

Introdução

O propósito deste artigo é oferecer uma sistematização teórica e metodológica das principais teses e interpretações em torno da organização e funcionamento dos parlamentos democráticos¹. Para simplificar a apresentação, o tópico será abordado de forma a dar uma visão mais geral sobre quatro subtemas: 1) discussão teórica travada na literatura nos anos 1970 e 1980 sobre os limites da regra da maioria como garantia da tomada de decisão legislativa final; 2) equilíbrio decisório induzido pela estrutura institucional – ou *structure-induced equilibrium* na terminologia proposta por Kenneth Shepsle (1979) – cujo argumento é de que o caos decisório derivado das escolhas majoritárias pode cessar em presença de alguma regra procedimental que cria mecanismos decisórios capazes de influenciar a estrutura das escolhas coletivas e, portanto, a ação dos atores que votam; 3) tendência à centralização do poder de agenda observada na maioria dos parlamentos modernos e seus efeitos sobre a produção legislativa que derivam do tipo de organização parlamentar; 4) causas que levam os legisladores a escolher determinadas regras inerentes aos trabalhos legislativos, ora apelando para a centralização, ora focando a descentralização – ambas as orientações verificadas nos parlamentos

modernos. A este último tema dedicarei mais espaço no artigo por ser um tópico pouco explorado pela literatura e, portanto, de interesse por futuras pesquisas.

Este artigo não tem a pretensão de apresentar e descrever em detalhe as diferenças organizacionais entre os parlamentos de vários países. Os casos eventualmente explorados servirão apenas de exemplo para melhor entender as questões abordadas. Minha reflexão é mais geral e procura dialogar com a literatura que investiga como se tomam as decisões em instâncias representativas como os parlamentos. Creio que isso nos permita deixar de lado a mera descrição dos numerosos tipos de organizações dos parlamentos para tratar, de maneira analítica, apenas do modo de fabricação de decisões coletivas observados nas casas representativas.

Divisão dos trabalhos e tomada de decisão coletiva: entre a regra da maioria e o poder de agenda

No estudo da organização das legislaturas é suficiente restringir a discussão em torno de dois pontos: 1) todos os parlamentos possuem regras escritas de organização interna cuja codificação se encontra nos regimentos internos; 2) a regra geral de to-

1 Os termos parlamento, Congresso, Assembleia Nacional, Conselho etc. serão usados neste texto de forma intercambiável.

mada de decisão dos parlamentos é a regra da maioria absoluta².

Não há necessidade de ilustrar demasiadamente o primeiro ponto. Basta dizer que as características organizacionais dos legislativos – isto é, o número de comissões permanentes e as respectivas atribuições, a eleição dos presidentes e da Mesa diretora e as normas do procedimento legislativo, entre outros aspectos –, encontram-se nos regimentos internos e, mesmo que de forma menos detalhada, nas próprias constituições. De fato, as constituições de muitos países conferem explicitamente a cada parlamento o poder de escrever suas regras internas que fixam os procedimentos para o funcionamento dos trabalhos parlamentares. No artigo I, seção 5 da Constituição americana, por exemplo, afirma-se que “each house may determine the rules of its proceedings”³. Esta autonomia está condicionada, obviamente, pelas diretrizes constitucionais. Emblemática a tal respeito é a Constituição francesa de 1958 que consignou, em vários artigos, a prevalência do Executivo sobre o Parlamento no processo legislativo. Essa dominância permeia todo o regimento interno da própria *Assemblée Nationale*, que se adapta à norma constitucional. Em geral, pode-se dizer que os regimentos incorpo-

ram procedimentos formais passados, produto das mudanças ocorridas ao longo dos séculos⁴. O direito parlamentar como disciplina autônoma tem contribuído para tratar do tema.

O segundo ponto é mais importante (e empolgante, pelo menos do ponto de vista do cientista político) porque levanta uma questão teórica de fundo que remete ao antigo problema de como se dão as escolhas coletivas. Lembra-nos Cohen (1997) que “a decisão da maioria irá contar como uma razão para aceitar a decisão como legítima” (p. 414). O assunto foi abordado por vários autores de relevância central na literatura econômica e da própria ciência política. Apresento o tópico brevemente e, espero, de forma simples.

Qual o número de membros necessários para se chegar a uma decisão final dentro de um parlamento? A regra da maioria fixa este valor em 50% + 1 dos membros. Significa que o poder de decisão final depende da criação de uma coalizão mínima que não pode ser derrotada por uma coalizão igual ou maior. Sabemos que grande parte das regras procedimentais dos parlamentos adota a regra da maioria simples para votar matérias de caráter ordinário. No Brasil, por exemplo, o art. 56 do regimento da Câmara dos Deputados determina o mesmo para as

2 Desconsidero, aqui, eventuais maiorias alternativas como a maioria qualificada, quando se exige, por exemplo, 2/3 das preferências. Trata-se de maiorias previstas para determinadas votações como a reforma da Constituição e não para os procedimentos legislativos ordinários. Excluo, também, o caso limite que vincula a decisão à regra da unanimidade. Exemplo extremo desta regra era presente no parlamento republicano italiano quando o regimento exigia consenso pleno entre os líderes partidários para se decidir sobre a ordem dos trabalhos na Câmara dos Deputados. Não é necessário conhecer o caso italiano para saber que a exigência da unanimidade leva, na verdade, a não decisão. Como de fato ocorria na Itália, era a presença de forças políticas antagônicas – comunistas, democratas-cristãos e ex-fascistas – que impedia qualquer acordo unânime sobre matérias a conteúdo relevante.

3 A Constituição Brasileira de 1988, no seu art. 51, afirma que “compete privativamente à Câmara dos Deputados elaborar seu regimento interno” e, da mesma forma, no art. 52, relativo às competências do Senado, repete-se a fórmula: “compete privativamente ao Senado Federal elaborar seu regimento”.

4 Os parlamentos da idade média, por exemplo, já estabeleciam procedimentos organizacionais detalhados para o exame das petições, da legislação originária dos representantes, e havia regras escritas de condução dos trabalhos parlamentares para os debates, a disciplina na discussão, ou a votação das matérias. Para a reconstrução da evolução das regras para o caso inglês ver o texto clássico de Lord Campion, *An introduction to procedure of the house of commons*, onde o autor descreve o desenvolvimento dos procedimentos parlamentares desde o século XIV (CAMPION, 1958).

comissões, e o art. 183 diz que, salvo disposição constitucional em contrário, “as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros”⁵. Em suma, seria a regra da maioria a que garante por si só a capacidade de se chegar a decisões coletivas nos parlamentos modernos. As coisas, entretanto, são um pouco mais complicadas do que a simples leitura do regimento nos parece dizer. Um exemplo clareia o ponto. Admita-se a distribuição de preferências para uma assembleia legislativa composta de 100 legisladores, apresentada na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1.
Ordem de preferência para um parlamento
com 100 legisladores

Ordem de preferências para três alternativas	Número de legisladores
A > B > C	40
C > A > B	30
B > C > A	30

Fonte: Elaboração do autor.

Como regra, a alternativa vencedora seria aquela que ganha sobre as demais em cada par de alternativas. No caso ilustrado na Tabela 1, não há nenhuma preferência ganhadora. A ganha sobre B por 70 a 30 (70 legisladores preferem A a B), B ganha sobre C por 70 a 30 (70 legisladores preferem B a C) e C ganha sobre A por 60 a 40 (60 legisladores preferem C a A). Este é um exemplo de maioria cíclica, em que o resultado é uma indecisão final já que não

existe apenas uma alternativa que, quando votada, sempre ganha sobre as demais. O ponto é este: a presença de maiorias cíclicas reduz a importância da regra da maioria em resolver o problema da decisão coletiva (ARROW, 1951; RIKER, 1980). Isso porque a regra da maioria pode gerar situações de desequilíbrio no processo decisório, na ausência de alternativas ganhadoras ou, com referência ao matemático que primeiramente apresentou o problema, ainda no século XVIII, quando não é assegurado um *ganhador de Condorcet*⁶.

Entretanto, as evidências empíricas não deixam dúvidas: maiorias cíclicas não impedem a definição das preferências no cotidiano parlamentar, imperando, na prática, a estabilidade decisória. Parafraseando um trabalho pioneiro de Gordon Tullock (1981), é então obrigatório nos perguntarmos “Why so much stability?”. A solução dada à incapacidade decisória é de certa forma simples e se firma na ideia de que é através do controle da agenda que podemos prever o resultado final. Voltemos ao exemplo anterior para clarear o ponto. É notório que muitas assembleias legislativas conferem determinados poderes aos presidentes de assembleia. No caso, admitamos a possibilidade do presidente decidir a ordem das alternativas (A, B, C) em votação. Admitamos, também, a regra de que a alternativa derrotada não pode ser votada novamente. Consideremos o caso em que o presidente prefere a alternativa A às demais. Ele sabe que A perde de C, mas é ciente do fato

5 Em termos regimentais precisa diferenciar entre maioria simples (ou relativa) e absoluta. A primeira é variável, dependendo do número de parlamentares presentes na sessão, e é qualquer maioria desde que seja garantida a maioria absoluta dos votos. A maioria absoluta é menos frequente para aprovação de leis ordinárias e corresponde ao primeiro número inteiro acima da metade dos membros de uma casa legislativa. O regimento interno da Câmara dos Deputados italiana, no seu artigo 48, estabelece que “as deliberações da Assembleia e das comissões são adotadas a maioria dos presentes”. Na França, o artigo 68 afirma que “as questões votadas não são declaradas aprovadas se não obtivera a maioria dos votos expressos”. Mas o art. 48 do Bundestag alemão determina que a regra válida para as votações é a maioria absoluta.

6 O Marquês de Condorcet foi um filósofo, legislador e matemático do final do século XVIII. Suas considerações serviram de base para o teorema de impossibilidade de Arrow.

de que B ganha de C. Por isso, ele pode decidir votar antes as alternativas B e C e, sucessivamente, confrontar A com B. O resultado final é a vitória da alternativa A, apesar de ela estar derrotada perante C. Dito de outra forma, isso significa que é o presidente da assembleia que controla o resultado final, mesmo liberando os legisladores na expressão de suas opiniões.

Nesse exemplo me referi ao poder do presidente da assembleia. O argumento pode ser estendido a outros atores e órgãos internos aos parlamentos. É o caso, por exemplo, das comissões permanentes que Kenneth Shepsle e Barry Weingast (1987) exploram no exame da experiência americana. Dessa vez, a solução para os problemas de tomada de decisão não deriva necessariamente da negociação dentro das comissões por meio da simples troca de votos, ou *logrolling*⁷. Isso porque as situações de *logrolling*, onde a maioria se constrói sobre moções conjuntas e não sobre moções separadas, também podem gerar ciclos. Por outro lado, mesmo em condições de troca de votos, não se resolvem os problemas que derivam do conhecimento que os atores têm sobre as possíveis trocas futuras dada a incerteza sobre a reeleição dos parlamentares. Os próprios benefícios trocados são diluídos no tempo de modo que os acordos fixados mudam segundo a situação política em jogo. O sistema de comissões permite, porém, diminuir os custos de transação das trocas entre os atores. Isso porque viabiliza o direcionamento das propostas

para organizações internas ao parlamento cuja função é exclusivamente dedicada à análise de projetos homogêneos entre si (FIORINA; PLOTT, 1978; SHEPSLE; WEINGAST, 1987), evitando que a decisão ocorra em um espaço político multidimensional.

Em síntese, é a distribuição do poder sobre a dinâmica dos trabalhos legislativos que determina o êxito final das escolhas coletivas nos parlamentos modernos⁸. A própria estrutura institucional elimina o “caos decisório” das escolhas majoritárias e de contextos caracterizados pela multidimensionalidade do espaço político (ARROW, 1951)⁹. Os trabalhos pioneiros de Kenneth Shepsle (1979, 1986a, 1986b) têm demonstrado que os resultados legislativos, por exemplo, não dependem unicamente das preferências dos atores envolvidos no “jogo” decisório, mas também dos vínculos estruturais e procedimentais que fixam a agenda e a ordem da discussão, gerando o que ele chama de “structure-induced equilibrium”¹⁰.

O poder de agenda: tipos e atores políticos

Para entender melhor o argumento exposto, vale uma reflexão mais detida sobre a capacidade decisória nos parlamentos contemporâneos. Aqui, apresento o tópico naquilo que diz respeito à aprovação das leis. Na literatura, o significado de poder de agenda está relacionado a dois tipos de poderes, aparentemente opostos entre si. Fala-se em *poder de*

7 O *logrolling* consiste no voto dado por um parlamentar em favor de uma proposta de outro colega que se espera retribuir a colaboração, devolvendo favor correlato ao primeiro.

8 O ponto é relevante também da perspectiva da teoria democrática. Isso porque anula todas as teorias que fundam a legitimidade das instituições democráticas sobre o ideal representativo. O fato é que a maioria simples é incapaz de interpretar a vontade popular onde a decisão depende da distribuição do poder (o que chamei de *poder de agenda* no caso dos parlamentos).

9 A importância da determinação da agenda já havia sido apontada por McKelvey, em 1976.

10 Para uma aplicação formal de como o arranjo institucional parlamentar seja definido em função do jogo entre os atores finalizado a distribuir benefícios tangíveis aos eleitores ver Baron e Ferejohn, 1989.

agenda positivo ao se considerar o conjunto das regras que apressam ou asseguram a votação do projeto no plenário¹¹. No Reino Unido, por exemplo, recorre-se a um procedimento de emendamento que põe em votação pares de alternativas, sendo removidas as derrotadas. Aqui, também, entra a prerrogativa de determinar a agenda de plenário, isto é, as matérias

que serão votadas definitivamente no plenário (DORING, 1995c). Fala-se, em *poder de agenda negativo (ou direitos de vetar)* quando há meios para se vetar/atrasar o debate e, mesmo, o envio das propostas ao plenário para votação. O quadro a seguir sintetiza alguns dos poderes de agenda presentes nos parlamentos atuais.

Quadro 1 – Exemplos de poderes de agenda

I. Poderes de agenda positivos	II. Poderes de agenda negativos
<p>Definição das matérias que serão votadas pelo plenário (fixa ordem do dia)</p>	<p>Limites ao uso da palavra</p>
<p><i>França. Art. 48 da Constituição e art. 48, c. 6 do RI:</i> “A ordem do dia das Assembleias compreende por prioridade e na ordem fixada pelo governo a discussão dos projetos de leis apresentados pelo governo e daqueles aceitos por ele”.</p> <p><i>Alemanha. Art. 20 do RI:</i> “A data e a ordem do dia de cada sessão do Bundestag são concordadas no Conselho dos Anciãos (Ältestenrat)”, composto pelo Presidente, o vice-presidente e outros 23 parlamentares designados de acordo com a consistência numérica de cada partido.</p>	<p><i>Espanha. Art. 118 do RI:</i> “A discussão no plenário poderá se iniciar com a apresentação da iniciativa do governo”.</p>
<p>Pedidos de urgência</p>	<p>Controle do governo sobre o conteúdo das propostas orçamentárias</p>
<p><i>França. Art. 45 da Constituição e art. 102 do RI:</i> “O governo pode declarar a urgência até o fechamento da discussão geral, com uma comunicação endereçada ao Presidente que imediatamente informa a Assembleia”.</p> <p><i>Espanha. Art. 93:</i> “A pedido do governo, de dois grupos parlamentares ou de 1/5 dos deputados, a Mesa do Congresso dos Deputados poderá decidir que um argumento seja examinado com procedimento de urgência”.</p>	<p><i>França. Art. 40 da Constituição:</i> “As propostas e as emendas formuladas pelos membros do Parlamento não são admissíveis quando a aprovação deles implique seja numa diminuição dos recursos públicos seja na criação ou agravação de um encargo público” (ver art. 81 do RI).</p> <p><i>Espanha. Art. 133 do Regimento:</i> “As emendas ao projeto de Lei Orçamentário que impliquem a diminuição das entradas requerem o consentimento do governo para ser examinadas”.</p>
<p>Pedido de voto de confiança em regimes parlamentares*</p>	<p>Restrições à apresentação de emendas, moções</p>
<p><i>França. Art. 49,3 da Constituição:</i> “O primeiro-ministro, prévia deliberação do Conselho dos Ministros, compromete, perante a Assembleia nacional, a responsabilidade do Governo perante o seu programa ou eventualmente sobre declaração de política geral [...] ou sobre a votação de um texto”.</p>	<p><i>Reino Unido. Art. 34:</i> “Caso seja apresentada uma moção para prolongar a discussão [...], tal discussão será limitada ao objeto desta moção; e nenhum deputado que tenha apresentado similar moção terá faculdade de apresentar outra análoga na mesma discussão”.</p>
<p>iv. Controle dos tempos de tramitação (Package vote)</p> <p><i>França. Art. 44, c. 3:</i> “Se o governo o pedir, a Assembleia se pronuncia com uma única votação sobretudo ou parte do texto em discussão com as emendas propostas ou aceitas pelo governo”.</p>	<p><i>França. Art. 98 do RI:</i> “As emendas e subemendas são admissíveis apenas se aplicam ao texto a que se referem ou, no caso de artigos novos, quando vertentes o projeto”.</p>

Fonte: Elaboração do autor a partir da leitura dos regimentos da Alemanha, França, Espanha e Reino Unido.

11 Parto do pressuposto de que o lugar da decisão final é o plenário e não as comissões deixando de considerar o caso extremo em que as comissões têm poder terminativo, como no caso italiano.

Importante reconhecer, porém, que os atores que estudam os legislativos tendem a se concentrar no conjunto dos poderes de agenda positivo. Outros se empenham na direção contrária, dando ênfase à capacidade de bloquear as propostas da oposição nos países do Leste Europeu (ZUBER, 2011). A meu ver, a questão é secundária e deveria ser pensada tratando principalmente de como o poder de agenda negativo e o positivo configuram uma estrutura dos trabalhos parlamentares de tipo centralizada ou descentralizada (COX, 2006; DÖRING, 1995c). Fala-se em poder centralizado quando poucos atores parlamentares possuem o monopólio da agenda. Fortes poderes ao presidente da assembleia ou aos líderes de partido são geralmente associados a um elevado controle da agenda. Por além dos parlamentares, trata-se de individuar os outros atores coletivos com prerrogativas legislativas, como os presidentes da República que no caso da América Latina têm fortes poderes de *agenda-setting* já que podem introduzir matérias a caráter econômico-financeiro, iniciar a lei orçamentária, introduzir projetos que devem ser votados dentro de um prazo determinado, como também apresentar decretos-leis (NEGRETTO, 2013). À medida que a força individual dos parlamentares aumenta vis-à-vis a dos líderes e do Executivo caminha para uma organização dos trabalhos parlamentares de tipo descentralizada. Posto nestes termos, o problema empírico da análise do poder de agenda entre os países pode ser interpretado como esforço finalizado a detectar variações no grau de centralização/descentralização presente nos parlamentos¹².

É claro que nos parlamentos modernos o aspecto mais decisivo é a afirmação de um comportamento político de tipo partidário no qual a legenda, do ponto de vista orga-

nizacional, domina a cena parlamentar. Isso indica que o critério para se definir a lógica da distribuição do poder de agenda é essencialmente partidário. De fato, podemos observar que a maioria dos regimentos prevê uma distribuição de cargos com base em uma lógica partidária. A questão, então, é saber quais atores partidários contam e, por extensão, levar em conta a própria coesão interna (TSEBELIS, 2001). Em última instância, “agenda setting power depends not only on the institutional features of a political system, but also on the ideological positions and the cohesion of different actors” (TSEBELIS; RASCH, 2011, p. 2). Isso significa que o mero entendimento das regras que organizam os parlamentos é insuficiente para decifrar como de fato as decisões são tomadas.

A tendência à centralização dos trabalhos parlamentares

Em relação às tentativas de analisar o poder de agenda e os vários aspectos organizacionais dos parlamentos atuais, a literatura é abundante. Assim, por exemplo, discute-se sobre a força das comissões permanentes (MAMADOUH; RAUNIO, 2003; SHAW, 1998), o processo de votação em plenário (RASCH, 1995, 2000), o papel dos presidentes das assembleias (JENNY; MÜLLER, 1995). Em geral, a característica principal da literatura que analisa a organização dos trabalhos parlamentares é a tentativa de detectar variações no grau de centralização/descentralização dos parlamentos (DÖRING, 1995a).

Dentro de uma perspectiva de longo prazo, desde pelo menos o século XIX, é

12 Para a tentativa de mapear o nível de descentralização da capacidade legislativa parlamentar de um país ver o trabalho de Doring (1995). Para uma tentativa similar mas centrada sobre a lei orçamentária ver o texto de Wehner (2006).

possível argumentar que houve uma tendência à centralização dos poderes de agenda nos parlamentos. A bem entender, o fenômeno não era decerto uma novidade para os estudiosos daquela época. O cenário era claro, por exemplo, para quem olhasse para o caso inglês. Na introdução ao estudo clássico de Josef Redlich sobre a evolução dos procedimentos parlamentares da Câmara dos Comuns, o autor assim sintetizava este ponto: “the fundamental notion underlying the change was [...] the endeavour to adapt the regulation and carrying out of parliamentary work to the fully matured system of party government” (REDLICH, 2004, p. xxxii). Já no começo do século XIX, outros autores salientavam como as reformas adotadas para fortalecer o governo se enquadravam em uma lógica de *parlamento racionalizado* (REDSLOB, 1924). Eis o ponto crucial a ser entendido: *o aspecto típico da ideia da racionalização vinha unanimemente associado à centralização das funções legislativas nas mãos do governo*. No âmbito parlamentar, passava-se a reconhecer um peso relevante apenas a alguns parlamentares, como as lideranças de partido, ou aos grupos parlamentares, enquanto são fortalecidas as funções do executivo no processo legislativo. Racionalizar significava, na substância, garantir a decisão e a participação em favor do governo reduzindo as possibilidades de autonomia do parlamentar.

A noção de racionalização é, portanto, geralmente associada à de centralização decisória, e na literatura é essa a orientação dominante. Por exemplo, John Huber (1996) utiliza a expressão *parlamento racionalizado* para intitular seu livro sobre o caso francês, que analisa os vários instrumentos regimentais adotados na passagem para a Quinta República e destaca como os dispositivos garantiram ao governo maior capacidade decisória (Ibidem). Analisando o caso espanhol,

alguns reconhecem um modelo racionalizador, inspirado na democracia alemã, com partidos fortes e desenhado para consolidar maiorias estáveis (MARTIN, 2000). O que realmente se percebe da análise da Constituição de 1978 é a busca constante por “um parlamentarismo racionalizado e, portanto, para garantir ao poder Executivo uma forte estabilidade” (DÍEZ-PICAZO, 1996, p. 48). Outros, para o caso italiano, evidenciam como a racionalização das formas organizacionais do parlamento e dos procedimentos de tomada de decisão foi perseguida de forma incremental durante décadas (RIVOSECCHI, 2002). Além do mais, a Itália aparece na literatura como um caso de racionalização tardia por ter privilegiado, pelo menos até os anos 1980, uma maior centralidade do parlamento (REBUFFA, 2001). Em recente trabalho sobre Portugal, Leston-Bandeira (2002) ressalta as mudanças ocorridas naquele país, perseguidas, segundo ele, em termos de uma “racionalização dos procedimentos”, tais como o predomínio majoritário sobre a agenda parlamentar e uma desvalorização do plenário frente às comissões. Em definitiva, esta literatura sinaliza para o seguinte ponto: a tendência à centralização das regras deve ser entendida em última instância como racionalização das relações entre Executivo e Legislativo onde “the executive should be seen as an agent of the majority, and the use of the legislative agenda powers by the executive should be seen as an instrument that serve the interests of majority” (CHEIBUB; LIMONGI, 2010, p. 39).

Deve-se dizer que a evolução histórica das regras regimentais é completamente negligenciada pela literatura. No fundo, busca-se capturar as variações no grau de centralização/descentralização do poder do governo na arena parlamentar considerado um arco temporal limitado, geralmente circunscrito aos últimos vinte anos. Assim,

perde-se a evolução histórica do processo de mudanças das regras internas que é, em muitos casos, secular. Disso decorrem dois problemas imediatos. Por um lado, ignora-se que alguns países ainda detentores de um sistema de organização dos trabalhos bastante descentralizado, como a Itália, passaram por um processo de mudança lento e incremental das regras em direção da centralização do processo decisório. Por outro, sem uma reflexão histórica adequada, deixam de observar situações em que o processo de centralização/descentralização não segue um caminho unidirecional, mas conhece avanços e retrocessos contínuos. Emblemático a este respeito é a experiência americana. Nos Estados Unidos, a organização dos trabalhos parlamentares deve ser interpretada em função de níveis de centralização/descentralização que variam por período (GALLOWAY, 1976; SCHICKLER, 2001; COX; MC-CUBBINS, 2005).

Os efeitos do nível de centralização da agenda

Parte da literatura tem se dedicado à análise dos efeitos que derivam da organização das legislaturas. No caso dos parlamentos, afirma-se que “different sets of restrictions, because they imply different sets of feasible agendas, imply different sets of potential outcomes” (SHEPSLE; WEINGAST, 1984, p. 71). Os autores se referem muito apropriadamente ao fato de que as regras regimentais impõem custos à ação individual e coletiva dentro do parlamento, condicionando o funcionamento das assembleias e, em última instância, determinando resultados diferentes em termos de produção legislativa (DORING, 1995d, 1995e, 2001). Isso pode ser verificado considerando-se a produção legislativa tanto em termos quantitativos quanto qualitati-

vos, isto é, através da crítica do volume e da qualidade das propostas, nessa ordem.

Recentemente, os trabalhos de Doring têm apontado para um conjunto de fatores que valorizam (ou minimizam) o papel dos deputados durante o processo decisório (DORING, 1995a, 1995b; DORING; HALLEMBERG, 2004). Trata-se de vários procedimentos formais que afetam a programação dos trabalhos parlamentares, a iniciativa legislativa, limitam o debate em plenário, o tipo de votação final sobre as propostas legislativas e conferem determinados poderes legislativos aos executivos. Assim, na medida em que, dadas certas condições regimentais, o governo detém o monopólio do processo legislativo (HENNING, 1995), ele pode decidir como e em que medida o parlamento pode agir e investir na produção legislativa. Ao mesmo tempo, o controle da agenda por parte do governo lhe favorece a aprovação de mais leis conflituosas (DORING, 2001).

Deve ficar claro que o monopólio da agenda não é garantia *per se* do sucesso legislativo do governo. Vários estudos têm mostrado que há outros fatores a ser considerados, como o grau de coesão entre os parlamentares que apoiam o governo, a distância ideológica dos atores políticos, em particular da maioria parlamentar com o governo, o grau de fragmentação legislativa, a popularidade do governo ou a agenda legislativa do executivo, para citar apenas alguns aspectos (BINDER, 1997; BRÄUNINGER; DEBUS, 2009; SAIEGH, 2009; TSEBELIS, 2001). Nessa linha, para o caso dos Estados Unidos, uma questão debatida longamente foi se o governo dividido influencia ou não a produção legislativa. Ao texto seminal de Mahyew (1991) que sugeria que um governo dividido não fazia diferença alguma, seguem-se os trabalhos de Kelly (1993) e Edwards III, Barrett e Peake (1997) que concluem que na situação de governo dividido

se produzem leis menos importantes. Seja como for, o ponto central é o que Tsebelis (2001) apresentou com propriedade: a existência de atores com poder de veto “se correlaciona com a falta de controle institucional da agenda pelo governo, e a falta da agenda significa governos mais fracos e parlamentos mais fortes” (p. 260-261). O autor sugere que as razões dessa relação deveriam ser mais bem aprofundadas. Em parte, mesmo que superficialmente, é o que será explorado na seção seguinte.

Centralização ou descentralização? Como explicar o tipo de organização dos trabalhos parlamentares

O entendimento das razões que motivam o legislador a reformar as regras que regem os trabalhos parlamentares constitui o último tema que será abordado neste artigo. Dedicarei a este tópico mais espaço por uma simples razão: até agora não existe uma teoria referente à mudança das regras internas como temos, por exemplo, para as interpretações centradas nas escolhas dos sistemas eleitorais. Uma das principais razões é que a maioria dos estudos não adota uma abordagem comparada, limitando-se ao estudo do caso. Nesses termos, é claro, a possibilidade de qualquer generalização é decerto limitada. A meu entender, para os fins deste trabalho, é satisfatório distinguir entre dois tipos de explicações que emergem da leitura destes casos quando se analisa a lógica da centralização/descentralização dos trabalhos legislativos.

O primeiro tipo se caracteriza por pensar as mudanças nos regimentos a partir de fatores estranhos à arena parla-

mentar. Por falta de melhor terminologia, chamarei esta saída de *explicação por fatores externos*. A premissa, aqui, é de que as regras internas mostram-se o produto de um jogo que ocorre antes e que se reflete, quase que inevitavelmente, no parlamento. Esta é a explicação predominante para as mudanças ocorridas nos parlamentos do século XIX. Nessa época o funcionamento dos parlamentos era basicamente fundado em dois pilares: reconhecimento dos direitos individuais e institucionalização das prerrogativas decisórias através do mecanismo da separação dos poderes. Nessa versão, o papel dos parlamentares, isto é, a *liberty of discussion* é elevado e transformado em valor explícito, revelado. Tratava-se, no fundo, da proteção do direito de expressão individual que, em um contexto político ainda não dominado pelos partidos, exaltava, senão mesmo exacerbava, o individualismo dos parlamentares. No final do século XIX e início do XX, se assiste ao processo que já foi apresentado nos termos da racionalização parlamentar. Ou seja, testemunha-se a passagem da *liberty of discussion* para a *certainty of business*¹³. Na nova fase, o governo controla e administra os trabalhos legislativos através dos partidos no parlamento. Como explicar esta passagem? O que levaria os deputados a ceder poder?

A literatura jurídica e histórica do começo até meados do século XX explica a tendência à centralização das funções decisórias nas mãos do governo como sendo um fenômeno histórico que, basicamente, aponta para as mudanças na sociedade e, sobretudo, para a necessidade de se intervir mais rapidamente no âmbito social e

13 Assim, nas palavras de um autor do começo do século XX que apresentava o caso inglês e suas mudanças ocorridas. Ver Lees-Smith (1924).

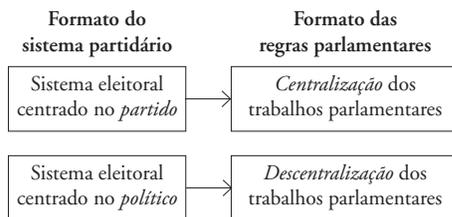
econômico. Com a afirmação do sistema capitalista e a aceleração da industrialização, o governo é chamado a legislar sobre áreas de *policy* antes completamente ignoradas ou, até então, secundárias. São intervenções na política social, econômica e financeira que cada vez mais são delegadas ao governo (COLOMBO, 2003; CROMWELL, 1968). É por conta do crescimento da demanda de normas cada vez mais técnicas e da pressão pela agilização das decisões que já no século XIX renunciavam-se reformas direcionadas a reduzir o peso decisório do parlamento. Conforme a ideia do governo parlamentar se desenvolveu e se fortaleceu, ficou cada vez mais evidente que a *racionalização* das relações entre governo e parlamento não era apenas um capricho institucional, mas um elemento estruturante do novo Estado.

A principal crítica a este mote explicativo consiste, porém, na sua fundamentação funcionalista, na medida em que se limita a descrever um processo de mudança social, mas não se apontam quais mecanismos causais levaram a determinadas reformas. Além disso, também não se investiga o motivo de termos variações consistentes entre países quanto ao momento em que as reformas foram adotadas, assim como não se reflete sobre a ação de partidos e parlamentares que são os principais atores afetados pela mudança. Por tudo isso, é necessário buscar interpretações mais precisas e com alcance empírico mais adequado. Claramente, o fator causador mais popular na ciência política é o sistema eleitoral. No caso, o que distingue esta abordagem é precisamente a ideia de que a arena parlamentar responde às pressões vindas do contexto eleitoral. Uma das passagens mais citadas do texto de Mayhew (1974) resume marcadamente essa ideia para o caso americano: “if a group of planners sat down and tried to design a pair of American national assemblies with the goal of serv-

ing members’ electoral needs year in and year out, they would be hard pressed to improve on what exists” (p. 81-82).

Em termos empíricos, o argumento é bem simples e pode ser sintetizado da seguinte forma:

Quadro 2 Efeitos do sistema eleitoral sobre o formato dos trabalhos parlamentares



Fonte: Elaboração do autor.

Nas palavras dos autores que elaboraram melhor esta tese, “large personal votes go with fragmentation and decentralization, small personal votes accompany coordination and centralization” (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987, p. 219). Essencialmente, supõe-se que os políticos têm um único grande incentivo durante sua vida política: a reeleição. Por esta razão, o arranjo parlamentar é uma função direta da arena eleitoral. Afirma-se, portanto, a primazia da arena eleitoral sobre a parlamentar. Parafraseando Mayhew, se um grupo de planejadores ou engenheiros institucionais tivesse de desenhar as regras que organizam a arena parlamentar, não teria outra escolha senão a de adequar esta última aos incentivos emanados da arena eleitoral.

Nessa perspectiva, haveria desequilíbrio institucional quando os efeitos presentes na arena eleitoral não se refletissem no âmbito parlamentar, como ocorrera no caso inglês. De acordo com Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), a maior taxa de dissenso entre os

parlamentares e o governo geralmente está associada ao crescimento da atenção que os primeiros dão a própria *constituency*¹⁴. Isso quer dizer, segundo os autores, que são criadas as condições e geradas as pressões políticas necessárias para que o arranjo parlamentar seja mudado. Afinal, “when electoral rules create incentives for a personal vote and legislative rules deny representatives the opportunity to establish it, stress arises in the system, or put it in other terms, the rules are in disequilibrium” (p. 217). Como solucionar, então, o eventual desequilíbrio institucional? A resposta, sempre seguindo os autores, é limitada ao contexto parlamentar, já que seria mais difícil adotar mudanças nas regras eleitorais. Assim, “resolution of the tension between electoral and legislative rules will more than likely occur in the legislative rules, consistent with the trend in both Great Britain and the United States toward a weakening of centralized control” (p. 217).

Aqueles que se debruçam sobre o exame da experiência americana discutem as revisões das regras procedimentais dentro de uma perspectiva micro da análise, isto é, que considera o papel dos atores individuais. O caso deste Parlamento é interessante porque as mudanças que as regras implementaram não foram unidirecionais, tendendo à centralização da agenda nas mãos dos partidos, mas cíclicas. Nos Estados Unidos, o Congresso foi caracterizado durante um longo período de tempo por uma organização dos trabalhos altamente descentralizada. No

final do século XIX e no começo do XX, Thomas Brackett Reed (1839-1902) e Joseph Gurney Cannon (1836-1926) foram *speakers* na House of Representatives; o primeiro, várias vezes, entre 1889 e 1899, o segundo entre 1903 e 1911. Ambos adotaram reformas dos regimentos que permitissem a maioria legislativa operar sem a obstrução de algumas minorias. Histórica foi a decisão de Reed, em 1890, julgando computável na validação do *quorum* os deputados presentes que não tinham votado.

Já na presidência Cannon, a centralização dos trabalhos era tal que sua *leadership* era denominada com o epíteto “czar”. Em geral, o *speaker* adquiria fortes poderes, como o de distribuir os projetos às respectivas comissões e organizar os trabalhos parlamentares. A partir da aprovação do Legislative Reorganization Act de 1946, a condução dos trabalhos na Casa se dava segundo uma lógica descentralizadora. Na nova fórmula, eram centrais as comissões permanentes, que gozavam de forte autonomia no processo legislativo, selecionando seus membros de acordo com o interesse eleitoral de cada um deles. As comissões serviam como arenas de maximização eleitoral, ou seja, como centros de agregação das tendências paroquialistas dos próprios deputados. Nesse sentido, o processo legislativo estava fora do alcance dos partidos e seus líderes. Esse quadro se manteve até os anos 1970, quando uma série de reformas adotadas pelo partido democrata redefiniu o arranjo interno a Câmara dos Deputados. Sobretudo, foram

14 Mais precisamente, Cain, Ferejohn e Fiorina (1987) afirmam que os MPs se serviriam das atividades voltadas para favorecer sua *constituency*, de modo a obter certa margem de garantia frente aos candidatos concorrentes. De fato, tais atividades seriam mais frequentes entre os candidatos novos e os que representam distritos não seguros. Outros estudos confirmam esse ponto de vista. Wood e Norton afirmam (1992) que “explanations appealing to electoral motivation to account for personal vote changes have better success than those that seek other reasons (ideology, role perceptions)” (p. 237). Entretanto, Norris (1997) conclui que as atividades dos deputados são de relativa importância para estabelecer um nível significativo de voto pessoal. Ou seja, diferentemente do caso americano, “casework is as an important public duty of representatives” (p. 47).

diminuídos os poderes dos presidentes das comissões, e fortalecida a *leadership* dentro do partido de modo a revitalizar a dimensão partidária e, enfim, tornar o partido mais central na dinâmica organizacional dos trabalhos congressuais. Tudo isso considerado, resta entender o motivo que levou à adoção dessas medidas. Como explicar uma mudança no “textbook Congress”?¹⁵

A hipótese que ganhou mais saliência na literatura aponta as mudanças ocorridas no âmbito eleitoral como as mais significativas. Em particular, faz-se necessário olhar para as mudanças no tipo de comportamento de voto. Segundo Shepsle (1989), “reapportionments, along with economic and demographic change, produce congressional districts that were neither so purely rural nor so purely urban as they had been. [...] Member interests began to reflect this heterogeneity. [...] Members thus had to diversify their portfolio of legislative activities. And this meant less specialization, less deference, less reciprocity” (p. 244). O cenário objetivo que essa situação acarreta é que agora os deputados possuem diferentes tipos de *constituencies* dentro do próprio distrito (FENNO, 1978). Em termos de ação política, isso implica a diminuição do custo para o deputado se desviar da perspectiva majoritária (FIORINA, 1974), pois agora se tornava uma necessidade o investimento em atividades direcionadas a favorecer o próprio eleitorado. Os impactos objetivos mais evidentes afetaram inicialmente o Partido Democrata; sobretudo os deputados eleitos nos distritos do Sul do país.

A partir da eleição de 1958, novos deputados passam a integrar as fileiras dos democratas, com um perfil mais liberal – tendência confir-

mada nas eleições seguintes. Em particular, os democratas do Sul, geralmente mais conservadores, percebiam que seus distritos estavam se tornando mais heterogêneos (ROHDE, 1991; SINCLAIR, 2000). Isso permitiu uma convergência entre democratas do Norte e do Sul sobre temas comuns dentro da Câmara. No começo dos anos 1970, os liberais do Partido Democrata eram maioria. Enfrentavam, contudo, além de um presidente republicano, uma forte minoria e, às vezes, democratas conservadores que, nas respectivas comissões, bloqueavam muitas das iniciativas legislativas. Isso teve um impacto fundamental sobre a decisão de rever o sistema organizacional na Câmara dos Deputados. O fato de o Partido Democrata ser mais homogêneo permitiu que fossem adotadas reformas que garantissem melhor o controle do partido – por meio das lideranças – sobre a ação dos próprios deputados¹⁶.

Como se vê, esta abordagem de certa forma reinterpreta a visão individualista proposta originariamente por Mayhew e outros (FEREJOHN, 1974; FIORINA 1989; MAYHEW, 1974; RIVERS; FIORINA, 1991; WEINGAST; MARSHALL, 1988). A lógica é clara: a homogeneidade interna leva os MPs a concordarem com a visão do partido. A inclinação partidária pode derivar, por sua vez, de posições sobre *policy* ou dos incentivos eleitorais. A questão é pensar o poder de agenda como poder da maioria sobre a minoria e da maioria sobre seus membros internos.

Em contraste com tal interpretação, há quem considere a centralização como uma reação racional – para o governo – aos incentivos presentes na arena eleitoral. No caso, a necessidade de garantir eficácia no processo legisla-

15 A expressão é de Shepsle (1989), que segundo ele “the Textbook Congress is a specification of equilibrium practices and tendencies; the portrait endures as long as the generalities on which it is based hold true” (p. 238).

16 Da mesma forma, a homogeneidade das preferências entre os republicanos explicaria as reformas ocorridas nos anos 1990, que fortaleceram o poder dos líderes daquele partido (ALDRICH; ROHDE, 2000).

tivo, sobretudo quando as dinâmicas eleitorais estimulam a exacerbação da ação individualista dos deputados. A título de exemplo, vale retomar a conclusão de Mark Hallerberg (2004) quando indagados os procedimentos de votação restritivos nos parlamentos europeus. De acordo com o autor, “states with a high personal vote were three times more likely to impose restrictive procedures on the vote and also more likely to have votes clause-by-clause that would presumably make logrolls more difficult” (p. 31-32). Nos países da América Latina as coisas não seriam diferentes. Prevalecendo o personalismo dos políticos, a inclinação dos latinos seria promover presidentes com fortes poderes proativos, isto é, poderes que podem ser usados sem a participação do Congresso de modo a mudar quase que unilateralmente a agenda política (CAREY; SHUGART, 1998). Assim, nas palavras de Shugart (1998), se os políticos “heavily favour the seeking of personal reputations, they keep parties weak but endow the executive with strong (proactive) legislative powers” (p. 27). A maioria destes autores se prende a um argumento de eficiência administrativo. A resposta que encontramos aqui é institucional: regras formais permitem resolver o problema da alocação ineficiente dos recursos. Assim, por exemplo, a delegação de poderes fortes ao Ministro das Finanças durante o processo orçamentário ou o compromisso em negociar as decisões entre os membros da coalizão pode reduzir o problema da distribuição de benefícios a grupos e indivíduos de forma mais ou menos concentrada, um problema que na literatura aparece geralmente sob a noção de *common pool resource problem* (HALLERBERG; HAGEN, 1997, p. 1999).

Explicação alternativa para as mudanças das regras internas se fixa nos fatores internos ao parlamento. Chamarei esta de

“explicação por fatores endógenos”. Uma primeira razão de mudança das regras é pouco explorada pela ciência política e está vinculada a fenômenos de obstrução dos trabalhos parlamentares. Há inúmeros exemplos, ainda no século XIX, de mudança do regimento em consequência da exigência de limitar fenômenos obstrucionistas, isto é, a capacidade de uma minoria parlamentar paralisar o andamento normal dos trabalhos legislativos. Nesse caso, claramente, a reforma é centralizadora, já que visa restringir certas prerrogativas individuais dos parlamentares.

O exemplo clássico é o da Inglaterra do século XIX. O fenômeno obstrucionista se manifestou a partir de 1877, quando a “brigada irlandesa” – um pequeno grupo de deputados irlandeses – começou a obstruir o trabalho parlamentar após a rejeição do projeto de reforma do *home rule*¹⁷. A estratégia escolhida pelos deputados para obstruir a dinâmica dos trabalhos foi a de debater por horas e propor inúmeras emendas. Essa tática foi perseguida de forma mais ou menos consistente por alguns anos e se intensificou a partir de 1881. O então primeiro-ministro Gladstone, após uma sessão de intensa obstrução, anunciava medidas para instaurar um regime especial de tramitação das propostas em caso de urgência, atribuindo ao *speaker* o poder de acelerar as discussões (*Coercion Bill*). A partir de 1882, outras medidas foram adotadas novamente como resposta a tentativas prolongadas de obstrução dos trabalhos. Realmente, o período foi marcado pela introdução de resoluções drásticas, “such as the closure and the restrictions upon both dilatory motions and substantive motions for the adjournment of the

17 Este era o projeto que previa a autonomia legislativa da Irlanda com amplas garantias de independência.

House” (CAMPION, 1958, p. 39)¹⁸. De certa forma, o fenômeno obstrucionista exigia uma reação mais eficaz e rápida do governo e dos partidos parlamentares. Isso explicaria por que as mudanças regimentais no Reino Unido, que procederam sempre de forma lenta e gradual, segundo uma lógica de tipo incremental, se afirmaram de forma mais rápida a partir dos anos 1880.

Exemplos dessa mudança nas regras não faltam também no século XX. O caso mais interessante é certamente o italiano. A Itália, desde 1861, ano da criação do Reino de Itália, até pelo menos os anos 1980 do século XX, era identificada frequentemente como caso atípico entre os países europeus pelo fato dos trabalhos parlamentares ser altamente descentralizados. Entretanto, a partir de 1981 algumas pequenas mudanças em direção ao questionamento da centralidade do parlamento foram feitas. O momento originário dessa mudança ocorreu entre 1979 e começo de 1980, quando partidos de oposição prejudicaram continuamente o andamento dos trabalhos parlamentares da Câmara dos Deputados. A apresentação de emendas, os contínuos pedidos de uso da palavra e as contestações das decisões tomadas pelo presidente eram os instrumentos mais utilizados pelos radicais para obstruir a tramitação das propostas legislativas do governo. Propostas de mudança do regimento foram feitas, mas esbarravam na reação dos obstrucionistas, que apresentaram cerca de 57 mil emendas com o claro propósito de bloquear a reforma do regimento. Para o governo, o fato era de extrema gravidade, visto que, em matéria de reforma do regimento, não era prevista a possibilidade de recorrer ao voto de confiança.

A solução adotada para sair do impasse foi a interpretação diferente dos poderes da comissão permanente encarregada de interpretar o regimento da casa, a Giunta per il Regolamento. De acordo com o artigo 16 do regimento de 1971, “a *Giunta* propõe ao plenário as modificações e os acréscimos ao regimento que a experiência demonstre ser necessária”. Os maiores partidos se acordaram estabelecendo que esse órgão interno à Camera dei Deputati era o único titular do poder a propor mudanças ao regimento, validando a interpretação de que não se aplicavam as regras do procedimento legislativo ordinário. Deputados e grupos parlamentares podiam apresentar emendas cuja elaboração, porém, era de restrita competência da Giunta. Ao plenário, na prática, restava apenas a discussão da proposta da Giunta ou a votação das emendas de deputados e dos grupos que, porém, haviam sido organizadas pela mesma Giunta por linhas gerais. Aprovada a interpretação ao artigo 16, a Câmara conseguiu passar algumas propostas de mudança do regimento mais centralizadoras como limites ao uso da palavra, a unificação da fase da discussão dos artigos dos projetos com a das emendas, estabelecendo, ao mesmo tempo, limites de tempo para as intervenções dos deputados e dos grupos e, também, a atribuição ao presidente da Câmara da programação dos trabalhos parlamentares em caso de ausência de acordo no colégio de líderes.

Como ficou claro, uma conclusão a respeito das causas que movem o legislador a reformar o regimento é ainda cedo para ser avançada. Na medida em que se torna necessária uma reflexão finalizada em tal direção, gostaria de apontar em uma possível direção da pesquisa.

18 Entre 1882 e 1894, o obstrucionismo se perpetuou quase sem interrupção. O quadro piorou em 1885, quando os irlandeses obtiveram um bom desempenho nas eleições daquele ano. O instrumento da *closure* se revelou insuficiente para reagir ao obstrucionismo da brigada irlandesa já a partir de 1887. Assim, foram adotadas outras medidas, entre as quais vale citar a *closure by comportment*, mais conhecida como *guillotine*, prevendo o fechamento da discussão e imediata votação sobre um projeto de lei.

Referências

- ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. The republican revolution and the house appropriations committee. *Journal of Politics*, v. 62, n. 1, p. 1-33, 2000.
- ARROW, K. J. Social science and individual values. New York: Wiley, 1951.
- BARON, D.; FEREJOHN, J. A. Bargaining in legislatures. *American Political Science Review*, v. 83, n. 4, p. 1181-1206, dez. 1989.
- BINDER, S. *Minority rights, majority rules*. Cambridge: Cambridge University, 1997.
- BRÄUNINGER, T.; DEBUS, M. Legislative agenda-setting in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, v. 48, p. 804-839, 2009.
- CAIN, B.; FEREJOHN, J.; FIORINA, M. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge: Cambridge University, 1987.
- CAMPION, L. *An introduction to the procedure of the House of Commons*. London: Macmillan, 1958.
- CAREY, J.; SHUGART, M. Calling out the tanks or just filling out the forms. In: CAREY, J. M.; SHUGART, S. M. (Orgs.). *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University, 1998, p. 1-29.
- CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative relations. *Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos*, v. 1, n. 1, p. 38-53, 2010.
- COHEN, J. Procedure and substance in a deliberative democracy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Eds.). *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT, 1997.
- COLOMBO, P. *Governo*. Bologna: Il Mulino, 2003.
- COX, G. W. *The efficient secret: The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University, 1987.
- _____. The organization of democratic legislatures. In: WEINGAST, B.; WITTMAN, D. (ed.). *Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University, 2006.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Setting the agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of representatives*. Cambridge: Cambridge University, 2005.
- CROMWELL, V. The losing of the initiative by the House of Commons, 1780-1914. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 18, p. 1-23, 1968.
- DIERMEIER, D.; FEDDERSEN, T. J. Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review*, v. 92, n. 3, p. 611-621, Sep. 1998.
- DIEZ-PICAZO, L. M. Atti legislativi del governo e rapporti fra i poteri: L'esperienza spagnola. *Quaderni Costituzionali*, n. 1, p. 47-67, 1996.
- DORING, H. (Org.). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 1995a.
- _____. Institutions and policies: why we need cross-national analysis. In: _____. *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 1995b, p. 27-50.
- _____. Time as a scarce resource: government control of the agenda. In: _____. *Parliaments and majority rule in*

- Western Europe. New York: St. Martin's, 1995c, p. 223-246.
- _____. Fewer thought presumably more conflictual bills: Parliamentary government acting as monopolist. In: _____. *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 1995d, p. 593-600.
- _____. Is government control of the agenda likely to keep 'legislative inflation' at bay? In: _____. *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 1995e, p. 654-687.
- _____. Parliamentary agenda control and legislative outcomes in Western Europe. *Legislative Studies Quarterly*, v. 26, n. 1, p. 145-165, 2001.
- DORING, H.; HALLEMBERG, M. *Patterns of parliamentary behavior: Passage of legislation across Western Europe*. Aldershot: Ashgate, 2004.
- EDWARDS III, G. C.; BARRETT, A.; PEAKE, J. The legislative impact of divided government. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 2, p. 545-563, 1997.
- FENNO, R. Jr. *Home style: house members in their districts*. Boston: Little Brown, 1978.
- FEREJOHN, J. *Pork Barrel Politics*. Stanford: Stanford University, 1974.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislação na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIORINA, M. P. *Representatives, roll calls, and their constituents*. Lexington: Lexington Book, 1974.
- _____. *Congress, keystone of the Washington establishment*. Yale: Yale University, 1989.
- FIORINA, M. P.; PLOTT, C. R. Committee decisions under majority rule. *American Political Science Review*, v. 72, p. 575-598, June. 1978.
- GALLOWAY, G. B. *History of the House of Representatives*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1976.
- GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.
- HALLERBERG, M. Electoral laws, government, and parliament. In: DORING, H.; HALLEMBERG, M. (Org.). *Patterns of parliamentary behavior: passage of legislation across Western Europe*. Aldershot: Ashgate, 2004, p. 11-33.
- HALLERBERG, M.; HAGEN, J. von. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. *NBER Working Paper Series*, Working Paper 6341, 1997.
- _____. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In: POTERBA, J. M.; HAGEN, J. von. *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: University of Chicago, 1999, p. 209-32.
- HENNING, C. H. C. A. A formal model of law production by government as a natural monopoly. In: DORING, H. (Org.). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Now York: St. Martin's, 1995, p. 601-614.
- HUBER, J. D. *Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge: Cambridge University, 1996.
- JENNY, M.; MULLER, W. C. Presidents of parliament: neutral chairmen or assets of the majority? In: DORING, H. *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 1995, p. 326-364.
- KELLY, S. Q. Divided we govern? A reassessment. *Polity*, v. 25, n. 3, p. 475-484, 1993.

No caso, ao invés de se prender a um ou outro tipo de explicação (exógena ou endógena), a opção de encontrar ao mesmo tempo elementos dos dois tipos creio ser a melhor estratégia. A exemplo disso vale o trabalho de Cox sobre a Inglaterra do século XIX. *The efficient secret*, publicado em 1989, descreve a perda de poder dos deputados na House of Commons em função da reforma eleitoral de 1832. A reforma eleitoral “increased demand by MPs for legislative time was an electoral phenomenon, driven chiefly by the growth of the constituencies” (p. 59). As evidências encontradas pelo autor vão de encontro a esta visão. Todavia, Cox considera outros fatores, de clara conotação endógena, para explicar as causas das mudanças procedimentais: 1) força do *Cabinet*, já elevada à época das mudanças, 2) grupo de parlamentares pró-reforma (ex-ministros ou que haviam integrado algum ministério no passado); 3) dificuldade dos parlamentares de se organizar de forma coesa contra as mudanças; 4) o fato de as reformas serem incrementais e, portanto, percebidas como marginais pelos próprios legisladores. Interessante que Cox não explora esses pontos, nem se preocupa em apresentar evidências empíricas em tal sentido. Resta a sugestão analítica de que a compreensão das mudanças deve passar pelos dois tipos de mudanças, as endógenas e as exógenas.

Conclusão

Este texto procurou sintetizar as principais contribuições da literatura sobre o tema da tomada da decisão coletiva dentro das legislaturas. Minha preocupação não foi detalhar casos, e sim mostrar a evolução das pesquisas sobre as regras que regem os trabalhos legislativos, levantando, assim, questionamentos para

futuras pesquisas. Em síntese, é possível afirmar que há consenso em torno da ideia de que é o conjunto das regras internas aos parlamentos que nos permite entender como os atores atuam e tomam decisões coletivas. Os esforços recentes vão nessa direção quando, por exemplo, tentam analisar de forma aprofundada e comparada o poder de agenda do governo. Ou seja, o foco em torno da importância das regras como variáveis independentes é consolidado e bem desenvolvido na literatura. Quando, porém, passa-se a examinar as tentativas de identificação dos elementos que explicam as mudanças nas regras internas, é evidente a ausência de similar esforço analítico. Falta, é o caso de dizer, uma teoria da mudança institucional que, por além do caso específico, geralmente limitado ao congresso americano e ao parlamento inglês, possa refletir sobre as causas que levam os legisladores a mudar as regras que racionalizam a atividade de tomada de decisão nos parlamentos. Vê-se o caso brasileiro. Temos uma noção consolidada em torno da importância das regras regimentais como fatores explicativos do comportamento parlamentar e, em última instância, da força da coalizão governamental no Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Entretanto, pouco sabemos a respeito da origem e evolução dessas normas¹⁹. No fundo, a bem entender, o instrumento legislativo da urgência já estava previsto nos regimentos republicanos. Essa constatação, gostaria de dizer, sugere um melhor aprofundamento do tema relativo à construção e introdução das regras. O problema da tomada de decisão é aqui secundário. Entretanto, creio que o entendimento sobre o tema será completo apenas após termos uma resposta no mérito de como o legislador desenha as instituições formais.

19 Vale observar a exceção dos estudos sobre a Constituinte de 1988. Para a análise aprofundada das mudanças das regras procedimentais na constituinte ver Souza (2003) e Gomes (2006).

- LEES-SMITH, M. A. The time-table of the house of commons. *Economica*, v. 11, p. 140-162, 1924.
- LESTON-BANDEIRA, C. *Da legislação à legislação: O papel do parlamento português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.
- MAMADOUH, V.; RAUNIO, T. The committee system: powers, appointments and report allocation. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, n. 2, p. 333-351, 2003.
- MARTIN, A. Stabilité gouvernementale et rationalisation du régime parlementaire espagnol. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, v. 41, n. 1, p. 27-66, 2000.
- McKELVEY, R. D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, v. 12, n. 3, p. 472-482, 1976.
- MAYHEW, D. R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University, 1974.
- _____. *Divided we govern: Party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. Yale: Yale University, 1991.
- NEGRETTO, G. L. *Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University, 2013.
- NORRIS, P. The puzzle of constituency service. *Journal of Legislative Studies*, v. 3, n. 2, p. 29-49, 1997.
- RASCH, B. E. Parliamentary voting procedures. In: DORING, H. *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 1995, p. 488-527.
- _____. Parliamentary floor voting procedures and agenda setting in Europe. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 1, p. 3-23, feb. 2000.
- REBUFFA, G. Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione. In: VIOLANTE, L. (org.). *Annali della Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino: Einaudi, 2001, p. 485-517.
- REDLICH, Josef. *The procedure of the house of commons: A study of its history and present form*. London: Archibald, 1908-2004.
- REDSLOB, R. *Le régime parlementaire*. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d' Autriche. Paris: Giard, 1924.
- RIKER, W. H. Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, v. 74, n. 2, p. 432-446, 1980.
- RIVERS, D.; FIORINA, M. P. Constituency service, reputation, and the incumbency advantage. In: FIORINA, M. P.; RHODE, D. W. (Org.). *Home style and Washington work*. Ann Arbor: University of Michigan, 1991, p. 17-45.
- RIVOSECCHI, G. *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*. Milano: Giuffrè, 2002.
- ROHDE, D. W. *Parties and leaders in the post-reform house*. Chicago: University of Chicago, 1991.
- SAIEGH, S. M. Political prowess or "lady luck"? Evaluating chief executives' legislative success rates. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 4, p. 1342-1356, Oct. 2009.
- SOUZA, M. T. O processo decisório na Constituição de 1988: Práticas institucionais. *Lua Nova*, v. 58, p. 37-59, 2003.
- SCHICKLER, E. *Disjointed pluralism*. Princeton: Princeton University, 2001.
- SHAW, M. Parliamentary committees: A global perspective. *Journal of Legislative Studies*, v. 4, n. 1, p. 225-251, 1998.

- SHEPSLE, K. A. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, v. 23, n. 1, p. 27-59, 1979.
- _____. The positive theory of legislative institutions: an enrichment of social choice and spatial models. *Public Choice*, v. 50, p. 135-179, 1986a.
- _____. Institutional equilibrium and equilibrium institutions. In: WEISBERG, H. F. (ed.). *Political science: the science of politics*. New York: Agathon, 1986b, p. 51-82.
- _____. The changing textbook congress. In: CHUBB, J.; PETERSON, P. (ed.). *Can the government govern?* Washington: Brooking Institutions, 1989, p. 238-266.
- SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. Uncovered sets and sophisticated voting outcomes with implications for agenda institutions. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 49-74, 1984.
- _____. The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, v. 81, n. 1, p. 85-104, 1987.
- SINCLAIR, B. *Unorthodox lawmaking*. Washington: CQ, 2000.
- SHUGART, M. S. The Inverse relationship between party strength, and executive strength: a theory of politicians constitutional choices. *British Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 1-29, 1998.
- TSEBELIS, G. *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University, 2001.
- TSEBELIS, G.; RASCH, B. E. Governments and Legislative agenda setting: An introduction. In: _____. *The role of governments in legislative agenda setting*. New York: Routledge, 2011, p. 1-20.
- TULLOCK, G. Why so much stability? *Public Choice*, v. 37, n. 2, p. 189-204, 1981.
- WEHNER, J. Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Political Studies*, v. 54, p. 767-785, 2006.
- WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. The industrial organization of congress. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.
- ZUBEK, R. Negative agenda control and Executive-Legislative relations in East Central Europe, 1997-2008. *The Journal of Legislative Studies*, v. 17, n. 2, p. 172-192, 2011.

Resumo

Teorias e interpretações recentes sobre o processo decisório nos parlamentos contemporâneos

Este artigo resenha as principais abordagens sobre o funcionamento dos parlamentos contemporâneos, ressaltando a questão da organização interna de seus trabalhos legislativos. Partindo de uma breve reflexão sobre o valor da regra de maioria como garantia de decisão parlamentar, passo a tratar da atribuição do poder decisório a determinados atores institucionais, inclusive focando as consequências da centralização/descentralização dos trabalhos sobre a atividade legislativa. Por último, reflito sobre o tema das causas que levaram o legislador a determinar uma organização mais ou menos centralizada dos trabalhos parlamentares. Veremos que o tópico, pouco explorado no Brasil e em termos comparados, ainda demanda pesquisas, sobretudo acerca da mudança institucional dos regimentos dos parlamentos contemporâneos.

Palavras-Chave: Congresso Nacional; Regimento Interno; Mudança Institucional; Poder Legislativo; Relação Executivo-Legislativo.

Abstract

Recent theories and interpretations on the decision-making process in contemporary parliaments

The article reviews the main approaches on the functioning of contemporary parliaments, highlighting the issue of the internal organization of their legislative works. Starting with a brief reflection on the value of the majority rule as a guarantee of parliamentary decision, it deals with the question of the allocation of decision-making powers to certain institutional agents, focusing the consequences of the centralization/decentralization of works for the legislative activity. Finally, the article reflects about the reasons causing that the legislator determine a more or less centralized organization of parliamentary works. The article concludes that, even little explored in Brazil and in comparative terms, this is a topic which demands research attention, especially about the institutional change in contemporary parliament's regulations.

Keywords: National Congress; Internal Regulations; Institutional Change; Legislative Power; Executive-Legislative Relationship.

Résumé

Théories et interprétations récentes sur le processus décisionnel au sein des parlements contemporains

Cet article résume les principales approches sur le fonctionnement des parlements contemporains, mettant en avant la question de l'organisation interne de leurs travaux législatifs. A partir d'une brève réflexion sur la valeur de la règle de la majorité en tant que garantie de décision parlementaire, l'article aborde l'attribution du pouvoir décisionnel à certains acteurs institutionnels, en se concentrant y compris sur les conséquences de la centralisation/décentralisation des travaux sur l'activité législative. Finalement, nous proposons une réflexion sur le thème des causes qui ont conduit le législateur à déterminer une organisation plus ou moins centralisée des travaux parlementaires. Nous remarquerons que cette question, encore peu développée au Brésil, et suppose, en termes comparés, davantage de recherches, notamment à propos du changement institutionnel des régimes des parlements contemporains.

Mots-clés: Congrès National; Règlement interne; Changement institutionnel; Pouvoir législatif; Relation entre les pouvoirs exécutif et législatif.