

Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005

Manoel Leonardo Santos

Introdução

Com a a redemocratização do país e, em especial, com a nova ordem constitucional inaugurada em 1988, teve início na Ciência Política brasileira um esforço coletivo para produzir boas explicações sobre nossas instituições políticas. Nesse contexto, o Poder Legislativo se tornou um privilegiado objeto de estudo. O ponto de inflexão desses estudos está no início dos anos 1990 e, pode-se, sem maiores problemas, tomar como marco teórico inicial desse período a pesquisa de Fernando Limongi, datada de 1994 e denominada *Terra incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional*. Naquele momento, como resultado dessa pesquisa, um *survey* da literatura norte-americana foi publicado por Limongi (1994) na BIB, com a expectativa de que a vasta produção norte-americana¹ sobre a organização legislativa pudesse lançar luz sobre os nossos parcos conhecimentos sobre o funcionamento do Congresso Nacional.

Além dessa pesquisa, dois outros trabalhos aparecem como marcos importantes. São duas teses de doutorado que podem ser consideradas paradigmáticas. A primeira, posteriormente publicada na revista *Dados*, é a de Santos (1995), denominada “Microfundamentos do clientelismo político no Brasil” (Iuperj); a segunda é a de Pessanha (1997), intitulada *Relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*.

A partir dessas referências, muitos outros trabalhos foram desenvolvidos e, desde lá, o debate vem acumulando importantes avanços. Considerando a relevância desse campo de es-

tudos para a Ciência Política brasileira, parece justificável que os contornos dessa produção científica sejam resumidos num esforço analítico mais sistematizado. Essa é exatamente a motivação deste artigo.

É claro que não se trata de uma iniciativa exclusiva ou original. Outras revisões da literatura já foram feitas, a exemplo de *Partidos, eleições e Poder Legislativo* (Lima Jr., 1999) e “Formas de governo, leis partidárias e processo decisório” (Limongi, 2003). Além da revisão que consta no livro intitulado *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil* (Carvalho, 2003). Sem desconsiderá-las, muito pelo contrário, partindo de suas valiosas contribuições, é que esta revisão foi realizada.

Entretanto, o tratamento dado ao assunto aqui foi um pouco diferente. Mais do que uma revisão bibliográfica pura, faz-se uma reconstrução racional da produção científica, tomando como foco principal os problemas de teoria e método enfrentados pelos pesquisadores. Nesse sentido, ao contrário de uma cronologia da produção do conhecimento na área, a reconstrução racional da produção científica aqui sugerida parte de duas questões analíticas bem definidas: (i) que teorias influenciaram os pesquisadores brasileiros quando se voltaram para o Congresso Nacional como objeto de estudo, especialmente no que diz respeito às teorias positivas sobre o Legislativo norte-americano?² e (ii) quais as mais significativas opções metodológicas feitas por esses pesquisadores para dar conta do seu objeto de estudo?

Adicionalmente, este artigo procura também cotejar os resultados obtidos no campo dos estudos legislativos com outras áreas da Ciência Política brasileira e apontar aspectos relevantes para uma futura agenda de pesquisa.

Análise Crítica da Literatura

O que comumente se toma por literatura científica são artigos publicados em revistas científicas, comunicações em congressos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado, livros publicados e *working papers*. Entretanto, no âmbito desta pesquisa, foram priorizados os artigos científicos, por considerá-los a parte mais relevante da produção acadêmica. Ou seja, aquele substrato que foi mais amplamente avaliado pela comunidade científica e que mereceu, ao final, uma indicação para publicação. No mais, uma análise como esta não poderia mesmo ser censitária, pois os números encontrados tornaram esta tarefa inviável.³ De qualquer forma, considerando a amostra aqui analisada, parece justo crer que a parte mais significativa da produção foi de fato considerada.

O período da revisão compreende onze anos (1994-2005), e os critérios utilizados⁴ para a escolha dos trabalhos foram: trabalhos que se caracterizam como explicações comprometidas com causalidade, trabalhos com hipóteses empiricamente motivadas e trabalhos que guardam alguma relação com as teorias norte-americanas sobre o Legislativo. Esses critérios foram operacionalizados considerando os seguintes aspectos:

- a) foram incluídos apenas os trabalhos que trazem alguma explicação sobre o Congresso Nacional, ou seja, explicações sobre o Legislativo estadual e municipal não foram consideradas;
- b) não foram incluídos alguns trabalhos que buscam explicar aspectos relativos a políticas públicas específicas na arena legislativa.⁵ Muito embora se saiba que eles trazem alguma explicação sobre o

Congresso, aqui foram priorizados os autores com pretensões a generalizações mais amplas sobre a estrutura e funcionamento da organização legislativa;

- c) pelo mesmo motivo acima mencionado foram deixados de fora também os recentes estudos sobre migração partidária na Câmara dos Deputados. Embora esses trabalhos digam muito sobre os partidos e seu comportamento na arena legislativa, não são propriamente generalizações sobre a estrutura e o funcionamento do Congresso Nacional;⁶
- d) os estudos sobre sistemas políticos em perspectiva comparada também não foram incluídos, embora se saiba de sua importância e que cada vez mais crescem em número e qualidade na Ciência Política brasileira;⁷
- e) trabalhos de caráter ensaístico ou puramente opinativos também não foram considerados;
- f) trabalhos de cunho eminentemente normativo ou jurídico, da mesma forma, foram excluídos;
- g) foram excluídos também trabalhos de natureza jornalística ou de memórias e depoimentos de atores políticos;
- h) trabalhos sobre a história do Legislativo no Brasil também ficaram de fora do escopo desta pesquisa;
- i) foram considerados trabalhos sobre o Legislativo produzidos por cientistas políticos nacionais e por brasilianistas, publicados tanto em periódicos nacionais como em publicações internacionais.

Com base nesses critérios, a amostra considerada teve: capítulos em livro (12), artigos publicados em periódicos científicos nacionais e internacionais (31) e comunicações em congressos científicos (2), totalizando 45 *papers*.

O procedimento para a reconstrução racional da produção científica foi a desagregação das

teorias, considerando seus aspectos *teóricos*, *metodológicos* e *empíricos*. A operacionalização da análise considerou: (i) a *análise da teoria*, que implica identificar os pressupostos teóricos de cada modelo; (ii) a *análise da metodologia*, que pressupõe levantar que metodologias foram utilizadas para a realização dos estudos; e, por fim, (iii) a *análise dos dados empíricos*, ou seja, a verificação de quais os dados utilizados nos trabalhos.

Os resultados da “entrevista” com a literatura são os que seguem.

Estudos Legislativos por Variável Explicativa

Se considerarmos que a escolha de uma variável explicativa para compor um determinado modelo segue uma orientação teórica, ou seja, que, quando um pesquisador parte para um objeto de estudo, ele elabora hipóteses teoricamente orientadas, o melhor critério para verificar as influências que um determinado campo de pesquisa sofreu é a análise de suas variáveis explicativas. Dito de outra forma, o melhor caminho é analisar aquilo que os pesquisadores colocam do lado direito da equação.

Entretanto, a análise dos inúmeros modelos apresentou uma imensa variação na seleção e

na forma de operacionalização das variáveis explicativas por parte dos pesquisadores, de maneira que não é possível considerar todas aqui, uma a uma.⁸ Então, para tornar viável essa análise, o que se tem aqui é uma síntese das inúmeras variáveis utilizadas nos modelos, agrupadas naquilo que se pode chamar de *macrovariáveis*. Essas macrovariáveis agregam, por semelhança, certo número de variáveis utilizadas nos modelos.

Como se vê na Tabela 1, estão classificadas em dois grupos: variáveis do tipo *exógenas* e do tipo *endógenas* à organização legislativa. Essa classificação procura levar às últimas consequências a hipótese oferecida pela literatura norte-americana, segundo a qual os estudos se dividem em modelos de primeira e segunda geração, que demandam instituições para sua elaboração; e os modelos de terceira geração, que, ao contrário, oferecem as próprias instituições para a construção das explicações⁹ (Shepsle e Weingast, 1994). Por *variáveis endógenas*, assumem-se aquelas que dizem respeito à organização interna do Poder Legislativo e ao processo decisório; e por *variáveis exógenas*, entendem-se as demais variáveis utilizadas nas explicações em análise.

As *macrovariáveis* explicativas utilizadas nos modelos elaborados pela ciência política brasileira nesse período são as seguintes.

Tabela 1
Variáveis Explicativas, Agregadas, Utilizadas para Explicar a Organização do Legislativo Brasileiro

Macrovariáveis Agregação de variáveis explicativas (questão central)	Conjunto de variáveis (operacionalização)
<i>Macrovariáveis exógenas</i>	
<u>Federalismo</u> Conjunto de variáveis relativas às tensões intergovernamentais (governo central x níveis subnacionais de governo) e relativas ao poder dos governadores sobre as bancadas estaduais.	Distribuição de recursos orçamentários (investimentos e transferências constitucionais); distribuição de recursos via empréstimos do FGTS (transferências não-constitucionais); execução de emendas orçamentárias das bancadas dos estados; governador forte ou fraco eleitoralmente; reeleição do governador; voto da bancada dos estados em questões relativas à redefinição do pacto federativo; convênios entre ministérios e prefeituras.

continua

Macrovariáveis Agregação de variáveis explicativas (questão central)	Conjunto de variáveis (operacionalização)
<i>Macrovariáveis exógenas</i>	
<u>Forma de governo</u> Variáveis relativas à forma de governo.	Parlamentarismo x presidencialismo; em especial, aspectos relativos às características do presidencialismo brasileiro.
<u>Sistema eleitoral</u> Conjunto de variáveis relativas às regras eleitorais e partidárias.	Sistema de lista aberta; processo de escolha dos candidatos no partido; descentralização da escolha dos candidatos no partido; migração partidária (fidelidade); magnitude do distrito; competição eleitoral no distrito; gastos de campanha; nº de cadeiras do distrito; desproporcionalidade (nº de cadeiras x nº de habitantes – <i>malapointment</i>); eleição em dois turnos para governadores (indica fraqueza ou força do candidato); ciclos eleitorais.
<u>Desempenho eleitoral</u> Conjunto de variáveis relativas ao desempenho eleitoral do parlamentar e de seu padrão de votação nos distritos.	Nº de votos; padrão de votação (dominante/compartilhada e dispersa/concentrada); padrão de coalizões com os atores políticos locais (coalizão com o governador e com o prefeito); independência (independência do deputado diante dos seus concorrentes no mesmo município); desempenho eleitoral, dado pela sua posição na lista; margem de vitória na última eleição; votos para presidente na última eleição; taxa efetiva de participação.
<u>Características do distrito</u> Variáveis sociodemográficas e econômicas dos distritos eleitorais dos estados e municípios.	Nº de eleitores; nº de empregados na indústria; renda <i>per capita</i> ; PIB <i>per capita</i> ; região a que faz parte (se pobre ou rica); população; nº de empregados no governo; nº de empregados na agricultura; nº de imigrantes.
<u>Sistema partidário</u> Conjunto de variáveis relativas ao número de partidos e outras características do sistema.	Número de partidos; nº efetivo de partidos; fragmentação partidária; coesão partidária; padrão de coalizões partidárias.
<u>Ideologia</u> Conjunto de variáveis relativas à posição do parlamentar no espectro ideológico esquerda-direita.	Filiação partidária atual; filiação partidária durante o bipartidarismo brasileiro (Arena x MDB); abrangência (distância ideológica entre os partidos que formam a coalizão); distância (distância ideológica entre os partidos e o chefe do Executivo); distância ideológica do cartel.
<u>Background/expertise</u> Conjunto de variáveis relativas ao histórico do parlamentar, tanto de <i>expertise</i> como de experiência política.	Atividade econômica predominante; atividade profissional; ter exercido cargo eletivo no Executivo ou no Legislativo (nas três esferas de governo); ter exercido cargo não-eletivo no Executivo (burocracia, nas três esferas); área de atuação política (movimentos sociais, sindicatos etc.); formação acadêmica; perfil sociológico (sexo, faixa etária, nível de instrução).
<u>Posição política</u> Conjunto de variáveis que indicam a posição política do parlamentar diante de um determinado governo.	Fazer parte do partido ou da coalizão de sustentação do presidente; fazer parte do partido ou da coalizão de sustentação do governador no seu estado; fazer parte da oposição; assumir posições políticas publicamente no plano nacional em temas polêmicos; fazer parte do cartel legislativo.

Macrovariáveis Agregação de variáveis explicativas (questão central)	Conjunto de variáveis (operacionalização)
<i>Macrovariáveis endógenas</i>	
<u>Poderes do presidente</u> Variáveis relativas aos poderes de que dispõe o presidente para fazer valer sua vontade sobre o Legislativo.	Iniciativa exclusiva de leis, decreto com força de lei – medidas provisórias; requerimento de urgência; poder de veto.
<u>Centralização decisória</u> Conjunto de variáveis que determina o processo decisório centralizado ou descentralizado no Legislativo.	Poderes concentrados no colégio de líderes (poder de agenda; requerimento de urgência; negociações privilegiadas); poderes dos líderes partidários (encaminhamento de votações nominais; voto de liderança; controle da apresentação de emendas em plenário); poder legislativo pleno das comissões permanentes.
<u>Direitos parlamentares</u> Variáveis relativas à distribuição de direitos parlamentares e de recursos legislativos.	Ocupar o cargo de liderança do partido; liderança de bancada; mesa diretora; designação para as comissões permanentes, para as CPIs e comissões especiais; indicação para presidência das comissões e para as relatorias.
<u>Partidos políticos</u> Conjunto de variáveis relativas ao poder do partido político na arena parlamentar.	Partidos fortes (com capacidade para resolver problemas de ação coletiva); partidos fracos (que não desempenham um papel relevante na arena legislativa); migração partidária; coesão partidária; disciplina partidária.
<u>Patronagem</u> Conjunto de variáveis relativas à distribuição de recursos por parte do Executivo com o objetivo de formar coalizões no parlamento em favor de sua agenda política.	Nomeações no gabinete; distribuição do orçamento por ministério a partir dos critérios partidários; efetiva execução (valor) das emendas orçamentárias dos parlamentares; decurso (diminuição do interesse pela patronagem e afastamento da coalizão presidencial em virtude do final do mandato do presidente); recompensa (nº de ministérios proporcional ao nº de cadeiras do partido); coalescência (índice indicativo do grau de coerência entre a formação do gabinete e a proporcionalidade partidária no parlamento); concessão de rádio e TV.
<u>Paró</u> Conjunto de variáveis relativas à distribuição de recursos públicos concentrados e localizados, caracterizando conexão eleitoral.	Execução de emendas orçamentárias dos parlamentares; nº de emendas apresentadas pelo parlamentar por município (<i>credit claiming</i>); audiência ministerial; transferência de benefícios aos municípios; convênios com os municípios.
<u>Seniority</u> Variáveis relativas à carreira do parlamentar no interior do Legislativo.	Nº de mandatos; nº de mandatos nas comissões; ocupação de cargos no Legislativo ao longo da carreira parlamentar.
<u>Processo legislativo</u> Conjunto de variáveis relativas às regras de tramitação e ao tipo de proposição e seus impactos nos <i>outcomes</i> legislativos.	Tipo de proposição (decreto legislativo; projeto de lei, medida provisória, projetos de resoluções etc.); tempo de tramitação; autoria (autor na liderança dos partidos ou em cargos de destaque no parlamento); sede da revisão final (casa); parecer técnico das comissões (favorável ou contrário); relatoria.

Fonte: Banco de dados do autor.

Três Grupos de Modelos Explicativos

Considerando a utilização que os pesquisadores fizeram das variáveis explicativas em seus modelos, chega-se, sem maiores problemas, a três grupos de estudos sobre o Legislativo brasileiro.

O Grupo I é formado por 25 modelos caracterizados pela utilização exclusiva de variáveis endógenas. Os treze autores que desenvolveram esses modelos foram: Figueiredo e Limongi (1994a; 1994b; 1995; 1997; 1998a; 1998b; 2000; 2001a; 2001b; 2001c; 2002a; 2002b; 2003; 2005); Figueiredo (2001); Almeida e Santos (2005); Figueiredo, Limongi e Valente (1999); Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002); Amorim Neto (2000); Amorim Neto e Santos (2001; 2002); Amorim Neto e Tafner (2002); Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003); Santos (1995; 1997); Ricci (2003); Pereira e Mueller (2000).

O Grupo II é formado por seis modelos que utilizam exclusivamente variáveis exógenas. Aqui encontramos: dois modelos de Ames (2003); dois modelos de Mainwaring (2001); um de Carey e Reinhardt (2003) e outro de Santos (1999).

Por fim, o Grupo III, que é formado por quatorze modelos que combinam de forma relativamente equilibrada os dois tipos de variáveis, endógenas e exógenas, ou seja, aquilo que se pode chamar de modelos híbridos. Nesse grupo temos: dois modelos de Ames (2003); Pereira e Mueller (2002; 2003); Santos (2002; 2004); Amorim Neto e Santos (2003); Pereira e Rennó (2001); Santos e Rennó (2004); Mueller e Alston (2005); Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002); Arretche e Rodden (2004); Lemos (2001), Leoni, Pereira e Rennó (2003) e Melo e Anastasia (2005).¹⁰

Como se vê, o uso de determinado tipo de variável não é exclusivo de qualquer grupo de autores, pois muitos deles aparecem em mais de um grupo. Portanto, uma classificação por

autores não é razoável. Entretanto, é perfeitamente possível classificar os referidos grupos pela sua opção teórica, ou seja, pelo conjunto de variáveis explicativas que os autores deram mais significado. Nesse sentido, passar-se-á a chamar o Grupo I de *modelos de arena Executivo-Legislativo*, que também poderia ser chamado de modelo de processo decisório; o Grupo II de *modelos de arena eleitoral*; e o Grupo III de *modelos de dupla arena*.

Contudo, para que essa classificação não sugira certo atropelo das diferenças, é mais prudente refinar a sua análise, demonstrando o peso que cada grupo de estudos atribui a cada variável explicativa.

O Peso das Variáveis Explicativas em Cada Grupo de Modelos

Partindo da mesma premissa anteriormente sugerida, segundo a qual a escolha por determinadas variáveis explicativas por parte de um pesquisador é informada pela teoria que orienta a formulação de suas hipóteses, parece ser coerente, e relevante, saber mais sobre essas opções teóricas. Com isso, não só se pode caracterizar melhor cada um desses grupos, mas, sobretudo, inferir de forma mais segura quais os referenciais teóricos que os orientaram. Em suma, a idéia é que se forem atribuídos valores pelo padrão de utilização das variáveis¹¹ explicativas pelos pesquisadores dos três diferentes grupos, como forma de mensurar sua importância, é possível então representar graficamente as semelhanças, as diferenças e as áreas de tensão entre os grupos (ver Figura 4).

Modelos Explicativos de Arena Executivo-Legislativo (ou de Processo Decisório)

Os modelos de arena Executivo-Legislativo se caracterizam pela escolha predominante de variáveis endógenas e seus autores atribuem alto grau de capacidade explicativa aos poderes

presidenciais, à centralização decisória na Câmara dos Deputados e ao papel desempenhado pelos partidos políticos (ver Figura 1).

Em resumo, a tese desse grupo é orientada pela assunção de que as instituições próprias do Poder Legislativo (e da sua relação com o Executivo) importam e têm impacto tanto na organização, quanto na performance e no conteúdo dos *outcomes* legislativos. Para autores como Figueiredo e Limongi (2001b), por exemplo, contando com o poder de editar medidas provisórias, poder de veto, de iniciativa exclusiva e de requerer urgência, o presidente da

República está em posição privilegiada no sistema político brasileiro. Associada a isso, a centralização do processo decisório na Câmara acaba conferindo altos poderes aos líderes dos partidos e àqueles que desempenham papel-chave no processo decisório. O resultado é que os partidos são dotados de vários instrumentos para resolver problemas de ação coletiva. Assim, com relativa facilidade de montar uma coalizão estável a seu favor no parlamento, o presidente governaria mais ou menos como um primeiro-ministro, diante de um Legislativo estável e cooperativo.

Figura 1
Peso das Variáveis Explicativas dos Modelos de Arena Executivo-Legislativo (1994-2005)



Fonte: banco de dados do autor.

Outros autores relevantes nesse grupo, como Amorim Neto (2002) e Santos (2004), chamam a atenção para duas outras variáveis relevantes: a *patronagem* e o *processo legislativo*. Patronagem aqui é entendida como um conjunto de recursos à disposição do presidente para induzir o Legislativo a aprovar sua agenda

política, e cumpre um papel decisivo nesse processo. Em resumo, o Congresso colabora com o presidente, mas isso tem seu preço.

No caso da variável processo legislativo (tipo de proposição, probabilidade de um deputado aprovar uma lei, o tipo de lei que se aprova, o tipo de benefícios que ela distribui

etc.), ajuda a esclarecer um antigo debate sobre a produção legislativa no Brasil, ou seja, essa variável lança luz sobre a natureza da prática legislativa dos deputados, cuja tensão assenta entre a prática clientelista/paroquial ou nacional. Amorim Neto (2000), Santos (2002), acompanhados também por Ricci (2003), assumem que os recursos de patronagem e as características próprias do processo legislativo dão certa margem a negociações permanentes no Congresso e que esse processo de negociação é parte da explicação do funcionamento do Legislativo brasileiro. Trata-se de uma visão mais complexa da realidade, ou seja, de ampliar o debate incluindo outras variáveis para além dos poderes presidenciais e da centralização decisória no Congresso.

Diante da Figura 1 e das análises anteriores, é possível inferir que esse grupo de modelos explicativos recebe uma significativa carga de influência da versão partidária. Isso porque o peso que atribuem ao papel dos partidos, à centralização decisória e aos poderes do presidente tem estreita relação com os pressupostos dessa versão, a qual assume que partidos desempenham o papel de resolver problemas de ação coletiva e que, em boa parte, as características do Legislativo podem ser explicadas a partir do processo de delegação de poderes do Legislativo para o Executivo, assim como da delegação interna. Adicionalmente, a pouca atenção dispensada ao sistema de comissões nos permite inferir que esses autores as entendem como instituições com papel limitado, mais uma vez uma assunção compatível com a versão partidária, que defende que comissões não têm autonomia decisória e estão, na verdade, a serviço dos cartéis partidários.

Por fim, uma última característica autoriza a ligar os modelos de arena legislativa à versão partidária: a escolha por variáveis endógenas. Este ponto é relevante porque, para os adeptos da versão partidária, a variável explicativa principal é a distribuição de recursos e direitos par-

lamentares, além, é claro, da delegação de poderes ao Executivo e à burocracia.

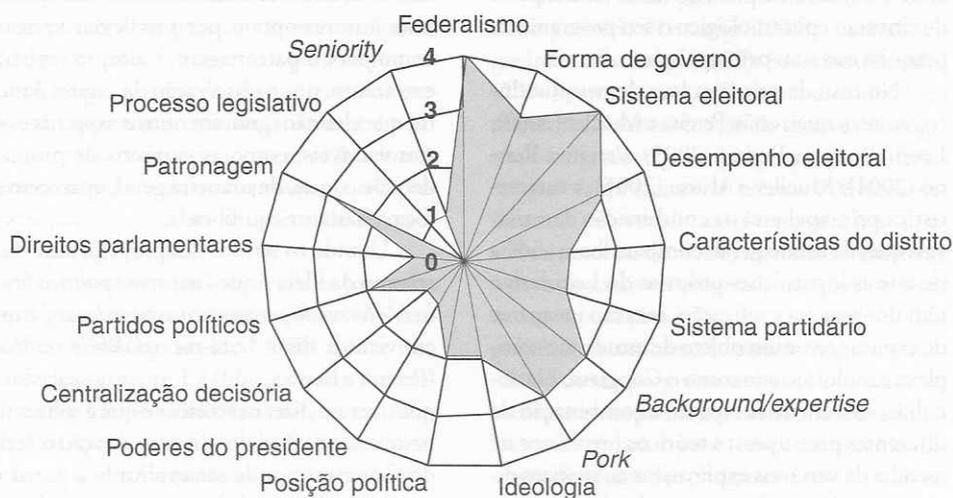
Modelos Explicativos de Arena Eleitoral

Já no caso dos modelos de arena eleitoral, embora esses estudos não neguem totalmente a relevância das instituições endógenas ao Legislativo, parece claro que seu foco também é bem definido. Para essa constatação, basta que se observe, na Figura 2, as opções por variáveis como federalismo, sistema eleitoral, desempenho eleitoral e padrão de votação dos deputados, o que caracteriza a troca de benefícios localizados por votos, em especial no modelo sugerido por Ames (2003).

Por outro lado, as explicações de Ames sobre o esforço desempenhado pelo presidente para aprovar sua agenda política junto ao Legislativo recorrem à variável *pork*, caracterizada sintomaticamente por esse autor como a distribuição de emendas ao orçamento e a distribuição de convênios dos ministérios com as prefeituras, especialmente aquelas de interesse eleitoral do presidente. Adicionalmente, outra característica desses modelos é atribuir boa parte da responsabilidade dos problemas de governabilidade ao sistema presidencialista de governo.

Há pelo menos dois traços característicos nesses trabalhos que os aproximam da abordagem distributivista da teoria norte-americana: a explicação a partir de variáveis exógenas (em especial o sistema eleitoral) e o Legislativo visto como mercado de votos, cujas instituições garantem os ganhos de troca, tendo como moeda corrente os benefícios localizados. No caso do sistema eleitoral, tanto Ames (2003) como Mainwaring (2001) apontam para os efeitos negativos das regras eleitorais e da desproporcionalidade da representação no parlamento. Já no que diz respeito ao problema da distribuição, segundo esses autores, as regras do jogo político brasileiro produzem incentivos para um comportamento individualista dos deputados, quase

Figura 2
 Peso das Variáveis Explicativas nos Modelos de Arena Eleitoral (1994-2005)



Fonte: banco de dados do autor.

exclusivamente interessados em distribuição de benefícios localizados em busca de votos, caracterizando um Congresso pouco colaborativo e que exige do presidente um esforço gigantesco no cumprimento de sua tarefa de governar.

Em resumo, para esses autores, o sistema político brasileiro (em virtude também do presidencialismo) não está em equilíbrio e esses são os óbices institucionais que tornam cada vez mais difícil erigir uma democracia sólida, dotada de uma capacidade governativa relativamente aceitável e apta a promover as mudanças institucionais necessárias tanto em suas políticas públicas como em suas próprias instituições. Em caráter complementar, a razoável atenção de Ames e Mainwaring com as variáveis patronagem e a pouca ênfase dada ao papel dos partidos aproximam-nos ainda mais da versão distributivista, caracterizando o Legislativo como um mercado de votos.

Em suma, o foco no sistema eleitoral, a importância dada às variáveis *pork* e patronagem, a pouca relevância dos partidos, bem como

o comportamento individualista, conflituoso e pouco colaborativo por parte dos parlamentares no interior do Legislativo denunciam a relação dos modelos de arena eleitoral com a versão distributivista norte-americana.

Modelos Explicativos de Dupla Arena

Por fim, tem-se um terceiro grupo de modelos explicativos, aqui denominados de modelos de dupla arena, os quais se caracterizam pelo esforço de combinar, de forma mais ou menos equilibrada, variáveis exógenas e endógenas. Eles são, como se verá mais claramente na próxima seção, o resultado de um produtivo debate acadêmico travado ao longo do período aqui estudado. A observação dessas combinações mostra que os seus autores seguiram pelo menos dois caminhos distintos: o primeiro grupo procurou incorporar variáveis endógenas e exógenas para produzir explicações mais convincentes e mais amplas sobre o fenômeno. O segundo seguiu procurando incorporar variáveis

exógenas aos seus modelos (anteriormente caracterizados tipicamente por variáveis endógenas), com o objetivo de proteger com uma espécie de cinturão epistemológico o seu programa de pesquisa e as suas principais descobertas.

No caso da primeira leva de pesquisadores, entre os quais estão Pereira e Mueller (2002); Leoni, Pereira e Rennó (2003); Pereira e Rennó (2001); Mueller e Alston (2005), a característica principal está na combinação de variáveis que, de modo geral, compartilham a idéia de que as instituições próprias do Legislativo têm um peso na explicação, mas são incapazes de explicar *per se* um objeto de estudo tão complexo e multifacetado como o Congresso Nacional. Como era de se esperar, a combinação de diferentes pressupostos teóricos (expressos na escolha de variáveis explicativas de matizes diversos) acaba por levantar múltiplos aspectos bastante relevantes da organização legislativa, até então desconsiderados. Em consequência, se tem uma gama de interpretações ainda mais diversa sobre o Poder Legislativo no Brasil.

Em linhas gerais, essas interpretações sustentam que a conexão eleitoral se dá pela via da distribuição de recursos e isso fica claro quando esses autores optam por privilegiar variáveis como *pork* e patronagem. Cumpre registrar, entretanto, que a observação da Figura 3 mostra que eles não ignoram outros aspectos e outras variáveis, como as variáveis de processo decisório, que, de maneira geral, aparecem de forma bastante equilibrada.

Usando os termos dos próprios autores, o resumo da idéia é que “o sistema político brasileiro é formado por incentivos paradoxais” e que, em virtude disso “está em equilíbrio instável” (Pereira e Rennó, 2001). Em outras palavras, o que querem dizer os teóricos é que a solução de parte considerável dos dilemas de ação coletiva do Congresso pode ser explicada a partir de suas instituições políticas endógenas e, de fato, o caos não é a regra, mas há muitas oportunidades no contexto que permitem e justificam a ação individualista e eleitoralmente interessada dos parlamentares.

Figura 3
Peso das Variáveis Explicativas nos Modelos de Dupla Arena (1994-2005)



Fonte: banco de dados do autor.

A idéia de *pork for policy* (Mueller e Alston, 2005), entendida como a troca de aprovação de políticas públicas de interesse do Executivo por recursos orçamentários com alguma relevância eleitoral, a favor dos parlamentares, caracteriza os ganhos de troca que as instituições não apenas permitiriam, mas também induziriam no interior do Congresso Nacional, mesmo considerando que o presidente não precisaria necessariamente se utilizar desse expediente para governar.

Numa mesma perspectiva, mas com uma abordagem um pouco diferente, Amorim Neto e Tafner (2002) e Santos (2004) levam essa problemática às últimas conseqüências. Ao considerarem variáveis das duas arenas em seus modelos, eles direcionam o debate para pelo menos duas outras questões que até então não haviam sido objeto de investigação por parte da Ciência Política brasileira: (i) a de esclarecer como um processo legislativo mediado por um presidente poderoso e por partidos fortes na arena legislativa pode, paralelamente, oferecer algumas oportunidades para ações parlamentares com interesses distributivistas e (ii) como uma reavaliação da medida provisória pode apontar para a teoria da delegação, e não da abdicação, de poderes legislativos por parte do Congresso Nacional. Essas duas proposições superam a idéia de um Congresso obediente diante de um presidente poderoso e, na verdade, passam a explicar as relações Executivo-Legislativo de outra forma, ou seja, da subordinação para a coordenação, e da abdicação para a delegação. Essa transição, é bom que se registre, deve ser entendida como mediada por interesses de sobrevivência eleitoral dos parlamentares. Num mesmo sentido, também podem ser incluídos os trabalhos de Melo e Anastasia (2005), que discutem em perspectiva comparada os complexos aspectos da reforma da previdência em dois governos diferentes, e mostram que as relações entre Executivo e Legislativo não são assim tão fáceis de estilizar, ou seja,

não são assim tão simples de explicar com tanta parcimônia.

Um segundo grupo de autores, formado por Figueiredo e Limongi (2005); Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002); Arretche e Rodden (2004), entre outros, trilhou um caminho bem diferente. Na combinação de variáveis endógenas e exógenas, a principal preocupação desses autores (cuja trajetória teórica é fortemente marcada pelas explicações centradas nas variáveis de processo decisório) foi testar severamente o peso de variáveis exógenas, não para oferecer novas explicações sobre a organização do Legislativo, mas sobretudo para proteger o sólido núcleo de seu programa de pesquisa. Assim, ao incorporarem paulatinamente aos seus modelos variáveis como *pork* (emendas orçamentárias individuais dos parlamentares) e variáveis como o federalismo (capacidade de influência do governador sobre a bancada do estado da federação na Câmara dos Deputados), esses autores submeteram tais variáveis à sucessiva verificação e à permanente refutação de sua capacidade explicativa.

Em resumo, esses autores, ao incorporar variáveis explicativas exógenas, mantiveram intactas as formulações centrais de seu programa de pesquisa, segundo as quais a base da organização do Legislativo se explica por suas instituições próprias e que essas instituições são os fatores determinantes da governabilidade no Brasil.

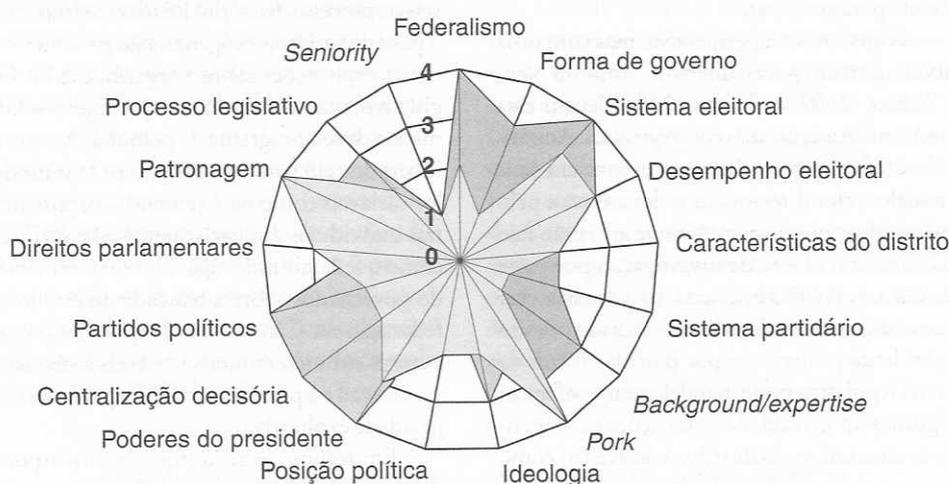
A Transformação dos Modelos Explicativos sobre o Legislativo Brasileiro

Parece justo crer que esses modelos de dupla arena são o resultado do debate cada vez mais avançado sobre o Legislativo no Brasil. Não há nada de absurdo nessa hipótese, porque esse é realmente o movimento esperado. Pelo menos se se considerar o que acontece nos Estados Unidos, conforme a análise de Shepsle e Weingast (1994) das diferentes versões teóricas desse

Legislativo. Eles concluíram que, na verdade, essas versões são mais complementares do que contrárias. Já naquele momento, esses autores apontavam para uma espécie de integração dos paradigmas na Ciência Política norte-americana, como se vê nesta passagem:

We believe the remainder of the 1990s will be a theoretical exiting period during which these various approaches *will be combined* to provide a balanced, more complete, positive theory of congressional institutions (Shepsle e Weingast, 1994).¹²

Figura 4
Modelos Explicativos em Perspectiva Comparada



Fonte: banco de dados do autor.

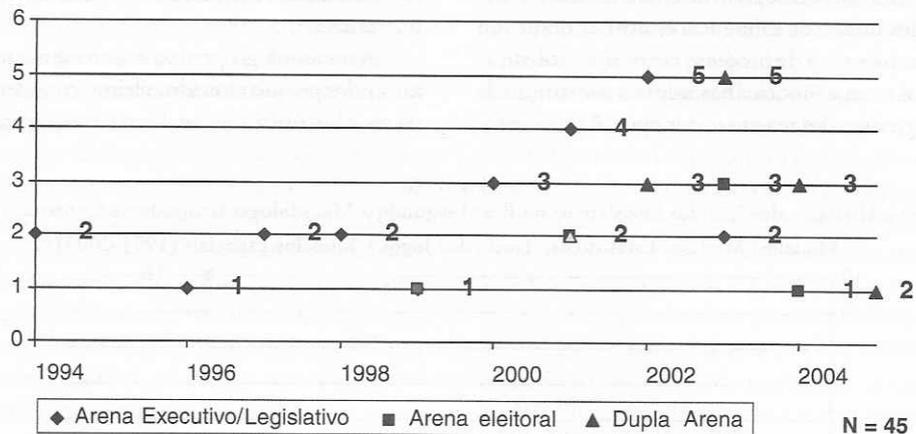
Nesse sentido, a Figura 4 indica que algo semelhante acontece no caso brasileiro. Ou seja, há uma espécie de equilíbrio na combinação de variáveis explicativas de diversos matizes.

Outra evidência nesse sentido aparece se esses modelos forem posicionados no tempo. Ou seja, se é verdade que os modelos de dupla arena são o resultado do debate acadêmico travado entre diversos autores interessados no Congresso Nacional, é razoável esperar que tais

modelos tenham sido elaborados em maior quantidade nos anos finais da série histórica aqui considerada.

Como se pode verificar na Figura 5, é exatamente isso que acontece. A observação da distribuição mostra que os modelos de dupla arena só começam a surgir a partir de 2001, sete anos depois do início do debate marcado pelos trabalhos seminiais de Figueiredo e Limongi (1994) e Santos (1994).

Figura 5
Modelos de Arena Executivo-Legislativo, de Arena Eleitoral e de Dupla Arena (1994-2005)



Fonte: banco de dados do autor.

Diante desse quadro, parece razoável inferir que esses estudos são mesmo o resultado do debate entre as diferentes interpretações em permanente confronto teórico, e, mais que isso, que essa é uma tendência.

A análise dos textos torna evidente que esse debate, iniciado num passado próximo, começou a mostrar as limitações e fragilidades naturais das análises baseadas em um número de variáveis explicativas relativamente pequeno e focadas especificamente em apenas uma arena. Não que haja qualquer problema com isso, pois modelos são mesmo reduções da realidade e reduções são mesmo resultado de alguma "arbitrariedade". Entretanto, a compreensão que importa aqui é que é exatamente desta "arbitrariedade"¹³ que surgem as oportunidades de crítica e de avanço do conhecimento científico.

Métodos e Técnicas de Pesquisa no Brasil

Além da descrição acima realizada, parece relevante também analisar, além dos aspectos teóricos, os aspectos metodológicos da produ-

ção científica brasileira. Nesse sentido, é que se apresenta uma breve análise das opções metodológicas de pesquisa feitas pelos cientistas brasileiros no período estudado. Não se trata, obviamente, da pretensão de fazer uma análise mais profunda da metodologia utilizada, mas, tão-somente de oferecer uma descrição bem informada dessas opções feitas pelos autores em seus modelos. Assim, os dados sobre as escolhas metodológicas feitas por eles dizem respeito a apenas dois aspectos básicos: (i) sobre a metodologia utilizada e (ii) com relação ao alicerce empírico sobre o qual os pesquisadores construíram suas edificações teóricas.

Métodos Quantitativos, Teoria dos Jogos e Modelos Espaciais

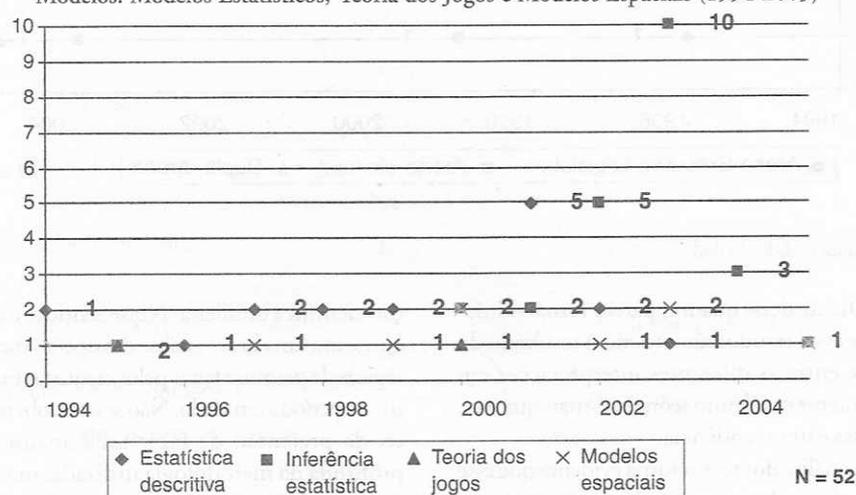
A análise dos modelos observados sugeriu uma classificação em dois tipos: (i) aqueles que utilizam métodos de estatística descritiva e (ii) aqueles que utilizam métodos de inferência estatística. No caso dos primeiros, considera-se como estatística descritiva a utilização de simples freqüências, de medidas de tendência

central, de probabilidade, de comparação de médias e de análises percentuais. No caso dos segundos, consideram-se como modelos baseados no uso de inferência estatística desde um simples teste de hipótese até os mais sofisticados testes e modelos baseados na construção de regressões dos mais variados tipos. A título com-

plementar, foi registrada também a presença de alguns modelos espaciais e de teoria de jogos encontrados na literatura como alternativa de formalização.

A metodologia predominantemente utilizada pelos pesquisadores brasileiros, considerada na série histórica aqui analisada, é a que segue.

Figura 6
Série Histórica dos Estudos Legislativos no Brasil segundo a Metodologia Utilizada na Construção de Modelos: Modelos Estatísticos, Teoria dos Jogos e Modelos Espaciais (1994-2005)



Obs.: O n=52 é porque os estudos podem trazer mais de um tipo de metodologia, mas o nº de papers analisados é o mesmo: 45.
Fonte: banco de dados do autor.

A análise dos dados permite fazer pelo menos duas proposições. A primeira diz respeito ao uso da estatística. Resta claro que na Ciência Política brasileira há um movimento dos pesquisadores no sentido de incorporar a metodologia quantitativa sofisticada em substituição aos estudos puramente descritivos. Não há, portanto, nenhuma dúvida de que a Ciência Política passou, nesse período, e com certa rapidez, da descrição à explicação. A leitura cuidadosa dos trabalhos mostra isso muito claramente. E a explicação mais plausível para essa mudança parece ser a qualificação cada vez maior dos pesquisadores, possibilitada pelos investimentos feitos em estudos nessa área, em busca de

um alinhamento com o *mainstream* da Ciência Política contemporânea.

Uma segunda proposição é que a Ciência Política brasileira não aderiu, como se esperava, à teoria dos jogos e aos modelos espaciais, modelagens largamente difundidas no *mainstream* da Ciência Política internacional. As modelagens que aparecem em 1995, realizadas por Santos em sua tese de doutorado, podem ser consideradas raridades. E seria factível afirmar que a partir dele muitos outros fossem realizados. Infelizmente, no que diz respeito à incorporação de novas metodologias, o esforço de Santos (1995) ainda não gerou os frutos que seria razoável esperar.

Mesmo diante desse quadro, seria omissão grave não fazer justiça aos valiosos esforços empreendidos por outros pesquisadores, especialmente a partir de 2000, para a incorporação de modelos espaciais. Embora poucos em número, é razoável crer que esses estudos possam vir a impulsionar a utilização de novo instrumental metodológico na Ciência Política brasileira. Aqui cabe referência aos trabalhos de Pereira e Mueller (2000; 2002), Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), Carey e Reinhardt (2003) e Mueller e Alston (2005). As esperanças de incorporação de novas metodologias certamente se renovarão se a Ciência Política nacional continuar a contar com a relevante contribuição desses pesquisadores.

O Alicerce Empírico dos Estudos sobre o Legislativo no Brasil

A extensão das séries históricas dos estudos sobre o Legislativo brasileiro é de fato preocupante. A média aritmética dos períodos

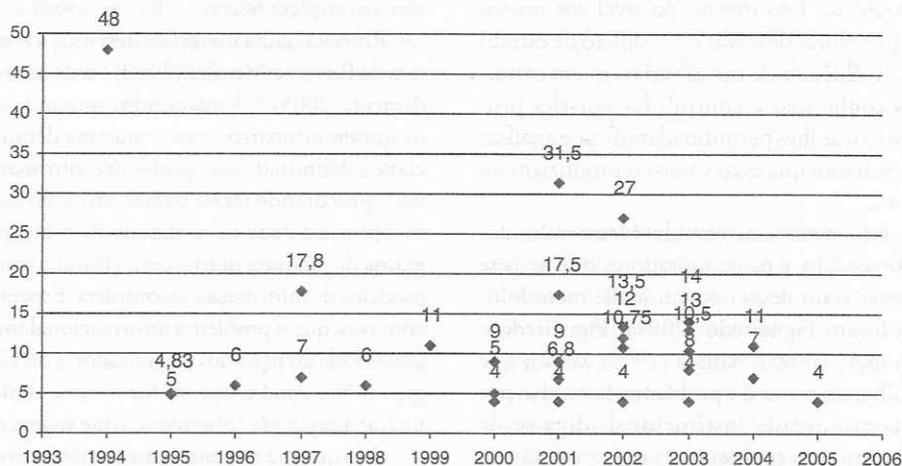
estudados não passa de 10,7 anos, com desvio padrão de 8,84.

Isso é ainda mais preocupante se da análise da dispersão dos dados retirar-se um *outlier*. Essa supressão se justifica porque este artigo foi um dos primeiros estudos realizados (Figueiredo e Limongi, 1994a) sobre a produção legislativa, e os dados relativos à produção de leis por iniciativa foram tomados de forma muito agregada, tanto que os autores não repetiram mais, em nenhum dos seus estudos posteriores, uma série tão longa (48 anos).

Com a supressão desse ponto, a média cai de 10,7 para 9,67, e o desvio padrão também cai de 8,84 para 6,29. Isso significa que, tomada de forma agregada, a média das séries históricas utilizadas pelos nossos pesquisadores no período foi de 9,67 anos.

Cabe questionar se isso é pouco ou se é suficiente. Se comparado com os 40 anos de pesquisa empírica nos Estados Unidos, vê-se que se trata de uma cobertura bastante tímida. Tomados mais cuidadosamente, os números

Figura 7
Séries Históricas dos Estudos Legislativos no Brasil: Distribuição da Extensão Média dos Períodos Utilizados em cada Modelo (1994-2005)



Fonte: banco de dados do autor.

revelam uma preocupação ainda maior. É que dezessete estudos, 47,22% do total, não passam de duas legislaturas (oito anos), e que oito deles, ou seja, 22,22%, se restringem a apenas uma legislatura (quatro anos).

Muito embora preocupantes, os números não nos devem causar espécie, pois não há qualquer surpresa neles. Eles são, na verdade, reflexo da falta de tradição em pesquisa empírica nessa área no Brasil (é bom lembrar que são apenas onze anos de pesquisa na área), e das dificuldades que todos nós conhecemos para obtenção de dados junto aos órgãos públicos.

Por outro lado, a alternância entre períodos autoritários e democráticos que marcaram a história recente do país, o que parece, a princípio, um problema que impõe graves restrições aos nossos pesquisadores, na verdade se apresentou como excelente oportunidade metodológica. Considere-se aqui a possibilidade da realização de verdadeiros experimentos “naturalmente” sugeridos pela nossa história. Ou seja, diante de períodos democráticos com características institucionais tão distintas (1946-1964 e o pós-1988), mantidas estáveis algumas variáveis e outras profundamente alteradas, o quadro faz mesmo lembrar um verdadeiro laboratório. Isso tornou possível aos nossos pesquisadores observar o seu objeto de estudo sob a influência de certas variáveis, em condições conhecidas e controladas por eles próprios, o que lhes permitiu identificar e analisar os resultados que essas variáveis produziam no objeto.

Pelo menos cinco estudos foram realizados nesse sentido, e os pesquisadores que mais se aproveitaram dessa oportunidade metodológica foram Figueiredo (2001), Figueiredo e Limongi (2002a), Santos (1997; 2002); que escolheram tratar do problema da mudança e da continuidade institucional, diga-se de passagem, um problema da maior relevância para o programa de pesquisa dos neo-institucionalistas.

Conclusões

Como se vê, as teorias positivas sobre o Congresso norte-americano influenciaram sobremaneira a produção brasileira e ofereceram uma extensa gama de problematizações para o estudo do nosso Congresso Nacional. Tomada de forma mais ampla, a literatura apresentou um cisma entre explicações ancoradas na *versão partidária* e outras informadas por proposições de natureza *distributivista*. Estas últimas, entretanto, além de em menor número, influenciaram muitas investigações, mas pouco serviram para explicar o caso brasileiro.

Uma visão mais geral dos estudos aponta para o papel preponderante dos partidos, do poder de agenda do presidente e dos recursos de patronagem na arena legislativa. Esses foram os fatores explicativos mais presentes na justificação do desempenho do Legislativo. Mais do que as trocas mediadas por comissões, onde minorias encasteladas fazem valer seus interesses sobre os da maioria, conforme sugeririam os adeptos da versão distributivista.

Merece registro a tímida presença dos elementos da *versão informacional*. Como se viu, explicações pautadas em modelos de informação incompleta fizeram falta em nossas análises. Embora tenha merecido destaque a iniciativa de Pereira e Mueller (2000) e a de Santos e Almeida (2005).¹⁴ Esses estudos apontam, ainda que embrionariamente, para uma definição clara e delimitada do “problema informacional”, procurando trazer para o centro do debate a possibilidade de se desenvolver um programa de pesquisa que leve em consideração os modelos de informação incompleta. Espera-se, com isso, que o problema informacional mereça a devida atenção dos pesquisadores do Congresso Nacional e que, se for o caso, venha a provar a capacidade heurística que sugere ter.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos da produção brasileira, três conclusões são possíveis. A primeira, sobre as escolhas me-

metodológicas feitas pelos pesquisadores, de que a opção por métodos quantitativos foi a tônica, ficando os modelos formais de teoria dos jogos e modelos espaciais como exceções. Mas a principal conclusão aqui – a segunda – é que a Ciência Política brasileira, nos últimos onze anos, avançou da descrição para a explicação. A distribuição dos modelos ao longo da série histórica trabalhada mostrou que esses modelos passaram do uso da estatística descritiva para a ampla utilização da inferência estatística. A terceira e última conclusão diz respeito ao alicerce empírico sobre o qual os pesquisadores do Congresso Nacional construíram suas teorias. Nesse caso, a média de 9,67 anos das séries históricas utilizadas pelos pesquisadores indica que a dificuldade com dados ainda é alta no Brasil e que, para consolidarmos esse campo como uma verdadeira tradição de pesquisa muitos esforços precisam ser feitos.

Sobre a agenda de pesquisa, vê-se claramente que o universo de problematizações incorporadas pelos estudos legislativos no Brasil foi bastante amplo e que houve de fato a influência das teorias positivas sobre o Legislativo norte-americano. Os temas mais presentes nos trabalhos são: o papel dos partidos na arena legislativa, o poder de agenda do presidente, abdicação *versus* delegação de poderes do Legislativo para o Executivo, conexão eleitoral (ou a *accountability* vertical), as carreiras parlamentares, o processo orçamentário, os *outputs* legislativos e o sistema de comissões. Entretanto, um universo ainda mais amplo do que o informado por essas influências foi, na verdade, trabalhado. Ou seja, o caso brasileiro ensejou novos temas como a *accountability* horizontal (ou mecanismos de *checks and balances*), a governabilidade e o papel das instituições estaduais no processo decisório (poder dos governadores). Essas questões podem ser identificadas como a contribuição brasileira ao debate teórico sobre a organização do Legislativo.

Há, entretanto, uma limitação bastante significativa nos estudos legislativos no Brasil. Melhor dizendo, no país, os estudos baseados no novo institucionalismo e na escolha racional sofrem, como não poderia deixar de ser, das limitações recentemente encontradas e amplamente discutidas desses paradigmas da Ciência Política contemporânea. Como se sabe, a revisão por que passam atualmente esses paradigmas aponta para limites em vários aspectos, três dos quais serão aqui rapidamente destacados.

O primeiro diz respeito à incorporação ao debate da idéia de *instituições como instrumento de poder*. Isso implica ir além da idéia da teoria da escolha racional sobre instituições políticas, segundo a qual instituições são exclusivamente o resultado da cooperação voluntária entre indivíduos, que instituições servem para resolver problemas de ação coletiva, e que, de alguma forma, elas beneficiam a todos e todos ficam melhores no final. Essa superação significa assumir que instituições também funcionam como estruturas de poder. Estruturas que impõem resultados e comportamentos para além da simples cooperação. Tal sugestão é oferecida por Moe (2006), que diz:

[...] in fact, the political process often gives rise to institutions that are good for some people and bad for others, depending on who has the power to impose they will. Institutions may be structures of cooperation, I argued, but they may also be structures of power.¹⁵

Um segundo ponto relevante remete à incorporação do *problema da confiança* no debate da teoria da escolha racional (Rothstein, 2005). E aqui isso se potencializa, uma vez que o institucionalismo da escolha racional foi a mais marcante influência nos estudos sobre o Legislativo no Brasil. Ou seja, *em contextos nos quais a cooperação do ator depende necessariamente da cooperação de todos, e nos quais o capital social é baixo, não cooperar pode ser racional porque nunca*

se sabe (pois não há confiança) se todos vão realmente cumprir sua palavra. E quais as implicações analíticas da inclusão do problema da confiança no debate? Diante desse problema não são apenas as preferências dos atores que contam, o contexto importa, e importam, sobretudo, as relações historicamente determinadas entre grupos ou indivíduos em interação estratégica, ou, indo um pouco mais longe, até mesmo as características culturais desses grupos e indivíduos (Rothstein, 2005). Em suma, confiar ou não confiar está histórica e/ou politicamente determinado pela memória coletiva, e isso pode se apresentar como uma verdadeira *armadilha social* que aprisiona os atores em jogos coletivos não-cooperativos.

Uma terceira e última reflexão trata da incorporação das *instituições informais* na análise. Em especial no caso da América Latina, Helmke e Levitsky (2006) chamam a atenção sobre o problema, levantando a dúvida sobre se o foco exclusivo nas instituições formais é suficiente para entender o que direciona a política na região. Esses autores seguem a orientação de pesquisadores como Guillermo O'Donnell e Douglas North, que têm freqüentemente argumentado que instituições informais – regras e procedimentos que são criados, comunicados e impostos fora dos canais oficiais de sanção – são importantes para as regras formais, constituin-

do-se, na verdade, em contraparte na estrutura das regras do jogo (Helmke e Levitsky, 2006).

No mais, trata-se de um universo bastante amplo, e que tende a crescer, a julgar pelas mais recentes investidas dos pesquisadores em novos temas. O estudo do processo decisório sobre políticas públicas, envolvendo inclusive a burocracia, a ação dos grupos de pressão (*lobby*) no Congresso, as relações do Legislativo com outros atores políticos relevantes, como o Judiciário, o Banco Central, as agências regulatórias, o Tribunal de Contas e o Ministério Público, são apenas algumas das muitas possibilidades. Essa nova agenda de pesquisa parece bastante animadora e, acrescida de estudos sobre o Senado, pode vir a apresentar um quadro analítico cada vez mais completo do nosso sistema político.

Resta claro que a Ciência Política brasileira, no que diz respeito aos estudos legislativos, tem se desenvolvido a passos largos. Esse foi um subcampo, nos últimos anos, fortemente marcado pelo rigor metodológico e pela cumulatividade do conhecimento científico. Parece justo reputar essa evolução a pelo menos três aspectos: primeiro, à escolha de um objeto de estudo bem delimitado; segundo, ao compromisso dos pesquisadores com questões teoricamente informadas e empiricamente verificáveis; e, por fim, ao rigor metodológico cada vez mais presente na produção acadêmica.

Notas

- 1 Nas palavras do próprio Limongi (1994, p. 4), “(...) 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”.
- 2 Teorias positivas sobre o Legislativo norte-americano são: “o conjunto de teorias sobre funcionamento do Congresso norte-americano, elaboradas tanto com base em intuições comportamentalistas como em explicações neo-institucionalistas, mas que têm em comum bases estabelecidas em postulados empíricos, devidamente acompanhados de suas respectivas corroborações e refutações”. Em resumo, segundo essas teorias, três conjuntos de explicações são possíveis

- para o Legislativo norte-americano: a versão distributivista, a versão informacional e a versão partidária (cf. Shepsle e Weingast, 1994).
- 3 Um levantamento preliminar, realizado quando ainda estava entre minhas intenções incluir as dissertações e teses nesta análise, mostrou uma quantidade inicial de 63 teses e dissertações na área de estudos legislativos, produzidas nos onze programas de pós-graduação em Ciência Política e Sociologia que foram consultados (USP, UnB, IUPERJ, UFMG, UFRGS, UFF, UFPE, Unicamp, UFF, Unesp e PUC/Rio). Os dados estão à disposição dos interessados.
 - 4 Parte significativa dos critérios aqui adotados foram aproveitados de Lima Jr. (1999), na sua revisão da literatura que cobre a produção até 1997.
 - 5 Exemplos: Ricci, P.; Lemos, L. B. (2004), “Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados”, *RBCS*, 19, 55: 107-29; Santos, F.; Patrício, I. (2002), “Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão”, *RBCS*, 17, 49: 93-113; Rodrigues, M. M. A.; Zauli, E. M. (2002), “Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985-1998)”, *Dados*, 45, 3: 387-429.
 - 6 Entre os principais trabalhos desta área, encontram-se Santos, A. M. (2001), “Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos”, *RBCS*, 16, 45; Diniz, S. (2000), “As migrações partidárias e o calendário eleitoral”, *Revista de Sociologia e Política*, 15; e Melo, C. R. F. (2003), “Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados”, in José Antonio Giusti Tavares (org.), *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*, v. 1, Brasília, pp. 163-226; Melo, C. R. F. (2003), “Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções”, in Maria Victória Benevides; Paulo Vanuchi; Fábio Kerche (orgs.), *Reforma política e cidadania*, v. 1, São Paulo, p. 321-43.
 - 7 Destaco aqui o amplo trabalho que vem sendo realizado no âmbito da América Latina por Fabiano Santos (IUPERJ), Carlos Ranulfo e Fátima Anastasia (UFMG), numa parceria que já está produzindo muitos frutos. Ver, por exemplo, Anastasia, M. F. J.; Melo, C. R. F.; Santos, F. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer; São Paulo, Editora da Unesp. Registro também os estudos realizados por Limongi e por Cheibub, com sua contribuição mais que consolidada para a Ciência Política brasileira e, por fim, o recente trabalho de Octavio Amorim Neto (2006) sobre o presidencialismo nas Américas, enfatizando as estratégias utilizadas pelos presidentes para governar, bem como as relações entre presidentes e formação de gabinetes presidenciais: *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
 - 8 Um quadro com todas as variáveis explicativas e suas respectivas operacionalizações nos 45 *papers* analisados está disponível em Santos (2006).
 - 9 Segundo as palavras dos próprios autores: “*a view from demand side vs a view from supply side*”.
 - 10 Embora não esteja entre os modelos classificados aqui, pois se trata de um debate mais amplo, é fundamental registrar o trabalho de Diniz (2005), que faz um excelente debate sobre as formas correntes na literatura para avaliação do sucesso e do fracasso presidencial. Esse trabalho levanta sérias reflexões sobre como medir sucesso legislativo do chefe do Executivo e,

seguramente, as questões abordadas não poderão ser ignoradas pelos futuros pesquisadores do sistema político brasileiro.

- 11 Os valores utilizados foram: 0 – se a variável não foi considerada nos estudos de um determinado grupo em seus diferentes modelos; 1 – se ela aparece em pelo menos uma das explicações do grupo, 2 – se a variável aparece com frequência (mais de uma vez) em mais de um modelo ou explicação, 3 – se a variável aparece em pelo menos um modelo, mas também mostra ter força explicativa (estatisticamente significativa); e 4 – se ela for considerada pelo grupo como a variável com maior poder explicativo, considerando todos os seus modelos.
- 12 “Nós acreditamos que nos anos 90 teremos um período no qual várias abordagens serão combinadas, com o objetivo de oferecer explicações teóricas positivas mais equilibradas e mais completas sobre as instituições legislativas”.
- 13 Coloco entre aspas o termo arbitrariedade porque entendo que essa arbitrariedade é, na verdade, muito mais uma opção teórica que informa ao pesquisador o que incluir e o que não incluir numa determinada análise.
- 14 Refiro-me ao trabalho sobre o papel informacional atribuído aos relatores nas comissões da Câmara dos Deputados. Aqui percebemos uma ressonância com a visão de Geertz (1978) da religião como sistema cultural, que penetra no senso comum, apesar de se distinguir dele, através de atitudes e disposições.
- 15 “[...] Na verdade, o processo político frequentemente gera instituições que são positivas para uns e negativas para outros, dependendo de com quem está o poder. Assim, argumento que instituições podem ser estruturas de cooperação, mas podem, também, ser estruturas de poder”.

Bibliografia

- ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano (2005). “Teoria Informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados”. *Dados*, 48, 4: 693-735.
- AMES, Barry (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- AMORIM NETO, Octavio (2000), “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, 43, 3: 479-519.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. (2003), “Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics*, 55, 4: 550-78.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano (2001), “A conexão presidencial: facções pró e antigovernos e disciplina partidária no Brasil”. *Dados*, 44, 2.
- _____. (2002), “A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação”, in Luiz Werneck Vianna (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 91-139.
- _____. (2003), “The inefficient secret revisited: the Legislative input and output of Brazilian deputies”. *Legislative Studies Quarterly*, XXVIII, 4: 449-79.

- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo (2002), "Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias". *Dados*, 45, 1: 5-38.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer; São Paulo, Editora da Unesp.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan (2004), "Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo". *Dados*, 47, 3: 549-76.
- CAREY, John M.; REINHARDT, Gina Yannitell (2003), "Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil". *Dados*, 46, 4: 773-804.
- CARVALHO, Nelson Rojas de (2003), *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- CHEIBUB, José A; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2002), "Presidential agenda power and decision-making in presidential regimes: governors and political parties in the Brazilian Congress". *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston, Aug. 29-30 Sept.
- DINIZ, Simone (2005), "Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial". *Dados*, 45, 2: 333-69.
- FIGUEIREDO, Argelina (2001), "Instituições e política no controle do Executivo". *Dados*, 44, 4: 689-728.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1994a), "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional". *Dados*, 29: 175-200.
- _____. (1994b), "O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente". *Novos Estudos Cebrap*, 38: 3-38.
- _____. (1995), "Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados*, 38, 3: 497-526.
- _____. (1997), "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?". *Novos Estudos Cebrap*, 47: 27-154.
- _____. (1998a), "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, 44.
- _____. (1998b), "Reforma da previdência e instituições políticas". *Novos Estudos Cebrap*, 51.
- _____. (2000), "Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil". *Comparative Politics*, 32: 151-70.
- _____. (2001a), "As medidas provisórias e o papel do Congresso na aprovação dos planos Verão e Collor", in _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, 2. ed., Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____. (2001b), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed., Rio de Janeiro, Editora FGV.

- _____. (2001c), “Poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados”, in _____, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, 2. ed., Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____. (2002a), “Decision-making structure, political parties, and government performance in multiparty presidentialism”. *Conference Political Reform: Brazil in Comparative Perspective*, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e Centre for Brazilian Studies, Oxford University, Rio de Janeiro, jun.
- _____. (2002b), “Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária”. *Dados*, 45, 2: 303-44.
- _____. (2003), “Medidas Provisórias”, in Maria Victória Benevides; Paulo Vanuchi; Fábio Kerche (orgs.), *Reforma política e cidadania*, São Paulo, Editora Perseu Abramo, pp. 266-99.
- _____. (2005), “Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”. *Dados*, 48, 4: 737-76.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, A. L. (1999), “Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC”. *Tempo Social*, 11: 49-62.
- GEERTZ, Clifford (1978), *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, Zahar.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003 [1996]), “As três versões do neo-institucionalismo”. Trad. Gabriel Cohn. *Lua Nova*, 58: 193-223.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (2006), *Informal institutions & democracy*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- KREHBIEL, Keith (1988), “Spatial models of legislative choice”. *Legislative Studies Quarterly*, 13, 3: 259-319.
- _____. (1992), *Information and legislative organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- LEMONS, Leany Barreiro (2001), “O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista”. *Dados*, 44, 3: 561-630.
- LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio (2003), “Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil”. *Opinião Pública*, 9, 1: 44-67.
- LIMONGI, Fernando (1994), “O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente”. *BIB*, 37: 3-38.
- _____. (2003), “Formas de governo, leis partidárias e processo decisório”. *BIB*, 55: 7-40.
- MAINWARING, Scott P. (2001), *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Trad. Vera Pereira. Porto Alegre, Mercado Aberto; Rio de Janeiro, Editora FGV.
- LIMA Jr. (1999), “Partidos, eleições e Poder Legislativo”, in Sérgio Micelli (org.), *O que ler na ciência social brasileira*, 2. ed., São Paulo, Editora Sumaré, Anpocs; Brasília, Capes.
- MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima (2005), “A reforma da previdência em dois tempos”. *Dados*, 48, 2: 301-32.
- MOE, Terry M. (2006), “Power and political institutions”, in Ian Shapiro, Stephen Skowronek e Daniel Galvin (orgs.), *Rethinking political institutions*, New York, New York University Press, pp. 32-71.

- MUELER, Bernardo; ALSTON, J. L. (2005), "Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil". *Journal of Law Economics and Organization*, 22, 1: 12-36.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2000), "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *RBCS*, 15, 43: 45-67.
- _____. (2002), "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados*, 45, 2: 265-301.
- _____. (2003), "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados*, 46, 4: 735-71.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio (2001), "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados*, 44, 2: 133-72.
- PESSANHA (1997), *Relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutorado. São Paulo, USP.
- ROTHSTEIN, Bo (2005), *Social trap and the problem of trust*. Cambridge, Cambridge University Press. pp. 1-42.
- RICCI, Paolo (2003), "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, 46, 4: 699-734.
- SALES, Carla Vanessa (2006), *Entre instituições e racionalidade: o federalismo na Ciência Política brasileira*. Dissertação de mestrado. Recife, UFPE.
- SANTOS, Fabiano (1994), "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1994". Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- _____. (1995), "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1994". *Dados*, 38, 3: 111-38.
- _____. (1997), "Patronagem e poder de agenda na política brasileira". *Dados*, 40, 3: 465-92.
- _____. (1999), "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil". *Dados*, 42, 1: 111-38.
- _____. (2002), "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão". *Dados*, 45, 2: 237-64.
- _____. (2004), *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro, IUPERJ/UFMG.
- SANTOS, Manoel Leonardo (2006), *As teorias positivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional*. Dissertação de mestrado. Recife, UFPE. Disponível em: <<http://www.politica.ufpe.br>>.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir (2005), "Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados". *Dados*, 48, 4: 693-735.
- SANTOS, Fabiano; RENNÓ, Lúcio (2004), "The selection of committee leadership in the Brazilian Chamber of Deputies". *The Journal of Legislative Studies*, 10, 1: 50-70.

SHEPSLE, Kenneth (1978), *The giant jigsaw puzzle: democratic committee assignments in the modern house*. Chicago, University of Chicago Press.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. (1994), "Positive theories of congressional institutions". *Legislative Studies Quarterly*, 19.

Artigo recebido em maio/2007

Aprovado em novembro/2008

Resumo

Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005

Esta revisão bibliográfica traz os aspectos mais relevantes da produção científica brasileira no campo dos estudos legislativos no período de 1994 a 2005. A reconstrução racional da produção científica procura delimitar que teorias influenciaram os pesquisadores brasileiros quando se voltaram para o Congresso Nacional, tomando como ponto de partida as teorias positivas sobre o legislativo norte-americano (versões distributivista, informacional e partidária). O texto traz, também, uma breve discussão sobre as mais significativas opções metodológicas feitas por esses pesquisadores para dar conta do seu objeto de estudo. Adicionalmente, o artigo traz aspectos relevantes sobre a agenda de pesquisa. Como resultado, aponta-se a forte influência das teorias norte-americanas no Brasil, em especial a versão partidária, assim como os limites da metodologia e da base empírica utilizada pelos pesquisadores brasileiros.

Palavras-chave: Estudos legislativos; Teorias positivas sobre o Legislativo; Novo institucionalismo; Teoria da Escolha Racional; Congresso Nacional.

Abstract

Theory and Method in the Studies on the Brazilian Legislative: a Review of the Literature in the 1994-2005 Period

This bibliographic review analyzes the most relevant aspects of the Brazilian scientific production in the field of legislative studies in the period from 1994 to 2005. The rational reconstruction of the scientific production aims at delimiting which theories have influenced Brazilian researchers as they turned to the National Congress, taking as starting point positive theories on the North American legislative (distributive, informational, and party versions). The paper also brings a brief discussion on the most significant methodological options taken by such researchers in order to account their object of study. Moreover, the article points out relevant aspects on the research agenda. As a result, it points up the strong influence of North American theories in Brazil, especially the party version, as well as the limits of methodology and of the empirical basis utilized by Brazilian researchers.

Keywords: Legislative studies; Positive theories on the legislative; New institutionalism; The theory of rational choice; National Congress.

Résumé

Théorie et Méthode dans les Études à propos du Législatif brésilien: une Révision de la Littérature dans la Période 1994-2005

Cette révision bibliographique identifie les aspects les plus pertinents de la production scientifique brésilienne dans le domaine des études législatives au cours des années 1994 à 2005. La reconstruction rationnelle de la production scientifique cherche à démontrer que les théories ont influencé les chercheurs brésiliens quand ils se sont tournés vers le Congrès National, choisissant comme point de départ les théories positives sur le législatif nord-américain (versions distributive, informationnelle et partidaire). Le texte propose, également, une brève discussion sur les options méthodologiques les plus significatives faites par ces chercheurs pour pouvoir aboutir avec leur objet d'études. L'article aborde, en outre, des aspects pertinents à propos de l'agenda de recherche. En tant que résultat, il indique la forte influence des théories nord-américaines au Brésil, en particulier la version partidaire, ainsi que les limites de la méthodologie et de la base empirique employée par les chercheurs brésiliens.

Mots-clés: Études législatives; Théories positives sur le Législatif; Nouvel institutionnalisme; Théorie du Choix Rationnel; Congrès National.