Discussão LC/BRS/R.241*, 2010.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany. Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, no 55, 2004.

SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*. Vol. 43, No. 2, 2001. P. 27-48.

_____. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, Vol. 64, No, Agosto, 2002. P.845–863.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opin. Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, junho, 2012.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº2, 2002. P. 237 a 264.

SILVA, Glauco Peres da. Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 19, n. 2, Nov. 2013 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

SOARES, Glaucio. *Sociedade e Política no Brasil*. Difusão Européia do Livro, 1973.

SOROKA, Stuart e WLEZIEN, Christopher. *Degrees of Democracy*. Politics, Public Opinion, and Policy. New York. Cambridge University Press, 2010.

STOKES, Susan. *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press, 2004.

TERRON, S.. *A composição de territórios eleitorais no Brasil: uma análise das votações de Lula (1989-2006)*. Tese de Doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Rio de Janeiro, 2009.

VERBA, Sidney e NIE, Norman H. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. Chicago. The University of Chicago Press, 1987.

WLEZIEN, Christopher. *The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending*. *American Journal of Political Science*, Vol. 39, n.º 4, novembro, 1995. P. 981-1000.

ANEXO I. Classificação das proposições legislativas e critérios de exclusão

I.I. Proposições legislativas contabilizadas na análise

Categoria	Sigla	Tipo de proposição
PLs	PL	Projeto de Lei Ordinária
	PLP	Projeto de Lei Complementar
	PDC	Projeto de Decreto Legislativo
	PRC	Projeto de Resolução
	PFC	Proposta de Fiscalização e Controle
	PLV	Projeto de Lei de Conversão
	REL	Relatórios
	SBT	Substitutivo
	RAT	Relatório Setorial
	COI	Relatório do COI
	RPLE	Relatório Preliminar Apresentado com Emendas
	RRL	Relatório do Relator
	CAE	Relatório
	APJ	Anteprojeto
	RRC	Relatório de Receita
	OF	Ofício
RDV	Redação do Vencido	
PRL	Parecer do Relator	
PECs	PEC	Proposta de Emenda à Constituição
REQs	REQ	Requerimento
	RIC	Requerimento de Informação
	RCP	Requerimento de Instituição de CPI
	SIT	Solicitação de Informação ao TCU
INCs	INC	Indicação

ANEXO I. (Continuação)

I.II. Proposições legislativas excluídas

Sigla	Tipo de proposição	Motivo da exclusão
REC	Recurso contra decisão do Presidente da CD em Questão de Ordem	Instrumento puramente regimental
REM	Reclamação	Instrumento puramente regimental
R.C.	Recurso do Congresso Nacional	Instrumento puramente regimental
INA	Indicação de Autoridade	Difícil classificação/pouca incidência
CAE	Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas	Difícil classificação/pouca incidência
SOR	Sugestão de Emenda ao Orçamento	Merece análise em separado
PRVP	Proposta de Redação do Vencido em Primeiro Turno	Difícil classificação/pouca incidência
EMC	Emenda na Comissão	Difícil classificação
SPP	Sugestão de Emenda ao PPA	Difícil classificação/pouca incidência
SBR	Subemenda de Relator	Difícil classificação/pouca incidência
SLD	Sugestão de Emenda à LDO	Difícil classificação/pouca incidência
DTQ	Destaque	Difícil classificação/pouca incidência

ANEXO II. Critérios para classificação das proposições em “rurais”

II.I. Instituições direcionadas nas propostas para classificação delas em “rurais”

1. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e órgãos a ele submetidos
2. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e órgãos a ele submetidos
3. Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA e órgãos a ele submetido
4. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados – CAPADR
5. Fundação Nacional do Índio – FUNAI
6. Fundação Cultural Palmares

II.II. Glossário de termos para classificação das propostas em “rurais”

"Rural"; "Agrícola"; "Agropecuário"; "Pecuário"; "Pecuária"; "Indígena"; "Índio"; "Unidade de Conservação"; "Seringueiro"; "Reserva Legal"; "Área de Preservação Permanente"; nomes de culturas rurais (i.e.: "juta", "feijão", "soja", etc.); nome de derivados de culturas ("etanol", "alcool", "farelo de milho", etc.); "Reserva Extrativista"; "Resex"; "Bovinos"; "Caprinos"; "Ovinos"; "Florestas Plantadas"; "Silvicultura"; "Programa de Aquisição Alimentos"; "Garantia Safra"; "Abelha"; "Irrigação"; "Floresta Nativa"; "Madeira"; "Horticultura"; "Fruticultura"; "Vaquejada"; "Defesa Vegetal"; nomes de movimentos e sindicatos do campo (i.e.: "MST", "FETRAF", "MLST", "Contag" etc.); "Campo"; "Bucha Vegetal"; "Extrativismo"; "Extrativista"; "Pesca"; "Pesqueiro"; "Colônia de Pescadores"; "Aquicultura"; "Código Florestal"; "Abatedouro"; "Cadastro Ambiental Rural"; "Concessões Florestais"; "Biotecnologia"; "Agrotóxicos"; "Agroquímicos"; "Defensivos Agrícolas"; "Manejo Florestal"; "Desmatamento"; "Transgênicos"; "OGM"; "Zootecnia"; "Orgânicos"; "Agroecológicos"; "Combate à Seca"; "Estiagem"; "Cisternas"; "Irrigação"; "Quilombolas"; "Vazanteiros"; "Trapeirismo"; "Abiegateo".

ANEXO III. Classificação em “rural” de pessoas jurídicas doadoras de campanha

Código do CNAE	Descrição
01	AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS
02	PRODUÇÃO FLORESTAL
03	PESCA E AQUICULTURA
2051-7/00	AGROQUÍMICOS N. E., FABRICAÇÃO DE
4612-5/00	INSUMOS AGRÍCOLAS INDUSTRIAIS (FERTILIZANTES, ADUBOS, AGROTÓXICOS, BACTERICIDAS E SIMILARES); REPRESENTANTE COMERCIAL E AGENTE DO COMÉRCIO DE
4683-4/00	AGROTÓXICOS; COMÉRCIO ATACADISTA DE
1064-3/00	GRÃOS E GERMES DE MILHO DESCASCADOS, CORTADOS, PARTIDOS, ETC.; PRODUÇÃO DE
1081-3/02	CAFÉ TORRADO EM GRÃOS; PRODUÇÃO DE
2399-1/02	ABRASIVOS NATURAIS OU ARTIFICIAIS, EM PÓ OU EM GRÃOS, APLICADOS SOBRE QUALQUER MATERIAL; FABRICAÇÃO DE
3832-7/00	MATERIAIS PLÁSTICOS EM GRÃOS (GRÂNULOS) A PARTIR DE SUCATAS OU RESÍDUOS DESCARTADOS DE PLÁSTICO; OBTENÇÃO DE
4611-7/00	SEMENTES, BAGAS, GRÃOS; REPRESENTANTE COMERCIAL E AGENTE DO COMÉRCIO DE
4940-0/00	TRANSPORTE DE GASES, LÍQUIDOS, GRÃOS E MINÉRIOS POR DUTOS
5211-7/99	ARMAZENAGEM DE GRÃOS POR CONTA DE TERCEIROS; SERVIÇOS
2013-4/02	ADUBOS QUÍMICOS PARA USO AGRÍCOLA E DOMÉSTICO; FABRICAÇÃO DE; FERTILIZANTES QUÍMICOS DE USO AGRÍCOLA E DOMÉSTICO; FABRICAÇÃO DE
1011-2/01	BOVINOS; ABATEDOURO DE
2862-3/00	MÁQUINAS PARA MATADOURO E ABATEDOURO, N.E.; FABRICAÇÃO DE
4722-9/01	ABATEDOURO DE ANIMAIS ASSOCIADO AO COMÉRCIO; COMÉRCIO VAREJISTA
6424-7/04	COOPERATIVA DE CRÉDITO RURAL
7490-1/03	ASSISTÊNCIA TÉCNICA RURAL