

A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas

Adriano Pilatti*

Nas últimas décadas, os esforços de reflexão em torno da dinâmica das decisões legislativas tem apresentado notável desenvolvimento no campo da chamada Ciência Política, notadamente nos Estados Unidos e na Inglaterra. Nestes países, o funcionamento regular e contínuo das instituições legislativas – livres, há séculos, de abalos e interrupções decorrentes de crises e rupturas político-institucionais mais profundas – permite a reunião de dados em séries históricas bastante longas, de modo a facilitar a aplicação de métodos comparativos, especialmente os de caráter quantitativo. Tal desenvolvimento produziu uma série de parâmetros úteis para o trabalho de tornar inteligíveis as decisões legislativas e compreender melhor as dinâmicas decisórias que as engendram. Embora algumas dessas contribuições, talvez pelo caráter excessivamente matematizante dos respectivos métodos, despertem inquietações justificadas em quem quer que espouse concepções mais realistas das vicissitudes políticas – concepções estas que contemplam, entre outros, o papel do acaso e da dimensão necessariamente agonística da ação nesse campo –, certamente há muito que recolher como subsídio para a reflexão nesses esforços de pesquisa.

De modo especial, o conhecimento dessas contribuições apresenta particular interesse para quem se dedica, no campo do Direito, aos

* Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio e Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Ex-assessor parlamentar junto à Assembléia Nacional Constituinte e ex-assessor legislativo da Câmara dos Deputados. Professor dos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio. E-mail: adrianop@jur.puc-rio.br.

estudos sobre processo legislativo, pois a compreensão normativa e regimental das dinâmicas decisórias, própria dos estudos jurídicos, obviamente não dá conta, por si só, da inteligência dos processos decisórios reais e suas condicionantes de caráter não normativo. O objetivo deste ensaio é justamente coligar, de forma sintética, algumas dessas contribuições e oferecê-las ao conhecimento dos que pensam o processo legislativo do ponto de vista estritamente jurídico.. Dado seu caráter introdutório e consideradas as dimensões próprias de um artigo, serão resenhadas apenas as contribuições relativas à compreensão de dois dos elementos fundamentais desse campo: os atores parlamentares e os arranjos institucionais que condicionam a atuação dos mesmos. Como complemento, faz-se referência a outras contribuições que, embora não inseridas no campo institucionalista, foram utilizadas pelo autor deste trabalho como temperamento à ortodoxia da perspectiva institucionalista em pesquisa recentemente concluída sobre o processo decisório da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88, pesquisa esta cujos resultados serão futuramente publicados.

1. Os institucionalismos

A perspectiva institucionalista, como se sabe, assenta-se nas premissas de que é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais (no seio de organizações e conforme procedimentos predeterminados por regras) e de que os partícipes de tais processos são “razoavelmente racionais”, comportam-se “estrategicamente” e se distinguem, dentre outros atributos, por suas “preferências” e “capacidades”. Deste modo, a perspectiva institucionalista orienta-se para a pesquisa dos condicionamentos organizacionais e procedimentais das dinâmicas decisórias, seus possíveis efeitos sobre a formulação e a implementação das estratégias desses atores, e sobre os resultados do próprio processo.

Instituições contam: afetam o comportamento dos atores, condicionam suas ações e suas expectativas sobre as ações de outros atores, de modo a induzi-los a adotar comportamentos estratégicos; por isto, as características institucionais das dinâmicas decisórias têm impacto significativo sobre o conteúdo das decisões. Embora o campo institucionalista abranja uma diversidade de escolas e “institucionalismos”, esta é a assertiva que os unifica.¹ Peter Hall e Rosemary Taylor identi-

¹ V. McCUBBINS, Mathew; SULLIVAN, Terry (ed.). *Congress: Structure and Policy*, “Introduction”. New York: Cambridge Univ. Press, 1987, p. 1-11.

ficam a tentativa de elucidar o papel das instituições na determinação dos comportamentos dos atores e dos próprios resultados dos processos decisórios como elemento comum aos “três novos institucionalismos” que identificam e comparam, a saber: “histórico”, da “escolha racional” e “sociológico”.²

Ao examinar a importância das características organizacionais no âmbito específico das instituições legislativas, Ronald Hedlund afirma e demonstra que as mais diversas linhas de orientação teórica consideram os fatores organizacionais decisivos para a explicação do comportamento de atores legislativos e das próprias instituições a que estes pertencem, pois definem o contexto em que a atividade legislativa tem lugar, estruturam o comportamento e atividade dos atores legislativos e estabelecem o modo através do qual tais instituições operam.³ A relação de condicionamento entre arranjos institucionais e resultados legislativos é também sustentada enfaticamente por Nelson Polsby em seu clássico estudo sobre a institucionalização da Câmara dos Representantes norte-americana: *It's hard – indeed for the contemporary observer, impossible – to shake the conviction that the House's institutional structure does matter greatly in the production of political outcomes.*⁴

Já Keith Krehbiel, ao problematizar o modelo desenvolvido por Kenneth Shepsle para a análise dos processos decisórios institucionais a partir de sua estrutura interna,⁵ salienta o seguinte aspecto:

A implicit assumption in Shepsle's theory is that political outcomes, such as congressional decisions, result from three types of ingredients: the preferences of decision makers for various policies; the institutional features that specify when, how, and by whom decisions are made; and the strategies decision makers employ within the confines of institutional features in their attempts to obtain preferred outcomes. Shepsle's main theoretical result is that the imposition of institutional

² HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 936-957.

³ HEDLUND, Ronald D. “Organizational Attributes of Legislative Institutions: Structure, Rules, Norms, Resources”. LOEWENBERG, Gerhard *et al* (ed.). *Handbook of Legislative Research*. Cambridge-London: Harvard, Univ. Press, 1985, p. 321-391 (para a citação, p. 357-358).

⁴ POLSBY, Nelson W. “The Institutionalization of the U. S. House of Representatives”. McCUBINNS e SULLIVAN, *op. cit.*, p. 91-129 (para a citação, p. 117).

⁵ SHEPSLE, Kenneth A. “Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models”. McCUBBINS e SULLIVAN, *op. cit.*, p. 346-375.

features – most notably the committee system and jurisdictional system – says a lot about which policies are selected.⁶

Ou, como conclui o próprio Shepsle: *institutional details matter*.⁷

Nesta linha de compreensão, o impacto dos arranjos institucionais sobre estratégias e resultados decisórios não é neutro. É o que observa, dentre outros, John Huber:

Most rules create opportunities for particular individuals or groups, impose constraints on others, and thus affect who wins and who loses the competition to influence policy outcomes. Rules also create trade-offs. Not surprisingly, then, political elites expend enormous energies battling over the rules for political decision making.⁸

2. Atores

No que se refere à caracterização dos atores institucionais, o argumento institucionalista é desenvolvido de forma exemplar por Stephen Krasner, ao sustentar que os arranjos institucionais (organização, regras e procedimentos) condicionam as preferências, capacidades e auto-identidades dos atores. Assim, preferências e capacidades – que constituem, segundo o autor, a verdadeira identidade dos atores – só podem ser entendidas a partir de um quadro institucional mais amplo, que define a distribuição dos recursos e das prerrogativas que constituem tais capacidades. As capacidades institucionais disponíveis num determinado momento, a sua vez, limitam as opções relativas às preferências. Finalmente, o modo pelo qual os atores se concebem a si mesmos é afetado ou determinado pelo lugar que ocupam na estrutura institucional. Em síntese, o comportamento dos atores resulta da interação entre estruturas institucionais que os constituem e são por estes constituídas.⁹

A premissa de que os atores institucionais têm a racionalidade como atributo fundamental é outro ponto de convergência dessas perspectivas, não obstante as variações em torno da natureza dessa racionalidade

⁶ KREHBIEL, Keith. “Sophisticated committees and structure-induced equilibria in Congress”. McCUBBINS e SULLIVAN, cit., p. 376-402 (para a citação, p. 377).

⁷ SHEPSLE, Kenneth A., cit., p.369.

⁸ HUBER, John D. *Rationalizing Parliament – legislative institutions and party politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. I.

⁹ KRASNER, Stephen. “Sovereignty – an Institutional Perspective”. *Comparative Political Studies*, Vol. 21, nº 1, 1988, p. 26-31.

de: puramente instrumental, histórica e/ou culturalmente construída, mais ou menos limitada por dificuldades de acesso à informação, etc. De todo modo, supõe-se que os atores institucionais são capazes de identificar seus objetivos e atuar no sentido de atingi-los, quer se trate de ações puramente estratégicas, visando à maximização de benefícios, quer se trate de ações socialmente aceitáveis, visando à satisfação de expectativas.¹⁰ Em obra clássica, Anthony Downs apresenta um conceito instrumental de racionalidade, cujos atributos têm expressiva difusão no campo institucionalista:

Um homem racional é aquele que se comporta como se segue: (1) ele consegue sempre tomar uma decisão quando confrontado com uma gama de alternativas; (2) ele classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada uma é preferida, indiferente ou inferior a cada uma das outras; (3) seu ranking de preferência é transitivo; (4) ele sempre escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que fica em primeiro lugar em seu ranking de preferência; (5) ele sempre toma a mesma decisão cada vez que é confrontado com as mesmas alternativas. Todos aqueles que tomam decisão racionalmente no nosso modelo – inclusive partidos políticos, grupos de interesse e governos – mostram as mesmas qualidades.

E adverte:

A racionalidade assim definida se refere a processos de ação, não a seus fins ou até mesmo a seus êxitos em alcançar os fins desejados. (...) já que o comportamento no nosso modelo não pode ser testado por seus resultados, aplicamos o termo racional ou irracional apenas a processos de ação, isto é, a meios. Naturalmente alguns fins intermediários são eles próprios meios para fins últimos. A racionalidade dos primeiros nós podemos julgar, mas a avaliação dos últimos está além do nosso escopo.¹¹

Quem são os atores institucionais? Especificamente para o que nos interessa, quem são os *decision-makers*? Indivíduos ou grupos? Parla-

¹⁰ Ver HALL e TAYLOR, cit.

¹¹ DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & How Publishers, 1957, p. 6. Edição brasileira [tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos]: *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 28.

mentares, partidos e/ou bancadas partidárias? Autor de um estudo clássico sobre o Congresso dos Estados Unidos, David Mayhew adota uma perspectiva radicalmente individualista, centrando sua análise no indivíduo-congressista, seus objetivos e as atividades que desenvolve para atingi-los.¹² Para Mayhew, o congressista tem por objetivo fundamental a busca da reeleição;¹³ para atingi-lo, desenvolve as seguintes atividades: *advertising*, definida como *any effort to disseminate one's name among constituents in such a fashion as to create a favorable image but in messages having little or no issue content*;¹⁴ *credit claiming*, definida como *acting so as to generate a belief in a relevant political actor (or actors) that one is personally responsible for causing the government, or some unit thereof, to do something that the actor (or actors) considers desirable*;¹⁵ e *position taking*, definida como *the public enunciation of a judgemental statement on anything likely to be of interest to political actors*.¹⁶

A partir do objetivo eleitoral e das atividades que pode desenvolver para atingi-lo, Mayhew problematiza o engajamento do congressista em mobilizações relativas a decisões legislativas:

When do they mobilize? The short answer is that they will do so when somebody of consequence is watching, when there is credit to be gained for legislative maneuvers. The most alert watchers are doubtless representatives of attentive interest groups – or more broadly, of attentive clientele groups straddling the public and private sectors. They may be able to detect whether or not a congressman can ‘deliver’.¹⁷

Tal incentivo à mobilização, porém, encontra limites:

Congressional processes are so complicated that is very difficult for outsiders to tell what is going on. On matters where the audience for congressmen's activities is not a closely scrutinizing one, the incentive to mobilize diminishes. Mobilization, after all, requires time and energy; it may require the trading way of valued goods. Congressmen

¹² MAYHEW, David. *Congress: the Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

¹³ Ob. cit., p. 13-17.

¹⁴ Idem, p. 49.

¹⁵ Idem, p. 52-53.

¹⁶ Idem, p. 61.

¹⁷ Idem, p. 115.

always have other things to do – such as making speeches, meeting constituents, looking into casework. To put too much into mobilization would be to misallocate resources.¹⁸

Já Anthony Downs, ao eleger os partidos como unidades analíticas, deles oferece inicialmente uma definição em sentido amplo:

No sentido mais amplo, um partido político é uma coalizão de homens que buscam controlar o aparato de governo através de meios legais. Por coalizão, entendemos um grupo de indivíduos que têm certos fins em comum e cooperam entre si para atingi-los. Por aparato de governo, entendemos o equipamento físico, legal e institucional que o governo usa para cumprir seu papel especializado na divisão do trabalho. Por meios legais, entendemos ou eleições devidamente constituídas ou influência legítima.¹⁹

No entanto, considera que tal definição tornaria a análise presa do superindividualismo que, em oposição à falsa personificação de entes formais, constituiria o par do dilema analítico que pretende superar. Com tal intento, o autor redefine partido nos seguintes e mais estritos termos:

Um partido político é uma equipe de homens que buscam controlar o aparato de governo, obtendo cargos numa eleição devidamente constituída. Por equipe, entendemos uma coalizão cujos membros concordam sobre todas as suas metas, em vez de apenas parte delas.(...) Já que também supomos que todos os membros são racionais, suas metas podem ser vistas como uma ordem única e consistente de preferência.

E pondera:

Com efeito, essa definição trata cada partido como se fosse uma única pessoa; daí poder parecer uma falsa personificação. Admitimos que se trata de uma abstração do mundo real, já que, na realidade, nem mesmo os funcionários-chave de qualquer governo têm exatamente as mesmas metas. No entanto, não somos culpados de personificação

¹⁸ Idem, p. 116-117.

¹⁹ DOWNS, ob. cit., p. 24 (na tradução, p. 46).

porque não postulamos a existência de qualquer entidade supra-humana. Simplesmente presumimos completa concordância com relação a metas, entre os membros de uma coalizão candidata a cargos públicos.²⁰

É justamente contra isto que Mayhew investe, ao indagar:

How can a group of men be bound together so that it looks something like a Downsian team? Probably nowhere (in a nonautocratic regime) does a group achieve the ultimate fusion of preference-orderings needed to satisfy the model; party government in Britain, for example, proceeds substantially by intraparty bargaining.²¹

Downs desenvolve o conceito de *expected party differential* para explicar a opção eleitoral dos cidadãos:

Cada cidadão, no nosso modelo, vota no partido que ele acredita que lhe proporcionará uma maior renda de utilidade do que qualquer outro durante o próximo período eleitoral. Para descobrir qual partido é esse, ele compara as rendas de utilidade que crê que receberia, caso cada partido estivesse no poder. Num sistema bipartidário (...) a diferença entre essas duas rendas de utilidade é o diferencial partidário esperado do cidadão.²²

Mayhew, por sua vez, contrapõe a esse conceito sua definição de *expected incumbent differential*, compreendido como *any difference perceived by a relevant political actor between what an incumbent congressman is likely to do if returned to office and what any possible challenger (in primary or general election) would be likely to do*.²³ No entanto, embora rejeite a perspectiva partidária desenvolvida por Downs, o próprio Mayhew ressalva que a adequação de um ou outro modelo de análise é uma questão eminentemente empírica: se, por um lado, considera serem os partidos verdadeiros *analytic phantoms* num contexto como o norte-americano, de baixa coesão partidária, por outro lado pondera que, em contextos de disciplina partidária mais elevada (mesmo no

²⁰ Idem, p. 25-26 (na tradução, p. 47).

²¹ MAYHEW, cit., p. 19-20.

²² DOWNS, cit., p.38-39 (na tradução, p. 60).

²³ MAYHEW, *op. cit.*, p. 39.

britânico, por exemplo, no qual as lideranças partidárias controlam as indicações de candidaturas, recursos eleitorais como o acesso à TV, e a distribuição de postos eleitoralmente relevantes no Parlamento e no Governo), a adoção dos partidos como unidades de análise pode ser fecunda.²⁴

De outra parte, Kaare Strom, embora adote os partidos como unidades analíticas, desenvolve objeções semelhantes às de Mayhew ao criticar os modelos teóricos tradicionais de análise de comportamento partidário, que concebem os partidos como atores caracterizados por um único objetivo:

All three basic models [vote-seeking party, office-seeking party, policy-seeking party] treat parties as unitary and unconstrained actors. In fact, parties are complex organizations that impose various constraints on the behavior of their leaders. For example, party leaders often operate under self-imposed constraints due to ‘contracts’ they have made with members of their organization or with other party leaders.²⁵

Também critica tais modelos por serem estáticos, *as if parties had no history and no future*, ponderando que os líderes partidários não sofrem necessariamente de amnésia ou miopia: formulam e desenvolvem suas estratégias condicionados por acontecimentos passados e pela antecipação de benefícios futuros. Finalmente, questiona o fato de tais modelos ignorarem que o ambiente institucional é fator determinante do comportamento partidário, como se apenas as preferências dos líderes contassem: *In reality, however, the supply of political goods such as policy influence and Office benefits varies between political systems according to institutional characteristics.*²⁶ A partir daí, desenvolve seu “modelo unificado” para a compreensão das inter-relações e *trade-offs* entre os três objetivos partidários (vencer eleições, obter postos no Governo e aprovar propostas legislativas), enfatiza o peso do desenho organizacional no comportamento dos integrantes e líderes de cada agremiação e analisa a influência das instituições políticas sobre o comportamento dos partidos na consecução de seus objetivos. Autor que se inscreve no

²⁴ Idem, p. 6 e 18-23.

²⁵ STROM, Kaare. “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”. *American Journal of Political Science*, vol. 34, n. 2, maio de 1990, p. 565-599. Para a citação, p. 569.

²⁶ Idem, p. 569-570.

campo do “novo institucionalismo”, Strom sustenta que as instituições políticas afetam direta e indiretamente o comportamento partidário, inclusive no que tange à formação de coalizões legislativas, concentrando suas atenções no que denomina de influência direta, representada pelos distintos incentivos com que os partidos se defrontam em arenas institucionais distintas.

Parlamentares individualmente considerados, partidos e sua expressão parlamentar – bancadas e líderes – são necessariamente unidades analíticas reciprocamente excludentes, qualquer que seja a estratégia de análise, quando se trata de examinar um processo decisório parlamentar? Ao adentrarmos o ambiente institucional legislativo, devemos considerá-lo como se fosse povoado exclusivamente por mônadas ou por abstrações coletivas? Podemos fazê-lo? Talvez seja possível trilhar caminho diverso se considerarmos as teorias do comportamento agregado, reportadas por James G. March e Johan P. Olsen:

En una perspectiva que subraye las consecuencias macro de las acciones micro, no hay nada intrínseco que exija que las unidades elementales sean individuos. Todo lo que se exige es que el comportamiento de un sistema más comprehensivo pueda decomponerse en comportamientos elementales explicables desde un nivel menos comprehensivo.²⁷

Fecundo equacionamento da interação entre partidos e legisladores, qualificada pelas respectivas características ideológicas, é desenvolvido por Jon R. Bond e Richard Fleisher, em instigante trabalho sobre as condições de sustentação às propostas da Casa Branca no Congresso dos Estados Unidos.²⁸ Segundo esses autores, o apoio congressional às políticas presidenciais é função da interação entre as predisposições partidárias e ideológicas dos congressistas, condicionadas pelas características institucionais do Congresso.²⁹ Constatando a diversidade ideológica que caracteriza ambas as bancadas partidárias norte-americanas, Bond e Fleisher fazem uma importante observação:

²⁷ MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. “El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizativos de la Vida Política”. *Zona Abierta*, 63/64, 1993, p. 1-43. Para a citação, ver p. 6.

²⁸ BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. *The President in the Legislative Arena*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1990.

²⁹ Ob. cit., p.41.

Because a majority in each party hold policy views consistent with their party's ideological mainstream, party and ideology are reinforcing for most members of Congress. But each party has a minority faction composed of members who have an ideological orientation outside the mainstream of their party.³⁰

A esses últimos Bond e Fleisher denominam de *cross-pressured members*, cujas posições podem afetar os resultados esperados a partir de previsões estritamente partidárias.

Qualquer que seja a constituição desses atores, porém, há um ponto para o qual convergem os autores já citados e por citar – a importância do interesse eleitoral na determinação de suas ações: o desejo de reeleger-se, para os que adotam a perspectiva individualista; o desejo de conquistar ou manter maioria nas urnas, para os que adotam a perspectiva partidária. Se tal intento é virtualmente o único ou o mais importante, como em Mayhew; se constitui um dos vértices do triângulo que delimita seu campo de atuação, cujos dois outros são a busca de postos no Governo e a aprovação de propostas no Parlamento, como em Strom; se é determinante ou secundário para a explicação das propostas que apresentam e sufragam – bem, este é o campo das divergências. Certo é que o desejo de reeleição, combinado com a percepção do diferencial representado por sua atuação pessoal ou partidária face ao eleitorado em geral, aos grupos de interesse, aos “grandes eleitores” e financiadores de campanha é um elemento merecedor do maior realce no estudo da dinâmica das ações e decisões legislativas.

De todo modo, ainda que se trate exclusivamente de indivíduos, não se trata, por certo de iguais: entre os que estão no centro das decisões e manipulam recursos que condicionam o comportamento dos demais, de um lado, e o chamado “baixo clero”, de outro, há uma diferença qualitativa considerável, e isto não se restringe aos líderes de partidos ou de bancadas partidárias, cujas ações e respectivos limites e condicionamentos são realçados por Kaare Strom, como vimos acima. Bond e Fleisher, ao examinarem as características institucionais que condicionariam a interação ideologia-partido na definição das posições dos congressistas norte-americanos, consideram que dois dos mais importantes elementos da estrutura institucional do Congresso são justamente o sistema de partidos, estes capitaneados pelos respectivos líderes, e o sistema de comissões, estas caracterizadas pela grande influência de seus dirigentes

³⁰ Idem, p.43-44.

sobre os respectivos integrantes.³¹ As posições dos líderes partidários e dos dirigentes das comissões, bem como de outros atores relevantes dentro e fora do Congresso, serviriam de “pistas” para guiar os congressistas na definição de suas próprias posições.³² Já Mathew McCubbins e Terry Sullivan, ao realçar a relevância da interferência dos líderes partidários sobre as decisões legislativas, destacam as resistências e reações que o excesso de desenvoltura das lideranças pode desencadear:

Parties do still provide a way to organize coalitions and monitor the action of committees. Party leaders are given a wide range of powers to discipline and reward members and to direct the process of legislation. But House [of Representatives, USA] leaders are accountable to the members of their party. If they exercise ‘excessive leadership’, the costs to the membership of these excesses may exceed the benefits from the institutional arrangement. In such cases the leader may be removed. In extreme cases, the House may attempt to reform the basic institutional arrangements to prevent such excesses.³³

De outra parte, R. Douglas Arnold, ao delinear uma “lógica da decisão congressional” no sistema político norte-americano,³⁴ constrói o conceito de *coalition leaders* para dar conta dos “grandes legisladores”:

Nothing happens in Congress unless someone plans for it and works for it. Someone must define the problems, shape the alternatives, initiate action, mobilize support, arrange compromises, and work to see that Congress passes specific bills. Those who perform these duties I refer to as coalition leaders.³⁵

A partir daí, identifica-os em termos bastante amplos:

Coalition leaders may be drawn from both inside and outside Congress. They include rank-and-file legislators, committee leaders, party leaders, congressional staff members, the president, presidential staff members, executive branch officials, bureaucrats, and interest group leaders.³⁶

³¹ Idem, p. 46.

³² Idem, p. 42.

³³ Ob. cit., p. 88.

³⁴ ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven & London: Yale University Press, 1990.

³⁵ Ob. cit., p.88.

³⁶ Idem, ibidem.

Para Arnold,

Explain congressional decisions requires that I account for the actions of both ordinary legislators and coalition leaders. In any given issue ordinary legislators face either a single dichotomous choice or a series of dichotomous choices. (...) A series of dichotomous choices can produce a rich array of possible outcomes. Moment by moment, however, legislators simply choose between paired alternatives.³⁷

Para os líderes de coalizões, porém, o contexto de atuação se dobra de modo diverso:

Coalition leaders do not live in a dichotomous world. They do not choose among paired alternatives; they define those alternatives. They select problems to attack from the full list of major and minor ailments in society. They shape policy proposal by modifying old remedies, inventing new ones, and combining bits and pieces from here and there. They fashion strategies to enact their proposals from the store of political wisdom about how to build coalitions.³⁸

Não se trata de demiurgos, no entanto; suas ações encontram um limite em que o círculo se fecha:

Coalition leaders are free to advance whatever policy alternatives they choose. Successful leaders, however, know that their choices are constrained by the need to attract the support of a majority of legislators. They must learn to anticipate legislators' decisions so that they can structure their proposals and strategies in ways designed to generate support.³⁹

Quanto às estratégias empregadas pelos líderes, Arnold desde logo pondera não haver estratégias universais, apropriadas para garantir a aprovação de quaisquer propostas em quaisquer condições, e a seguir identifica três modalidades:

³⁷ Idem, p. 6-7.

³⁸ Idem, p.7.

³⁹ Idem, ibidem.

Leaders must tailor general strategies to fit the idiosyncrasies of specific policy proposals. (...) Strategies of persuasion create, activate, or change the policy preferences of legislators, attentive publics and inattentive publics. (...) Procedural strategies attempt to influence legislators' political calculations by adroit use of legislative rules and procedures. (...) Strategies of modification involve altering the various components of a policy, ranging from the policy instrument to the incidence of costs and benefits. (...) Each of these general strategies can also be used by opposition leaders who are attempting to block a particular proposal, and both sides can combine strategies in various ways.⁴⁰

Especificamente sobre as estratégias procedimentais – cuja importância é crucial para pesquisas orientadas pela abordagem institucionalista –, Arnold observa que sua adoção não é unilateral, mas função do consentimento majoritário dos legisladores: *Legislators are not victims of leaders' procedural strategies, they are co-conspirators.*⁴¹ Com base nessas premissas, Arnold conclui:

Congressional decisions, then, depend on four factors: what proposals coalition leaders introduce, what strategies proponents and opponents employ, what actions attentive and inattentive citizens will allow, and what policies legislators themselves prefer. Legislators are partly manipulated by the decisions of coalition leaders and opposition leaders, they are partly constrained by anticipating the actions of citizens in future elections, and they are partly acting as free agents who can manage the degree to which they are manipulated from above and the extent to which they are constrained from below. The existence of these four factors makes for a certain indeterminacy in congressional action. A minor change in a single factor (...) can switch legislators' electoral calculations completely and make them reject what they would otherwise approve.⁴²

Tal imponderabilidade, de resto, seria agravada pelos diferentes graus de habilidade e talento que distinguem os líderes de coalizões em cada contexto: *Like all great games, politics is a sport in which who*

⁴⁰ Idem, p. 91-92.

⁴¹ Idem, p.121.

⁴² Idem, p. 121-122.

*wins and who loses depends on the relative talents of the players on each side, and talent is as yet unexplainable within any theoretical model in the social sciences.*⁴³ Não obstante tanta indeterminação, Arnold sustenta, finalmente, que há um largo espaço para a reflexão teórica, eis que lhe parece possível identificar as condições sob as quais o Congresso pode aprovar ou rejeitar determinada proposta, sobretudo se a atenção do pesquisador se concentrar em dois dos quatro fatores anteriormente identificados, a saber: como os legisladores tentam antecipar e atender as preferências dos agentes cujo apoio consideram importante para suas próprias reeleições e como os líderes de coalizões definem estratégias compatíveis com as necessidades eleitorais dos legisladores.⁴⁴

3. Arranjos

Os arranjos institucionais relativos à organização interna e às regras procedimentais que estruturam as decisões legislativas condicionam a atuação e as escolhas dos atores legislativos, dando lugar a comportamentos estratégicos por parte de legisladores e líderes: esta é a dimensão sobre a qual a literatura especializada oferece algumas de suas mais valiosas contribuições.

Em seu estudo sobre a dinâmica legislativa na Assembléia Nacional francesa, Jon D. Huber⁴⁵ direciona sua pesquisa para a análise da influência da interação entre, de um lado, arranjos institucionais e, de outro, preferências dos legisladores sobre o comportamento dos líderes e dos membros do “baixo clero”, de modo a identificar as oportunidades que daí resultam para que partidos e facções construam coalizões legislativas.

Kenneth A. Shepsle e Barry R. Weingast⁴⁶ exploram a relação entre as regras procedimentais e o poder das comissões: *In our view, the explanation of committee power resides in the rules governing the sequence of proposing, amending, and especially of vetoing in the legislative process.*⁴⁷ E concluem:

In characterizing legislative decision making in terms of who may make proposals (...), and in what order, and who may exercise veto

⁴³ Idem, p. 132.

⁴⁴ Idem, p. 122.

⁴⁵ Ob. cit.

⁴⁶ SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. “The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, vol. 81, nº 1, março de 1987, p. 85-105.

⁴⁷ Ob. cit., p. 86.

power and in what order, we wish to emphasize that these features are not merely minutiae of parliamentarians. Rather, they provide the building blocks from which legislative institutions are constructed. The results presented here and by others elsewhere show that different mixes of these institutional building blocks lead to different outcomes and, correspondingly, to significantly different political behavior.⁴⁸

Keith Krehbiel^{bn} examina inicialmente a estrutura em dois estágios (comissões e plenário) do processo legislativo no Congresso dos Estados Unidos. A partir daí, estuda a capacidade de antecipação, por parte dos membros das comissões, das preferências majoritárias no plenário, e sua possibilidade de aprovar projetos que sejam ali confirmados, bem como o impacto das regras que permitem, limitam ou proíbem emendas de plenário. Problematiza também os distintos resultados das decisões, conforme sejam tomadas através do “voto sincero” (ou “ingênuo”), de um lado, ou através do “voto sofisticado” (ou “estratégico”), de outro, explorando a interação entre o voto sofisticado e as regras relativas às emendas de plenário aos projetos aprovados pelas comissões.

Thomas Schwartz,⁵⁰ além de analisar o impacto das regras relativas ao quorum de votação sobre as escolhas dos legisladores, também problematiza o comportamento estratégico dos distintos atores legislativos, seja no que tange ao caráter estratégico do voto dos legisladores face ao quadro de alternativas com que se defrontam, seja no que tange à manipulação das agendas pelos líderes e dirigentes que têm o poder de defini-las. Sobre a premissa do comportamento estratégico, pondera:

Although collective choice depends on preferences and institutions (voting procedures), democratic institutions are not algorithms into which we can simply plug preferences and reckon final outcomes. For collective choices also depend on strategic maneuvers of various sorts.⁵¹

Relativamente ao caráter do voto, sustenta:

⁴⁸ Idem, p. 101.

⁴⁹ Ob. cit.

⁵⁰ SCHWARTZ, Thomas. “Votes, Strategies and Institutions: an Introduction to the Theory of Collective Choice”. McCUBBINS e SULLIVAN, cit., p. 318-345.

⁵¹ Ob. cit., p. 333.

Voting rules transform votes into choices, but preferences alone do not always determine votes. Voters sometimes have an incentive to misrepresent their true preferences – to vote strategically rather than sincerely, thereby ‘manipulating’ the voting rule – in order to secure a collective choice they prefer to that which would otherwise have been made.⁵²

Quanto à manipulação das agendas, Schwartz identifica três modalidades:

Besides preferences, institutions (or rules), and voting strategies, collective choices depend on strategies of another sort: the manipulation of agendas. Committee chairmen, legislative leaders, and other officials can sometimes affect collective choices by their control, partial or complete, of agendas. This can take three forms: (i) set manipulation – manipulating a choice by controlling what gets on the agenda (which alternatives qualify as feasible), (ii) order manipulation – manipulating a choice by controlling the order of voting, and (iii) question manipulation combining legislative items in a single question or dividing an item into separate questions.”⁵³

Ressalte-se que, em estudo anterior, Thomas Schwartz e Peter C. Odershook⁵⁴ já sustentavam a importância do controle das agendas, nos seguintes termos:

(...) even if no individual or small group controls agendas – even if the agenda-setting process is open and democratic – the power of a hypothetical agenda setter is important for political analysis (...) because it reflects the degree to which outcomes depend on procedural structure rather than votes, hence the degree to which the real legislative game occurs at the agenda-setting stage rather than voting stage.⁵⁵

Mas advertiam: *power may lie more with those who are best able to ascertain the implication of particular agendas than with those who control procedures and agenda form.*⁵⁶ A partir daí, concluíam:

⁵² Idem, *ibidem*.

⁵³ Idem, p. 338.

⁵⁴ ODERSHOOK, Peter C.; SCHWARTZ, Thomas. “Agendas and the Control of Political Outcomes”. *American Political Science Review*, Vol. 81, nº 1, março de 1987, p. 179-199.

⁵⁵ Ob. cit., p. 179.

⁵⁶ Idem, p. 194.

(...) agenda power has two sources: the ability to choose a procedure for selecting from some fixed set of alternatives and the ability to choose that set. And we suspect that agenda power (...) has more to do with the second source than the first. (...) The relevance of agendas to the study of final outcomes, then, may depend on the rules that determine the alternatives that a legislatures considerates.⁵⁷

4. Atores e arranjos: *ethos*, escolhas e temporalidade

A literatura acima sumariada fornece importantes subsídios sobre *o que* observar quando se pretende tornar inteligível determinado processo decisório parlamentar. A decisão sobre *como* observar se dá necessariamente a partir daí, mas sob o condicionamento de uma série de outras influências e afinidades, concernentes a todo um processo de formação e vivência intelectual-profissional. Assim, no que se refere às pesquisas desenvolvidas autor deste trabalho, o impacto produzido pela reiterada releitura – e, num dos casos, também pela tradução – de dois trabalhos capitais para a compreensão dos acontecimentos políticos permitiu-lhe reunir elementos com os quais pôde temperar criticamente a relativa ortodoxia dos estudos institucionalistas, e que são a seguir indicados.

Durante seu Curso de Doutorado, o autor deste trabalho teve a oportunidade de estudar intensamente as reminiscências de Tocqueville, reunidas em seu extraordinário *Souvenirs*.⁵⁸ Nelas descobriu uma série de aspectos relevantes para a compreensão das decisões legislativas e identificou inúmeras afinidades no que se refere à compreensão da atividade política em geral, e do *ethos* parlamentar em particular, a saber:

- o amálgama de causas gerais e pequenos acidentes que condiciona as decisões políticas em geral e parlamentares em particular;
- a necessidade de penetrar no mecanismo das instituições e na massa dos pequenos fatos cotidianos para compreender o ambiente em que as decisões têm lugar;
- o caráter teatral da cena e da atividade parlamentares, e os efeitos sensíveis da arquitetura dos plenários parlamentares sobre a disposição de espírito de seus ocupantes, capazes de induzir à dispersão ou produzir duelos dentro de um tonel;

⁵⁷ Idem, *ibidem*.

⁵⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de. *Lembranças de 1848 – as jornadas revolucionárias de Paris*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. Tradução de Modesto Florenzano.

- a invocação de grandes princípios e teorias para travestir a defesa pequenos interesses, e as contradições que daí resultam;
- a possibilidade de considerar que o efeito dos acontecimentos deve ser medido menos pelo que são em si mesmos que pelas impressões que produzem;
- a importância dos incidentes imprevistos na guerra parlamentar e as conseqüências inesperadas de atos, escolhas e decisões;
- os perigos resultantes da ociosidade das assembléias;
- a curta distância entre a vitória e a ruína e o caráter volátil das maiorias;
- o fato de que, nas assembléias, muitas vezes aquilo de que menos se fala é o que mais perturba a mente dos atores parlamentares;
- a vã ilusão de se procurar o sentido de certas decisões nos discursos dos que ocupam as tribunas e os dois gumes dos grandes desempenhos de oratória;
- a pressão de idéias progressistas sobre ações conservadoras num contexto propenso à mudança;
- - a construção às cegas que muitas vezes traduz as decisões constitucionais, e as pressões que criam a necessidade de aprovação não tanto de uma boa constituição, mas de uma constituição qualquer;
- a centralidade, canonicamente reconhecida, do poder de agenda dos presidentes sobre o conteúdo e a ordem das deliberações.

De outra parte, a afinidade com o pensamento de Antonio Negri permitiu ao autor deste trabalho retirar, da obra *Poder Constituinte* (que quase nada tem a ver com processos parlamentares), importantes considerações sobre a temporalidade e o significado dos acontecimentos políticos.⁵⁹ Particularmente fecundos parecem ser:

- a interpretação que Negri confere à categoria maquiaveliana de *momento propício* para a prática de atos e tomada de decisões políticas, as variações de capacidade de percepção e de aproveitamento de tais momentos, que produzem o sucesso e o fracasso de diferentes atores;
- a partir daí, as noções de *aceleração* e *desaceleração* do tempo e suas implicações sobre os diferentes usos do tempo por atores em conflito, sobretudo no que se refere às variações de intensidade e de oportunidade de suas ações, e aos impactos destas sobre os acontecimentos – que lhes permitem, ou não, *aferrar o tempo*;

⁵⁹ NEGRI, Antonio. O Poder Constituinte – ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 2002. Tradução de Adriano Pilatti.

- a noção de *termidor*, utilizada para referir o limite intransponível oposto, por forças conservadoras, a um processo de mudança;
- a possibilidade de perceber que certos textos ou discursos são tomados como signo de transformação, apesar de suas ambigüidades, simplesmente porque assim são compreendidos pelos agentes transformadores.

Com base no instrumental analítico aqui referido, e feita a devida advertência sobre o perigo de que sua combinação inadequada resulte em anarquia interpretativa, parece possível desenvolver análises de promissor potencial explicativo sobre a dinâmica das decisões legislativas e suas especificidades. Se é possível objetar que, tal como ocorre com quase todas as perspectivas metodológicas de base empírica no âmbito das ciências sociais, os elementos assim reunidos não dão conta de explicar todos os fatores envolvidos num processo decisório de natureza parlamentar, também é inegável que o adequado emprego de tais elementos permite desenvolver estratégias de pesquisa com um elevado grau de inteligibilidade relativamente aos fenômenos analisados.

Referências bibliográficas

- ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven & London: Yale University Press, 1990.
- BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. *The President in the Legislative Arena*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1990.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & How Publishers, 1957. Tradução brasileira: *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 936-957.
- HEDLUND, Ronald D. "Organizational Attributes of Legislative Institutions: Structure, Rules, Norms, Resources". LOEWENBERG, Gerhard *et al* (ed.). *Handbook of Legislative Research*. Cambridge-London: Harvard Univ. Press, 1985, p. 321-391.
- HUBER, John D. *Rationalizing Parliament – legislative institutions and party politics in France*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.
- KRASNER, Stephen. "Sovereignty – an Institutional Perspective". *Comparative Political Studies*, Vol. 21, nº 1, 1988, p. 66-94.

- KREHBIEL, Keith. "Sophisticated Committees and Structure-Induced Equilibria in Congress". McCUBBINS, Mathew; SULLIVAN, Terry (ed.). *Congress: Structure and Policy*. New York: Cambridge Univ. Press, 1987, p. 376-402.
- MAYHEW, David. *Congress: the Electoral Connection*. New Haven: Yale Univ. Press, 1974.
- McCUBBINS, Mathew; SULLIVAN, Terry. "Introduction". McCUBBINS e SULLIVAN (ed.). *Congress: Structure and Policy*. New York: Cambridge Univ. Press, 1987, p. 1-11.
- NEGRI, Antonio. *Poder Constituinte – ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 2002.
- ODERSHOOK, Peter C.; SCHWARTZ, Thomas. "Agendas and the Control of Political Outcomes". *American Political Science Review*, Vol. 81, nº 1, março de 1987, p. 179-199.
- POLSBY, Nelson W. "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives". McCUBBINS, Mathew; SULLIVAN, Terry (ed.). *Congress: Structure and Policy*. New York: Cambridge Univ. Press, 1987, p. 91-129.
- SHEPSLE, Kenneth A. "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models". McCUBBINS e SULLIVAN (ed.). *Congress: Structure and Policy*. New York: Cambridge Univ. Press, 1987, 346-375.
- _____; WEINGAST, Barry R. "The Institutional Foundations of Committee Power". *American Political Science Review*, vol. 81, nº 1, março de 1987, p. 85-105.
- SCHWARTZ, Thomas. "Votes, Strategies and Institutions: na Introduction to the Theory of Collective Choice". McCUBBINS, Mathew; SULLIVAN, Terry (ed.). *Congress: Structure and Policy*. New York: Cambridge Univ. Press, 1987, p. 318-345.
- STROM, Kaare. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". *American Journal of Political Science*, vol. 34, n. 2, maio de 1990, p. 565-599.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Lembranças de 1848 – as jornadas revolucionárias de Paris*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. Tradução de Modesto Florenzano