

**O Novo Institucionalismo e os
Estudos Legislativos**
A Literatura Norte-americana Recente*

Fernando Limongi

Introdução

O Congresso norte-americano é o congresso mais estudado do mundo. Provavelmente, sobre este tema se concentra a mais volumosa literatura existente em Ciência Política. Desta forma, qualquer revisão da literatura sobre o tema será sempre parcial. A revisão apresentada neste artigo, portanto, não se pretende exaustiva ou tem pretensões de oferecer um balanço da produção recente. A unidade dos trabalhos revisados é dada pela origem comum dos autores considerados. Em certo momento, todos eles participaram de um mesmo movimento. À época, os participantes deste movimento se auto-intitulavam Novos Institucionalistas e daí o porquê do título do artigo.

Como discutirei mais extensamente na primeira seção deste trabalho, o movimento foi diretamente impulsionado e motivado pelos primeiros ataques desferidos pela teoria da escolha racional aos modelos explicativos até então dominantes na Ciência Política: o comportamentalismo (*behavioralism*) e o pluralismo. Institucionalismo porque, em contraste com as teorias explicativas anteriores, o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições. Isto é, para a análise

de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos. Novo porque era necessário distingui-lo do institucionalismo praticado antes do advento da revolução comportamentalista (*behavioralism*), o institucionalismo dominante na Ciência Política norte-americana antes da Segunda Guerra Mundial.

O recorte da literatura apresentado é bastante singular, uma vez que o grupo perdeu a sua unidade inicial e, mais do que isto, acabou por perder a própria bandeira do Novo Institucionalismo. Em realidade, atualmente vários grupos de cientistas sociais reclamam para si o título de os praticantes mais representativos e autênticos do Novo Institucionalismo. Já há algum tempo os autores aqui tratados não reclamam para si tal distinção. Em particular, no interior da Ciência Política, o título de praticante do Novo Institucionalismo passou a ser reivindicado por aqueles que se opõem ao individualismo metodológico. Isto é, hoje em dia o rótulo *Novo Institucionalismo* tende a ser associado a seguidores do institucionalismo proposto por March e Olsen (1984) ou por aqueles que aceitaram o convite de Skokopol e outros de trazer o Estado de volta às suas análises.

* Este artigo foi escrito como parte da pesquisa Terra Incógnita: Funcionamento e Perspectivas do Congresso Brasileiro, desenvolvida no Cebrap com suporte financeiro da Mellon Foundation. Agradeço a todos os membros da equipe por seus comentários e, em especial, a Argelina Figueiredo, que não apenas leu e comentou as segundas versões do texto como ainda me convenceu de que valia a pena publicá-lo. A bolsa concedida pelo CNPq facilitou os trabalhos.

Esta digressão em torno de rótulos e auto-intitulações é um esclarecimento necessário ao leitor, para que ele não procure nas páginas que se seguem o que nelas não encontrará. O título do artigo pode levar o leitor a engano. Eventualmente, um título melhor poderia ser encontrado, mas o problema está em que o grupo de autores estudado neste artigo perdeu o rótulo do Novo Institucionalismo ao mesmo tempo que perdeu a sua unidade inicial. Desta forma, não há movimento, nome ou instituição de ensino e pesquisa sobre a qual eles se congregam. Hoje, provavelmente, o único ponto a reunir o grupo é a opção metodológica, qual seja, o individualismo metodológico. Mas tal opção não é privilégio deste grupo. Assim, não há outra razão, além, é claro, das minhas preferências, para reuni-los em um artigo revisando a literatura. Só restava, portanto, reuni-los sob a bandeira que empunharam e vieram a perder: a do Novo Institucionalismo.

O artigo está organizado da seguinte forma. A primeira parte trata da origem do movimento, enfatizando a sua gênese a partir das principais questões que definiram a agenda de pesquisas que estes autores se propuseram a enfrentar. As três partes que se seguem são dedicadas a apresentar, de forma sistemática e tão didática quanto possível, as três grandes correntes em que o movimento veio a se dividir. A primeira destas, e em verdade a dominante, é a chamada versão distributivista. Para autores identificados com esta corrente, congressistas guiados pela lógica eleitoral estarão interessados, quase que exclusivamente, em aprovar políticas de cunho clientelista. Do ponto de vista institucional, a questão está em saber como isto é possível. Como se verá, para este argumento as instituições desempenham papel central, possibilitando que os congressistas sejam capazes de atender suas clientelas.

Recentemente, a hegemonia da explicação distributivista foi sacudida por duas dissidências no interior do movimento. A primeira delas consolidou-se na chamada versão informacional. Para esta versão, as instituições devem atender a necessidade do Po-

der Legislativo de decidir com base no maior volume de informação disponível. O Congresso, portanto, deve ser capaz de motivar os congressistas para que eles se tornem especialistas em certas áreas políticas e, o que é mais difícil, para que usem as informações de que dispõem de maneira benéfica para todos.

A terceira versão a ser aqui tratada é a partidária. Para as duas versões resumidas acima, os partidos não contam. Contam apenas os interesses individuais dos congressistas. A versão partidária questiona esta premissa e chama a atenção para a importância dos partidos como elementos estruturadores da atividade legislativa. Em especial, as instituições próprias ao Congresso norte-americano são analisadas a partir do ponto de vista partidário e, desta forma, vistas como expressão e forma do controle dos partidos sobre a atividade legislativa.

O tom do texto é claramente didático. Minha preocupação é a de introduzir uma literatura, ao que eu saiba, pouco conhecida no Brasil. Reduzo as tecnicidades a seu mínimo. Dedico alguma atenção a uns poucos modelos, justamente aqueles em que resultados expressivos podem ser alcançados de maneira bastante simples. Estes casos ilustram o poder e alcance da análise formal desenvolvida por este grupo de autores.

As menções ao Congresso brasileiro serão poucas. As referências serão meramente ilustrativas. No entanto, em que pese a sua ausência, este artigo foi escrito com um olho no Congresso brasileiro. Não são muitos os estudos que o tomam como objeto. Se se pretende alterar esta situação, travar conhecimento com o debate que se desenvolve entre os estudiosos do Congresso mais estudado de todo o mundo me parece um bom começo. É com esta esperança que escrevi este texto.

As Origens do Novo Institucionalismo

Congressistas, como todo e qualquer indivíduo, têm seus interesses particulares e pautam suas decisões por estes mesmos

interesses. Ao decidirem sobre as políticas a serem adotadas, não pensam no bem comum ou qualquer outro valor elevado. Eles até podem fazê-lo, mas, como qualquer outro mortal, procuram maximizar sua utilidade, e esta, para congressistas, depende basicamente da sua reeleição. Mesmo que movido pela busca do bem comum, o congressista terá que se reeleger para poder perseguir este objetivo. Logo, políticos preferirão sempre aquelas políticas que afetam mais diretamente, e de forma positiva é lógico, as suas chances de reeleição. Em uma palavra, congressistas são individualistas e se movem de forma a assegurar sua reeleição.

Dada a fraqueza dos partidos políticos norte-americanos no que tange à disciplina de seus membros no interior do Congresso, esta premissa — a de que o ponto de partida para explicar os resultados das políticas propostas pelo Congresso deva ser o interesse individual do político em se reeleger — parece bastante razoável e incontroversa. As políticas ou leis votadas pelo Congresso devem ser entendidas, portanto, como decisões coletivas a que se chega a partir da agregação de decisões ditadas pelo interesse individual. Qual o resultado de uma decisão coletiva tomada a partir da agregação de preferências individuais? Que características apresentarão estas decisões? Em especial, serão elas, as decisões, estáveis?¹

A situação descrita encontra claro paralelo na situação de mercado. Nesta, as decisões também são tomadas descentralizadamente, cada um perseguindo seus interesses particulares. No mercado, sabe-se, este sistema de decisões descentralizadas produz um resultado ótimo: ganhos de troca são exauridos e nenhum dos atores pode melhorar sua posição sem prejudicar a de outro. A questão está em saber se as decisões não-econômicas, as políticas para ser mais preciso, reproduzem estas características.

A agenda de pesquisas dos Novos Institucionalistas foi constituída sob o impacto de respostas radicais a estas questões: os resultados obtidos por teóricos da escolha social. De acordo com estes resultados, as escolhas

feitas pela sociedade em esferas não-econômicas apresentam uma série de características negativas. Dois trabalhos contribuíram decisivamente para a constituição da agenda de pesquisas dos Novos Institucionalistas: o de Kenneth J. Arrow (1963) e o de Richard D. McKelvey (1976).

O resultado apresentado por Arrow ficou conhecido como o Teorema da Impossibilidade: impossibilidade de uma decisão social única e estável. Isto porque, dada uma certa configuração das preferências individuais, a decisão social entre, digamos, três opções pode ser não-transitiva. Se as preferências de três indivíduos hipotéticos a compor a sociedade forem as seguintes:

I	II	III
X	Y	Z
Y	Z	X
Z	X	Y

e a sociedade decidir qual das três alternativas adotar votando inicialmente entre X e Y , e depois entre Y e Z e entre Z e X , teremos que $X > Y > Z > X$.² Isto significa que a decisão social é inconsistente (porque não-transitiva) e indeterminada. Dito de outro modo, mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber qual a preferência da coletividade.

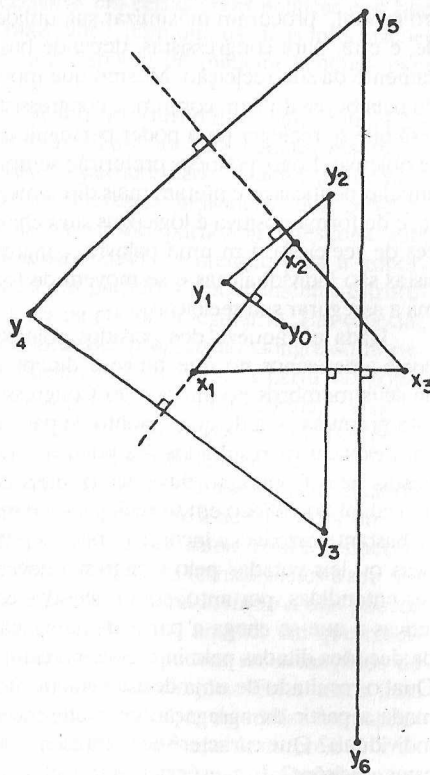
Vale observar que o teorema de Arrow não estabelece qualquer limitação prévia às possíveis preferências individuais. O teorema trabalha com a presunção de que toda e qualquer preferência individual é legítima e possível. Logicamente, preferências sociais intransitivas não ocorrem para toda e qualquer distribuição das preferências individuais. Para dar o exemplo extremo, se todos unanimemente concordam que $X > Y > Z$, não há lugar para a circularidade na preferência social. Vale notar, ainda, a peculiaridade do processo decisório suposto por Arrow: a decisão é tomada por maioria de votos, por uma confrontação pareada e exaustiva das opções. Uma outra forma de dizer o mesmo é notar que em Arrow não se considera o custo do próprio processo de decisão.

Este, como nas demonstrações formais sobre as propriedades do mercado, é assumido como instantâneo. O processo só termina quando uma decisão configura uma situação de equilíbrio, isto é, em que nenhum ator tem incentivos para mudar unilateralmente sua posição. Não há equilíbrio com a configuração das preferências exposta anteriormente porque, para toda e qualquer decisão, sempre haverá um indivíduo que pode melhorar sua situação oferecendo uma nova proposta a voto.

Se a decisão social é indeterminada e pode apresentar ciclos como os descritos antes, segue que há espaço para a manipulação das preferências por aqueles que têm o poder de determinar a agenda. Voltando à configuração das preferências já citada, imagine que cabe ao indivíduo I decidir a agenda. Como ele prefere X a todas as demais alternativas, ele primeiro contraporá Y a Z , e depois X a Y , obtendo X como a escolha social. Se couber ao indivíduo II decidir a agenda, ele certamente saberá como obter Y como a preferência social. O indivíduo III também não terá problemas para assegurar que a opção que prefere a todas as demais seja aquela escolhida pela sociedade.

O segundo teorema a marcar profundamente os Novos Institucionalistas, aquele apresentado por McKelvey, formaliza e amplia as conclusões desta influência da agenda sobre a escolha social. Este teorema ficou conhecido como o Teorema do Caos, ou como o Teorema do Tudo é Possível. A Figura 1, tomada de Ordeshook (1988, p. 75), apresenta graficamente os resultados de McKelvey. Os pontos X_1 , X_2 e X_3 representam os pontos ideais — o ponto de maximização da satisfação dos indivíduos 1, 2 e 3, respectivamente. As premissas corriqueiras sobre as preferências são feitas de tal sorte que a relação de preferência dos indivíduos pelas alternativas pode ser aferida pela distância entre a alternativa e seu ponto ideal. Comparando duas alternativas, o indivíduo escolherá aquela mais próxima de seu ponto ideal, independentemente da direção.

Figura 1
Representação Gráfica do
Teorema de McKelvey



Pois muito bem: compare as alternativas Y_0 e Y_6 . Está claro que Y_0 é preferida pelos três indivíduos a Y_6 . No entanto, se as decisões são tomadas por maioria, é possível partir do ponto Y_0 e chegar a Y_6 . Confrontando Y_0 com Y_1 , notamos que os indivíduos 1 e 2 preferirão Y_1 a Y_0 , e que se Y_2 for confrontada com Y_1 , Y_2 receberá os votos favoráveis de 2 e 3. Seguindo da mesma forma com as alternativas restantes, atingiremos o ponto Y_6 .

McKelvey demonstra formalmente que, para usar o exemplo acima, pode-se escolher Y_6 aleatoriamente, isto é, Y_6 pode ser qualquer ponto do espaço decisório. Daí o nome do teorema: Tudo é Possível. Em havendo

um indivíduo que escolhe a agenda, em tese, este indivíduo pode obter como resultado final o que lhe interessar ou der na cabeça.

A importância e impacto destes teoremas para a Ciência Política são profundos e diretos. O estudo do processo decisório no interior do Poder Legislativo foi uma das áreas mais influenciadas por eles. Em primeiro lugar, eles colocam em questão a própria estabilidade das decisões tomadas coletivamente. Imagine que a maioria de uma legislatura prefira A a B, digamos, prefira não subsidiar a agricultura a fazê-lo. Escolhe-se entre A e B e, por suposto, A é a escolha do plenário. Não segue, porém, que a decisão por A seja estável. Ela pode vir a ser derrubada por uma proposta C, digamos, subsídio à agricultura e à indústria. A proposta C é preferida por aqueles que preferem B a A e é capaz de recrutar apoio suficiente de representantes ligados à indústria que votaram por A. O processo, no entanto, pode prosseguir, pois aqueles que votaram por A certamente preferirão subsidiar apenas a indústria do que fazê-lo como proposto em C. Onde uma proposta D pode constituir maioria e derrubar C. Este processo de formação de coalizões *ad hoc* não tem fim, daí por que decisões por majorias sejam inerentemente instáveis.

Estes teoremas colocam em questão a forma usual, ao menos até então, de trabalhar dos cientistas políticos, qual seja, a de inferir resultados a partir das preferências individuais. A conclusão a que chega McKelvey é de que pode não haver qualquer relação entre as preferências individuais e o resultado final. Um definidor de agenda astuto será capaz de obter qualquer resultado, independente da configuração inicial das preferências.

No entanto, se a análise teórico-formal aponta para a instabilidade das decisões por maioria, a realidade está longe de confirmar estas previsões. Em uma legislatura, como de resto na maioria das organizações, não se observa um processo como o descrito acima. O programa de pesquisas dos Novos Institucionalistas pode, então, ser resumido da se-

guinte forma: qual a origem da estabilidade das decisões sociais? Por que as previsões sombrias de Arrow e McKelvey não se materializam?

A rota partilhada pelos Novos Institucionalistas não é, por suposto, a única possível. Há outras respostas ao problema introduzido por Arrow e McKelvey. Há uma alternativa, digamos assim, mais sociológica: a distribuição das preferências pode ser tal que decisões sociais não sejam instáveis. Por exemplo, a socialização pode limitar o campo das preferências possíveis. Para usar as expressões cunhadas por Shepsle, há aqui duas alternativas: demonstrar a existência do equilíbrio a partir das instituições (*structure induced equilibrium*) ou a partir das preferências (*preference induced equilibrium*). Os Novos Institucionalistas optam pela primeira alternativa, e esta opção, talvez mais que qualquer outra, serve para distingui-los de outras correntes teóricas.

Os Novos Institucionalistas mantêm a premissa de Arrow e McKelvey: as preferências individuais não permitem inferir qual a escolha social. E acrescentam: a escolha social depende diretamente da intervenção das instituições. Para entender melhor o ponto talvez seja útil comparar esta premissa com aquelas das quais partem as análises calçadas no pluralismo ou na análise sistêmica *à la* David Easton. Para estas perspectivas, o papel desempenhado pelas instituições é praticamente nulo. O que importa ao analista é saber quais as preferências existentes na sociedade. As instituições apenas processam estas preferências de forma neutra, retornando decisões de acordo com a correlação de forças dos interesses existentes na sociedade. Para os Novos Institucionalistas as instituições têm papel autônomo, próprio. Não apenas “induzem” ao equilíbrio, como também têm influência direta na determinação do resultado político substantivo.

Em que pese a importância conferida às instituições no interior de seu arcabouço explicativo, e por paradoxal que possa parecer, os Novos Institucionalistas não apresentam, ou mesmo se preocupam em apresentar,

uma definição precisa do que se deve entender por instituições. O que esta literatura sugere é que regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento. Em última análise, estes constrangimentos e limites acabam por explicar os próprios resultados do comportamento. Nesta literatura, o termo instituição tende a ser empregado com este significado genérico. A prática de não definir explicitamente instituições, assumindo um entendimento tácito sobre o significado do termo, será seguida neste texto.

Em resumo, o trabalho dos Novos Institucionalistas é marcado pela busca da demonstração de que as instituições que organizam o processo decisório são (a) elas mesmas responsáveis pela estabilidade dos resultados obtidos e (b) influenciam os resultados políticos substantivos.

O Modelo Distributivista

O modelo distributivista tem por ponto de partida a motivação dos parlamentares. Parlamentares, basicamente, querem se reeleger. As ações dos congressistas devem ser compreendidas tendo por referência este desejo. Em especial, suas preferências quanto a políticas públicas só são inteligíveis se referidas à necessidade de garantir sua reeleição.³ As chances de um deputado se reeleger são uma função positiva das políticas por ele obtidas em benefício direto do seu eleitorado.

Um aspecto institucional desempenha importante papel no modelo: o voto distrital. Por intermédio deste se estabelece que os interesses do eleitorado a serem atendidos são localizados, identificáveis às características econômico-sociais do distrito. Decorre daí que as políticas públicas preferidas pelos congressistas serão aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a uma clientela eleitoral claramente identificada. Os custos de tais políticas, de outro lado, tendem a ser dispersos por toda a população. Este tipo de política é a preferida por parlamentares, pois lhes garante maiores dividendos eleitorais.

Nestes modelos, o voto do eleitor também é economicamente informado. Ele compara os benefícios que espera receber dos diferentes candidatos, desconta os custos das políticas propostas em termos de taxaço e escolhe, obviamente, aquele que lhe oferecer maiores benefícios. Eleitores preferirão políticos que lhes oferecem benefícios tangíveis e dispersam os custos.

Note-se que a premissa crucial de que parte o modelo não é tanto o desejo de reeleição do deputado, mas sim a de que a melhor estratégia eleitoral a ser adotada é a descrita acima. Para que o ponto fique claro definamos claramente o que se deve entender por políticas distributivistas. A origem do termo, nesta acepção, pode ser remetida à classificação tripartite oferecida por Theodore Lowi (1964). Este autor identifica três tipos possíveis de políticas públicas: distributivas, redistributivas e regulatórias. O uso do termo pelos Novos Institucionalistas não dista muito do emprestado a ele por Lowi. No entanto, na pena dos institucionalistas o termo ganha contornos muito precisos que necessitam ser enfatizados. Uma definição formal do que se deve entender por distributivismo nesta literatura pode ser encontrada em Collie (1988, p. 427), para quem este

“ [...] is generally understood to be a policy that is subdivided into discrete parts so that 1) the benefits targeted for one population or area can be varied without affecting those going to others and 2) the costs are assumed by the general population. In short, distributive policy refers to cases where benefits are particularistic but costs generalized.”

Note-se que a forma concisa apresentada ao final — benefícios particularistas e custos generalizados — é um pouco mais geral que a formulação inicial, pois não sublinha o caráter geográfico, ligado ao fato de a relação congressista/eleitor estar circunscrita ao distrito eleitoral. De fato, de acordo com a formulação de Weingast, Shepsle e Johnsen (1981, p. 644), a precisão e limitação geográfica da população alvo definem a política distributivista:

"A distributive policy is a political decision that concentrates benefits in a specific geographic constituency and finances expenditures through generalized taxation. [...] While it is clear that all policies have a geographic incidence of benefits and costs, what distinguishes a distributive policy is that benefits are geographically targeted. In contrast, a nondistributive program, say an entitlement program, though having a geographic incidence, is fashioned with non-geographic constituency in mind, for example, socioeconomic groups."

As políticas preferidas pelos congressistas, vale recordar, assumem esta característica em função do imperativo eleitoral ao qual estão submetidos. Para garantir sua reeleição, congressistas devem lutar para levar benefícios para seus distritos. Daí a relação entre os congressistas ser basicamente de conflito, cada um querendo levar a maior quantidade de benefícios possíveis para seu eleitorado. Uma descrição sucinta deste sistema, de acordo com Shepsle (1986, p. 69), encontra-se na seguinte passagem:

"In the policy game in a legislature like the U.S. Congress or a State legislature, to take a prominent example, there is an attitude of live and let live. Each legislative agent seeks to obtain benefits for his constituency and, even in failure, he can claim credit for having fought the good fight. Each agent behaves essentially this way and expect all others to behave similarly. Although there are some exceptions, the general rule does not impose sanctions on those who seek to place the distributive and regulatory powers of the state in the service of their constituents."

Embora imersos em uma situação conflituosa, lutando por se apropriar de recursos escassos, os congressistas podem sair ganhando se cooperarem, posto que as políticas que interessam o representante do distrito A só serão aprovadas se contarem com o apoio do representante do distrito B. De fato, pode-se dizer que existe um mercado de votos no interior do Congresso. Políticas são aprovadas mediante a troca de votos: eu voto pela política que lhe interessa desde que você vote pela política que me interessa. Es-

ta troca de votos é conhecida na literatura por *logroll*.

O mercado de votos tem um ponto em comum com o mercado econômico: trocas são mutuamente vantajosas. No entanto, a troca de votos padece de instabilidade, o que a distingue da troca econômica. Votações não são concomitantes. Entre o meu voto em apoio à política de seu interesse e o seu à política que me interessa há um lapso de tempo que ameaça a sorte do nosso acordo. Que garantia tenho eu de que você honrará seu compromisso? Afinal de contas, a política de seu interesse já está aprovada e não há nada que você possa ganhar votando pela política que me interessa. Estamos de volta à instabilidade das maiorias.

O papel das instituições que regulam as relações entre congressistas será justamente o de garantir estabilidade a este processo de troca de votos através do qual, em última análise, congressistas são reeleitos. Muitos dos trabalhos dos Novos Institucionalistas iniciam-se com a seguinte citação:

"The organization of Congress meets remarkably well the electorate needs of its members. To put it another way, if a group of planners sat down and tried to design a pair of American national assemblies with the goal of serving members' electoral needs year in and year out, they would be hard pressed to improve on what exists." (Mayhew, 1974, pp. 81-2)

Seguindo uma tradição que data pelo menos do clássico estudo de Woodrow Wilson (1914, p. 79), os distributivistas identificam no *sistema de comissões* o eixo estruturador das atividades legislativas do Congresso norte-americano. Na versão distributivista, as comissões estruturam e permitem a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas. Dois traços do sistema de comissões são essenciais para que ele venha a desempenhar este papel: o processo através do qual os congressistas são distribuídos pelas diferentes comissões e os poderes legislativos a elas garantidos.⁴

Antes de prosseguir com a caracterização da versão distributivista, será útil discu-

tir, ainda que de forma abreviada, o que se deve entender por sistema de comissões. É usual que legislaturas se subdividam em um certo número de comissões. Trata-se, basicamente, de uma divisão interna de trabalho, através da qual o grupo (o plenário) comissiona a subgrupos (as comissões) tarefas. Cada comissão tem jurisdição sobre uma área política específica; por exemplo, há uma Comissão de Agricultura, uma de Obras Públicas etc. As comissões, em geral, tendem a recortar o espaço político de forma exaustiva e não concorrente, de forma que cada uma tenha monopólio sobre a apreciação das matérias sob sua jurisdição e não haja matéria que não seja afim a uma e apenas uma comissão.⁵

Cabe às comissões a apreciação em primeira instância de toda e qualquer matéria que recaia sob sua jurisdição. Assim, as comissões têm o poder de decidir a sorte da maioria das matérias, pois a elas cabe selecionar, entre um sem-número de proposições, quais as que merecem ser enviadas a plenário, obviamente após serem objeto de estudos e aperfeiçoamento. Ademais, as comissões não têm prazo fixo para apreciar qualquer matéria, donde a decisão quanto ao destino das matérias sob sua jurisdição poder ser detida de forma unilateral. Medidas a que a comissão se opõe não alcançam o plenário.⁶

Se é verdade que "Congress at work is Congress in its committees rooms" (na célebre frase de Woodrow Wilson), segue que a sorte eleitoral dos congressistas será decidida pelo seu trabalho nestas comissões. Ora, se assim é, os congressistas deverão procurar estar nas comissões cuja competência política melhor lhes capacite a atender os reclamos dos membros de seus distritos. Um deputado de um distrito rural por certo não se interessará em fazer parte da comissão que trata de problemas referentes à remodelação dos grandes centros urbanos. Como poderia ele garantir desta forma a sua reeleição? Logo, congressistas oriundos de distritos agrícolas procurarão integrar a Comissão de Agricultura e assim por diante.

Assim, o mecanismo através do qual se dá a distribuição dos membros da Casa pelas diferentes comissões passa a ser central para a determinação dos resultados dos trabalhos legislativos. As normas de funcionamento do Congresso norte-americano garantem aos partidos a prerrogativa de distribuir seus membros pelas comissões. Uma vez composta a lista partidária, esta é submetida ao plenário, a quem cabe, em última instância, o poder formal de distribuir seus membros pelas diferentes comissões. Boa parte do debate entre as três perspectivas aqui consideradas gira em torno da seguinte pergunta: que interesses de fato prevalecem nesta distribuição? O interesse individual de cada congressista, o do plenário, o dos partidos?

Para os distributivistas a resposta é clara e inequívoca: os interesses individuais dos congressistas prevalecem. Na sua visão, tanto a intervenção do partido como do plenário são *pro forma*; em geral, os congressistas conseguem obter os postos que mais desejam, isto é, conseguem ser alocados à comissão cuja competência legislativa mais diretamente influencia suas chances eleitorais.

O estudo clássico dentro desta perspectiva é o de Keneth A. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle. Democratic Committee Assignments in the Modern House* (1978), que trata do processo através do qual o Partido Democrata distribui seus membros pelas diferentes comissões. Entre os dados analisados por Shepsle encontram-se os requerimentos dos congressistas em primeiro mandato,⁷ onde estes listam as suas preferências quanto às comissões a integrar. Shepsle verifica que a taxa de atendimento às reivindicações apresentadas pelos congressistas é bastante elevada. Estuda, ainda, a relação entre as características ecológicas dos diferentes distritos e as comissões a que pertencem seus representantes e, por último, a relação entre o *background* profissional do congressista e a comissão da qual é integrante. O autor conclui que o processo de distribuição dos congressistas pelas comissões é governado pelo que ele chama de "*the interest-advocacy-accomodation syndrome*", ou seja, pelo

interesse de cada congressista em estar na comissão que melhor atenda seus interesses de se reeleger. "Most members for most of their careers are on the committees they 'want'. Most revealed preferences, that is, are accommodated — if not initially, then eventually." (Shepsle, 1978, p. 236).

Dado este mecanismo de auto-seleção, as comissões tenderão a ter uma distribuição de preferências bem mais homogênea do que a que se verifica em plenário. Além do que, as demandas de seus membros por políticas na área sob sua jurisdição tenderão a ser muito superiores àquelas verificadas em plenário. Ou seja, cada uma das comissões é composta pelos membros com maiores interesses em ver políticas distributivistas na área sob sua jurisdição aprovadas.

As conclusões de Shepsle, em realidade, não destoam de conclusões a que chegaram outros autores ao estudar o mesmo tema anteriormente. O próprio Shepsle cita as conclusões a que chegara Roger H. Davidson em estudo de 1974:

"If it is true that war is too important to be left to generals, it follows equally that it is unwise to leave agricultural policy to the farmers, banking regulation to the bankers, communications policy to the broadcasters, or environmental protection to the environmentalists. Yet this is what frequently passes for 'representative policy making in the House.'" (*apud* Shepsle, 1978, p. 247)⁸

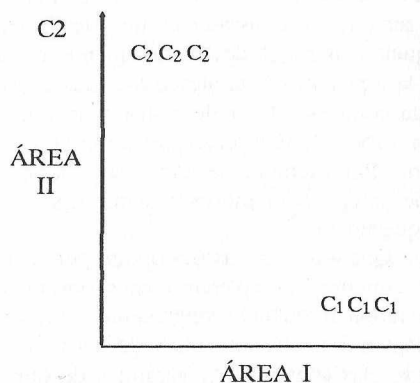
Em artigo mais recente, Shepsle, escrevendo com Weingast, reafirma as conclusões básicas a que chegou em seu estudo de 1978:

"Most legislators gravitate to the committees and subcommittees whose jurisdictions are more important to their geographic constituencies. As a consequence, committees are not collections of legislators representing diverse views from across the nation or collections of disinterested members who develop objective policy expertise. Rather, committees and subcommittees are populated by legislators who have the highest stake in a given policy jurisdiction, what we have termed 'preference outliers'. Hence farm-state members of Congress dominate the agriculture committees, urban legislators predominate on the banking,

housing and social welfare committees; members with military bases and defense industries in their districts are found on the armed services committees; and westerners are disproportionately represented on the public works, natural resources, and environmental committees. In short, the geographic link, forged in the electoral arena, is institutionalized in the committee system of the legislature." (Shepsle e Weingast, 1984, p. 351)

Tendo em vista a homogeneidade interna das comissões e seu interesse em aprovar políticas distributivistas que atendam seus eleitores, o conflito distributivista deixa de ser posto em termos dos congressistas tomados individualmente para ser reposto em termos de comissões. Dada esta composição das comissões, a situação pode ser representada graficamente (ver Figura 2).

Figura 2
Preferências das Comissões



C₁ = membro da Comissão I
C₂ = membro da Comissão II

Na Figura 2 estão representadas as preferências dos membros das Comissões I e II. Vemos que os membros da Comissão I têm preferências (demandas) extremadas na dimensão política sob a alçada de sua comissão e apresentam preferências (demandas) moderadas com relação à dimensão sob a alçada da Comissão II. A posição dos membros

em II é a oposta. Assim, para que a explicação distributivista se complete, basta que as comissões detenham direitos parlamentares especiais que garantam que sua vontade prevaleça sobre a do plenário. Dito de outra maneira: para permitir que os ganhos de troca sejam obtidos, o plenário concede poderes às comissões, de tal forma que, em última análise, a vontade destas venha a ser ratificada pelo plenário.

A literatura identifica diversas fontes institucionais que explicam o poder das comissões. A primeira delas é conhecida como o "poder de fechar as portas" (*gatekeeping power*). O envio de qualquer matéria a plenário depende de decisão interna da comissão; logo, as comissões podem obstruir, fechando suas portas, a tramitação de matérias contrárias à sua vontade. Para entender o ponto é preciso ter em mente que a passagem das matérias pelas comissões é obrigatória. Uma vez introduzida uma matéria à apreciação da Casa, ela é imediatamente remetida à comissão com jurisdição sobre aquela matéria. A decisão de quando remetê-la a plenário é da alçada interna da própria comissão. Dito de outra maneira: as comissões não têm prazo para apreciar a matéria. Por exemplo, se não a considerarem relevante, seus membros podem relegá-la ao esquecimento.⁹

Quando as comissões optam por remeter uma matéria a plenário, após, obviamente, terem trabalhado longamente sobre ela, adaptando-a aos interesses de seus membros, elas contam com garantias de que o plenário não poderá alterar livremente suas propostas. Em especial, a possibilidade de o plenário vir a alterar a lei escrita pela comissão via emendas é limitada. Logo, a comissão tem garantias de que sua vontade e a distribuição de benefícios que fez, expressa em sua versão da lei, serão aprovados em plenário.

Para melhor entendimento deste ponto, algumas peculiaridades do Congresso norte-americano precisam ser explicadas. Para lidar com o número excessivo de leis a requerer manifestação do plenário foram criados alguns expedientes que possibilitassem a vo-

tação rápida de leis não controversas. Reservam-se dias especiais para a votação em bloco das leis menores,¹⁰ as leis privadas como as de imigração ou aquelas que envolvam pequenos gastos. Um outro expediente utilizado para descongestionar a pauta é o procedimento conhecido como *suspensão das normas* (*suspension-of-the-rules*). Este expediente é controlado pelo *speaker* — cargo equivalente a Presidente da Câmara dos Deputados no Brasil — e consiste em limitar significativamente o tempo de debate, excluir a possibilidade de apresentação de emendas e, em contrapartida, exigir dois terços dos votos para aprovação.¹¹

As leis maiores e controversas deveriam ser apreciadas pelo plenário na ordem cronológica em que são remetidas pelas diferentes comissões. Porém, a despeito dos expedientes citados acima, o número destas é excessivo, o que implica a incapacidade do plenário de estabelecer prioridades. Existe, no entanto, uma comissão especial que, justamente, tem o poder de incluir uma matéria na pauta. Trata-se da Comissão de Resoluções (*Rules Committee*).¹² De fato, este acaba por ser o método pelo qual a maior parte das matérias relevantes é apreciada. Esta comissão atua propondo resoluções que forçam a inclusão da matéria na pauta e, ademais, estabelecem as condições para a aceitação de emendas e o tempo de debate. As resoluções propostas pela Comissão de Resoluções dependem da aprovação do plenário.

De maneira bastante simplificada, estas resoluções podem ser dispostas em um contínuo que vai do impedimento à apresentação de emendas à livre aceitação de emendas. Para fins de análise, a literatura tende a identificar três tipos básicos de resoluções: (a) resolução fechada (*closed rule*): o plenário não pode emendar o projeto da comissão, cabendo-lhe apenas aceitar ou rejeitar a lei conforme proposta. Trata-se, obviamente, da situação mais restritiva à atuação do plenário; (b) resolução modificada (*modified or special rule*): o plenário pode emendar apenas partes previamente estabelecidas; (c) resolução aberta (*open rule*): ausência de qual-

quer restrição à apresentação de emendas em plenário.

Está claro que apenas nos casos (a) e (b), as chamadas resoluções restritivas, a Comissão de Resoluções garante vantagens à comissão, posto que nestes casos o plenário não será capaz de desfazer ou mesmo alterar significativamente o projeto, ou parte dele, elaborado pela comissão. Dito de outra maneira: sob resolução aberta a comissão não tem qualquer garantia de que sua versão da lei não será totalmente alterada pelo plenário. Para a explicação distributivista, a importância dos diferentes tipos de resolução está diretamente relacionada à questão da instabilidade das maiorias. A limitação à capacidade do plenário emendar define não apenas que as preferências da comissão prevalecerão sobre as do plenário; mais do que isto, garante a própria estabilidade do pacote distributivista arrumado no interior da comissão. Maiorias, lembremos uma vez mais, são instáveis, em especial quando se trata de dividir o bolo dos benefícios distributivos. Weingast resume a visão sobre o ponto:

“Restrictive rules avoid all-out fights and restrict the negotiation to the pre-floor stage. Because they often completely control the motions allowed in the floor, restrictive rules not only reduce uncertainty (as emphasized by Bach and Smith), they greatly enhance the enforcement of logrolls and other bargains. In particular, they limit the ability of another faction from tempting one of the parties of the original bargain to defect and support a new amendment.” (apud Krehbiel, 1991, p.161)

Em realidade, como se vê, na versão distributivista a Casa acaba por delegar às comissões a prerrogativa de legislar na área sob sua jurisdição. Isto porque, em geral, de acordo com a presunção dos distributivistas, a Comissão de Resoluções determina a apreciação da maior parte dos projetos sob resolução restritiva (fechada ou modificada). A intervenção do plenário é limitada ao mínimo. A autonomia das comissões para legislar na área sob sua jurisdição acaba por ser absoluta.

Assim, a não representatividade da

comissão em relação à Casa determina o resultado substantivo das políticas a serem adotadas, pois as comissões são constituídas por aqueles membros com demandas extremadas por políticas na área. As políticas adotadas divergem daquelas que a maioria adotaria. Isto é, um sistema descentralizado de decisões leva a resultados subótimos. O gasto público a emergir deste sistema será excessivo e não seria adotado pela maioria se posto a voto.

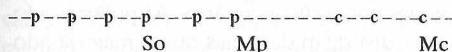
Em geral, o argumento é complementado com a identificação de dois outros atores tão interessados quanto os membros da comissão no provimento de políticas distributivistas e em sua ampliação para lá do razoável: grupos de interesse e agências burocráticas. Nesta versão do argumento, o eleitorado é substituído por grupos de interesses ou pelo grupo politicamente ativo no distrito. Estes três atores se reúnem nos chamados *iron triangles*. Outras denominações são *whirlpools*, *cozy triangles*, *subgovernments* e *subsystems*.

Concluamos, assim, a reconstrução das principais peças do argumento distributivista. As conclusões do modelo são sintetizadas por Morris Fiorina (1989, p. 122) na seguinte passagem:

“Committee members enjoy the opportunity to exercise great influence in a particular area — given the pattern of committee assignments, often an area of considerable concern to their districts. The agency receives support from the committee. The clientele gains benefits from the program, and the circle closes when the clientele provides support for friendly committee members. Heterogeneity of interests across districts and states underpins the system. One congressman cares about federal water projects but not federal workers, while another congressman has the opposite concern. Both are politically better off if they implicitly trade for the right to exert disproportionate influence in the area of greater concern.”

Vejamos, no entanto, até que ponto estas conclusões são autorizadas. A Figura 3, tomada de Krehbiel (1988), nos auxiliará na tarefa de precisar o poder institucional das comissões.

Figura 3
Preferências e o Poder Institucional
das Comissões



Nesta figura temos representadas as preferências dos membros de uma legislatura com relação a uma determinada questão. A letra *p* representa as preferências dos congressistas não-membros da comissão, membros apenas do plenário, de onde o *p*. A letra *c* representa as preferências dos membros da comissão. *So* representa o *status quo*, isto é, o posicionamento da lei atualmente em vigor. Os significados de *Mc* e *Mp* serão explicados abaixo.

A análise da figura baseia-se em algumas simplificações quanto às preferências individuais. Em primeiro lugar, indivíduos votam tendo por referência única e exclusivamente suas preferências na área em questão, isto é, independentemente de suas preferências em outras áreas; votos em questões relativas à educação pública não envolvem considerações e possíveis barganhas sobre política energética.¹³ Uma simplificação adicional diz respeito à consistência interna das preferências individuais: à medida que nos afastamos do ponto preferido pelo indivíduo, a preferência deste por aquela opção cai monotonicamente de forma simétrica em ambas as direções.¹⁴

Uma vez feitas estas simplificações quanto às preferências individuais, pode-se aplicar o Teorema do Eleitor Mediano para saber qual o resultado das decisões coletivas.¹⁵ Segundo este teorema, a decisão social corresponderá ao ponto preferido pelo eleitor mediano. É fácil entender por quê. O eleitor mediano, por definição, divide a população em duas metades iguais, uma à sua direita e outra à sua esquerda. Assim, qualquer proposta que atenda às preferências de alguém à sua direita será derrotada pela maioria formada pelo eleitor mediano e aqueles que estão à sua esquerda. O inverso

ocorre com uma proposta partindo da sua esquerda. Se o *status quo* estiver à direita do eleitor mediano, sua preferência em coalizão com aqueles à sua esquerda será preferida pela maioria e não se formará uma maioria capaz de derrotá-la.

Pois muito bem: na Figura 3 *Mc* e *Pc* representam justamente os pontos preferidos pelo eleitor mediano da comissão e do plenário, respectivamente.

Note-se que, em relação a este último, os votos dos membros da comissão devem ser levados em conta. Sabemos, assim, que se a decisão dependesse da vontade unilateral da comissão, o ponto *Mc* seria o escolhido. De outra forma, não havendo qualquer poder institucional das comissões, *Mp* será o ponto escolhido. Consideremos, inicialmente, as situações em que o plenário aprecia a lei sem poder emendá-la (resolução fechada). As situações possíveis podem ser definidas a partir da localização de três pontos: a posição do eleitor mediano da comissão (*Cm*), a do eleitor mediano do plenário (*Pm*) e a do *status quo* (*So*). As possibilidades são as seguintes:

a) *So* entre *Pm* e *Cm*. O plenário sempre preferirá *So* à posição preferida pela comissão. Logo, a comissão não tem como melhorar a sua situação enviando a lei à apreciação do plenário. Qualquer lei relatada pela comissão será derrotada pelo *status quo*, posto que este está mais próximo da vontade de *Pm* que *Cm*. A comissão não tem possibilidades de explorar estrategicamente¹⁶ o seu monopólio de relatar as leis. O mais próximo de sua preferência que pode obter é o ponto *So*. Onde a comissão preferir “fechar as portas”, não relatando a lei.

b) Se, no entanto, é a comissão que se encontra na posição intermediária, então esta pode votar sinceramente e sua posição derrota *So*, pois o plenário prefere *Cm* a *So*. Nesta situação, a comissão vê a sua vontade prevalecer sobre a do plenário, feita a ressalva de que o plenário está em melhor situação após a aprovação da nova lei do que antes. Apenas o plenário preferiria um movimento de afastamento mais radical de *So*.

c) A situação é mais complicada quando *Pm* ocupa a posição central. As distâncias $|Cm - Pm|$ e $|Pm - So|$ determinarão o resultado em plenário. Se o primeiro termo é menor que o segundo, a comissão não tem qualquer problema: ela relatará *Cm* e esta posição derrota *So*. Neste caso, a comissão vota sinceramente. Se o inverso ocorrer, *So* mais próximo de *Pm* que *Cm* de *Pm*, a comissão poderá relatar a lei colocando-a estrategicamente, isto é, a comissão é capaz de manipular a distância entre a lei que relata, digamos *Ce*, e *Pm*, onde *Ce* é a preferência estratégica da comissão. Pela disposição das preferências a comissão prefere *Pm* a *So*, mas prefere trazer o resultado final tão próximo quanto possível de *Cm* e será desta forma que escolherá *Ce*, isto é, uma versão da lei que seja mais atrativa ao plenário do que *So* ao mesmo tempo que a desloca para tão perto quanto possível da sua verdadeira preferência, *Cm*. Formalmente, se

$$Pm - So = X,$$

então *Ce* estará colocado a $X - \epsilon$ à direita de *So*, onde ϵ é tão pequeno quanto possível.

Quando a lei é apreciada em plenário sob resolução aberta, isto é, quando o plenário não tem a sua capacidade de emendar limitada, tudo o que a comissão pode fazer é obstruir a tramitação de leis, ou seja, fechar as portas. Pois, se a comissão relatar leis em desacordo com a vontade dominante em plenário, este pode, via emendas, torná-las compatíveis com suas preferências. Quando o eleitor mediano da comissão prefere o *status quo* à posição do eleitor mediano em plenário, a comissão estará melhor obstruindo a tramitação do projeto. Mantido o modelo espacial, esta condição pode ser escrita da seguinte forma:

$$|Cm - So| < |Cm - Pm|$$

Está visto, então, que as comissões têm um poder institucional, mas um poder não tão amplo como aquele vislumbrado por

Fiorina na passagem citada. Ainda seguindo as formulações de Krehbiel, qualifiquemos de forma mais precisa este poder. Krehbiel distingue o *poder positivo e negativo* das comissões. O poder será *positivo* quando permitir à comissão alterar a política de acordo com suas preferências e em direção contrária à preferência do plenário. Será *negativo* quando a comissão pode frustrar a vontade da maioria mantendo o *status quo* ou mitigando a alteração desejada pela maioria. O que a análise acima revela é que em nenhum caso o poder da comissão pode ser chamado de *positivo*. Mesmo na condição (c) acima, quando a comissão altera o *status quo* ao enviar um projeto estrategicamente concebido, a mudança se faz no sentido preferido pela maioria.

A análise de Krehbiel desferiu forte golpe nas pretensões dos distributivistas, uma vez que demonstrou formalmente que a capacidade de as comissões fazerem valer seus interesses distributivistas na área sob sua alçada, se real, não tem bases institucionais. O poder institucional das comissões é basicamente negativo, um poder de veto, de engavetamento das propostas contrárias às suas preferências. Dito de outra maneira, a existência de bases institucionais do poder das comissões fica no aguardo de demonstração mais completa. Por certo, os distributivistas não abandonaram a liça, apresentando novos modelos que procuram demonstrar a existência de um poder positivo das comissões. Entre estes, dois se destacam e merecem comentários: os modelos propostos por Shepsle e Weingast (1987a) e por Baron e Ferejohn (1989a e 1989b).

Sem dúvida, o modelo apresentado por Shepsle e Weingast é o mais festejado e aceito destes. O artigo tem o sugestivo nome de "The Institutional Foundations of Committee Power". A introdução e motivação do artigo seguem as conclusões de Krehbiel já apresentadas: o poder de "fechar as portas" ou de propor toda e qualquer legislação a ser apreciada pelo plenário não é suficiente para caracterizar o poder positivo das comissões. Os autores consideram, e rejeitam, uma ex-

plicação alternativa: a de que o poder das comissões basear-se-ia na deferência recíproca dos membros das comissões quando atuando em plenário, um acordo cooperativo auto-sustentado, em que membros da comissão A aprovam os projetos da comissão B aguardando que os membros de B façam o mesmo posteriormente, quando um projeto da comissão A vir a ser apreciado. Os autores notam que, ainda que seja possível argumentar a favor de estratégias de cooperação deste tipo, como, por exemplo, aquelas detectadas por Axelrod, estas seriam necessariamente instáveis, pela ausência de mecanismos efetivos de punição para as ações não-cooperativas. Ademais, se for esta a fonte do poder das comissões, não se poderá chamá-la propriamente de institucional. Os autores argumentam que apenas a existência de um poder institucionalmente definido pode garantir a estabilidade do poder empiricamente observável das comissões. E é este poder institucional cuja existência eles procurarão demonstrar formalmente.

O modelo que propõem considera, de forma estilizada é claro, a tramitação de uma matéria na Casa dos Representantes norte-americana. Em sua tramitação a matéria passaria por quatro estágios básicos: (a) uma comissão elabora e envia a lei a plenário; (b) o plenário aprecia a lei e, neste modelo, pode fazê-lo sob resolução aberta; (c) após ser considerada e modificada pelo Senado, forma-se a Comissão de Conferência (*Conference Committee*) para adequar as duas versões da lei e, por último, (d) a lei é votada pelo plenário sob resolução fechada.¹⁷ Segundo os autores, a existência da Comissão de Conferência e o fato de a apreciação dos trabalhos desta pelo plenário se dar sob resolução fechada estabelecem o poder institucional das comissões. Vejamos por quê.

Antes de mais nada, porém, cabe explicar a própria existência da Comissão de Conferência. Sendo o Poder Legislativo norte-americano bicameral, existe a possibilidade de que sejam aprovadas duas versões diferentes da mesma lei; uma lei iniciada e aprovada na Casa dos Representantes vai à apre-

ciação do Senado que, ao aprová-la, pode modificá-la. Se o fizer, teremos como resultado duas versões diversas para a mesma lei. Para chegar a uma versão única, forma-se a Comissão de Conferência, onde membros das duas Casas têm assento. O objetivo desta comissão é justamente o de chegar a uma versão única da lei.¹⁸

O aspecto central que garante um resultado favorável às comissões advém do critério utilizado para preenchimento dos postos na Comissão de Conferência. Segundo Shepsle e Weingast (1987a), esta é formada, basicamente, por membros da comissão que apreciou a lei em primeira instância. Onde qualquer alteração da lei em plenário seria irrelevante, pois os membros da comissão teriam como revertê-la no terceiro estágio da tramitação da lei. Em realidade, o plenário sabe de sua irrelevância e, antecipando sua derrota futura, pouco modifica as leis oriundas das comissões. A antecipação da ação provável da Comissão de Conferência reduz a atuação do plenário, e, assim, mesmo que esta não venha a ser formada — se a lei aprovada pelo Senado não modifica a lei aprovada pela Câmara —, a vontade da comissão prevalece. A antecipação da possível ação da Comissão de Conferência é suficiente para garantir o resultado.

O modelo baseia-se na premissa de que a passagem pela Comissão de Conferência é a única forma através da qual as desavenças entre as duas Casas podem ser resolvidas. Em realidade, neste modelo, como em vários outros apresentados pelos distributivistas, as normas e regras pelas quais a Casa opera são tomadas como exógenas. Dito de outra maneira: a Casa nunca escolhe as regras sob as quais vai decidir as matérias. Tampouco se pergunta por que a Casa adotaria este tipo de regra. As regras são dadas e fixas.

As premissas básicas do modelo foram contestadas empiricamente por Krehbiel (1987b). Este notou, primeiro, que as regras da Casa não estabelecem que membros da comissão terão assento privilegiado na Comissão de Conferência. Elas garantem assento aos membros da maioria a aprovar a

lei. Portanto, se o plenário modificar a lei, os responsáveis por esta modificação terão lugar na Comissão de Conferência. O autor observou ainda que existem inúmeras alternativas institucionais à Comissão de Conferência e que estas alternativas são usadas com alguma frequência.¹⁹

O modelo proposto por Shepsle e Weingast abandona a demonstração mais tradicional entre os distributivistas, que tende a identificar o poder institucional das comissões com o seu controle sobre os estágios iniciais da tramitação. Neste modelo, o poder das comissões reside no controle que elas detêm sobre o estágio final da tramitação das matérias. Baron e Ferejohn retornam ao modelo mais tradicional. No modelo que propõem, as comissões têm poderes derivados de seu controle sobre a proposição de matérias. O tratamento que dispensam, no entanto, é absolutamente original, abrindo novas e promissoras perspectivas para a análise da atividade legislativa mediante o uso da teoria dos jogos. Por esta razão, faço uma exposição um pouco mais detalhada do modelo que propõem.

Como em todos os modelos distributivistas, o problema básico posto é o de dividir uma certa unidade de benefícios entre os n membros da legislatura. No entanto, Baron e Ferejohn formalizam o conflito distributivista no interior dos chamados modelos de barganha bilateral, onde os atores apresentam uma certa “impaciência”, isto é, preferem uma certa quantia hoje à mesma quantia amanhã. Nos modelos econômicos, a “impaciência” expressa a usual preferência temporal, posto que o dinheiro ganho hoje pode ser aplicado e valerá mais amanhã. No contexto político, mais especificamente, pensando em congressistas, a “impaciência” pode ser relacionada às necessidades eleitorais: dado que se reeleger é uma função dos benefícios distribuídos a seu distrito, postergar decisões acarreta perdas eleitorais aos congressistas. Suas chances de reeleição serão maiores se o benefício for distribuído antes da eleição.

A simples introdução da “impaciência”

altera radicalmente a estrutura do conflito distributivista.²⁰ É fácil perceber que há uma atração maior por chegar a um acordo rapidamente, pois postergar o acordo impõe custos que ambas as partes pretendem evitar. O modelo é bilateral, isto é, envolve basicamente dois atores, um que tem a prerrogativa de fazer a primeira oferta — o direito de proposição — e um outro que acata, altera ou rejeita a proposta feita. Sob resolução fechada, ao ator a quem cabe agir em segundo lugar só resta aceitar ou rejeitar a proposta feita. Sob resolução aberta, as opções abertas são mais complexas: o segundo ator pode aceitar a proposta, não apresentando emendas e submetendo-a a voto, ou pode oferecer uma emenda, isto é, submeter à apreciação do plenário uma divisão alternativa dos benefícios. A emenda, por seu turno, será objeto da mesma decisão de que foi objeto a proposta inicial. A rejeição, no caso da resolução fechada, e a consideração de uma emenda sob resolução aberta implicam adiar a decisão por uma legislatura, envolvendo, assim, custos para todos.

Quanto à resolução fechada, o detentor do direito de proposição pode distribuir benefícios de forma a obter o apoio do número de membros estritamente necessário para a aprovação de sua proposta.²¹ Se o número de membros da legislatura for ímpar, e considerando o voto do proponente, temos que ele só precisa distribuir benefícios para $(n - 1) / 2$ membros. Os restantes $n / 2$ podem ser deixados sem qualquer ganho. Vê-se, assim, que os benefícios a serem distribuídos não precisam ser muito grandes, posto que o beneficiado deve comparar o que lhe é oferecido com o que poderia ganhar na próxima rodada.

Imagine uma legislatura onde $n=3$ e os membros são altamente “pacientes”, isto é, não descontam o futuro. Cada membro tem igual probabilidade de ser reconhecido como o proponente da divisão da unidade de benefício. Assim, aquele que faz a proposta pode oferecer $1/3$ dos benefícios a um membro m_2 e zero a m_3 . Os restantes $2/3$ podem ficar com o proponente. O $1/3$ dos benefícios con-

feridos a m_2 é suficiente para obter seu voto favorável à proposta, e esta, assim, se vê aprovada pela maioria da legislatura. Se os congressistas são “impacientes” e descontam o futuro a ∂ ao ano, onde $0 < \partial < 1$, temos como solução $\partial / 3$ para m_2 e $1 - (\partial/3)$ para o proponente. Vê-se, assim, que os ganhos do proponente crescem com a “impaciência” dos congressistas, isto é, com as perdas decorrentes da ausência de acordo.

De maneira mais genérica: se a legislatura é composta por n membros, o resultado, quando não houver impaciência, é o seguinte: o proponente obtém o voto favorável de $(n - 1) / 2$ membros oferecendo uma parcela dos benefícios igual a $1 / n$ para cada um deles, retendo para si o restante, nada menos que $1 - (n - 1) / 2n$. Para uma legislatura de 500 membros, o proponente poderá ficar com 50,1% dos benefícios. De fato, se deixamos n tender ao infinito, os ganhos do proponente aproximam-se de 50%.²² Se se desconta o futuro temos o seguinte resultado:

$(n - 1) / 2$ membros recebem, cada um, ∂/n da unidade de benefício e o proponente fica com $1 - \partial(n - 1) / 2n$ do total. Os ganhos do proponente aumentam com a impaciência.

Para concluir, o proponente, sob resolução fechada, fica com a parte do leão. Seus ganhos estarão sempre entre $1/3$ e $1/2$ do total dos benefícios. Os autores demonstram, ainda, que se o poder de fechar as portas é adicionado ao monopólio da proposição estes ganhos serão maiores, tendendo à unidade. A existência do poder de fechar as portas neste modelo implica uma alteração da regra através da qual se decide quem terá o direito de fazer a primeira divisão. Se este direito couber sempre à mesma pessoa, a expectativa de ganhos futuros dos outros membros cai quase a zero e o proponente estará em condições de explorar esta situação. Basta uma parcela ínfima de benefícios para induzir os não autorizados a iniciar a matéria a aprovar a distribuição oferecida. Eles não têm por que esperar maiores ganhos no futuro e aprovam a distribuição proposta.

A situação estratégica e a análise, por decorrência, se complicam sobremaneira se

a proposta é apreciada sob resolução aberta. A complicação advém do fato de aquele que faz a primeira proposição poder decidir as chances de aprovação de sua proposta. Se ele pretender abocanhar a unidade do benefício, ele pode estar certo que sua proposta será emendada. Em realidade, se não distribuir benefícios a pelo menos $(n - 1) / 2$ membros, o proponente pode estar certo de não ter sua proposta aprovada por maioria. De outro lado, se distribuir os benefícios igualmente por todos os membros, ele estará certo de ter sua proposta aprovada. Isto é, aquele que faz a proposta inicial pode escolher um número k de membros a quem distribui benefícios, onde $(n - 1) / 2 < k < n - 1$. A escolha de k determina a probabilidade de aprovação de sua proposta inicial porque os restantes $(n - 1)$ membros da legislatura têm iguais chances de serem selecionados para decidir a sorte de sua proposta.

Embora outros parâmetros sejam importantes, em especial o valor de ∂ e o tamanho da legislatura, o apresentado basta para afirmar que, em geral, resolução aberta garante uma distribuição mais universalista dos benefícios — dificilmente k será igual a $(n - 1) / 2$. Ainda assim, o proponente pode garantir para si maiores ganhos, o que depende da diferença entre k e $n - 1$.²³ No entanto, uma vez que a escolha de k envolve riscos, sob resolução aberta sempre há a possibilidade de que a matéria não venha a ser aprovada. Assim, quanto mais se aproxima de zero, maiores os riscos de apreciação sob resolução aberta.

Os autores concluem que este risco é suficiente para induzir a legislatura a operar sob resolução fechada. Esta conclusão segue do preceito distributivista segundo o qual o maior problema que os congressistas enfrentam é o de assegurar para seus eleitores ganhos distributivos e para si, desta forma, a reeleição. Assim, a impaciência dos congressistas pode ser assumida como alta, posto que da distribuição de benefícios depende sua reeleição. Postergar a decisão por uma legislatura pode ser fatal. O congressista po-

de não estar em plenário quando a distribuição voltar a ser considerada.

Concluimos, assim, a revisão dos principais modelos apresentados pela versão distributivista. O apelo desta versão vem de sua simplicidade: congressistas querem se reeleger e para isto precisam contentar suas clientelas. A organização interna do congresso propicia o atendimento deste interesse: as comissões têm monopólio de proposição em sua jurisdição e são compostas por membros cuja sorte eleitoral mais diretamente depende da provisão de benefícios de cunho clientelista nesta jurisdição. Evitando a instabilidade inerente às maiorias em situações conflituosas, poderes legislativos especiais são transferidos às comissões, de tal sorte que barganhas são consumadas no interior destas e não em plenário.²⁴ A conclusão que segue é óbvia: um governo cujo tamanho excede o nível ótimo. No mercado, um sistema descentralizado de decisão, em que cada indivíduo persegue seu interesse individual, leva ao bem comum. O mesmo não ocorre no mundo político: o interesse individual conspira contra o bem comum. Em uma palavra: na política, a ação individual racional leva a resultados coletivos irracionais.

A Versão Informacional

Muito provavelmente, é um exagero falar em uma versão informacional do Novo Institucionalismo e confrontá-la com a versão distributivista, como se ambas se encontrassem em estágio de desenvolvimento similar. O mais correto talvez fosse falar do trabalho recente de Keith Krehbiel. Não há, por certo, uma massa de trabalhos e de autores comparável à que se verifica no interior da versão distributivista. O que temos são alguns poucos artigos assinados pelo próprio Krehbiel, em co-autoria com Thomas Gilligan, além do seu livro *Information and Legislative Organization* (1991). Ademais, a responsabilidade por colocar a perspectiva informacional em contraste com a distributivista deve-se ao próprio Krehbiel.

No entanto, este destaque ao trabalho de Krehbiel se justifica. Krehbiel notabili-

zou-se como um dos pioneiros do movimento dos Institucionalistas, sendo responsável por algumas das contribuições mais importantes para a análise formal da relação entre comissões e plenário. Embora seu trabalho nunca fosse totalmente afinado com a versão distributivista, sua crítica pode ser tomada por uma dissidência interna no interior do movimento. Dissidência comandada por uma das figuras mais ilustres do movimento.

De outro lado, seu trabalho lança pontes com uma outra perspectiva analítica bastante enraizada, qual seja, a perspectiva organizacional que tem em Nelson Polsby e Joseph Cooper seus maiores expoentes. Isto é, conquanto opere no interior do Novo Institucionalismo, o trabalho de Krehbiel permite recuperar uma tradição de estudos legislativos que fora relegada ao esquecimento com a ascensão do Novo Institucionalismo.

Por certo, a justificativa maior para expor a perspectiva informacional advém da qualidade deste trabalho. A perspectiva informacional se constrói em diálogo direto com a versão distributivista. Cada uma das perspectivas parte de premissas próprias, facilmente identificáveis; no diálogo entre elas o debate teórico ocupa posição de destaque. Ademais, um outro aspecto importante deste debate se dá no campo da verificação empírica. Cada uma das teorias leva a predições particulares quanto a determinados aspectos como a composição das comissões e suas prerrogativas legislativas. Ou seja, a resolução do conflito entre as teorias permite o recurso ao teste empírico.

Do ponto de vista teórico, a perspectiva informacional começa por afirmar sua fidelidade a dois postulados fundamentais da organização legislativa: o do primado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas. Pelo já exposto, percebe-se que estes dois postulados não se coadunam com a explicação distributivista. Vejamos em detalhe o significado destes dois postulados e suas implicações.

O postulado majoritário estabelece que as escolhas feitas pela legislatura devem, em última análise, ser escolhas feitas pela maio-

ria de seus membros. Mais importante, o postulado aplica-se aos dois domínios de escolhas em que o Poder Legislativo opera: tanto ao votar leis como ao escolher as regras e procedimentos a ordenar seus trabalhos.

A validade do postulado para ambos os domínios é estabelecida a partir de um raciocínio simples. A Constituição estabelece que as decisões do Poder Legislativo obedecerão à regra da maioria. Estabelece também que o Legislativo disporá sobre as regras internas de seu funcionamento. As decisões quanto às regras procedurais, portanto, devem obedecer ao princípio da maioria. Assim, ao menos em princípio, todas as decisões internas da Casa, sejam substantivas ou procedurais, têm por base a vontade da maioria.

A implicação deste postulado é melhor compreendida tomando por referência alguns aspectos procedurais e seus efeitos sobre as decisões referentes a políticas públicas substantivas. Tomemos o poder das comissões de manter as portas fechadas como exemplo. Se este poder for efetivo, temos uma decisão procedural que não obedece à regra da maioria. Uma minoria, a comissão, pode impor à maioria a sua escolha de política pública. Se assim for, o postulado majoritário estará desmentido. Krehbiel nota que o poder das minorias de fechar as portas não pode se opor à vontade da maioria: a maioria tem recursos contra a decisão da comissão de fechar a porta, o chamado *procedimento de retirada (discharge procedure)*. Com a assinatura da maioria dos membros da Casa é possível apresentar um requerimento pedindo a retirada da matéria da comissão; se o requerimento for aprovado pela maioria, qualquer um dos signatários pode apresentar novo requerimento solicitando a apreciação imediata da matéria pelo plenário.²⁵

Vista deste ângulo, é possível perceber o quanto a explicação distributivista se baseia na premissa de que alguns procedimentos não-majoritários viciam a escolha de políticas substantivas, de tal sorte que elas acabam por representar a vontade de minorias e não

a da maioria. A composição das comissões é um ponto em tela. Segundo a versão distributivista, as comissões são compostas a partir de um processo de auto-seleção em que os partidos e o plenário abrem mão de suas prerrogativas. Para Krehbiel, a fidelidade ao postulado majoritário decorre do fato de que as listas partidárias devem ser votadas e aprovadas pelo plenário. Em última instância, a maioria é quem decide. O mesmo ocorre com as resoluções propostas pela Comissão de Resoluções: estas só têm validade quando aprovadas pela maioria em plenário. Assim como para o caso da distribuição dos membros pelas comissões, a versão distributivista considera tal aprovação meramente *pro forma*.

A disputa entre as duas versões acaba por se resumir a saber quão importante são estas referências à vontade da maioria e o quanto elas acabam por influenciar as decisões substantivas tomadas pela Casa. Conquanto reconheça que na maioria dos casos a referência à vontade da maioria é remota,²⁶ a premissa a partir da qual Krehbiel (1991, p. 16) estrutura sua análise é clara:

“Majorities determine policy choice and procedural choice, and no choice of the latter can undermine the fundamental principle of majoritarianism in democratic, collective choice institutions.”

No argumento desenvolvido por Krehbiel, o postulado majoritário funciona de uma forma negativa e positiva. Em sua forma negativa ele é usado para problematizar a explicação distributivista. Se o resultado de um processo decisório coletivo é contrário aos interesses da maioria e esta detém poderes que lhe permitem reverter o resultado, por que não o faz? Dito de outra maneira, há algo de incoerente na base da explicação distributivista, uma vez que ela se baseia em uma delegação irrestrita dos poderes da maioria às minorias encasteladas nas comissões. O problema está em que o resultado deste processo é contrário à vontade da maioria. Se é assim, por que a maioria não altera a organização interna da Casa?

Colocado de outro modo: dada a refe-

rência última ao princípio da maioria, tratar as instituições como exogenamente determinadas, como fazem os distributivistas, deixa de ser legítimo. As regras a regular as decisões no interior da legislatura são frutos da decisão majoritária de seus membros e, como tal, devem ser ligadas às suas preferências. Sendo direto: por que o plenário optaria por amarrar as suas mãos apreciando matérias sob resoluções restritivas?

O postulado majoritário, em seu lado positivo, permite a Krehbiel tratar a legislatura como um ator único, dotado de um único interesse. Krehbiel trata a vontade da legislatura como correspondendo à vontade de seu eleitor mediano. Como já vimos, este teorema aplica-se quando o espaço decisório é unidimensional e as preferências têm um único ponto máximo. Neste sentido, Krehbiel escapa do problema da instabilidade inerente às maiorias. Ao mesmo tempo, tal operação torna legítimo falar no interesse da legislatura, no singular, posto que esta opera por maioria e o resultado da decisão por maioria corresponde à vontade do eleitor mediano.²⁷

O segundo postulado, o da incerteza quanto aos resultados das políticas, também serve para diferenciar a perspectiva informacional da distributivista. Para os distributivistas, parlamentares sempre sabem com certeza quais os resultados das políticas que adotam. Não há incertezas. Todos os deputados são igualmente capazes de discriminar com absoluta correção quais os dividendos eleitorais de suas decisões. Para a perspectiva informacional, congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam. O ponto de partida é o de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa, isto é, alguns membros têm maiores conhecimentos que os outros acerca dos efeitos das políticas em determinadas áreas.

Assim, se para a perspectiva distributivista as instituições são vistas enquanto uma forma de garantir que os ganhos da troca possam ser auferidos, para a perspectiva informacional o problema passa a ser o de ga-

rantir que as decisões sejam tomadas com base na utilização da maior quantidade possível de informação. Em tese, todos os congressistas se beneficiam se o nível de informação for maior e, conseqüentemente, a incerteza quanto aos resultados da política adotada for diminuída. Se congressistas têm aversão a riscos (preferem ganhos certos a incertos, ainda que estes possam ser maiores), eles terão interesse em reduzir a incerteza que cerca a adoção de políticas. A redução da incerteza é, assim, um bem coletivo.

Reconhecer o fato de que a redução da incerteza é um bem coletivo não é o mesmo que afirmar que não há problema quanto à escolha institucional. A assimetria de informações implica a existência de espaço para o uso estratégico desta informação. Indivíduos racionais, com suas preferências particulares, podem optar por não fazer públicas as informações de que dispõem. Decisões quanto ao desenho institucional influenciam esta disposição. Isto é, instituições serão tanto mais eficientes quanto mais induzirem os portadores de informações a torná-las públicas. Para tanto, deve ser de seu interesse particular fazê-lo. Ademais, deve ser do interesse particular do congressista acumular conhecimentos em uma determinada área, isto é, tornar-se um especialista.

Neste sentido, é possível identificar uma diferença normativa substancial entre a perspectiva informacional e a distributivista. Para esta última, o ponto de referência para a avaliação dos trabalhos legislativos é um nível ideal (eficiente) de intervenção do governo na economia. A organização ótima do Congresso seria aquela que coibisse o desejo dos congressistas de oferecer mais e mais políticas clientelistas para seus eleitores. Do ponto de vista dos parlamentares e seus interesses eleitorais, a organização não poderia ser mais adequada. Ou seja, o interesse público e o dos congressistas não coincidem. Já para a perspectiva informacional, o ponto de referência é a redução da incerteza ou, o que é o mesmo dito de outra forma, garantir que decisões sejam tomadas com base no maior volume de informação disponível, as-

segurando, assim, que os ganhos advindos da maior especialização de seus membros sejam realizados. Em uma palavra: uma organização será dita eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização.

A despeito de serem apresentadas formalmente e do recurso à teoria dos jogos, as idéias subjacentes à perspectiva informacional apresentada por Krehbiel estão longe de ser originais.²⁸ Em boa medida, Krehbiel recupera muito das antigas preocupações com o bom funcionamento do Poder Legislativo, abandonadas pela análise cínica e realista dos distributivistas. Se substituirmos informação e as tecnicidades próprias à teoria dos jogos por deliberação, veremos que o que Krehbiel está a falar não é assim tão novo. Tomar decisões a partir da deliberação pública de seus membros é uma das características que define o Poder Legislativo. Para a perspectiva distributivista, não há deliberação no sentido preciso do termo. Congressistas sabem o que querem e as relações que mantêm uns com os outros limitam-se ao estritamente necessário para a obtenção de objetivos exogenamente determinados. Para a perspectiva informacional, congressistas têm incertezas e alteram suas crenças a partir da troca de informações. Quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão. A decisão é endogenamente determinada a partir da interação entre os membros da legislatura. Quanto maior esta interação, melhor a política pública a ser adotada.

Assim como para a perspectiva distributivista, para a perspectiva informacional o sistema de comissões é o eixo estruturador da atividade legislativa. As comissões são vistas, em maior acordo com as análises históricas de sua evolução, como recursos da Casa para, via divisão do trabalho, obter maior especialização de seus membros. No entanto, a especialização só será benéfica para o conjunto se os membros da comissão forem induzidos a partilhar seus conhecimentos com o plenário e não forem capazes de garantir para si ganhos de cunho distributivista. Dito

de outra maneira: se uma maior especialização de seus membros pode representar um ganho para a Casa, pode também representar um risco. Especialistas tentarão reservar para si todos os ganhos resultantes desta especialização. Os interesses dos especialistas, em geral, estarão em desacordo com os da maioria.

Desta forma, o que a versão distributivista vê como a razão de ser do sistema de comissões — assegurar um sistema de trocas que garanta ganhos distributivistas — é visto pela perspectiva informacional como um risco a ser evitado pela organização. Um risco que o grupo tem de enfrentar se pretende obter os ganhos advindos com a maior especialização de seus membros. A boa organização legislativa será aquela que consegue minimizar as perdas e maximizar os ganhos da especialização. Nas palavras de Krehbiel (1991, p. 6):

“The challenge of legislative organization within the informational framework is thus distinctly different from capturing gains from trade for the distributive benefit of high-demand minorities. Rather, is to capture gains from specialization while minimizing the degree to which enacted policies deviate from majority preferred outcomes. As in the distributive perspective, the solution is institutional. However the focus in informational approaches is on choosing rules and procedures that provide incentives for individuals to develop policy expertise and to share policy relevant information with fellow legislators, including legislators with competing distributive interests. Thus, legislative organization in the informational perspective consists of a set of rules and procedures that allocate resources and assign parliamentary rights to legislators who can be expected to use resources efficiently and to exercise rights consistent with both individual and collective goals.”

Se estes são os objetivos de uma organização legislativa racionalmente concebida (*rationally designed legislative organization*), vejamos o que daí decorre em termos da composição das comissões. Krehbiel apresenta três princípios a serem seguidos:

a) Quanto mais extremas forem as pre-

ferências da comissão de especialistas *vis-à-vis* as preferências dos não-especialistas, menos informativa será a comissão. Quando especialistas e não-especialistas têm objetivos similares, os especialistas terão maiores incentivos para revelar as informações que detêm privadamente. Deste princípio segue que, em geral, as comissões não serão compostas por membros com as mais altas demandas na área ou por aqueles com preferências extremas.

b) Comissões compostas por especialistas posicionados em pólos opostos do espectro político serão mais informativas do que aquelas compostas por especialistas de uma posição apenas. Quanto maior o número de fontes independentes a que se pode recorrer, tanto maior será a informação recebida, sobretudo quando os “informantes” são adversários. Decorre deste princípio que as comissões serão heterogêneas quanto às suas preferências.

c) Se o custo de especialização é menor para aqueles que possuem preferências extremas, a legislatura poderá recorrer a eles para compor as comissões. A legislatura faz, assim, uso da especialização anterior de seus membros. A presunção é de que, por exemplo, representantes de distritos rurais terão custos menores para se especializar nesta área do que os vindos de distritos urbanos. Está claro o *trade-off* envolvido nesta escolha: há uma correlação positiva entre preferências extremadas (não representativas do todo) e a especialização técnica; confiar o trabalho a especialistas pode impor perdas ao grupo.

Os pontos (a) e (b) são facilmente interpretáveis. O que eles nos dizem é que a composição ótima da comissão é aquela em que esta é um microcosmo do plenário. Quanto mais representativa do plenário ela for, tanto mais informação ela tornará pública na elaboração do projeto.²⁹ Ademais, se a comissão for capaz de chegar a um consenso, este será representativo do consenso possível em plenário. A diferença entre plenário e comissão reduz-se ao número de membros e à maior especialização do órgão que, justa-

mente, tem o menor número de membros. Em termos formais, se a comissão é um microcosmo do plenário, as posições do eleitor mediano em um e outro serão bastante próximas.

Postos nestes termos, os princípios (a) e (b), em que pese a sofisticação formal com que são apresentados, têm muito de óbvio. A importância de afirmá-los, no entanto, advém de sua contraposição direta às afirmações da versão distributivista. Para esta última, as comissões são, essencialmente, não representativas das preferências que prevalecem no plenário. Mais do que isto, seus membros tendem a se situar no extremo da distribuição: aqueles que querem mais políticas públicas na área. Ao afirmar que as comissões devem ser representativas das preferências a prevalecer em plenário, o que beira o óbvio, a perspectiva informacional chama a atenção para o que há de ilógico na estrutura do argumento distributivista: por que a maioria (o plenário) delegaria a minorias não representativas o poder de decisão? Está claro, no entanto, que a obviedade destes princípios decorre da premissa de que parte a perspectiva informacional: de que existe um interesse comum a congregar todos os parlamentares, qual seja, o de reduzir a incerteza, e de que a organização interna do Poder Legislativo visa este fim.

O ponto (c) aponta para um princípio organizacional mais diretamente relacionado ao objetivo informacional assumido por Krehbiel. Comissões devem ser compostas por especialistas. Para a legislatura, é racional aproveitar a capacitação anterior de seus membros. Vale observar que Krehbiel, ao contrário do que faz Shepsle, não considera o *background* profissional como um indicador das preferências do congressista. A especialização prévia, na visão de Krehbiel, não determina que a preferência do congressista deva necessariamente ser por maior intervenção estatal. Mesmo que assim seja, não há a presunção de que especialistas tenham as mesmas preferências: especialistas podem vir dos dois pólos do espectro político.

A ênfase de Krehbiel na necessidade de

especialização técnica dos componentes das comissões lhe permite explicar uma das características marcantes do sistema de comissões da Casa dos Representantes norte-americana, qual seja, o sistema de antiguidade (*seniority*), por intermédio do qual os presidentes (*chairman*) das comissões e subcomissões são os membros do partido majoritário mais antigos nestas. O resultado desta norma é que os congressistas não têm interesse em mudar de comissão ou subcomissão, já que a antiguidade nestas é fundamental para sua carreira. A teoria distributivista explica por que membros procuram certas comissões e, eventualmente, por que não gostariam de trocar de comissões (ou subcomissões). Não explica por que a antiguidade seria o critério que decide quem deve ocupar sua presidência. A perspectiva informacional explica melhor esta norma: a norma da antiguidade é um incentivo à especialização. Ao desestimular a troca de comissões e incentivar o trabalho contínuo em uma mesma comissão, a legislatura beneficia-se da maior especialização de seus membros. Para que o ponto fique claro, basta imaginar o contrário: uma legislatura em que os membros tivessem incentivos para trocar de comissões a todo tempo.

Uma legislatura organizada racionalmente, interessada em capturar ganhos de especialização técnica que levem à redução da incerteza, não estará preocupada apenas com a composição de suas comissões. Uma legislatura deste tipo deverá estar preocupada também com os incentivos que oferece aos membros das comissões. O sistema de antiguidade não é a única forma de fazê-lo. Neste ponto, da mesma forma que os distributivistas, as atenções de Krehbiel voltam-se para as prerrogativas e vantagens oferecidas às comissões em sua relação com o plenário. Para a perspectiva informacional, as diferentes resoluções da Comissão de Resoluções são centrais para que a legislatura induza os membros à maior especialização.

De acordo com a perspectiva informacional, resoluções restritivas (fechadas e/ou modificadas), isto é, aquelas que limitam a

atuação do próprio plenário, incentivam a especialização das comissões, assim como as tornam mais informativas. É fácil perceber por quê. Se os projetos oriundos das comissões recebem este tratamento especial, tanto maior será o incentivo para que seus membros se dediquem a seu trabalho. Eles terão garantias de que seu trabalho não será tornado letra morta quando apreciado em plenário. Desta forma, há incentivos à especialização. Há incentivos, também, para ser mais informativo. A recompensa é a garantia das auto-restrições que o plenário se impõe. O plenário limita sua própria atuação de modo a diminuir sua incerteza quanto aos resultados da adoção de determinadas políticas. O plenário sofre perdas, posto que os membros da comissão procurarão garantir ganhos distributivistas para si.

O plenário só estará agindo racionalmente ao conferir privilégios às comissões quando estas forem representativas. Caso contrário, estará beneficiando membros que têm preferências não sintonizadas com as dominantes em seu seio. Assim, de acordo com Krehbiel, espera-se uma associação positiva entre o uso de resoluções restritivas, de um lado, e a especialização e representatividade das comissões, de outro.

No entanto, o plenário não tem por que oferecer garantias à comissão de que seu projeto será examinado sob algum tipo de resolução restritiva. Em tendo esta garantia, os membros perderão o incentivo de ser realmente informativos e tenderão a garantir para si o máximo de ganhos distributivistas. O plenário se resguarda o direito de agir após conhecer a proposta enviada pela comissão, o que lhe garante uma vantagem estratégica *vis-à-vis* a comissão: esta precisa informar o plenário ao máximo para estar certa de obter uma resolução restritiva.

Desta forma, a perspectiva informacional reinterpreta as vantagens legislativas usualmente conferidas às comissões. Como no caso da composição das comissões, a perspectiva informacional distingue-se da distributivista ao apresentar uma diferente justificativa para a existência da instituição.

Ademais, as predições do modelo também são diversas e passíveis de tratamento empírico.

Uma parte considerável do trabalho de Krehbiel é voltada para o teste das predições alternativas dos dois modelos. Quanto à composição das comissões, onde a versão distributivista prevê comissões compostas por membros cujas preferências são não representativas do corpo, porém homogêneas, a versão informacional prevê preferências mais afinadas com o eleitor mediano da legislatura e, ademais, heterogêneas. Não é o caso de entrar em detalhes desta análise. Um ponto apenas merece destaque: a análise de Krehbiel difere da de Shepsle e dos demais estudos empíricos sobre o tema cuja base de dados é a demanda dos congressistas por posições nas comissões. A suposição é de que se pode inferir o comportamento futuro do congressista a partir de sua demanda. Como o congressista é orientado pelo desejo de se reeleger e para se reeleger ele quer oferecer benefícios a seus eleitores, a inferência parece legítima. No entanto, nenhum estudo distributivista demonstra, ou mesmo testa empiricamente esta inferência.

A análise de Krehbiel toma o comportamento do congressista como objeto de análise, comparando os membros e não-membros da comissão. Sua base de dados é construída a partir das avaliações da atividade dos congressistas feitas pelos diferentes grupos de pressão. De posse das notas dadas por estes grupos a todos os parlamentares, Krehbiel compara médias e variâncias para membros e não-membros das comissões. A conclusão a que chega é de que, para a maior parte dos casos,³⁰ a teoria informacional explica melhor que a distributivista a composição das comissões.

Ademais, Krehbiel reinterpreta um dos achados mais fortes de Shepsle: o de que o passado profissional do congressista é um dos fatores explicativos mais importantes na determinação da comissão a que este virá a se filiar. Para Shepsle, o *background* profissional é tomado como indicação dos interesses a serem defendidos pelo parlamentar e

indício de sua não representatividade. Para a perspectiva informacional, o mesmo achado tem explicação alternativa: a legislatura usa a especialização prévia dos congressistas e diminui, assim, os custos de especialização em que precisa incorrer. Neste caso, os achados das duas versões são os mesmos; as interpretações é que são diferentes.

As duas versões também diferem quanto às predições que fazem sobre o uso de soluções restritivas. A versão distributivista, neste ponto, tende a ser menos precisa. O argumento tende a ser genérico: para permitir e garantir ganhos advindos das trocas de apoio, as comissões receberão tratamento especial para seus projetos. Em especial, os projetos das comissões estarão garantidos contra a possibilidade do plenário desmontar, via emendas, o pacote distributivista por elas acertado.³¹ As hipóteses postas pela perspectiva informacional são mais complexas e envolvem o emprego de diferentes soluções, de acordo com as circunstâncias, como a especialização de uma comissão, a sintonia entre as suas preferências e as do plenário, e a heterogeneidade de preferências no interior da comissão. Como vimos, Krehbiel prevê uma associação positiva entre cada um destes elementos e o recurso a soluções restritivas. Mediante sofisticada e complexa análise empírica ele encontra fortes indícios em apoio às suas hipóteses e, por decorrência, aponta para a fragilidade das previsões feitas pelos distributivistas.

Concluo esta seção sublinhando a importância do trabalho realizado por Krehbiel. Seu livro é exemplar. Teorias divergentes são apresentadas e confrontadas. Diferentes predições são submetidas à prova dos fatos. E neste ponto reside uma de suas principais virtudes. Ao apresentar evidências empíricas, mais do que ao discutir a teoria, seu trabalho levanta sérias dúvidas sobre a plausibilidade do modelo distributivista. O apelo da teoria distributivista, a simplicidade e plausibilidade de suas premissas — congressistas que pensam só em se reeleger e que, portanto, só se ocupam de políticas clientelistas — não resistem ao teste empírico. O

mundo da política parece ser governado por racionalidades menos estreitas e simplistas.

A Versão Partidária

Ainda que bastante diversas, as versões distributivista e informacional guardam um ponto essencial em comum: o reconhecimento da centralidade das comissões enquanto os eixos estruturadores da atividade legislativa. Tal reconhecimento tem como requisito básico a concomitante afirmação da fraqueza dos partidos políticos. Em geral, partidos e comissões tendem a ser pensados como apontando para modelos opostos de organização legislativa.

A versão partidária rejeita esta dicotomia. De acordo com seus proponentes, o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos. Ao invés de ver as comissões como uma forma de organização legislativa que independe dos partidos, estes autores propõem que elas sejam entendidas como uma forma de governo partidário. Nas palavras de Cox e McCubbins (1993, p. 2):

"This book reevaluates the role of parties and committees, and the interactions between them in the post-World War II House of Representatives. Our view is that parties in the House — especially the majority party — are a species of 'legislative cartel'. These cartels usurp the power, theoretically resident in the House, to make rules governing the structure and process of legislation. Possession of this rule-making power leads to two main consequences. First, the legislative process in general — and the committee system in particular — is stacked in favor of majority party interests. Second, because members of the majority party have all the advantages, the key players in most legislative deals are members of the majority party, and the majority party central agreements are facilitated by cartel rules and policed by cartel's leadership."

Neste sentido, a versão partidária pode ser tomada como a versão mais heterodoxa das três aqui analisadas. A opinião de que os partidos norte-americanos são fracos é bastante disseminada e, sem exagero, beira o

consensual. Esta fraqueza manifestar-se-ia tanto na arena eleitoral quanto na legislativa.³² No entanto, é preciso relativizar a empreitada dos autores. A hipótese não é a de que os partidos norte-americanos sejam comparáveis aos europeus. Note-se que, na passagem acima, a afirmação é de que os partidos agem por intermédio das comissões.

Uma parcela considerável dos trabalhos dos autores é voltada para a crítica do que eles chamam de modelo explicativo centrado na autonomia das comissões. Este modelo, como vimos, sustenta-se em dois pontos essenciais. Em primeiro lugar, o de que as comissões são compostas por meio de um processo de auto-seleção, conforme sustenta, por exemplo, Shepsle. O segundo ponto é a norma da antiguidade, segundo a qual a presidência das comissões é ocupada pelo membro mais antigo do partido majoritário na comissão.

Como já discutimos o primeiro ponto anteriormente, concentrarei a exposição no segundo ponto.³³ A consequência da existência da norma da antiguidade para uma explicação que procure privilegiar os partidos é clara. Sob o império desta regra, os partidos perdem o controle sobre um dos postos-chave para a organização da atividade legislativa. Aquele que ascende à posição de presidente da comissão nada deve ao partido e permanecerá no cargo independentemente de sua afinidade com a linha partidária.

A empreitada com a qual Cox e McCubbins se defrontam neste ponto é das mais espinhosas. A relação entre a norma da antiguidade e a limitação que ela representa à atuação do partido não poderia ser mais direta e clara. Ademais, trata-se de um ponto extremamente bem documentado: as violações desta norma no pós-guerra contam-se nos dedos de uma mão; no mais das vezes, a presidência da comissão sempre coube ao seu mais antigo membro do partido dominante.

Ao concentrarem-se no ponto final do processo, as análises que apontam para a não violação da norma da antiguidade podem perder a atuação anterior do partido. O

partido pode selecionar ao longo do tempo, não reconduzindo à comissão os congressistas menos afinados com a linha partidária. O mais antigo na comissão seria, assim, um membro necessariamente fiel ao partido, selecionado ao longo do tempo. Embora a recondução à comissão também seja uma regra estabelecida e aceita, ela não é tão forte como a da antiguidade. Os autores, no entanto, não são capazes de encontrar uma ação quantitativamente significativa dos partidos. Violações no direito de recondução nos estágios iniciais do processo são mais frequentes que ao final. Mas não se pode dizer que deixam de ser exceções.

No entanto, a aplicação da punição a membros desviantes é suficiente para demonstrar a possibilidade de o partido vir a punir seus membros. Desta forma, a questão passa a ser outra: se têm este poder, por que os partidos o usam tão raramente? A explicação usual é de que os partidos, em especial os órgãos partidários que poderiam punir os membros desviantes — a Comissão de Comissões e o *caucus* — são controlados por seus membros mais velhos, justamente aqueles com interesse em manter a norma da antiguidade. Nesta versão, o partido dividir-se-ia em duas facções: os jovens e os velhos. Os autores propõem uma explicação alternativa, baseada na cisão entre as facções regionais do Partido Democrata:³⁴ a divisão entre o Sul e Nordeste. Como esta divisão rachava literalmente as instâncias decisórias do partido, não havia possibilidade de este sequer considerar questões relativas à disciplina partidária. Se a hipótese for correta, a ocorrência de violações da regra da antiguidade deve estar correlacionada à solução dos conflitos internos do partido. Os autores revisitam as evidências para testar esta hipótese e encontram evidências em apoio a ela.

É impossível recuperar este debate empírico nos limites deste artigo. Importa frisar a linha de argumentação oferecida pelos autores. As evidências em favor da desimportância dos partidos políticos são reinterpretadas tendo por referência a divisão interna do partido majoritário. Os partidos foram me-

nos importantes no período em que o Partido Democrata esteve cindido em suas duas facções regionais.

Os autores apresentam o mesmo tipo de argumento ao analisarem as votações nominais. A conclusão da volumosa literatura sobre o tema é bastante conhecida: a existência de um declínio secular da importância dos partidos na determinação dos votos dos congressistas. Os autores revisitam evidências empíricas, distinguindo dois tipos de votos partidários: as votações que envolvem temas no interior da agenda partidária e aquelas referidas a temas fora desta agenda. A inclusão de uma votação na agenda partidária depende da atuação das lideranças partidárias. Uma votação deve ser tomada como relevante para medir a unidade partidária quando suas lideranças de alguma forma se envolvem e atuam no sentido de influenciar o resultado. Ademais, para que seja de fato parte da agenda partidária, é necessário que o outro partido se posicione de maneira oposta. Em termos de operacionalização da variável analisada, os autores tomam como indicadores do envolvimento do partido os votos de seus líderes (*leaders and whips*). Desde que estes votem na mesma direção, o voto será considerado parte da agenda partidária.

Utilizando-se desta distinção, a conclusão dos autores é previsível. No interior da agenda partidária não ocorre declínio da coesão partidária. A coesão partidária é menor e declinante com o tempo fora da agenda partidária. A participação relativa das votações no interior da agenda partidária no total das votações, no entanto, é declinante até meados dos anos 70. Ou seja, à medida que o cisma entre as duas facções regionais do Partido Democrata se tornava mais e mais explosivo, menor era a capacidade do partido de incluir temas em sua agenda.

À medida que a cisão partidária se torna menos relevante — as duas facções regionais do Partido Democrata deixam de ser tão distintas com as modificações sócio-econômicas ocorridas no sul dos EUA, ao mesmo tempo que o Partido Republicano con-

segue, finalmente, penetrar e lançar raízes nesta região —, o quadro se altera radicalmente. A agenda partidária se alarga. Se a série histórica é estendida para os anos 80, a análise tradicional — a que não distingue a agenda partidária — revela uma inversão da tendência secular notada anteriormente pela literatura: a coesão partidária cresce significativamente a partir de meados dos anos 70. A conclusão dos autores encontra-se na seguinte passagem:

“These results seem to us precisely those that would be expected were a system of ‘conditional party government’ (Rhode, 1991) in operation throughout the postwar era. The gist of conditional party government is that the party leadership is active only when there is substantial agreement among rank and file on policy goals. If this hypothesis is true, one would expect that decreases in party homogeneity should lead, not to decreases in the level of support given to leaders when they take a stand, but rather to leaders taking fewer stands. This is essentially what we find.” (Cox e McCubbins, 1993, p. 155)

A conclusão a que chegam, portanto, é similar à obtida ao analisarem as violações ao sistema de antiguidade. Um partido cindido, a ponto de seus líderes votarem em direções opostas, por definição não é capaz de agir de maneira concertada. A referência à existência de um governo partidário condicional (*conditional party government*) no pós-guerra tem por objetivo precisar o alcance do argumento. Partidos não podem ser desconsiderados. Em boa parte do período estiveram, digamos assim, dormentes porque divididos. A inferência de que eles tenham poderes nulos é incabida. Não se trata, por certo, de puxar o argumento para o outro extremo, de se afirmar a existência do governo partidário à européia. Por isto o qualificativo condicional — um governo partidário condicional.

Vale notar que o condicionante apresentado pelos autores tem algo de paradoxal: o partido será efetivo quando as preferências forem homogêneas. Há algo de estranho em observar que as lideranças de um partido só serão capazes de agir quando as preferências dos membros do partido forem homogêneas.

Neste caso, no limite, as lideranças e o próprio partido são desnecessários. Partidos se definem justamente pela sua capacidade de disciplinar a ação de seus membros. Parece bastante complicado falar em um governo partidário, mesmo que condicional, quando os líderes do partido majoritário votam em direções opostas nas questões mais candentes, como aquelas envolvendo os direitos civis e a Guerra do Vietnã.

De toda forma, o trabalho empírico de Cox e McCubbins é bastante convincente: uma vez superada a cisão radical entre as facções regionais do Partido Democrata, há uma reversão dos indicadores usualmente utilizados para demonstrar a fraqueza crescente dos partidos. Em lugar de declínio, nota-se a ascensão dos partidos. Em especial, a indicação de presidentes de comissões e das subcomissões passa a ser mais diretamente controlada pelo partido e as votações nominais mostram uma crescente coesão partidária.

Até aqui expus os pontos em que a versão partidária revê as interpretações tradicionais sobre a importância dos partidos políticos no interior do Congresso norte-americano. Esta parte do trabalho pode ser resumida como a reinterpretação das evidências tradicionalmente usadas para provar a fraqueza dos partidos norte-americanos. O ponto a ser apresentado a seguir é, talvez, o mais importante do trabalho dos autores. Estes mostram que a principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de decisão.

O poder das comissões, no argumento clássico, advém justamente de seu controle sobre a agenda. O poder de fechar as portas é basicamente um poder deste tipo: a comissão decide unilateralmente o que será ou não objeto de decisão. Como vimos, o argumento distributivista depende de tornar irrelevante a tramitação dos projetos após a sua passagem pelas comissões. Ou bem ao plenário é negada a possibilidade de ação, porque este considera o projeto sob resolução fechada, ou então ele antecipa a atuação

revisora da Comissão de Conferência e deixa de atuar. A vontade da comissão acaba por prevalecer e a agenda decisória é totalmente ditada pelas próprias comissões.

Ao discutir a existência da Comissão de Resoluções, já apresentei razões que permitem questionar esta visão: as matérias enviadas pelas comissões a plenário não são incluídas automaticamente na pauta. Em realidade, se esperarem por sua vez, de acordo com a ordem de chegada, o resultado, muito provavelmente, é que nunca serão votadas pelo plenário. Para que sejam votadas, portanto, é necessário que sejam objeto de tratamento diferenciado. Basicamente, o *speaker*, o líder do partido majoritário e a Comissão de Resoluções são as três instâncias com poder para conferir prioridade à apreciação de projetos.³⁵

Ou seja, o *speaker*, o líder da maioria e a Comissão de Resoluções estão em posição análoga à das comissões. Eles detêm o poder, por exemplo, de fechar as portas. Isto é, podem muito simplesmente deixar de incluir na pauta aqueles projetos que considerarem contrários às suas preferências, ou melhor, contrários às preferências do partido que representam.

Em realidade, o poder destes é superior ao das comissões, uma vez que estas precisam, ao decidir o que fazer com uma lei, antecipar a ação dos atores situados no estágio ulterior. De nada adiantará, por exemplo, a uma comissão dominada por uma aliança entre republicanos e democratas conservadores enviar a plenário uma lei à direita das preferências dos que têm poder de incluí-la na pauta. Se a considerarem inferior ao *status quo*, estes não a incluirão na pauta e a matéria será engavetada. Portanto, as comissões precisam antecipar a ação daqueles que decidem a sorte da matéria no estágio seguinte de sua tramitação.

O tempo disponível para apreciação de matérias em plenário desempenha um papel importante para os resultados. Quanto mais o tempo para apreciação das matérias for escasso, maior o poder de agenda do partido no final do processo, posto que mais fino e

exigente pode ser o critério que utiliza para incluir matérias na pauta. Desta forma, a decisão das comissões do que enviar à consideração do plenário torna-se mais dependente da concordância do partido majoritário. Espera-se que as matérias sejam incluídas na pauta de acordo com as preferências do partido majoritário.

Em boa medida, ao levantar a existência deste poder partidário de determinar a agenda nos estágios finais da tramitação da matéria, os autores descobriram um verdadeiro ovo de Colombo. A analogia entre este poder de agenda e o poder das comissões é muito forte para não ter sido notada anteriormente. Muito provavelmente o foi. A novidade está em tratar o *speaker*, o líder da maioria e a Comissão de Resoluções como representantes do partido.

Conclusão

As versões aqui reconstruídas são oferecidas por seus autores em oposição umas às outras. Em especial, tanto a versão informacional como a partidária constroem-se em oposição direta à versão distributivista. A confrontação entre as diferentes versões não se limita ao campo teórico. Uma parte considerável do debate é empírico. Cada uma das versões implica um conjunto de predições postas a teste.

Desta forma, tudo parece indicar que as três versões são mutuamente exclusivas. Quanto a isto não há dúvidas. Será muito difícil conciliar as três versões, ainda que os pontos de contato não deixem de existir. Por exemplo, algumas das predições podem ser igualmente explicadas pelas três perspectivas. Há, por certo, uma diferença de grau, mas as três não são refutadas pela constatação de que algumas comissões são preenchidas por congressistas com preferências extremas na área. A hipótese distributivista é confirmada desta forma; a informacional argumenta que, em alguns casos, esta é a única forma de obter os ganhos de especialização, enquanto a partidária afirma que para garantir a máxima probabilidade de reeleição da maior parte de seus membros é racional

que o partido forme comissões com altas doses de clientelismo.

A deferência para com a comissão também pode ser explicada pelas três teorias. Pode ser ditada pelo reconhecimento da maior especialização desta, pode ser ditada pelo interesse na reciprocidade de tratamento entre comissões desejosas de aprovar políticas clientelistas, como pode ainda demonstrar a capacidade do partido majoritário de impor a sua vontade.

Um argumento histórico pode permitir compatibilizar alguns aspectos das três versões. De fato, como notam enfaticamente os proponentes da versão partidária, a Casa dos Representantes mudou muito a partir de meados dos anos 70. Não por acaso, por esta época, a Casa passou por importantes reformas institucionais, entre elas a criação de subcomissões com poderes análogos aos das comissões. Assim é que a história da Casa dos Representantes no pós-guerra tende a ser dividida em período pré e pós-reforma.

Shepsle nota que os modelos distributivos descrevem basicamente o Congresso que toma corpo no pós-Segunda Guerra e que desaparece com as reformas dos anos 70. O processo de mudança ganhara força já nos anos 60. O equilíbrio existente no passado é caracterizado como repousando sob uma "conspiracy between jurisdiction and geography" (Shepsle, 1989, p. 262). O que quebrou tal equilíbrio? Shepsle apresenta três processos independentes como causadores da ruptura. O primeiro é o crescimento do *staff* a serviço do congressista. Através de seu *staff* o congressista passou a ser mais independente, ganhando maiores possibilidades de atuar em várias frentes ao mesmo tempo. A deferência do congressista individual para com a comissão não precisa mais ser a norma a guiar os congressistas. O plenário acaba por ser revalorizado e o número de emendas às propostas das comissões cresce.

O segundo processo identificado por

Shepsle diz respeito a mudanças econômicas e demográficas e seus efeitos sobre os distritos eleitorais. Ao longo dos anos 60, mais e mais estas mudanças sócio-econômicas

"produced congressional districts that were neither purely rural nor so purely urban as they had been. Increasingly, the districts were mixed, often including a major city and a number of towns, as well as perhaps some rural areas. Members interests began to reflect this heterogeneity." (Shepsle, 1989, p. 244)

O terceiro processo é o da transformação da representação democrata sulista: mais e mais o Sul e o Nordeste passaram a se assemelhar. O conservadorismo democrata no Sul foi quebrado com a entrada dos negros na arena política e com as transformações econômicas lá ocorridas. O comportamento dos deputados sulistas, que era bem mais próximo dos republicanos, começou a se assemelhar ao dos democratas do Norte-Nordeste. Como consequência, os republicanos fizeram suas primeiras investidas bem-sucedidas no Sul. O resultado deste processo foi uma crescente homogeneização dos partidos e do grau de conflito entre eles. A conclusão de Shepsle, neste ponto, acompanha a dos defensores da versão partidária: em função destas transformações ocorreu uma concentração de poderes nos órgãos partidários — o *caucus* e o *speaker* — às expensas das comissões e seus presidentes.

Para Shepsle, o novo Congresso que emerge das reformas dos anos 70 não está em equilíbrio: há uma tensão entre o partido e a iniciativa individual dos congressistas, ancorada em seu imenso *staff*.³⁶ Como ele afirma em uma passagem: "Party, it would seem, is on the rise. But so, too are the member enterprise."

(Recebido para publicação
em março de 1994)

Notas

1. Ao longo deste artigo usarei estável como sinônimo para a existência de equilíbrio, um termo com um significado técnico preciso. Dizer que uma decisão corresponde a um equilíbrio significa que nenhum dos participantes do grupo pode melhorar a sua posição unilateralmente, donde a estabilidade.
2. Leia-se *preferido a* onde aparece >.
3. Entre os estudiosos do Congresso, a primeira formulação explícita desta premissa deve-se a Mayhew (1974). Fenno (1973) já havia reduzido os objetivos dos congressistas a três: reeleição, influência e fazer boas políticas. Mayhew afirma que se reeleger “has to be the *proximate* goal that must be achieved over and over if other ends are to be entertained [...] For analytic purposes, therefore, Congressmen will be treated in the pages to come as if they were single-minded reelection seekers” (Mayhew, 1974). Economistas já haviam chegado a tal conclusão bem antes. Por exemplo, o livro de Anthony Downs (1957).
4. Como veremos ao longo deste artigo, boa parte do debate, tanto teórico como empírico, entre as três versões do Novo Institucionalismo consideradas neste texto gira em torno destas duas questões.
5. De fato, esta foi a prática dominante até meados dos anos 70. A partir de então, passou-se a reconhecer a competência concorrente das comissões para determinadas matérias. Tal alteração complica o esquema explicativo dos distributivistas.
6. Há limites a este poder. Ver adiante.
7. Como os veteranos tendem a permanecer nas comissões que ocupavam na legislatura anterior, a explicação da distribuição dos calouros é suficiente para explicar quase todos os casos.
8. Davidson é co-autor com Walter J. Oleszek de um dos mais importantes e utilizados *text-books* sobre o Congresso norte-americano, *Congress and its Members*, onde esta posição é reafirmada. Ver Davidson e Oleszek (1990, pp. 203 e segs.).
9. Críticos desta visão notam que este poder não é absoluto. Ver a crítica de Krehbiel adiante.
10. As leis são separadas em quatro diferentes calendários para fins de apreciação do plenário: Privado, Consenso, Casa e União (*Private, Consent, House e Union*), os dois primeiros tratando das leis não-controversas.
11. Para uma descrição dos diferentes calendários e outros expedientes para descongestionar a pauta, ver Davidson e Oleszek (1990, pp. 315 e segs.). Volto ao tema adiante.
12. Optei por traduzir *Rules Committee* por Comissão de Resoluções porque este comitê propõe o que no Congresso brasileiro se chamaria de resoluções legislativas.
13. Dito de uma maneira mais técnica: o espaço decisório é unidimensional, donde as preferências dos indivíduos podem ser dispostas em uma reta.
14. Tecnicamente, para que esta condição seja verdadeira, é necessário que as preferências possam ser representadas por funções contínuas com um único ponto máximo, decrescendo monotonicamente e simetricamente em ambas as direções.
15. Note-se que, através destas premissas, estamos escapando dos problemas postos por Arrow e McKelvey. Isto é, sob estas premissas a indeterminação da escolha social desaparece.

16. Votar estrategicamente significa não apresentar a sua preferência real (sincera) com o fim de obter resultados mais próximos do preferido. O voto estratégico parte da antecipação do voto dos outros e dos efeitos possíveis de diferentes opções.
17. De acordo com Cox e McCubbins (1993), falta a este modelo um estágio essencial, aquele em que a matéria é incluída na agenda para apreciação em plenário. Isto é, após ser remetida pela comissão, sua inclusão na agenda decisória não é automática, dependendo de decisões do *speaker* e da Comissão de Resoluções, ambos os órgãos controlados pelo partido majoritário. Ver adiante.
18. O Brasil também é bicameral, mas adota outra mecânica para resolver as possíveis desavenças entre as Casas. Aqui, cabe à Casa iniciadora a última palavra. Por exemplo, a legislação iniciada e aprovada na Câmara segue para a apreciação do Senado e, se modificada, retorna à Câmara, que acata ou rejeita a modificação proposta. Sua decisão, salvo veto presidencial, é final. Note-se que o Senado no Brasil, ao contrário dos EUA, também tem a capacidade de iniciar legislação, caso em que terá a última palavra.
19. Descrevê-las nos levaria apenas a considerar as minúcias regimentais do Casa dos Representantes.
20. Em verdade, esta pequena alteração garante que se escape das previsões de Arrow e McKelvey. Lembre-se que nos teoremas apresentados por estes dois autores o processo de votação não acarreta custos.
21. O termo técnico na literatura para maiorias exatas é coalizão vitoriosa mínima (*minimal winning coalition*), termo cunhado por Riker (1963).
22. Assim, a parcela dos benefícios auferidos pelo propositor decresce com n . Por outro lado, a desigualdade entre seus ganhos e os dos outros membros cresce com n . Isto é, quanto maior a legislatura, mais desigual a distribuição dos benefícios.
23. E depende também de ∂ . Quanto mais os membros forem impacientes, $\partial \rightarrow 0$, maiores os ganhos do propositor.
24. Note-se que a origem destas instituições não é discutida pelos distributivistas. O convite a uma explicação de tipo funcionalista é bastante forte: estas instituições existem porque são as que melhor atendem ao interesse dos congressistas em se reeleger.
25. No Brasil, matérias também são inicialmente remetidas às comissões que, em geral, não têm prazo para sua apreciação. A retirada da matéria da comissão pelo plenário pode ser feita mediante aprovação do requerimento de urgência. Enquanto o emprego do requerimento de retirada é extremamente raro na Casa dos Representantes, a urgência é usada com frequência na Câmara dos Deputados. Nos Estados Unidos, para que o requerimento seja considerado, deve contar com a assinatura individual da maioria simples dos membros. No Brasil, se requer o apoio de 2/3 dos membros da Casa, mas a assinatura dos líderes partidários tem peso ponderado de acordo com a bancada que representam.
26. A questão não pode ser resolvida empiricamente. Ao menos, não de maneira fácil. Isto porque trata-se de aquilatar o peso que a existência da referência última à regra da maioria tem sobre o comportamento dos autores. A expectativa de que a maioria pode fazer uso das suas prerrogativas pode constranger a ação dos atores sem que a maioria faça uso destas mesmas prerrogativas. Como no modelo de Shepsle e Weingast, a expectativa de uma ação que, ao final, não se realiza pode ser suficiente para gerar o resultado.
27. Esta identificação entre a preferência do eleitor mediano e a da legislatura permite a Krehbiel, por exemplo, fazer a seguinte afirmação: "Committees are exclusively instruments of the legislature that perform for the legislature. Committee composition is deter-

mined by the legislature; it is not governed by self-selection, as commonly presumed in distributive approaches" (Krehbiel, 1991, p. 80). Para a versão distributivista, falar da legislatura como um ator único e dotado de *uma* vontade não é legítimo. O que existe é uma coleção de indivíduos com interesses díspares. Krehbiel apresenta a clássica resposta contra a crítica de que seu modelo se baseia em uma simplificação excessiva da realidade: todos os modelos empregam premissas simplificadoras. Ver Krehbiel (1991, p.101).

28. Ponto, vale notar, enfatizado pelo próprio Krehbiel.
29. Vale notar que Krehbiel estipula que o processo eleitoral garante a diversidade de preferências e interesses no interior da legislatura. Esta é uma característica exógena ao modelo.
30. As médias dos membros não distam muito das dos não-membros e a variância não é significativamente menor entre os membros.
31. Na versão apresentada por Baron e Ferejohn, o *status* especial é garantido para que os congressistas evitem perdas com o possível atraso na aprovação da distribuição dos benefícios.
32. A afirmação de que partidos não contam é explícita. Em Weingast e Marshall (1988, p. 137) encontramos a seguinte afirmação: "Parties place no constraints on the behavior of individual representatives. Parties were strong around the turn of the century when they possessed reward system and sanction mechanisms to control the behavior of members. Specifically, party organizations determined entry into competition for the local seat, the positions of power within the legislature, and the distribution of legislative benefits (e.g., a representative obtained legislative benefits only if he supported party measures). None of these conditions now holds. In what follows, we therefore treat the individual as the decision making unit." Krehbiel (1992, pp.101-2 e 260-1) também desconsidera os partidos de maneira explícita.
33. A conclusão dos autores quanto ao primeiro ponto é a seguinte: "Our results, based on substantially larger data set than previously available, indicate that loyalty to the party leadership is statistically and substantively important determinant of who gets what assignment." (Cox e McCubbins, 1993, p. 186). O teste segue a metodologia utilizada por Krehbiel: com base em avaliações dos *lobbies*, a posição do eleitor mediano do partido é determinada e a distribuição dos membros pelas comissões é, assim, comparada à partidária.
34. A análise pode concentrar-se exclusivamente no Partido Democrata porque a presidência da comissão cabe ao partido majoritário na Casa dos Representantes e o Partido Democrata controlou a maioria por quase todo o pós-guerra.
35. "All bills reported from committees are listed in chronological order on one of several calendars, lists that enable the House to put measures into convenient categories. [...] There is no guarantee that the House will debate legislation put on the calendars. The speaker and majority leader largely determine if, when, and in what order bills come up [...] Because house rules requires bills to be taken up in the chronological order listed on the calendars, many substantial bills would never reach the floor before the Congress adjourned. The Rules Committee can put major bills first in line." (Davidson e Oleszek, 1990, pp. 314-17).
36. Para alguns distributivistas, nada teria se alterado com as reformas: as subcomissões e um maior *staff* só reforçam o individualismo e a descentralização decisória. Esta é a posição de Fiorina (1989) e do próprio Shepsle em outro artigo (Shepsle e Weingast, 1984).

Bibliografia

- Arnold, R. Douglas
1979 *Congress and the Bureaucracy — A Theory of Influence*. New Haven, Yale University Press.
1990 *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University Press.
- Arrow, Kenneth J.
1963 *Social Choice and Individual Values*. 2ª ed., New Haven, Yale University Press.
- Austen-Smith, David e Riker, William H.
1987 "Asymmetric Information and the Coherence of Legislation". *American Political Science Review*, n. 81, pp. 897-918.
- Baron, David P. e Ferejohn, John A.
1989a "Bargaining in Legislatures". *American Political Science Review*, n. 83, pp. 1181-206.
1989b "The Power to Propose". In Peter C. Ordershook (ed.), *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Brady, David W.
1988 *Critical Elections and Congressional Policy Making*. Stanford, Stanford University Press.
- Brady, David W.; Cooper, Joseph e Hurley, Patricia A.
1987 "The Decline of Party in the U.S. House of Representatives, 1887-1968". In Matthew McCubbins e Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, New York. Cambridge University Press.
- Bryan D. Jones (ed.)
1989 *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Cain, Bruce; Ferejohn, John e Fiorina, Morris
1987 *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, Harvard University Press.
- Collie, Melissa P.
1988 "The Legislature and Distributive Policymaking in Formal Perspective". *Legislative Studies Quarterly*, n. 13, pp. 311-42.
- Cooper, Joseph e Brady, David W.
1981 "Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn". *American Political Science Review*, n. 75, pp. 411-25.
- Cox, Gary W.
1987 *The Efficient Secret. The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. e McCubbins, Matthew D.
1986 "Electoral Politics as a Redistributive Game". *Journal of Politics*, n. 48, pp. 370-89.
1993 *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.
- Davidson, Roger H. e Oleszek, Walter J.
1976 "Adaptation and Consolidation: Structural Innovation in the U.S. House of Representative". *Legislative Studies Quarterly*, vol. I, n. 1.
1990 *Congress and its Members*. 3ª ed., Washington, Congressional Quarterly Press.

- Dodd, Lawrence C. e Oppenheimer, Bruce I.
1993 *Congress Reconsidered*. 5^a ed., Washington, Congressional Quarterly Press.
- Downs, Anthony
1957 *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper & Row.
- Fenno, Richard F.
1971 "The House Appropriations Committee as a Political Systems: The Problem of Integration". In *Comparative Legislative Systems*, New York, The Free Press, pp. 222-44.
1973 *Congressmen in Committees*. Boston, Little Brown.
- Ferejohn, John A.
1986 "Logrolling in an Institutional Context: A Case Study of Food Stamp Legislation". In Gerald C. Wright, Leroy N. Rieselbach e Lawrence C. Dodd (eds.), *Congress and Policy Change*, New York, Agathon Press.
- Fiorina, Morris P.
1987a "Alternative Rationales for Restrictive Procedures." *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 3, pp. 337-43.
1987b *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Yale University Press.
1989 *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. 2^a ed., Yale University Press.
- Fiorina, Morris P. e Shepsle, Kenneth
1989 "Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs". In Bryan D. Jones (ed.), *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Gilligan, Thomas W. e Krehbiel, Keith
1987 "Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures". *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 3, pp. 287-335.
1988 "Complex Rules and Congressional Outcomes: An Study of Energy Tax Legislation", *Journal of Politics*, n. 50, pp. 625-54.
1989a "Assymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee". *American Journal of Political Science*, n. 33, pp. 459-90.
1989b "Collective Choice without Procedural Commitment". In Peter C. Ordershook (ed.), *Models of Strategic Choice in Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
1990 "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature". *American Journal of Political Science*, n. 34, pp. 331-64.
- Grofman, Bernard (ed.)
1989 *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York, Agathon Press.
- Hall, Richard L.
1987 "Participation and Purpose in Committee Decision Making". *American Political Science Review*, n. 81, pp. 105-27.
- Hamm, Keith E.
1983a "Patterns of Influence Among Committees, Agencies, and Interest Groups". *Legislative Studies Quarterly*, n. 8, pp. 379-426.
- Kiewiet, D. Roderick e McCubbins, Mathew D.
1991a "Congressional Appropriations and the Electoral Connection", *Journal of Politics*, n. 47, pp. 59-82.

- 1991b *The Logic of Delegation. Congressional Parties and The Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith
- 1987a "Sophisticated Committees and Structure-Induced Equilibria in Congress". In Mathew McCubbins e Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- 1987b "Why are Congressional Committees Powerful?". *American Political Science Review*, n. 81, pp. 929-35.
- 1988 "Spatial Models of Political Choice". *Legislative Studies Quarterly*, n. 8, pp. 259-319.
- 1989 "Unanimous Consent Agreements: Going Among in the Senate". *Journal of Politics*, n. 48, pp. 306-29.
- 1990 "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?". *American Political Science Review*, n. 84, pp. 149-63.
- 1991 *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith e Rivers, Douglas
- 1990 "Sophisticated Voting in Congress: A Reconsideration", *Journal of Politics*, n. 52, pp. 548-78.
- Longley, Lawrence D. e Oleszek, Walter J.
- 1989 *Bicameral Politics*. Conference Committees in Congress. New Haven, Yale University Press.
- Lowi, Theodore J.
- 1964 "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". *World Politics*, n. 16, pp. 676-715.
- McCubbins, Mathew e Sullivan, Terry (eds.)
- 1987 *Congress: Structure and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- McKelvey, Richard D.
- 1976 "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control". *Journal of Economic Theory*, n. 19, pp. 472-82.
- McKelvey, Richard D. e Ordershook, Peter C.
- 1986 "Information, Electoral Equilibria, and the Democratic Ideal". *Journal of Politics*, n. 48, pp. 908-37.
- Mann, Thomas E. e Ornstein, Norman J. (eds.)
1981. *The New Congress*. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- March, James G. e Olsen, Johan P.
- 1984 "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*, n. 78, pp. 734-49.
- Mayhew, David R.
- 1974 *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.
- Mills, Gregory e Palmer, John L. (eds.)
- 1984 *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, The Urban Institute Press.
- Miller, Gary J. e Moe, Terry M.
- 1986 "The Positive Theory of Hierarchies". In Herbert F. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*, New York, Agathon Press.

- Moe, Terry M.
 1984 "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science*, n. 28, pp. 739-77.
 1987 "An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'". *Legislative Studies Quarterly*, n. 12, pp. 475-520.
 1989 "The Politics of Bureaucratic Structure". In John E. Chubb e Paul Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, Brookings Institution.
- Ordershook, Peter C.
 1988 *Game Theory and Political Theory. An Introduction*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ordershook, Peter C. (ed.)
 1989 *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Ordershook, Peter C. e Schwartz, Thomas
 1987 "Agendas and the Control of Political Outcomes". *American Political Science Review*, n. 81, pp. 179-200.
- Ostrom, Elinor
 1991 "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity". *American Political Science Review*, n. 85, pp. 237-43.
- Polsby, Nelson W.
 1968 "The Institutionalization of The U.S. House of Representatives". *American Political Science Review*, n. 62, pp. 148-68.
 1983. *Consequences of Party Reform*. Oxford, Oxford University Press.
- Rhode, David A. e Shepsle, Kenneth A.
 1987 "Democratic Committee Assignment in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process". In Mathew McCubbins e Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- Rieselbach, Leroy N.
 1977 *Congressional Reform in the Seventies*. Morristown, General Learning Press.
- Riker, William H.
 1963 *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press.
- Schwartz, Thomas
 1987 "Votes, Strategies, and Institutions: An Introduction to the Theory of Collective Choice". In Mathew McCubbins e Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- Shapiro, Martin
 1987 "The Concept of Information: A Comment on Gilligan and Krehbiel's 'Collective Decisionmaking and Standing Committees'". *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 3, pp. 345-50.
- Shepsle, Kenneth A.
 1978 *The Giant Jigsaw Puzzle. Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago, University of Chicago Press.
 1986a "The Positive Theory of Legislative Institutions: An Enrichment of Social Choice and Spatial Models". *Public Choice*, n. 50, pp. 135-78.
 1986b "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions". In Herbert Weisberg (ed.), New York, Agathon Press.

- 1987 "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models". In Mathew McCubbins e Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- 1989 "The Changing Textbook of Congress". In John E. Chubb e Paul Peterson (eds.) *Can the Government Govern?*, Washington, Brookings Institution.
- Shepsle, Kenneth A. e Weingast, Barry R.
- 1984 "Legislative Politics and Budget Outcomes". In Gregory Mills e John L. Palmer (eds.), *Federal Budget Policy in the 1980s*, Washington, The Urban Institute Press.
- 1987a "The Institutional Foundations of Committee Power". *American Political Science Review*, n. 81, pp. 85-103.
- 1987b "Why are Congressional Committees Powerful?". *American Political Science Review*, n. 81, pp. 929-45.
- Smith, Steven S.
- 1989 *Call to Order. Floor Politics in the House and Senate*. Washington, The Brookings Institution.
- Sundquist, James L.
- 1981 *The Decline and Resurgence of Congress*. Washington, The Brookings Institution.
- 1983 *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*. Washington, The Brookings Institution.
- 1986 *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington, The Brookings Institution.
- Tsebelis, George
- 1993 The Core, The Uncovered Set, and Conference Committees in Bicameral Legislatures. UCLA and Hoover Institution, Manuscript.
- Weingast, Barry P.
- 1979 "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms". *American Journal of Political Science*, n. 23, pp. 245-62.
- Weingast, Barry R. e Marshall, William
- 1988 "The Industrial Organization of Congress", *Journal of Political Economy*, n. 96, pp. 132-63.
- Weingast, Barry R.; Shepsle, Kenneth A. e Johnsen, Christopher
- 1981 "The Political Economy of Benefits and Cost: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy*, n. 89, pp. 642-64.
- Weisberg, Herbert F. (ed.)
- 1986 *Political Science: The Science of Politics*. New York, Agathon Press.
- Wilson, Woodrow
- 1914 *Congressional Government*. London Constable.