

## **Teoria e Método nos Estudos Sobre o Legislativo Brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994/2005.**

### **Introdução**

Com a redemocratização do País, e em especial com a nova ordem constitucional inaugurada em 1988, teve início na ciência política brasileira um esforço coletivo para produzir boas explicações sobre nossas instituições políticas. Nesse contexto, o Poder Legislativo se tornou um privilegiado objeto de estudo. O ponto de inflexão desses estudos está no início dos anos 90 e, pode-se, sem maiores problemas, tomar como marco teórico inicial deste período a pesquisa denominada, "*Terra incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional*" (CEBRAP, 1994). Naquele momento, como resultado dessa pesquisa, um *survey* da literatura norte-americana foi publicado por Fernando Limongi na BIB – 1994, com a expectativa de que a vasta produção norte-americana<sup>1</sup> sobre a organização legislativa pudesse lançar luz sobre os nossos parcos conhecimentos sobre o funcionamento do Congresso Nacional.

A partir dessa grande pesquisa, muitos outros trabalhos foram desenvolvidos e, desde lá, o debate vem acumulando importantes avanços. Considerando a relevância deste campo de estudos para a Ciência Política Brasileira, parece justificável que os contornos desta produção científica sejam resumidos num esforço analítico mais sistematizado. Essa é exatamente a motivação deste artigo.

É claro que não se trata de uma iniciativa exclusiva ou original. Outras revisões da literatura já foram feitas, a exemplo de *Partidos, Eleições e Poder Legislativo* (LIMA Jr., 1999) e *Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório* (LIMONGI, 2003). Além da revisão que no livro intitulado *E no início eram as bases* (Carvalho, 2003). Sem desconsiderá-las, muito pelo contrário, partindo de suas valiosas contribuições, é que essa revisão foi realizada. Entretanto, o tratamento dado ao problema aqui foi um pouco diferente. Mais do que uma revisão bibliográfica pura, têm-se uma reconstrução racional da produção científica, tomando como foco principal os problemas de teoria e método enfrentados pelos pesquisadores responsáveis por essa produção. Nesse sentido, a reconstrução racional da produção científica aqui sugerida parte de duas questões analíticas bem definidas: (i) *que teorias influenciaram os*

---

<sup>1</sup> Nas palavras do próprio Limongi "(...) este artigo foi escrito com um olho no Congresso brasileiro. Não são muitos os estudos que o tomam como objeto. Se se pretende alterar esta situação, travar conhecimento com o debate que se desenvolve entre os estudiosos do congresso mais estudado de todo o mundo me parece um bom começo" (Limongi, 1994: p. 4).

*pesquisadores brasileiros quando se voltaram para o Congresso Nacional como objeto de estudo, especialmente no que diz respeito às teorias positivas sobre o legislativo norte-americano<sup>2</sup> e (ii) quais as mais significativas opções metodológicas feitas por estes pesquisadores para dar conta do seu objeto de estudo.*

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

### **Análise crítica da literatura**

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

O período da revisão compreende 11 anos (1994-2005), e os critérios utilizados para a escolha dos trabalhos foram<sup>4</sup>: trabalhos que se caracterizam como *explicações* comprometidas com *causalidade*, trabalhos com hipóteses empiricamente motivadas e trabalhos que guardam alguma relação com as teorias norte-americanas sobre o legislativo. Esses critérios foram operacionalizados considerando os seguintes aspectos:

a) foram incluídos apenas os trabalhos que trazem alguma explicação sobre o

---

<sup>2</sup> Teorias positivas sobre o legislativo norte americano são: “o conjunto de teorias sobre funcionamento do Congresso norte-americano, elaboradas tanto com base em intuições comportamentalistas como em explicações neoinstitucionalistas, mas que têm em comum bases estabelecidas em postulados empíricos, devidamente acompanhados de suas respectivas corroborações e refutações”. Em resumo, segundo estas teorias, três conjuntos de explicações são possíveis para o legislativo norte-americano: a versão distributivista, a versão informacional e a versão partidária. C.f. SHEPSLE, Keneth; WEINGAST, Barry (1994). *Positive theories of congressional institutions. Legislative Studies Quarterly*, XIX, May. pp. 149-179

<sup>3</sup> Um levantamento preliminar, realizado quando ainda estava entre minhas intenções incluir as dissertações e teses nesta análise, mostrou uma quantidade inicial de 63 teses e dissertações na área de estudos legislativos, produzidas nos 11 programas de pós-graduação em Ciência Política e Sociologia que foram consultados (USP, UNB, IUPERJ, UFMG, UFRGS, UFF, UFPE, Unicamp, UFF, Unesp e PUC/Rio). Os dados estão à disposição dos interessados.

<sup>4</sup> Parte significativa dos critérios aqui adotados foram aproveitados de LIMA Jr. (1999), na sua revisão realizada em 1997. Ver MICELI, S. (2002). *O que ler na ciência social brasileira*. 2.ed. São Paulo : Ed. Sumaré; ANPOCS ; Brasília, DF : CAPES.

- Congresso Nacional, ou seja, explicações sobre o legislativo estadual e municipal não foram consideradas;
- b) não foram incluídos alguns trabalhos que buscam explicar aspectos relativos a políticas públicas específicas na arena legislativa<sup>5</sup>. Muito embora se saiba que eles trazem alguma explicação sobre o Congresso, aqui foram priorizados os autores com pretensões a generalizações mais amplas sobre a estrutura e funcionamento da organização legislativa;
  - c) pelo mesmo motivo acima mencionado foram deixados de fora também os recentes estudos sobre migração partidária na Câmara dos Deputados. Embora estes trabalhos digam muito sobre os partidos e seu comportamento na arena legislativa, não são propriamente generalizações sobre a estrutura e o funcionamento do Congresso Nacional;<sup>6</sup>
  - d) os estudos sobre sistemas políticos em perspectiva comparada também não foram incluídos, embora saibamos de sua importância e que cada vez mais crescem em número e qualidade na ciência política brasileira;<sup>7</sup>
  - e) trabalhos de caráter ensaístico ou puramente opinativos também não foram considerados;
  - f) trabalhos de cunho eminentemente normativo ou jurídico, da mesma forma foram excluídos;
  - g) foram excluídos também trabalhos de natureza jornalística ou de memórias e

---

<sup>5</sup> Entre outros trabalhos podemos citar: RICCI, P. e LEMOS, L. B. (2004). Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Jun 2004, vol.19, Nº. 55, p.107-129; SANTOS, F. e PATRÍCIO, I. (2002). Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Jun 2002, vol.17, no.49, p.93-113; RODRIGUES, M. M. A e ZAULI, E. M. (2002). Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985-1998). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 2002, vol.45, no.3, p.387-429.

<sup>6</sup> Entre os principais trabalhos desta área podemos citar SANTOS, A. M. (2001). Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.16, no.45; DINIZ, S. (2000). As migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, no.15; e MELO, C. R. F. (2003). Migração partidária, Estratégias de Sobrevivência e Governismo na Câmara dos Deputados. In: TAVARES, José Antonio Giusti. (Org.). O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira. 1 ed. Brasília, v. 1, p. 163-226; MELO, C. R. F. (2003). Migração Partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Vitória; VANUCHI, Paulo & KERCHÉ, Fábio (Orgs.) (2003) Reforma Política e Cidadania. 1 ed. São Paulo, v. 1, p. 321-343, entre outros.

<sup>7</sup> Destaco aqui o amplo trabalho que vem sendo realizado no âmbito da América Latina por Fabiano Santos (IUPERJ), Carlos Ranulfo e Fátima Anastásia (UFMG), numa parceria que já está produzindo muitos frutos. Ver por exemplo, ANASTASIA, M. F. J; MELO, C. R. F; SANTOS, F. (2004). Governabilidade e Representação Política na América do Sul. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/ Editora da UNESP. 208 p. Registro também os estudos realizados por Limongi em por Cheibub, com sua contribuição mais que consolidada para a ciência política brasileira e, por fim, o recente trabalho de Octavio Amorim Neto sobre o presidencialismo nas américas, enfatizando as estratégias utilizadas pelos presidentes para governar, bem como as relações entre presidentes e formação

- depoimentos de atores políticos;
- h) trabalhos sobre a história do legislativo no Brasil também ficaram de fora do escopo da pesquisa;
  - i) foram considerados trabalhos sobre o Legislativo produzidos por cientistas políticos nacionais e por brasilianistas, publicados tanto em periódicos nacionais quanto em publicações internacionais.

Considerados esses critérios, a amostra considerada teve: capítulos em livro (12), artigos publicados em periódicos científicos nacionais e internacionais (31) e comunicações em congressos científicos (2). Num total de 45 *papers*.

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

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

### **Estudos legislativos por variável explicativa**

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

Entretanto, a análise dos inúmeros modelos apresentou uma imensa variação na seleção e na forma de operacionalização das variáveis explicativas por parte dos pesquisadores, de maneira que não é possível considerar todas aqui, uma a uma<sup>8</sup>. Então, para tornar viável esta análise, o que se tem aqui é uma síntese das inúmeras variáveis utilizadas nos modelos, agrupadas naquilo que se pode chamar de *macro-variáveis*. Essas macro-variáveis agregam, por semelhança, um certo número de variáveis

---

de gabinetes presidenciais. Para a idéia completa ver AMORIM NETO, O. (2006) *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro : Editora FGV.

<sup>8</sup> Um quadro com todas as variáveis explicativas e suas respectivas operacionalizações nos 45 *papers* analisados está disponível em: SANTOS, Manoel Leonardo (2006). *As teorias positivas sobre a organização do legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional*. Dissertação: Mestrado – UFPE.

utilizadas nos modelos.

Como se vê na Tabela 1, estão classificadas em dois grupos: variáveis do tipo *exógenas* e do tipo *endógenas* à organização legislativa. Essa classificação procura levar às últimas conseqüências a hipótese oferecida pela literatura norte-americana, segundo a qual os estudos se dividem em modelos de primeira e segunda geração, que demandam instituições para sua elaboração; e os modelos de terceira geração, que, ao contrário, oferecem as próprias instituições para a construção das explicações<sup>9</sup> (Shepsle; Weingast, 1994). Por *variáveis endógenas*, assumem-se aquelas que dizem respeito à organização interna do Poder Legislativo e ao processo decisório e por *variáveis exógenas*, entendem-se as demais variáveis utilizadas nas explicações em análise.

As *macro-variáveis* explicativas utilizadas nos modelos elaborados pela ciência política brasileira neste período são as seguintes.

**Tabela 1** - Variáveis explicativas da organização do legislativo brasileiro.

Macro-variáveis. agregação de variáveis explicativas (questão central)	Conjunto de variáveis (operacionalização)
<i>Macro-variáveis exógenas</i>	
<u>Federalismo</u> Conjunto de variáveis relativas às tensões intergovernamentais (governo central X níveis subnacionais de governo) e relativas ao poder dos governadores sobre as bancadas estaduais.	Distribuição de recursos orçamentários (investimentos e transferências constitucionais); distribuição de recursos via empréstimos do FGTS (transferências não constitucionais); execução de emendas orçamentárias das bancadas dos estados; governador forte ou fraco eleitoralmente; reeleição do governador; voto da bancada dos estados em questões relativas à redefinição do pacto federativo; convênios entre ministérios e prefeituras.
<u>Forma de governo</u> Variáveis relativas à forma de governo.	Parlamentarismo x presidencialismo; em especial aspectos relativos às características do presidencialismo brasileiro.
<u>Sistema eleitoral</u> Conjunto de variáveis relativo às regras eleitorais e partidárias.	Sistema de lista aberta; processo de escolha dos candidatos no interior do partido; descentralização da escolha dos candidatos no partido; migração partidária (fidelidade); magnitude do distrito; competição eleitoral no distrito; gastos de campanha; nº de cadeiras do distrito; desproporcionalidade (nº de cadeiras X nº de habitantes - <i>malapointment</i> ); eleição em dois turnos para governadores (indica fraqueza ou força do governador); ciclos eleitorais.
<u>Desempenho eleitoral</u> Conjunto de variáveis relativas ao desempenho eleitoral do parlamentar e de seu padrão de votação nos distritos.	Nº de votos; padrão de votação (dominante/compartilhada e dispersa/concentrada); padrão de coalizões com os atores políticos locais (coalizão com o governador e com o prefeito); independência (independência do deputado frente aos seus concorrentes no mesmo município); desempenho eleitoral, dado pela sua posição na lista; margem de vitória na última eleição; votos para presidente na última eleição; taxa efetiva de participação.
<u>Características do distrito</u> Conjunto de características sócio-demográficas e econômicas dos distritos eleitorais (estados) e dos municípios.	Nº de eleitores; nº de pessoas empregadas na indústria; renda <i>per capita</i> ; PIB <i>per capita</i> ; região a que faz parte (região pobre ou rica); população; nº de empregados no governo; nº de empregados na agricultura; nº de imigrantes.
<u>Sistema partidário</u> Conjunto de variáveis relativas ao	<i>Variáveis</i> : nº de partidos; nº efetivo de partidos; fragmentação partidária; coesão partidária; padrão de coalizões partidárias.

<sup>9</sup> Segundo as palavras dos próprios autores: “*a view from demand side vs a view from supply side*” (Shepsle, Weingast, 1994)

número dos partidos e outras características do sistema partidário	
<u>Ideologia</u> Conjunto de variáveis relativas à posição do parlamentar no espectro ideológico esquerda-direita.	Filiação partidária atual; filiação partidária durante o bipartidarismo brasileiro (ARENA x MDB); abrangência (distância ideológica entre os partidos que formam a coalizão); distância (distância ideológica entre os partidos e o chefe do executivo); distância ideológica do cartel.
<u>Background/expertise</u> Conjunto de variáveis relativas ao histórico do parlamentar, tanto de <i>expertise</i> quanto experiência política.	Atividade econômica predominante; atividade profissional; ter exercido cargo eletivo no Executivo ou no Legislativo (nas três esferas de governo); ter exercido cargo não-eletivo no Executivo (burocracia, nas três esferas); área de atuação política (movimentos sociais, sindicatos, etc); formação acadêmica; perfil sociológico (sexo, faixa etária, nível de instrução).
<u>Posição política:</u> conjunto de variáveis que indicam a posição política do parlamentar diante de um determinado governo.	Fazer parte do partido ou da coalizão de sustentação do presidente; fazer parte do partido ou da coalizão de sustentação do governador no seu estado; fazer parte da oposição; assumir posições políticas publicamente no plano nacional em temas polêmicos; fazer parte do cartel legislativo.
<i>Macro-variáveis endógenas</i>	
<u>Poderes do Presidente</u> Variáveis relativas aos poderes de que dispõe o Presidente para fazer valer sua vontade sobre o Legislativo.	Iniciativa exclusiva de leis, decreto com força de lei - medidas provisórias; requerimento de urgência; poder de veto.
<u>Centralização decisória</u> Conjunto de variáveis que determina o processo decisório centralizado ou descentralizado no Legislativo.	Poderes concentrados no colégio de líderes (poder de agenda; requerimento de urgência; negociações privilegiadas); poderes dos líderes partidários (encaminhamento de votações nominais; voto de liderança; controle da apresentação de emendas em plenário); Poder Legislativo pleno das comissões permanentes.
<u>Direitos parlamentares</u> Variáveis relativas à distribuição de direitos parlamentares e de recursos legislativos.	Ocupar o cargo de liderança do partido; liderança de bancada; mesa diretora; designação para as comissões permanentes; para as CPI's e comissões especiais; indicação para presidência das comissões; e indicação para relatorias.
<u>Partidos políticos</u> Conjunto de variáveis relativas ao poder do partido político na arena parlamentar.	Partidos fortes (com capacidade para resolver problemas de ação coletiva); partidos fracos (que não desempenham um papel relevante na arena legislativa); migração partidária; coesão partidária; disciplina partidária.
<u>Patronagem</u> Conjunto de variáveis relativas à distribuição de recursos por parte do Executivo com o objetivo de formar coalizões no parlamento em favor de sua agenda política.	Nomeações no gabinete; distribuição do orçamento por ministério a partir dos critérios partidários; efetiva execução (valor) das emendas orçamentárias dos parlamentares; decurso (diminuição do interesse pela patronagem e afastamento da coalizão presidencial em virtude do final do mandato do presidente); recompensa (nº de ministérios proporcional ao nº de cadeiras do partido); coalescência (índice indicativo do grau de coerência entre a formação do gabinete e a proporcionalidade partidária no parlamento) concessão de rádio e TV.
<u>Pork</u> Conjunto de variáveis relativas à distribuição de bens públicos concentrados e localizados, caracterizando conexão eleitoral.	Execução de emendas orçamentárias dos parlamentares; nº de emendas apresentadas pelo parlamentar por município ( <i>credit claiming</i> ); audiência ministerial; transferência de benefícios aos municípios; convênios com os municípios.
<u>Seniority</u> Conjunto de variáveis relativas à carreira do parlamentar especificamente no interior do Legislativo	Nº de mandatos; nº de mandatos nas comissões; ocupação de cargos no Legislativo ao longo da carreira parlamentar.
<u>Processo legislativo</u> Conjunto de variáveis relativas às regras de tramitação e ao tipo de proposição e seus impactos nos <i>outcomes</i> legislativos.	Tipo de proposição (decreto legislativo; projeto de lei, medida provisória, projetos de resoluções, etc.); tempo de tramitação; autoria (autor na liderança dos partidos ou em cargos de destaque no parlamento); sede da revisão final (casa); parecer técnico das comissões (favorável ou contrário); relatoria.

Fonte: Banco de dados do autor.

### Três grupos de modelos explicativos

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

O primeiro, Grupo I, é formado por 25 modelos caracterizados pela utilização exclusiva de variáveis endógenas. Os 13 autores que desenvolveram esses modelos foram: Figueiredo e Limongi (1994; 1996; 1997; 1998a; 1998b; 2000; 2001a; 2001b; 2002a; 2002b; 2004; 2005); Figueiredo (2001); Almeida e Santos (2005); Figueiredo, Limongi e Valente (1999); Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002); Amorim Neto (2000; 2002); Amorim Neto e Santos (2001); Amorim Neto e Tafner (2002); Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003); Santos (1995; 1997); Ricci (2003); Pereira e Mueller (2000).

O segundo, Grupo II, é formado por 6 modelos e caracteriza-se pela utilização exclusiva de variáveis exógenas. Aqui encontramos: dois modelos de Ames (2003); dois modelos de Mainwaring (2001); um de Carey e Reinhardt (2003) e outro de Santos (1999).

Por fim, o Grupo III, que é formado por 14 modelos que combinam de forma relativamente equilibrada os dois tipos de variáveis, endógenas e exógenas, ou seja, aquilo que se pode chamar de modelos híbridos. Neste grupo temos: dois modelos de Ames (2003); Pereira e Mueller (2002; 2003); Santos (2002; 2003); Amorim Neto e Santos (2003); Pereira e Rennó (2001); Santos e Rennó (2004); Mueller e Alston (2005); Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002); Arretche e Rodden (2004); Lemos (2001) e Leoni, Pereira e Rennó (2003).

Como se vê, não é razoável supor que o uso de determinado tipo de variável é exclusivo de qualquer grupo de autores, pois muitos deles aparecem em mais de um grupo. Portanto, uma classificação por autores não é razoável. Entretanto, é perfeitamente possível classificar os referidos grupos pela sua opção teórica, ou seja, pelo conjunto de variáveis explicativas que os autores deram mais significado. Nesse sentido, passaremos a chamar o Grupo I de *modelos de arena executivo-legislativo*, que também poderia ser chamado de modelo de processo decisório; o grupo II, de *modelos de arena eleitoral* e o Grupo III, de *modelos de dupla arena*.

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

## O peso das variáveis explicativas em cada grupo

Partindo da mesma premissa anteriormente sugerida, segundo a qual a escolha por determinadas variáveis explicativas por parte de um pesquisador é informada pela teoria que orienta a formulação de suas hipóteses, parece ser coerente, e relevante, saber mais sobre essas opções teóricas. Com isso, não só se pode caracterizar melhor cada um desses grupos, mas, sobretudo, inferir de forma mais segura quais os referenciais teóricos que os orientaram. Em suma, a idéia é que se atribuirmos valores pelo padrão de utilização das variáveis<sup>10</sup> explicativas pelos pesquisadores dos três diferentes grupos, como forma de mensurar sua importância, é possível então representar graficamente as semelhanças, as diferenças e as áreas de tensão entre os grupos.(ver Gráfico 4)

## Modelos explicativos de arena Executivo-Legislativo (ou de processo decisório)

Os modelos de arena Executivo-Legislativo se caracterizam pela escolha predominante de variáveis endógenas e seus autores atribuem alto grau de capacidade explicativa aos poderes presidenciais, à centralização decisória na Câmara dos Deputados e ao papel desempenhado pelos partidos políticos. (ver Gráfico 1).

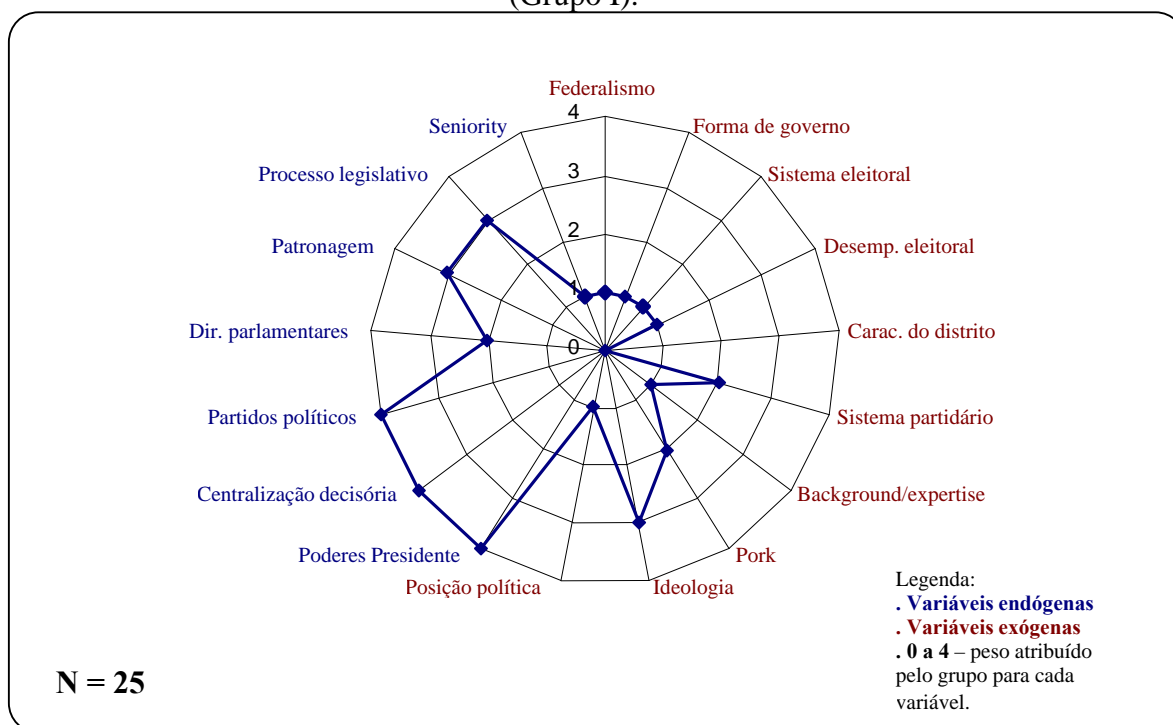
Em resumo, a tese desse grupo é orientada pela assunção de que as instituições próprias do Poder Legislativo (e da sua relação com o executivo) importam e têm impacto tanto na organização, quanto na performance e no conteúdo dos *outcomes* legislativos. Para autores como Figueiredo e Limongi (2001), por exemplo, contando com o poder de editar medidas provisórias, poder de veto, de iniciativa exclusiva e de requerer urgência, o Presidente está em posição privilegiada no sistema político brasileiro. Associada a isto, a centralização do processo decisório na Câmara acaba conferindo altos poderes aos líderes dos partidos e àqueles que desempenham papel chave no processo decisório. O resultado é que os partidos são dotados de vários instrumentos para resolver problemas de ação coletiva. Assim, com relativa facilidade de montar uma coalizão estável a seu favor no parlamento, o Presidente governaria mais ou menos como um primeiro ministro, diante de um legislativo estável e cooperativo.

---

<sup>10</sup> Os valores utilizados foram: 0 – se a variável não foi considerada nos estudos de um determinado grupo em seus diferentes modelos; 1 – se ela aparece em pelo menos uma das explicações do grupo, 2 – se a variável aparece com frequência (mais de uma vez) em mais de um modelo ou explicação, 3 – se a variável aparece em pelo menos um modelo, mas também mostra ter força explicativa (estatisticamente significativa) e 4 - se ela for considerada pelo grupo como a variável com maior poder explicativo, considerando todos os seus modelos.



**Gráfico 1.** Peso das variáveis explicativas dos modelos de arena Executivo-Legislativo (Grupo I).



Fonte: banco de dados do autor.

Outros autores relevantes neste grupo, como Amorim Neto (2002) e Santos (2002), chamam a atenção para duas outras variáveis relevantes: a patronagem e o processo legislativo. Patronagem aqui é entendida como um conjunto de recursos à disposição do presidente para induzir o Legislativo a aprovar sua agenda política, e cumpre um papel decisivo neste processo. Em resumo, o Congresso colabora com o Presidente, mas isso tem seu preço.

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

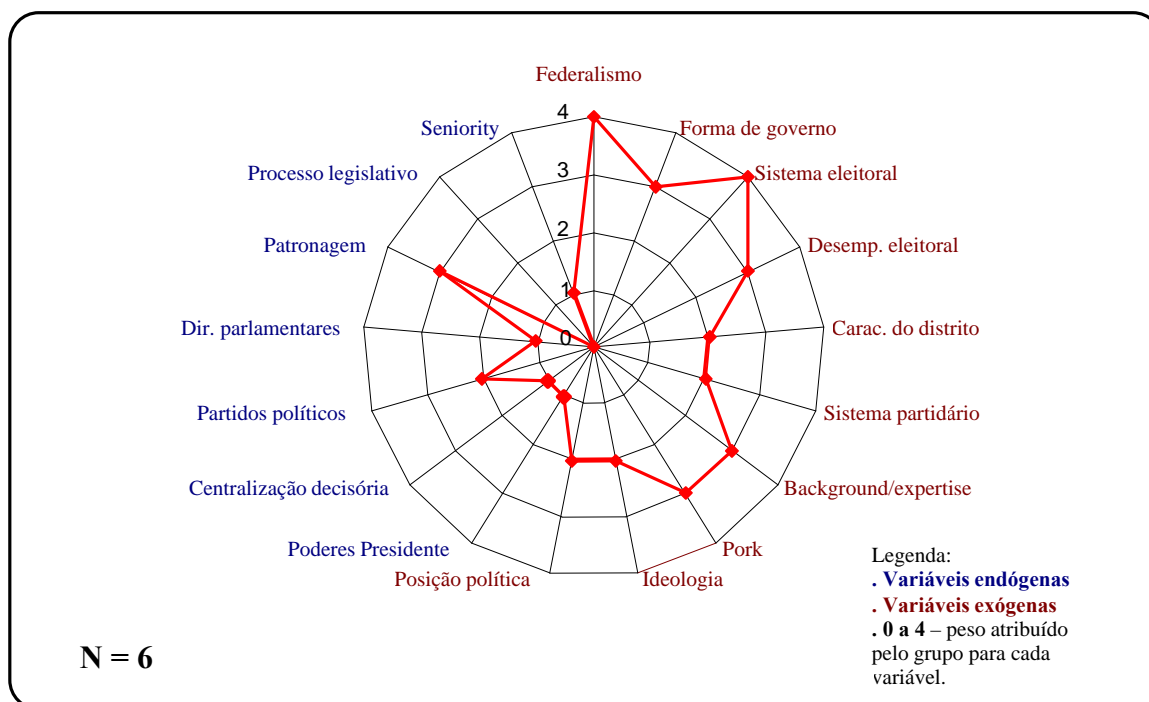
Diante do Gráfico 1 e das análises anteriores, é possível inferir que esse grupo de

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

Por fim, uma última característica autoriza a ligar os modelos de arena legislativa à versão partidária: a escolha por variáveis endógenas. Este ponto é relevante porque para os adeptos da versão partidária a variável explicativa principal é a distribuição de recursos e direitos parlamentares, além, é claro, da delegação de poderes ao Executivo e à burocracia.

### **Modelos explicativos de arena eleitoral**

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

**Gráfico 2.** Peso das variáveis explicativas nos modelos de arena eleitoral.

Fonte: banco de dados do autor.

Por outro lado, em sua explicação sobre o esforço desempenhado pelo presidente para aprovar sua agenda política junto ao Legislativo, as explicações de Ames (2003) recorrem à variável *pork*, caracterizada sintomaticamente por ele como a distribuição de emendas ao orçamento e a distribuição de convênios dos ministérios entre as prefeituras, especialmente aquelas de interesse eleitoral do presidente. Adicionalmente, uma outra característica destes modelos é atribuir boa parte da responsabilidade dos problemas de governabilidade para no sistema presidencialista de governo.

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

Em resumo, para esses autores, o sistema político brasileiro (em virtude também

do presidencialismo) não está em equilíbrio e estes são os óbices institucionais que tornam cada vez mais difícil erigir uma democracia sólida, dotada de uma capacidade governativa relativamente aceitável, e apta a promover as mudanças institucionais necessárias tanto em suas políticas públicas quanto nas suas próprias instituições. Em caráter complementar, a razoável atenção destes autores com as variáveis patronagem e a pouca ênfase dada ao papel dos partidos aproxima-os ainda mais da versão distributivista, caracterizando o legislativo como um mercado de votos.

Em suma, o foco no sistema eleitoral, a importância dada às variáveis *pork* e patronagem, a pouca relevância dos partidos, bem como o comportamento individualista, conflituoso e pouco colaborativo por parte dos parlamentares no interior do Legislativo denunciam a relação dos modelos de arena eleitoral com a versão distributivista norte-americana.

### **Modelos explicativos de dupla arena**

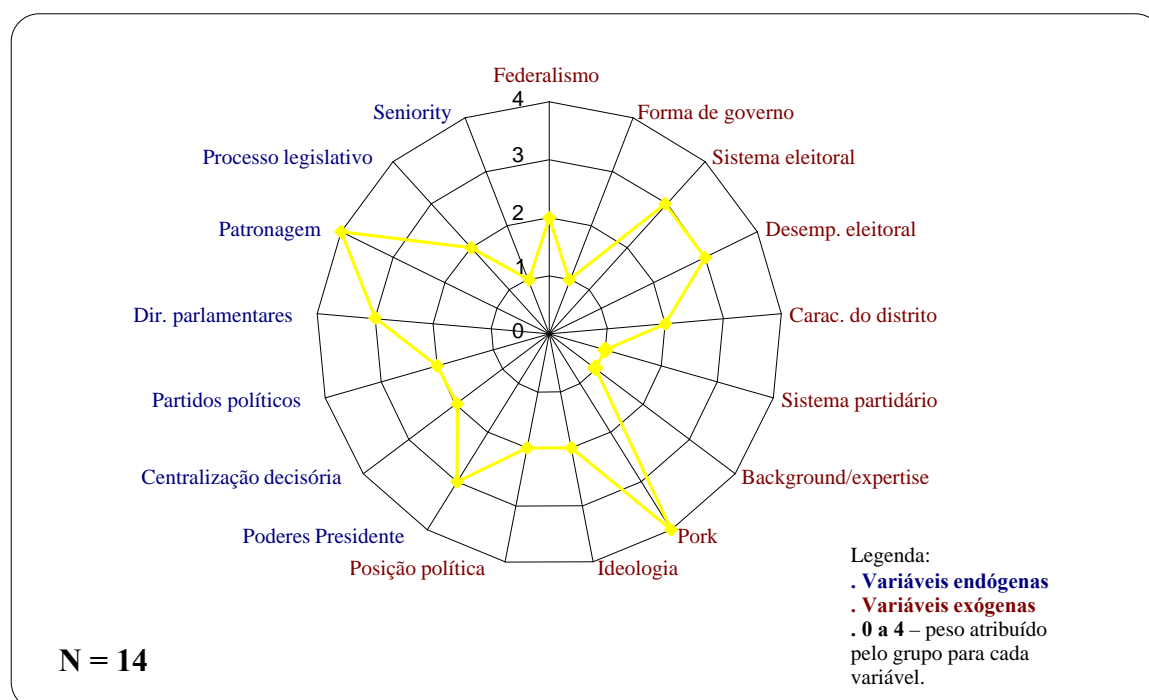
Por fim, tem-se um terceiro grupo de modelos explicativos, aqui denominados de modelos de dupla arena. Estes modelos se caracterizam pelo esforço de combinar, de forma mais ou menos equilibrada, variáveis exógenas e endógenas. Eles são, como se verá mais claramente na próxima seção, o resultado de um produtivo debate acadêmico travado ao longo do período aqui estudado. A observação dessas combinações mostra que os seus autores seguiram pelo menos dois caminhos distintos: o primeiro grupo procurou incorporar variáveis endógenas e exógenas para produzir explicações mais convincentes e mais amplas sobre o fenômeno. O segundo seguiu procurando incorporar variáveis exógenas aos seus modelos (anteriormente caracterizados tipicamente por variáveis endógenas), com o objetivo de proteger com uma espécie de cinturão epistemológico o seu programa da pesquisa e as suas principais descobertas.

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

Legislativo no Brasil.

Em linhas gerais, estas interpretações sustentam que a conexão eleitoral se dá pela via da distribuição de recursos e isso fica claro quando optam por privilegiar variáveis como *pork* e patronagem. Cumpre registrar, entretanto, que a observação do gráfico 3 não nos permite dizer que eles ignoram outros aspectos e outras variáveis, como as variáveis de processo decisório, que, de uma maneira geral, aparecem de forma bastante equilibradas.

**Gráfico 3.** Peso das variáveis explicativas nos modelos de dupla arena.



Fonte: banco de dados do autor.

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

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

Numa mesma perspectiva, mas com uma abordagem um pouco diferente, Amorim Neto e Tafner (2002) e Santos (2004) levam esta problemática às últimas consequências. Ao considerarem variáveis das duas arenas em seus modelos, eles direcionam o debate para pelo menos duas outras questões que até então não haviam sido objeto de investigação por parte da ciência política brasileira: (i) a de esclarecer como um processo legislativo mediado por um presidente poderoso e por partidos fortes na arena legislativa pode, paralelamente, oferecer algumas oportunidades para ações parlamentares com interesses distributivistas e (ii) como uma reavaliação da medida provisória pode apontar para a teoria da delegação, e não da abdicação, de poderes legislativos por parte do Congresso Nacional. Estas duas proposições superam a idéia de um Congresso obediente diante de um Presidente poderoso e, na verdade, elas passam a explicar as relações Executivo-Legislativo de outra forma, ou seja, da subordinação para a coordenação, e da abdicação para a delegação. Esta transição, é bom que se registre, deve ser entendida como mediada por interesses de sobrevivência eleitoral dos parlamentares.

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

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

### **A transformação dos modelos explicativos sobre o legislativo brasileiro**

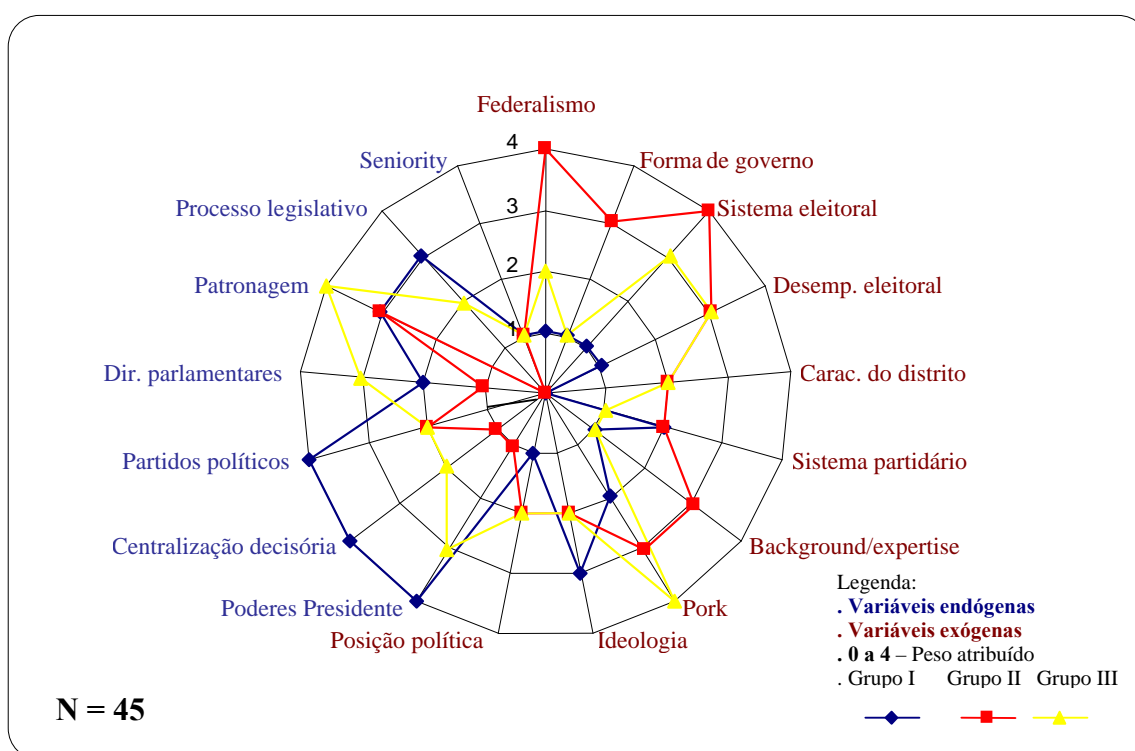
Parece justo crer que estes modelos de dupla arena são o resultado do cada vez

mais avançado debate sobre o Legislativo no Brasil. Não há nada de absurdo nesta hipótese, porque este é realmente o movimento esperado. Pelo menos se considerarmos o que acontece nos Estados Unidos, expresso na idéia de Shepsle e Weingast (1994), que, ao analisarem as diferentes versões teóricas sobre o Legislativo norte-americano, concluíram que elas na verdade são mais complementares que contrárias. Os autores, já naquele momento, apontavam para uma espécie de integração dos paradigmas na ciência política norte-americana. A seguinte passagem esclarece bem a idéia:

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

Nesse sentido, o Gráfico 4 nos permite afirmar que, ao que tudo indica, algo semelhante tem acontecido no caso brasileiro. Ou seja, há uma espécie de equilíbrio na combinação de variáveis explicativas de diversos matizes

**Gráfico 4.** Modelos explicativos em perspectiva comparada.

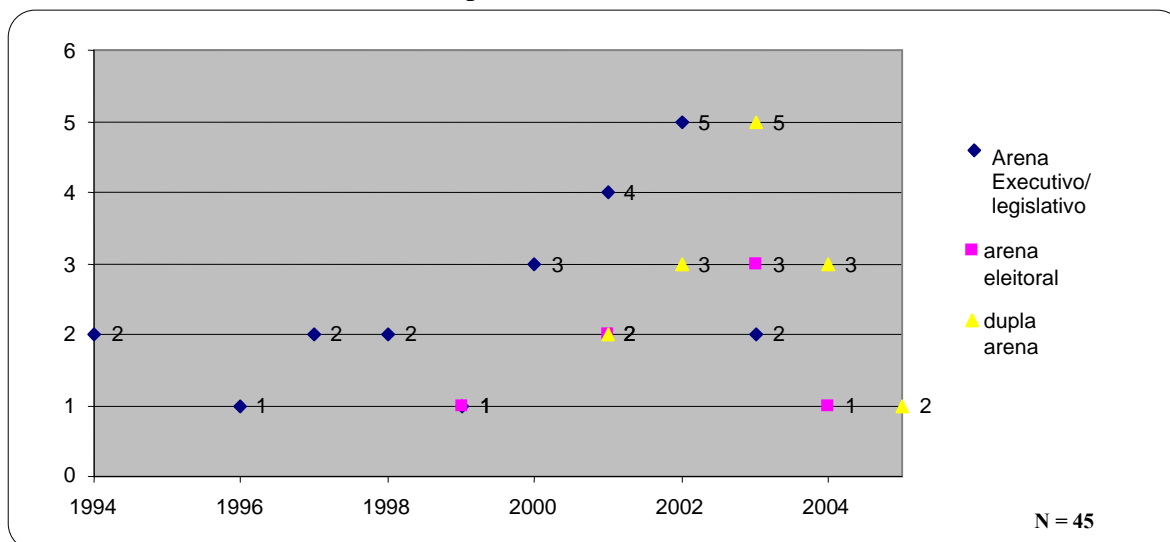


Fonte: banco de dados do autor.

Uma evidência a mais a favor desta proposição aparece se posicionarmos estes modelos no tempo. Ou seja, se é verdade que os modelos de dupla arena são o resultado do debate acadêmico travado entre diversos autores interessados no Congresso Nacional, é razoável esperar que esses modelos tenham sido elaborados em maior quantidade nos anos finais da série histórica aqui considerada.

Como se pode verificar no Gráfico 5, é exatamente isto que acontece. A observação da distribuição mostra que os modelos de dupla arena só começam a surgir a partir de 2001, sete anos depois do início do debate, marcado pelos trabalhos seminiais de Figueiredo e Limongi (1994) e Santos (1994).

**Gráfico 5.** Modelos de arena Executivo-Legislativo, de arena eleitoral e de dupla arena no período 1994-2005.



Fonte: banco de dados do autor.

Diante deste quadro, parece razoável inferir que estes estudos são mesmo o resultado do debate entre as diferentes interpretações em permanente confronto teórico, e mais que isto, que esta é uma tendência.

A análise dos textos mostra claramente que esse debate, iniciado num passado próximo, começou a mostrar as limitações e as fragilidades naturais das análises baseadas em um número de variáveis explicativas relativamente pequeno e focadas especificamente em apenas uma arena. Não que haja qualquer problema com isto, pois modelos são mesmo reduções da realidade e reduções são mesmo resultado de alguma “arbitrariedade”. Entretanto, a compreensão que importa aqui é que é exatamente desta “arbitrariedade”<sup>11</sup> que surgem as oportunidades de crítica e de avanço do conhecimento científico.

### Métodos e técnicas de pesquisa no Brasil

Além da descrição acima realizada, parece relevante também analisar, além dos aspectos teóricos, os aspectos metodológicos da produção científica brasileira. Nesse sentido, é que uma breve análise das opções metodológicas de pesquisa feitas pelos

<sup>11</sup> Coloco entre aspas o termo arbitrariedade porque entendo que ela é, na verdade, muito mais uma opção teórica que informa ao pesquisador o que incluir e o que não incluir numa determinada análise.



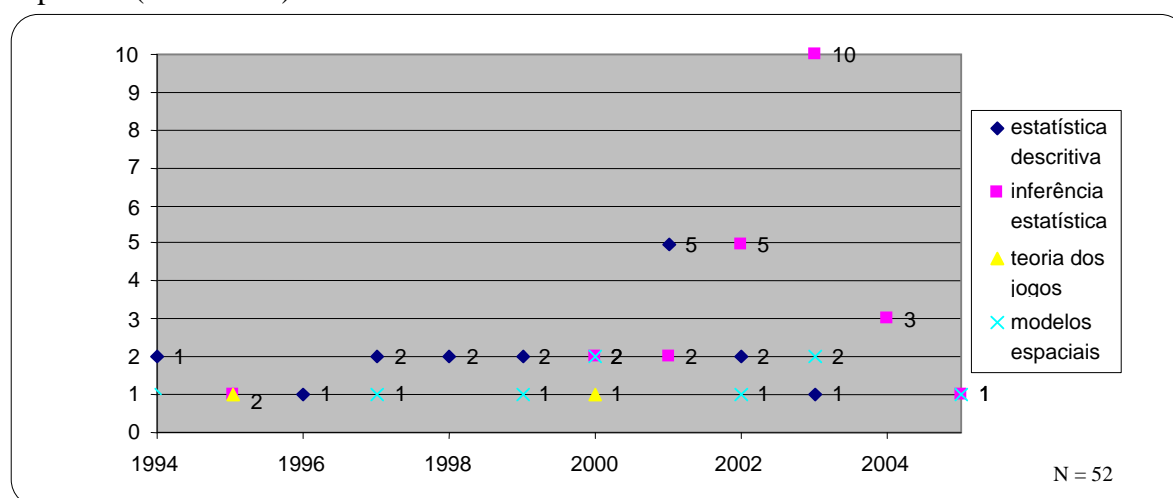
pesquisadores brasileiros no período estudado se apresenta. Não se trata, evidentemente, de uma pretensão de fazer uma análise mais profunda da metodologia utilizada, mas, tão somente de oferecer uma descrição bem informada dessas opções feitas pelos autores em seus modelos. Assim, os dados sobre as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

### Métodos quantitativos, teoria dos jogos e modelos espaciais

A análise dos modelos observados sugeriu uma classificação em dois tipos: (i) aqueles que utilizam métodos de estatística descritiva e (ii) aqueles que se utilizam de métodos de inferência estatística. No caso dos primeiros, considera-se como estatística descritiva a utilização de simples freqüências, de medidas de tendência central, de probabilidade, de comparação de médias e de análises percentuais. No caso dos segundos, considera-se como modelos baseados no uso de inferência estatística desde um simples teste de hipótese, até os mais sofisticados testes e modelos baseados na construção de regressões dos mais variados tipos. A título complementar, foi registrada também a presença de alguns modelos espaciais e de teoria de jogos encontrados na literatura como alternativa de formalização.

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

**Gráfico 7.** Série histórica dos estudos legislativos no Brasil segundo a metodologia utilizada na construção de modelos: modelos estatísticos, teoria dos jogos e modelos espaciais (1994/2005).



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

A análise dos dados permite fazer pelo menos duas proposições. A primeira diz respeito ao uso da estatística, nesse caso, resta claro que na ciência política brasileira há um movimento claro que os pesquisadores estão fazendo no sentido da utilização de métodos puramente descritivos para metodologias cada vez mais sofisticadas. Não há, portanto, nenhuma dúvida de que a ciência política passou neste período, e com certa rapidez, da descrição à explicação. A leitura cuidadosa dos trabalhos mostra isto muito claramente. A explicação mais plausível para isto parece ser a qualificação cada vez maior dos pesquisadores, possibilitada pelos investimentos feitos em estudos nesta área, em busca de um alinhamento com o *mainstream* da Ciência Política contemporânea.

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

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

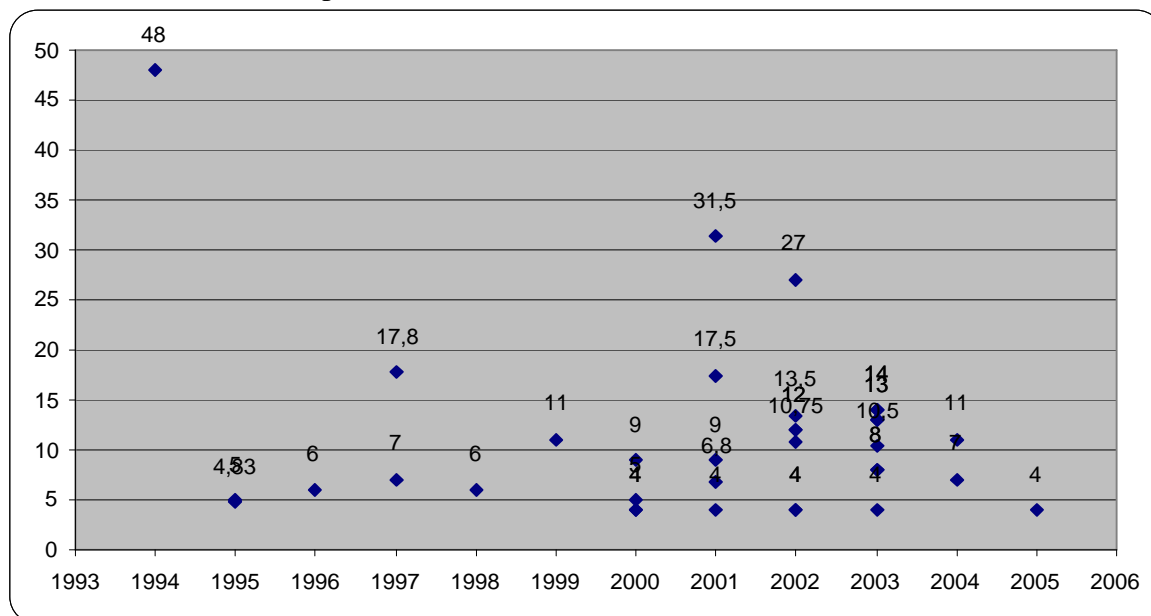
### **O alicerce empírico dos estudos sobre o legislativo no Brasil**

A extensão das séries históricas dos estudos sobre o legislativo brasileiro é de fato preocupante. A média aritmética dos períodos estudados não passa de 10,7 anos, com desvio padrão de 8,84.

Isto é ainda mais preocupante se ao analisarmos a dispersão dos dados retirarmos um *outlier*. Essa supressão se justifica porque este artigo foi um dos primeiros

estudos realizados (Figueiredo; Limongi, 1994)<sup>12</sup> sobre a produção legislativa, e os dados relativos à produção de leis por iniciativa foram tomados de forma muito agregada, tanto que os autores não repetiram mais, em nenhum dos seus estudos posteriores, uma série tão longa (48 anos).

**Gráfico 8.** Séries históricas dos estudos legislativos no Brasil: distribuição da extensão média dos períodos utilizados em cada modelo (1994/2005)



Fonte: banco de dados do autor.

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

Cabe questionar se isto é pouco ou se é suficiente. Bom. Se comparado com os 40 anos de pesquisa empírica nos Estados Unidos, vê-se que se trata de uma cobertura bastante tímida. Tomados mais cuidadosamente, os números revelam uma preocupação ainda maior. É que 17 estudos, 47,22% do total, não passa de duas legislaturas (8 anos), e que 8 deles, ou seja, 22,22%, se restringem a apenas uma legislatura (4 anos).

Muito embora preocupantes, os números não nos devem causar espécie, pois não há qualquer surpresa neles. Eles são na verdade reflexo da falta de tradição em pesquisa empírica na área no Brasil (é bom lembrar que estamos falando de apenas 11 anos de pesquisa nesta área), e das dificuldades que todos nós conhecemos para obtenção de dados junto aos órgãos públicos.

Por outro lado, a alternância entre períodos autoritários e democráticos que

<sup>12</sup> Ver FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. (1994) Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, p. 175-200.

marcaram a história recente do país também, que parece a princípio um problema que impõe grave restrição aos nossos pesquisadores, na verdade se apresentou como excelente oportunidade metodológica. Considere-se aqui à possibilidade da realização de verdadeiros experimentos “naturalmente” sugeridos pela nossa história. Ou seja, diante de períodos democráticos com características institucionais tão distintas (1946-1964 e o pós-1988), mantidas estáveis algumas variáveis e outras profundamente alteradas, o quadro faz mesmo lembrar um verdadeiro laboratório. Isto tornou possível aos nossos estudiosos observar o seu objeto de estudo sob a influência de certas variáveis, em condições conhecidas e controladas pelo pesquisador, o que lhes permitiu identificar e analisar os resultados que estas variáveis produzem no objeto.

Pelo menos 5 estudos foram realizados neste sentido, e os pesquisadores que mais se aproveitaram desta oportunidade metodológica foram Figueiredo (2001), Figueiredo e Limongi (2002), Santos (1997, 2002 e 2003). Esses autores aproveitaram esta rara oportunidade preferencialmente para tratar do problema da mudança e da continuidade institucional, diga-se de passagem, um problema da maior relevância para o programa de pesquisa dos neoinstitucionalistas.

### **Os estudos sobre o legislativo brasileiro em perspectiva comparada**

Até agora a classificação dos modelos explicativos sobre o legislativo brasileiro nos permitiu uma idéia dos contornos teóricos e metodológicos da produção de explicações sobre o Congresso Nacional. Mais que isto, ofereceu também a possibilidade de verificar a influência que os paradigmas do novo institucionalismo e da teoria da escolha racional exerceram neste subcampo da disciplina. Diante desses resultados, surge a oportunidade de comparar o desenvolvimento que esses paradigmas tiveram nos estudos legislativos no Brasil com outros subcampos. Isto se torna particularmente possível em função de dois outros trabalhos recentemente realizados, o primeiro em política comparada (Limongi, 2003) e o segundo relativo aos os estudos sobre o federalismo brasileiro (Sales, 2006)<sup>13</sup>.

Julga-se relevante comparar os resultados porque não é razoável esperar que paradigmas tenham o mesmo comportamento em temáticas distintas. Ou seja, o

---

<sup>13</sup> No que diz respeito ao subcampo da política comparada, refiro-me ao recente artigo: LIMONGI, Fernando (2003). Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 55, p. 07-39. No subcampo dos estudos sobre o federalismo brasileiro, refiro-me a SALES, Carla Vanessa (2006). Entre instituições e racionalidade: o Federalismo na ciência política contemporânea do Brasil. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência Política.

comportamento de um paradigma não se dá exclusivamente pela aplicação de suas hipóteses, suas premissas e seus métodos, sendo razoável esperar que circunstâncias que vão desde as escolhas dos pesquisadores até as especificidades de cada tema influenciem esse comportamento. Isto foi, precisamente, o que se constatou.

### **Política comparada vs estudos legislativos no Brasil**

Em recente publicação, Limongi (2003) realizou uma revisão crítica dos estudos de política comparada produzidos sob a orientação do paradigma do novo institucionalismo. Em resumo, o resultado mais relevante a que chegou o autor é que há um paradoxo na produção de estudos em política comparada, pois embora o novo institucionalismo tenha origem nos estudos legislativos norte-americanos, a variável *processo decisório* não foi considerada com a importância que merecia. Vejamos:

“Nos últimos anos, à medida que os estudos sobre transições de regimes perdiam fôlego, a política comparada sofreu o impacto da “revolução” neo-institucionalista. Com o advento dessa perspectiva, o debate acadêmico sobre a democracia em países periféricos passou a girar em torno de dois aspectos, a saber, a distinção quanto à forma de governo (debate presidencialismo *versus* parlamentarismo), de um lado, e, de outro, quanto aos efeitos das leis eleitorais sobre o comportamento dos políticos e eleitores (voto pessoal *versus* voto partidário). Em boa medida, o neo-institucionalismo aplicado à política comparada resumiu-se à ênfase nos efeitos postos em marcha por essas variáveis” (Limongi, 2003).

Ainda segundo o autor, como consequência desta polarização,

“Na literatura comparada, a centralização ou a descentralização do processo decisório não tem sido tratada como uma variável institucional independente e com peso explicativo próprio. Dadas as origens do neo-institucionalismo – os estudos legislativos norte-americanos e a ênfase dada nestes estudos ao sistema de comissões –, esse silêncio não deixa de ser paradoxal” (Limongi, 2003).

A conclusão é que o autor procurou chamar a atenção para as graves consequências do abandono dessas variáveis mostrando que

“(…) A organização do processo decisório – seu grau de centralização – afeta diretamente a estrutura de incentivos dos atores políticos, dando base para uma explicação mais consistente para a cooperação entre o Executivo e o Legislativo, assim como para a coesão partidária. Os alegados efeitos da forma de governo e das leis eleitorais são, em geral, subsumidos por aqueles ditados pela centralização do processo decisório” (Limongi, 2003).

Note-se que, embora haja uma semelhança, os resultados a que chegamos aqui sobre a influência do novo institucionalismo nos estudos legislativos no Brasil são diferentes. Vejamos que, enquanto nos estudos de política comparada houve uma polarização entre dois conjuntos de variáveis, quais sejam, forma de governo

(presidencialismo vs parlamentarismo) e sistemas eleitorais (voto partidário vs voto pessoal), nos estudos legislativos no Brasil a polarização se deu entre as variáveis de processo decisório (centralização vs descentralização) e sistema eleitoral (voto pessoal vs voto partidário). Mantida constante a variável sistema eleitoral, a diferença fica por conta do primeiro grupo de variáveis.

Essa diferença nos autoriza a duas conclusões que parecem relevantes: a primeira é que ela faz desaparecer, no caso dos estudos legislativos no Brasil, o paradoxo apontado por Limongi (2003), uma vez que a variável processo decisório ganhou central atenção nas explicações sobre o Congresso Nacional<sup>14</sup>.

A segunda é que, em que pese tenha havido uma polarização no debate, a presença do institucionalismo histórico (embora em menor número e expressão) forçou explicações com um número de variáveis menos reduzido, o que levou a uma transformação do debate, fazendo surgir novos modelos (do tipo de dupla arena), o que não se observa, pelo menos a partir da análise da revisão procedida por Limongi (2003), no campo da política comparada.

### **Estudos sobre o federalismo brasileiro vs estudos sobre o legislativo no Brasil**

Da mesma forma que o trabalho de revisão da literatura realizado por Limongi (2003) nos ofereceu a oportunidade de comparação dos seus resultados (para a política comparada) com os nossos resultados (dos estudos legislativo no Brasil), o recente trabalho de Sales (2006) nos oferece a mesma oportunidade, só que desta vez com relação a um conjunto de estudos sobre o federalismo brasileiro.

Em resumo, no que diz respeito aos paradigmas que influenciaram os estudos sobre o federalismo brasileiro, os resultados aos quais chegou Sales (2006) são diferentes dos nossos. Vejamos:

“A análise agregada das respostas ressaltou os principais pontos de convergência e os – raros – de divergência entre os entrevistados. Dentre as questões que contaram com a unanimidade dos autores, três merecem destaque: (...) (3) afirmação de que o paradigma metodológico de que mais se aproximam é o Novo Institucionalismo, em geral, e, dentro dele, o Institucionalismo Histórico e o da Escolha Racional” (Sales, 2006).

Na tentativa de compreender que motivos justificaram esta opção, Sales (2006)

---

<sup>14</sup> É claro que, de alguma maneira, esse resultado deveria mesmo ser esperado, uma vez que a variável forma de governo só tem mesmo força em estudos comparados, não tendo muito a dizer quando falamos em estudos de um sistema político específico. Por outro lado, a variável processo decisório ganhou força entre nós por obra do próprio Limongi, que foi responsável por boa parte da produção brasileira com foco nesta variável explicativa. De qualquer forma, isso não faz desaparecer e nem enfraquece a validade da comparação, e penso que as diferenças servem como bom referencial para nossa análise.

levanta três hipóteses:

“A primeira delas diz respeito à conexão empírica da tradição de políticas públicas, o que significa dizer que o fato de a área de políticas públicas ser, por natureza, uma área do “*Estado em ação*” (Jobert & Muller *apud* MELO, 1999, p. 61) e, portanto, mais preocupada com questões empíricas do que com reflexões teóricas, levou os cientistas políticos nacionais a se voltarem para temas como a descentralização, as relações intergovernamentais e as políticas sociais, por exemplo, dentro de um paradigma de políticas públicas – consequentemente, sem muito apego a aspectos teóricos. (...)

A segunda hipótese refere-se ao legado da obra *Os Barões da Federação* (1998), de Fernando Luiz Abrucio, para a geração de pesquisas pós-redemocratização, o que pode ser respaldado pelo notável número de autores que o utilizam como referencial teórico: seis, dentre os nove que formam a amostra.

A terceira possível razão que explicaria a predileção dos analistas políticos nacionais pelo Novo Institucionalismo tem a ver com o lapso temporal com os paradigmas contemporâneos da Ciência Política formal, ou seja: os pesquisadores brasileiros ainda não estariam sintonizados com as possibilidades metodológicas das análises centradas no ator, em suas preferências e escolhas” (Sales, 2006).

Há, como se vê, em especial pelas duas últimas hipóteses, uma pequena diferença entre os resultados de Sales (2006) e os que aqui foram encontrados. Trata-se da opção pelo institucionalismo histórico feita pelos estudiosos do federalismo brasileiro, o que está em desacordo com os nossos resultados, uma vez que, como já pareceu claro, análises baseadas no institucionalismo histórico estiveram presentes nos estudos legislativos, mas elas foram na verdade uma minoria. O resultado a que chegamos é, portanto, diferente do Sales (2006).

De um modo geral, as diferenças aqui demonstradas entre o comportamento do paradigma do novo institucionalismo e da escolha racional em diferentes subcampos da Ciência Política serve para confirmar aquilo que já se sabe. O fato de que as influências paradigmáticas e metodológicas podem não seguir um padrão, e que, em diferentes campos de estudos, podem se apresentar de maneiras bastante distintas. Isso nos permite inferir que a força de um paradigma não se explica apenas pelas suas idéias, crenças e métodos, mas também pelo tema a ser abordado e por fatores institucionais e históricos que influenciam as escolhas dos pesquisadores. Estudos que promovam o esclarecimento dos diferentes desenvolvimentos de um mesmo paradigma em diferentes área de estudo podem ser uma promissora oportunidade de pesquisa.

## Conclusões

Como se vê, as teorias positivas sobre o congresso norte-americano

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

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

Merece registro a tímida presença dos elementos da *versão informacional*. Como se viu, explicações pautadas em modelos de informação incompleta fizeram falta em nossas análises. Embora tenha merecido destaque a iniciativa de Pereira e Mueller (2000) e a de Santos e Almeida (2005)<sup>15</sup>. Esses estudos apontam, ainda que embrionariamente, para uma definição clara e delimitada do “problema informacional”, procurando trazer para o centro do debate a possibilidade de virmos a desenvolver um programa de pesquisa que leve em consideração os modelos de informação incompleta. Espera-se, com isso, que o problema informacional mereça a devida atenção dos pesquisadores do Congresso Nacional e que, se for o caso, venha a provar a capacidade heurística que sugere ter.

No que diz respeito à comparação com os estudos de sistemas políticos comparados, embora tenha sido constatada uma semelhança, os resultados que aqui surgiram são diferentes. Foi possível constatar que, enquanto nos estudos de política comparada houve uma polarização entre dois conjuntos de variáveis, quais sejam, forma de governo (presidencialismo vs parlamentarismo) e sistemas eleitorais (voto partidário vs voto pessoal), nos estudos legislativos no Brasil a polarização se deu entre as variáveis de processo decisório (centralização vs descentralização) e sistema eleitoral (voto pessoal vs voto partidário). Ou seja, mantida constante a variável sistema eleitoral, a diferença ficou por conta do primeiro grupo de variáveis. Em que pese tenha havido uma polarização no debate, no Brasil tivemos a presença de novos modelos (do tipo de

---

<sup>15</sup> Refiro-me ao recente trabalho sobre o papel informacional atribuído aos relatores nas comissões da Câmara dos Deputados. Para a idéia completa ver SANTOS, Fabiano & ALMEIDA, Acir (2005). Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 48, nº 4, pp. 693-735.



dupla arena), o que não se observa, pelo menos a partir da análise da revisão procedida por Limongi (2003), no campo da política comparada.

No que diz respeito à comparação com os estudos sobre o federalismo, o recente trabalho de Sales (2006) comparado com este realçou uma pequena diferença entre os campos de pesquisa. Trata-se da opção pelo institucionalismo histórico feita pelos estudiosos do federalismo brasileiro, o que está em desacordo com o que aqui se constatou, uma vez que as análises baseadas no institucionalismo histórico estiveram presentes nos estudos legislativos mas elas foram na verdade uma minoria.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos da produção brasileira, três conclusões são possíveis. A primeira, sobre as escolhas metodológicas feitas pelos pesquisadores, podemos afirmar que a opção por métodos quantitativos foi a tônica, ficando os modelos formais de teorias dos jogos e modelos espaciais como verdadeiras exceções. Mas a principal conclusão aqui é que a ciência política brasileira, nos últimos 11 anos, avançou da descrição para a explicação. A distribuição dos modelos ao longo da série histórica trabalhada mostrou que os modelos passaram do uso da estatística descritiva para a ampla utilização da inferência estatística. A terceira, e última, conclusão diz respeito ao alicerce empírico sobre o qual os pesquisadores do Congresso Nacional construíram suas teorias. Nesse caso, a média de 9,67 anos das séries históricas utilizadas pelos pesquisadores indica que a dificuldades com dados ainda é alta no Brasil e que para consolidarmos este campo como uma verdadeira tradição de pesquisa muitos esforços precisam ser feitos nesse sentido.

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

Há, entretanto, uma limitação bastante significativa nos estudos legislativos no

Brasil. Melhor dizendo, no Brasil os estudos baseados no novo institucionalismo e na escolha racional sofrem, com não poderia deixar de ser, das limitações recentemente encontradas e amplamente discutidas desses paradigmas da ciência política contemporânea. Como se sabe, recentemente a revisão por que passam esses paradigmas aponta para limites em vários aspectos, entre eles três que podem ser aqui rapidamente destacados.

O primeiro diz respeito à incorporação ao debate da idéia de *instituições como instrumento de poder*. Isso implica ir além da idéia da teoria da escolha racional sobre instituições políticas, segundo a qual instituições são exclusivamente o resultado da cooperação voluntária entre indivíduos, que instituições servem para resolver problemas de ação coletiva, e que de alguma forma elas beneficiam a todos e todos ficam melhores no final. Essa superação significa assumir que instituições também funcionam como estruturas de poder. Estruturas que impõem resultados e comportamentos para além da simples cooperação. Tal sugestão é oferecida por Moe (2006), e segundo ele “(...) *in fact, the political process often gives rise to institutions that are good for some people and bad for others, depending on who has the power to impose their will. Institutions may be structures of cooperation, I argued, but they may also be structures of power*” (Moe, 2006).

Um segundo ponto relevante diz respeito à incorporação do *problema da confiança* no debate da teoria da escolha racional (Rothstein, 2005). E aqui isso se potencializa, uma vez que o institucionalismo da escolha racional foi a mais marcante influência nos estudos sobre o legislativo no Brasil. Ou seja, *em contextos nos quais a cooperação do ator depende necessariamente da cooperação de todos, e nos quais o capital social é baixo, não cooperar pode ser racional porque nunca se sabe (pois não há confiança) se todos vão realmente cumprir sua palavra*. E quais as implicações analíticas da inclusão do problema da confiança no debate? Diante desse problema não são apenas as preferências dos atores que contam, o contexto importa, e importam sobretudo as relações historicamente determinadas entre grupos ou indivíduos em interação estratégica, ou, indo um pouco mais longe, até mesmo as características culturais desses grupos e indivíduos (Rothstein, 2005). Em suma, confiar ou não confiar está histórica e/ou politicamente determinado pela memória coletiva, e isso pode se apresentar como uma verdadeira *armadilha social* que aprisiona os atores em jogos coletivos não cooperativos (Rothstein, 2005).

Uma terceira e última reflexão diz respeito à incorporação das *instituições informais* na análise. Em especial no caso da América Latina, Helmke e Levitsky (2006)

chamam a atenção sobre o problema, levantando a dúvida sobre se o foco exclusivo nas instituições formais é suficiente para entender o que direciona a política na Região. Os autores seguem a orientação de pesquisadores como Guillermo O'Donnell e Douglas North, que têm frequentemente argumentado que “instituições informais – regras e procedimentos que são criados, comunicados e impostos fora dos canais oficiais de sanção – são importantes para as regras formais, sua contraparte, na estrutura das regras do jogo” (Helmke; Levitsky, 2006).

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

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

## **Bibliografia**

AMES, Barry. (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

AMORIM NETO, Octavio, SANTOS, Fabiano. (2003), “The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies”. *Legislative Studies Quarterly*, XXVIII, 4: 449-479.

AMORIM NETO, Octavio. (2000), “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 43, 3: 479-519.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. (2003), “Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics*, 55, 4: 550-578.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. (2001), “A conexão presidencial:

facções pró e antigovernos e disciplina partidária no Brasil”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 44, 2.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. (2002), “A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação”. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG: 91-139.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. (2002), “Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 45, 1: 5-38.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. (2004), *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, Fundação Unesp Ed.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. (2004), “Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 47, 3: 549-576.

CAREY, John M.; REINHARDT, Gina Yannitell. (2003), “Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil.” *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 46, 4: 773-804.

CARVALHO, Nelson Rojas de. (2003), *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 244p.

CHEIBUB, José A; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2002), “Presidential Agenda Power and decision-Making in Presidential Regimes: governors and political parties in the Brazilian Congress”. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston, August 29-September.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2001a), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina. (2001), “Instituições e política no controle do Executivo”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 44, 04: 689-728.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1994a), “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 29: 175-200.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1994b), “O Processo Legislativo e a Produção Legal No Congresso Pós-Constituinte”. *Novos Estudos Cebrap*, 38: 3-38.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1995), “Os Partidos Políticos Na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 38, 3: 497-526.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1997), “O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?”. *Novos Estudos Cebrap*, 47: 27-154.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1998a), “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”. *Lua Nova*, 44.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1998b), “Reforma da Previdência e instituições políticas”. *Novos estudos Cebrap*, 51

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2000), “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil”. *Comparative Politics*, 32: 151-170.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2001), “As medidas provisórias e o papel do Congresso na aprovação dos planos Verão e collor”, In \_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2001b), “Poder de Agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados”, In \_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2002a), “Decision-Making structure, political parties, and government performance in multiparty presidentialism”. *Conference Political Reform: Brazil in Comparative Perspective*, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e Centre for Brazilian Studies, Universidade de Oxford. Rio de Janeiro, junho de 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2003), “Medidas Provisórias”, In BENEVIDES, Maria Victória; VANUCHI, Paulo Vanuchi; KERCHE, Fábio (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo, Editora Perseu Abramo: 266-299.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2005), “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo”. *DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 48, 4: 737-776.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, A. L. (1999), “Governabilidade e Concentração de Poder Institucional: o governo FHC”. *Revista Tempo Social*, 11: 49-62.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Figueiredo. (2002b), “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 45, 02: 303-344.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. (2003[1996]). As três versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova*. Tradução de Gabriel Cohn No.58, pp.193-223

HELMKE, Gretchen; LEVISTSKY, Steven. (2006), *Informal Institutions & Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

KREHBIEL, Keith. (1988), “Spatial Models of Legislative Choice”. *Legislative Studies Quarterly*, 13, 3: 259-319.

KREHBIEL, Keith. (1992), *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press: 328.

LE MOS, Leany Barreiro. (2001), “O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 44, 3: 561-630.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. (2003), “Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil”. *Opinião Pública*, 9, 1: 44- 67.

LIMONGI, Fernando. (1994), “O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente”. *BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 37: 3-38.

LIMONGI, Fernando. (2003), “Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório”. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 55: 07-40.

MAINWARING, Scott P. (2001), *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Tradução de Vera Pereira, Porto Alegre, Mercado Aberto, Rio de Janeiro, Editora FGV.

MICELLI, Sérgio (org.). (1999), *O que ler na ciência social brasileira*. 2ª ed., São Paulo, Editora Sumaré, ANPOCS, Brasília, DF, CAPES.

MOE, Terry M. (2006), “Power and Political Institutions” in Ian Shapiro, Stephen Skowronek e Daniel Galvin (orgs.). *Rethinking Political Institutions*. New York: New York University Press : 32-71.

MUELER, Bernardo; ALSTON, J. L. (2005), “Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil”. *Journal of Law Economics and Organization*, 22, 1: 12-36.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2000), “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira da Ciências Sociais*, 15, 43: 45-67.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002), “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 45, 2: 265-301.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2003), “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 46, 4: 735-771.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. (2001), “O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 44, 2: 133-172.

ROTHSTEIN, Bo. (2005), *Social Trap and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press: p. 1-42.

RICCI, Paolo. (2003), “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 46, 4: 699-734.

SALES, Carla Vanessa. (2006), *Entre Instituições e Racionalidade: o Federalismo na Ciência Política Brasileira*. Dissertação de Mestrado, UFPE.

SANTOS, Fabiano. (1995), “Microfundamentos do clientelismo político no Brasil:

1959-1994”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 38, 3: 111-138.

SANTOS, Fabiano. (1997), “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 40, 3: 465-492.

SANTOS, Fabiano. (1999), “Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 42, 1: 111-138.

SANTOS, Fabiano. (2002), “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 45, 2: 237-264.

SANTOS, Fabiano. (2004), *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro, IUPERJ/UFMG.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. (2005), “Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados”. *DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 48, 4: 693-735.

SANTOS, Fabiano; RENNÓ, Lucio. (2004), “The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies”. *The Journal of Legislative Studies*, 10, 1: 50 - 70.

SHEPSLE, Kenneth A; WEINGAST, Barry R. (1994), “Positive Theories of Congressional Institutions”. *Legislative Studies Quarterly*, 19,: 313-345.

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