

Os Modelos da Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário*

*Emerson Oliveira do Nascimento (UFAL)*¹

These scholars view the committee system as the formal expression of a comprehensive logrolling arrangement. In large, diverse republic political interests will be heterogeneous – things dear to one set of representatives will be of little value to others, and vice versa. Thus, logrolling can produce gains from trade...

(FIORINA, 1987)

Distributive theories paint an individualistic, conflictive, and demand-side picture of legislative politics. Informational theories extend beyond these three features. They explicitly characterize collective objectives alongside individually rational behavior. They allow for informed decision making alongside distributional conflict. And they accommodate the supply side as well as the demand side when analyzing the choice of organizational forms

(KREHBIEL, 1991)

Why do political parties exist and persist in democratic societies? The existence question would seem to belong to a more general class that also includes the questions why business firms exist, why public bureaucracies exist, and why armies exist. One general answer is that all these organizations help solve collective dilemmas: they overcome bad incentives and strategic uncertainty.

(COX and MCCUBBINS, 1994)

* Este artigo foi inicialmente apresentado como capítulo integrante da minha dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, intitulada *Sobre os Postulados da Análise Institucional: As Teorias Positivas da Organização Legislativa na Ciência Política Contemporânea*. Agradeço aos produtivos debates junto ao Grupo de Estudos Legislativos da UFPE, bem como os frutíferos comentários de Flávio da Cunha Rezende (orientador) e Ernani Carvalho e José Luiz Ratton Jr., respectivamente, comentador interno e externo do meu trabalho à época da banca. Desnecessário dizer que quaisquer omissões ou erros são de minha inteira responsabilidade aqui.

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Alagoas

RESUMO: *O estudo das instituições congressionais norte-americanas produziu nas últimas décadas um alto grau de perícia teórica e metodológica que desembocou em três teorias fundamentais: distributiva, informacional e partidária. O presente artigo tem por finalidade sintetizar em perspectiva comparada as respectivas contribuições de cada uma destas teorias, enfatizando, principalmente, o modo como elas concebem a arena e a organização legislativas e a forma com que constroem a mediação entre estas instituições e os atores políticos.*

PALAVRAS-CHAVE: *Estudos Legislativos, Congresso Norte-Americano, Organização Legislativa, Teorias Positivas.*

ALGUMAS PALAVRAS INICIAIS

As tentativas de explicar o princípio da ordem e a superação do caos dentro da arena legislativa partem pela busca de um elemento aglutinador capaz de trazer equilíbrio² e estabilidade a um terreno aparentemente transitório e movediço. No geral, as teorias positivas da organização legislativa primam por tentar explicar como indivíduos presumivelmente individualistas e clientelistas podem estabelecer contratos (*logrolls*) suficientemente estáveis e capazes de superar a heterogeneidade de suas preferências em direção à consecução de um bem comum ou da ação coletiva.

² O significado de equilíbrio aqui é o mesmo já elaborado por Jon Elster (2000) para as ciências sociais, a saber – equilíbrio é o estado no qual os planos das pessoas são consistentes entre si e há um mínimo de previsibilidade da ação humana, ou seja, espera-se que, ao interagirmos com alguém, consequências não-intencionais não ocorram. Com isso, Elster não pretende defender que as ciências sociais sejam uma ciência preditiva, mas antes, constatar que o convívio social exige, por parte dos indivíduos, um juízo, ainda que incerto, sobre o que vai acontecer ao interagirmos com alguém, por exemplo. Cf. Elster. 2000. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, p. 124.

A teoria distributiva ou hipótese dos ganhos de troca (*gains from exchange*) sugere que o equilíbrio da organização legislativa está apoiado sobre a alocação da influência legislativa de acordo com a extremidade e intensidade das preferências dos legisladores³. De acordo com esta tradição, adotando este princípio de organização, uma legislatura pode não só invalidar a imprevisibilidade da regra da maioria, mas também alocar recursos clientelistas para os distritos eleitorais preferenciais dos legisladores que aderem a este acordo tácito. Partindo do pressuposto que as chances de reeleição são sensivelmente minoradas para aqueles que não conseguem granjear tais benefícios distributivos para seus distritos eleitorais (*constituents*), a adesão ao acordo é quase prescrita ao legislador.

Todavia, a quase incontestável hipótese dos ganhos de troca tem sofrido consideráveis transmutações que burlam o pretenso caráter indisputável de seus pressupostos. Para os falsificacionistas da tradição distributiva, a chamada hipótese dos ganhos de troca não explica as condições sob as quais os tais contratos legislativos são estabelecidos ou se mantêm, ou seja, para estes autores, a hipótese alocativa não compreende um conjunto muito sólido de pressupostos, mas antes, afirmações imprecisas sobre pressupostos pouco verificados⁴. É neste sentido, que estas pesquisas arrebatem o argumento distributivo e focam suas análise menos sobre as preferências individuais dos legisladores e dos seus distritos (princípio da demanda) e mais no problema da

³ Thomas W. Gilligan and Keith Krehbiel. 1994. The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 2 (May), pp. 181-214.

⁴ Para uma crítica aos pressupostos da teoria distributiva Cf. Keith Krehbiel. 2004. Legislative Organization. *Journal of Economics Perspectives*, vol. 18, n.º 1, pp. 113-128; David W. Rode. 1994. Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 3 (August), pp. 341-359.

incerteza dos contratos e nas possibilidades oferecidas pelo desenho institucional dos parlamentos aos legisladores (princípio da oferta)⁵.

O problema central da instabilidade dos contratos, presente, seja na tradição distributiva, assim como na informacional ou na partidária, levou-me a optar aqui por uma abordagem, comparativa entre estas ramificações teóricas. A despeito de suas diferenças, estas teorias são similares em alguns aspectos principais: todas assumem que os conflitos são resolvidos por atores orientados segundo objetivos racionais⁶, e todas caracterizam a arena política como um jogo de conflito entre quem ganha e quem perde. Num plano analítico podemos dizer que estas teorias convergem quanto ao problema da instabilidade da escolha social e seus limites à consecução do bem comum, mas divergem quanto à natureza do bem em questão – se mais particularista ou mais coletivo, digo, se mais pork barrel⁷ ou mais informação. Nas próximas seções, tratarei mais detalhadamente destas gerações teóricas, partindo, inicialmente, dos pressupostos basilares da tradição distributivista para finalmente,

⁵ A tipologia aqui adotada demand side e supply side foi elaborada inicialmente por Shepsle e Weingast. Do lado da procura (demand side), os autores identificam a teoria distributivista, do lado da procura (supply side), as teorias informacional e partidária Cf. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast. 2002. Positive Theories Congressional Institutions. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

⁶ O ponto de partida aqui é a teoria da escolha racional e a proposição de que o comportamento coletivo pode ser entendido em termos de atores que procuram atingir seus objetivos. Estes podem ser desde indivíduos isolados ou mesmo grupos, o que importa é que tenham objetivos a atingir, e que o façam racionalmente, ou seja, mediante a escolha de meios adequados à consecução dos seus fins. Desta perspectiva, a teoria da escolha racional não procura retratar indivíduos como átomos egoístas e isolados, para ela, sejam os objetivos altruístas ou egoístas, ambos podem ser admitidos dentro de um cálculo racional. Trata-se de um modelo tripartite de ação apoiado sobre os conceitos de racionalidade instrumental, auto-interesse e maximização de preferências Cf. Coleman, James (1999). Foundations of Social Theory. London: Harvard University Press

⁷ Por falta de melhor tradução para o termo em português, optei por adotar a grafia da palavra em língua inglesa. A melhor correspondência lingüística para o termo pork barrel seria verbas governamentais para melhoramentos locais, com fins políticos (eleitorais).

interpelar suas refutações, discutindo os problemas e modelos alternativos de racionalidade oferecidos pelas tradições informacional e partidária.

ALOCAÇÃO DE RECURSOS E RACIONALIDADE DISTRIBUTIVA

Já foi dito que as teorias positivas da organização legislativa estão interessadas em explicar por que legisladores presumivelmente racionais, ao agirem assim, conseguem agregar suas racionalidades individuais e divergentes para um nível coletivo. O modelo distributivo que se alude nesta seção começa com a observação de que os políticos chegam à legislatura com uma variedade de propósitos, dentre estes, um principal – a busca pela reeleição. A partir deste propósito específico, a teoria origina o chamado princípio da conexão eleitoral, do qual, derivam-se os demais elementos constitutivos da teoria, digo, os conceitos de bem público, heterogeneidade de preferências e reciprocidade entre os legisladores.

Uma lógica aparente da troca e da cooperação (*exchange and cooperation*) impera para estes modelos distributivos. Ou seja, é por que os legisladores têm um objetivo principal em comum (a reeleição no próximo pleito eleitoral) que estes são incitados a compartilhar de suas autoridades legislativas, de modo que sob quaisquer circunstâncias de decisão (*decision-making*), a heterogeneidade das inclinações legislativas seja atendida da melhor maneira possível. Nos modelos de tipo distributivo, qualquer legislador é orientado pelo problema da execução de suas plataformas particularistas dentro de um ambiente altamente competitivo. Ao extremo, cada legislador representa a ínfima porção de

1/n, sabendo-se que n representa o conjunto heterogêneo das preferências de uma dada legislatura (onde legisladores propõem gastos específicos para seus distritos à custa de muitos outros distritos)⁸.

A troca e a cooperação aparecem aqui não como um arranjo imposto aos atores, mas como uma solução espontânea e auto-induzida pelo impasse. Os legisladores sabem que sendo a arena legislativa, em geral, conduzida pelo princípio da maioria, se todos os legisladores fizerem opções intransigentes quanto à consecução de suas prerrogativas, todos perdem e ninguém ganha. Logo, deve imperar entre os legisladores um modelo de racionalidade quase contratual – se eu ajudo (x) com seus objetivos, em troca (x) me ajuda com os meus, esta lógica cooperativa não excede as expectativas de retribuição e aumenta as perspectivas de realização dos meus objetivos, e todos ganham⁹. Em resumo, há sempre possibilidades de ganho e troca para os atores envolvidos.

Por conseguinte, o desafio primordial dos modelos distributivos é explicar como a cooperação social entre legisladores ditos racionais pode ser possível. A idéia de um legislativo que funciona à semelhança de um mercado de trocas smithiano pode ser tentadora, mas na verdade, tal como já fora elaborado por Weingast e Marshall (1988), o problema é mais complicado do que parece. A heterogeneidade das inclinações legislativas torna o suporte de trocas necessário e atrativo, todavia o peso das escolhas legislativas sobre seus projetos individuais jamais devem exceder a carga que os projetos legislativos individuais podem suportar,

⁸ A melhor representação modelar deste problema é o clássico Dilema do Prisioneiro, onde todos os jogadores têm uma estratégia dominante, isto é, uma estratégia que é sempre a melhor resposta a todo e qualquer movimento dos oponentes. Cf. Jon Elster. 2000. Peças e Engrenagens das Ciências Sociais... citado, pp. 45-6.

⁹ Cf. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast. 2002. Positive Theories of Congressional... citado, p. 154; Barry Weingast e William Marshall. 1988. The Industrial Organization of Congress. Journal of Political Economy 96: 132-163.

sob pena de – para garantir a consecução dos projetos de outros, legisladores venham a perder seu assento. Estamos tratando aqui, especificamente, dos riscos e custos morais a que estão submetidas as escolhas dos legisladores, e seus limites¹⁰. Por exemplo, a troca legislativa nem sempre é simultânea. Dificilmente, um legislador poderá aprovar o projeto de um outro concorrente seu cujas idéias ameacem seus interesses particularistas ou vá à contramão de sua plataforma eleitoral.

A necessidade de estender a sobrevida dos acordos (*agreements*) e garantir a sua robustez, de modo que sejam capazes de resistir a eventos imprevistos, aparece para os modelos distributivistas como um outro problema premente. Para o novo institucionalismo da teoria da escolha racional, a esfera legislativa compreende um mundo em que os acordos são forjados entre agentes autônomos¹¹. Instituições são consideradas aqui como mecanismos imprescindíveis que diminuem os custos de transação ligados à conclusão dos acordos, de modo a propiciar aos atores os benefícios da troca (*deference and reciprocity*) sob a adoção de regras estáveis (*arrangements*) e a resolução de problemas de ação coletiva. Quando um arranjo institucional persiste por um longo período de tempo – longo o suficiente para permitir que os estudiosos possam observá-lo com relativa regularidade e robustez empírica – então, diz-se que esse arranjo, na linguagem institucional, se impõe per si (*self-*

¹⁰ Para maiores considerações sobre a relação entre heterogeneidade das preferências legislativas e os riscos imputados pelas escolhas individuais Cf. Weingast, Barry e William Marshall. 1988. *The Industrial Organization...* citado.

¹¹ Para uma revisão pontual dos principais postulados do novo institucionalismo da teoria da escolha racional Cf. Douglass C. North. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press; Hudson Meadwell. 2005. *Institutions and Political Rationality*. In: André Lecours (ed.). 2005. *New Institutionalism. Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press; Maria das Graças Rua. 2000. *Escolha Racional e Novo Institucionalismo: Notas Introdutórias*. In Maria das Graças Rua e Maria Izabel Valadão (orgs.). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Editora Paralelo 15.

enforcing) e é ainda à prova de fraudes (*cheat-proof*). Em outras palavras, diz-se que ninguém tem qualquer incentivo para deixar o contrato ou existe ainda algum mecanismo de coerção *endogenous* (*enforcement*).

Modelos distributivistas apóiam-se ainda sobre a hipótese da divisão do trabalho (*division of labor*), a qual se assenta sobre a idéia de um jogo de descentralizados e fracionados domínios políticos (*policy domain*) onde, legisladores alocados sob domínios específicos com autoridade também específica, são obrigados a compartilhar de alguma autoridade política junto aos demais legisladores e vice-versa, sempre que a troca de apoio seja necessária, digo, sempre que políticas (*policy*) precisem ser apreciadas e votadas pelo grupo¹². O sistema de comissões legislativas é, para os teóricos distributivos, a expressão formal deste tipo de arranjo político (*logrolling*). Ele é o mecanismo capaz de acomodar a heterogeneidade de preferência que chegam ao Congresso e pode criar as oportunidades de ganhos de troca entre os legisladores, reduzindo maiores custos de transação e institucionalizando regras (*rules*).

“(...) each actor in the committee assignment process entertains interests, possesses behavior alternatives, chooses from among the latter with an eye to the former, and is constrained in his choices by the interests and choices of others and by formal institutional rules. Behavior in this context is instrumental; it may be characterized as “constrained maximization in an institutional setting.”¹³

¹² É importante enfatizar aqui que esta “troca” nem sempre se realiza de imediato ou de maneira simultânea entre os atores e, muitas vezes, nem sempre é evidente. Isto acontece por que a idéia de ganhos de troca (*gains from trade*), necessariamente, não deve estar associada apenas à idéia de benefícios particularistas (*pork barrel*). Muitas vezes, ganhos de troca, podem estar associados à troca de influência jurisdicional, oportunidades institucionais, credibilidade política ou até mesmo, possibilidades de implementar e até mesmo, formular políticas (*policy*). Para uma maior discussão sobre o conceito de ganhos de troca Cf. Thomas W. Gilligan and Keith Krehbiel. 1994. *The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization...* citado.

¹³ Cf. Kenneth A. Shepsle. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: University of Chicago Press, p. 232.

Deste modo, legislaturas estabelecem comissões com jurisdição especializada, permitem aos seus membros auto-selecionarem suas respectivas posições segundo suas preferências (*committee assignment process*) e adotam normas que servem para atenuar os atritos entre os legisladores. Na sua essência, este sistema permite aos seus membros exercerem influência desproporcional sobre a formulação e administração de políticas importantes para seus interesses eleitorais. Todavia, os resultados que surgem deste sistema nunca estão em perfeito equilíbrio e a curto-prazo, legisladores têm sempre incentivos para desviar-se dos demais membros e perseguir interesses localizados. Por conseguinte, a necessidade premente de imputar algum mecanismo de constrangimento (*enforcement*) que induza os legisladores à cooperação surge aqui da necessidade de oferecer algum mecanismo supra-individual capaz de agregar as preferências particulares num plano coletivo.

A solução dada ao problema é a criação de um arranjo decisório onde as influências de cada legislador precisam ser levadas em conta, tendo em vista que suas inclinações individuais podem cruzar todos os domínios políticos, inclusive aqueles sobre os quais ele não possui autoridade específica. Em outras palavras – ainda que legisladores só possuam autoridade política dentro de suas respectivas jurisdições, autores como Shepsle e Weingast (1987) e Weingast e Marshall (1988) têm priorizado em suas análises os poderes de *gatekeeping* (autoridade para decidir se uma *policy* será oferecida à apreciação de todos ou revertida ao seu emissor) e *ex post veto*¹⁴ (autoridade para preservar o

¹⁴ No sistema de comissões parlamentares norte-americano, o Conference Committee (CC), responsável por compatibilizar as propostas do Senado e da Câmara, é capaz de vetar uma nova proposta mesmo após ela ter sido analisada pelo plenário e, por isso,

status quo inicial frustrando qualquer proposta, mesmo depois dela ter sido apreciada e mudada pelo plenário) que, embora estejam legitimamente circunspetos aos seus domínios políticos, podem ampliar seu raio de influência para além das suas respectivas jurisdições afetando todo o jogo legislativo e criando as engrenagens que explicam o sistema autônomo de cooperação e barganha entre os legisladores¹⁵.

“(...) the committee system must solve several subsidiary problems. First, there must be a mechanism enabling individual legislators to flow to committees whose jurisdictions they care most about (the honoring of preferences in the committee assignment process must be given some priority). Second, committees must retain extraordinary influence in their respective policy areas (some combination of gatekeeping and proposal power, relatively restrictive amendment rules, control over conference committee proceeding, and oversight authority). Third, the system of jurisdictions must accommodate the rise of new issues and change in legislative interests and emphases so that members do not feel short-changed; that is, there must be mechanisms by which to adjust jurisdiction from time to time so that the jurisdictions of committees do not get too unequal in importance.”¹⁶

Embora alguns autores prefiram enfatizar a idéia de um Congresso assemelhado à imagem de um mercado de trocas livres (*spot-market*) ou mesmo um grande quebra-cabeça (*giant jigsaw puzzle*¹⁷), teorias distributivas retratam o Congresso, mais apropriadamente, como um

pode funcionar como um mecanismo capaz de dissuadir as modificações pretendidas pelo plenário, garantindo que a proposta original não mude para nenhum ponto que seja pior para a comissão do que o status quo, sob pena de vetar a proposta na próxima instância do jogo. Cf. David Baron and J. A. Ferejohn (1989). Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*, vol. 83, n. 04, pp. 1181-1206.

¹⁵ Para uma enunciação dos vários poderes institucionais das comissões legislativas Cf. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, vol. 81, n.º 01.

¹⁶ Cf. Kenneth A. Shepsle e Barry R. Weingast. 1994. Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 19, n.º 2, May, p. 156.

¹⁷ Tal comparação foi inicialmente sugerida por Shepsle Cf. Kenneth A. Shepsle. 1978. The Giant Jigsaw Puzzle... citado.

sistema de trocas de suporte sob alguma forma institucionalizada de economia contratual associada aos custos de transação entre as partes. Em sua grande maioria, estes modelos focam sua atenção sobre o modo como o Congresso enfrenta o problema da oportunidade de distribuição de recursos limitados dentro de uma imensidão de preferências infindas. A variável chave que oferece sustentação à teoria é o sistema de comissões legislativas, segundo os autores, capaz de criar a conveniência das barganhas e garantir a credibilidade e durabilidade dos acordos legislativos (*logrolling*).

Como já dito anteriormente, os modelos distributivos focam sua atenção sobre o modo como o Congresso enfrenta o problema da distribuição e das oportunidades dentro dos cenários institucionais. Por conseguinte, estes modelos detêm-se sobre o bom funcionamento do sistema de comissões, atentando para os mecanismos que possibilitam a barganha legislativa e dão credibilidade e durabilidade ao sistema. Todavia, duas características desta literatura apontam as bases para a elaboração de perspectivas alternativas¹⁸:

➤ Primeiro, a idéia dos ganhos e da cooperação assenta-se sobre a hipótese de que as preferências legislativas estão apoiadas sobre uma espécie de racionalidade da procura do bem-estar individual. Mas e se as comissões forem concebidas menos como agentes de distribuição, economizando os custos de transação, e mais como agentes especializados dentro do processo legislativo? Comissões, neste caso, perseguem o bem-estar dos seus membros aumentando a produtividade para o lado da oferta. Em uma

¹⁸ Cf. Thomas W. Gilligan e Keith Krehbiel. 1991. The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization... citado.

linguagem normativa, a qualidade da deliberação, dos debates e das decisões legislativas é ampliada pelas comissões congressionais que podem servir como corpos especializados de *experts* que coletam, selecionam e revelam informação sobre a relação entre as políticas públicas e os resultados sociais¹⁹.

Segundo, os modelos distributivos consideram que os direitos alocados dentro da legislatura são gratuitamente exercidos. Isto ignora que os custos envolvidos na transação e execução destes direitos, assim como as instituições que originam e sobrescrevem estes direitos representam por si, uma variável à parte para a compreensão da cooperação legislativa²⁰. A política de distribuição, nesta perspectiva, ocorre em um contexto de mercado imperfeito. Este problema estimularia o desenvolvimento de instituições que reduziriam tais imperfeições e expandiriam oportunidades de cooperação. Estas considerações foram notadas inicialmente por Weingast e Marshall (1988) e foram

¹⁹ Comissões, nesta perspectiva, não são agentes de alocação; eles são agentes de produção. Por conseguinte, arranjos institucionais são concebidos não pelo desejo da demanda de oportunidades, mas antes, pela necessidade da oferta da produção de políticas públicas. Esta perspectiva que oferece uma racionalidade informacional para a organização legislativa, é o assunto da próxima seção. Cf. Keith Krehbiel. 1997. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

²⁰ Para os modelos distributivos, legisladores descobrem-se presos a uma espécie de dilema do prisioneiro onde cada um procura benefícios particularistas para seus distritos, mas reconhecem que estes ganhos também podem aplicar-se ao direito de produzir algum tipo específico de legislação (iniciativas orçamentárias, por exemplo, representam apenas uma destas possibilidades) ou ainda, o poder ainda de calcular o impacto e as conseqüências da legislação produzida (por exemplo, de que maneira determinadas políticas podem afetar seus distritos eleitorais e, conseqüentemente, o impacto de algumas decisões sobre sua carreira política). Estamos falando especificamente das possibilidades que um legislador pode dispor sobre o desenho das instituições para superar problemas de má coordenação ou de origem externa, ou mesmo os limites da ação coletiva dentro do Congresso. Cf. Bárbara Sinclair. 1994. *House Special Rules and the Institutional Design Controversy*. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 4, pp. 477-494.

reelaboradas pelos autores da geração seguinte. É sobre este e outros temas que trata a seção seguinte.

ESPECIALIZAÇÃO E RACIONALIDADE INFORMACIONAL

A segunda epígrafe que inaugura este artigo, extraída do livro “Information and Legislative Organization” (Krehbiel, 1991) sumariza bem a contribuição da tradição informacional para o estudo das instituições legislativas. Para os modelos da racionalidade informacional, a descrição distributiva da arena legislativa é insuficiente. Para os teóricos informacionais, a escolha legislativa é mais complicada do que parece. É neste sentido que a teoria informacional elabora e relaciona novos problemas teóricos e epistemológicos, sequer mencionados anteriormente pelos estudos da primeira geração.

As premissas centrais da teoria informacional são elaboradas inicialmente por Keith Krehbiel no trabalho já citado acima. O autor, em sua investigação sobre o Congresso norte-americano, lança dúvidas sobre a visão convencional desta instituição por parte de muitos acadêmicos, jornalistas e cidadãos comuns. Ele desconfia da interpretação tradicional que diz que o Congresso está organizado de modo a facilitar os ganhos de troca entre os legisladores (*gains from trade*). É neste sentido que Krehbiel aponta para uma teoria alternativa das instituições legislativas (a teoria informacional), a qual tenta lançar novas luzes sobre a análise da organização legislativa. Primeiro, o pressuposto de que instituições criam incentivos sobre indivíduos para que estes se especializem e, segundo, a hipótese de que os legisladores que acumulam maior expertise política estão mais próximos de garantir a consecução dos seus interesses dentro da arena legislativa.

Pode-se sintetizar a contribuição de Krehbiel destacando as premissas inaugurais do seu trabalho, a saber: primeiro, o postulado majoritário – o pressuposto de que todas as escolhas legislativas sejam elas organizacionais, processuais ou substantivas, são feitas a partir de maiorias. E, finalmente, o postulado da incerteza – a premissa de que para os legisladores há sempre uma incógnita entre os instrumentos políticos por eles selecionados e suas reais conseqüências²¹.

O postulado majoritário afirma que instituições são endógenas. Os modelos de segunda geração, de tipo *gains from trade*, incorporam as práticas institucionais tal como que derivadas de uma espécie de equilíbrio institucional, onde as políticas resultam, em última instância, das preferências individuais e dos meios institucionais com os quais as coisas são feitas. Krehbiel faz-nos lembrar que instituições, elas mesmas, constituem escolhas. Consequentemente, instituições que frustram a vontade de uma maioria não se espera que sobrevivam por muito tempo, ou seja, instituições também reproduzem as escolhas feitas por uma maioria. A noção de endogeneidade das escolhas institucionais desenvolvida pelo postulado majoritário da teoria informacional não compreende, necessariamente, uma ruptura com os modelos de primeira geração, mas antes uma ênfase diferente sobre o problema da escolha legislativa²².

²¹ Para uma análise dos postulados da teoria informacional Cf. Keith Krehbiel. 1988. *Spatial Models of Legislative Choice*. *Legislative Studies Quarterly*, XIX, pp. 149-179; Idem. 1991. *Information and Legislative...* citado.

²² Embora autores como Shepsle e Weingast (1994) dêem destaque às diferenças entre os modelos de primeira e segunda geração, neste caso, às teorias distributivista e informacional. Outros autores como Fernando Limongi (1994), por exemplo, chega a falar em certo “exagero” ao tratarmos de maneira distanciada tais modelos, uma vez que para ele, estas teorias estariam envoltas com um mesmo problema analítico, apenas assumindo algumas refinações teórico-metodológicas, se comparada os modelos de primeira geração. Cf. Kenneth A. Shepsle e Barry Weingast (1994). *Positive Theories of*

A segunda premissa da racionalidade informacional, entretanto, compreende uma característica particular e constitui um novo e importante ponto de partida para os modelos de segunda geração. O postulado da incerteza faz a distinção entre os instrumentos políticos e os resultados políticos, *per se*. A partir dele, podemos deduzir que legisladores não conhecem a relação precisa entre os instrumentos que eles selecionam e os resultados subsequentemente produzidos. Este postulado vai além da banal noção de risco presente no ato de legislar (*lawmaking*) e traz maiores ramificações para como podemos pensar a organização legislativa e seus procedimentos institucionais internos.

Especificamente, Krehbiel e outros autores sugerem que a relação entre um conjunto selecionado de políticas preferidas por um grupo de legisladores e os resultados por eles alcançados podem ser dispostos entre os componentes sistemáticos que regulam os procedimentos institucionais do Congresso e um novo componente analítico: o acaso. Ainda que possamos assumir que todos os legisladores conhecem tais procedimentos institucionais, ou seja, seriam cômicos das regras que regem os procedimentos internos, ainda assim, os resultados esperados para qualquer política perseguida estariam sempre a um passo do ideal, pois a maior perturbação ou mesmo limitação de qualquer legislador seria, exatamente, o fato deste não poder conhecer, ao tempo da formação de suas escolhas individuais, todas as faces e peculiaridades da aplicação de uma política.

Os modelos de tipo informacional assumem que não só instituições, mas crenças também são endogeneizadas²³. O reconhecimento destas limitações legislativas acaba por agregar maiores refinamentos analíticos a estes modelos. É neste sentido que os modelos de tipo informacional assumem como princípio fundamental os usos e efeitos da informação sobre as escolhas políticas. Aqui legisladores são visto como colecionadores de informação (*expertise*), partindo-se do pressuposto que o legislador, quanto mais e melhor informado, mais próximo estará de fazer escolhas diferentes daqueles que não a fazem pela falta ou ausência de informação, e por isso, estariam mais capazes de reduzir os riscos provenientes da incerteza²⁴.

Combinando estes dois princípios, Keith Krehbiel observa que maiorias particulares podem, a partir de escolhas organizacionais, estabelecerem incentivos institucionais para perseguir, disseminar ou mesmo ocultar informação, isto é, elas podem fornecer incentivos e transmitir recursos para que comissões especializem-se e invistam-se a fim de tornarem-se *experts*. Este talvez seja o principal *insight* da teoria informacional – a idéia de que arranjos institucionais podem refletir a necessidade de adquirir, disseminar ou ocultar informação além do que, tão somente, resolver problemas de ordem distributiva. Por conseguinte, comissões podem ser elementos poderosos dentro de uma legislatura não somente por que eles monopolizam poderes de agenda (*agenda power*), mas também por que eles monopolizam informações e *expertise*.

²³ Sobre o problema da endogeneização das preferências na vertente informacional Cf. David W. Rohde. 1994. Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 03 (August), pp. 341-359.

²⁴ Cf. Max F. Cohen. 2002. Alguns Aspectos do Uso da informação na Economia das Organizações. *Ci. Inf., Brasília*, vol. 31, set/dez, n.º 3, pp. 26-36.

É neste sentido ainda que os teóricos da vertente informacional sugerem formas alternativas de pensar outros aspectos da vida legislativa. Debate e deliberação, por exemplo, podem ser vistos sob esta ótica como um método através do qual a informação, inicialmente um produto privado, pode ser agregada e disseminada pela comunidade legislativa. Ou, se sobre outra perspectiva, levamos em conta as regras que regem os procedimentos internos de uma Assembléia, como o tratamento reservado a um projeto de lei, por exemplo, podemos deduzir que o conjunto de restrições auto-impostas sobre as habilidades de uma comissão – sob a ótica da teoria informacional –, pode refletir as tentativas subseqüentes de alterar o produto final destas comissões, seja induzindo-as a desenvolver expertise, seja obrigando-as a revelar suas verdadeiras preferências veladas.

Um conjunto de implicações segue destes dois postulados (um número de hipóteses adicionais são cogitadas) e elas são elaboradas por Krehbiel em seu livro inaugural (1991) e em uma outra série de artigos junto a Thomas Gilligan²⁵. Por exemplo, pode-se deduzir desta tradição que comissões, em geral, não desejam ser compostos por preferências outliers, mas em seu lugar, refletem uma posição mediana, mais centrista no que diz respeito ao grau de homogeneidade de suas preferências. Processualmente, Gilligan e Krehbiel sugerem que comissões refletem pontos de vista majoritários, e que estas maiorias, frequentemente, ligam-se entre si de modo a manipular comissões com seus produtos e assim,

²⁵ Cf. Thomas Gilligan e Keith Krehbiel. 1989. Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee. *American Journal of Political Science* 33: pp. 459-490; Idem. 1987. Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendments Procedures. *Journal of Law Economics and Organization*, 3:2, pp. 287-335; Idem. 1989. Collective Choice without Procedural Commitment, in *Models of Strategic Choice in Politics*. Peter C. Ordeshook, ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 295-314.

criar redes de incentivos que estimulem comissões a tornarem-se *experts*. Tais restrições tornam as comissões Agentes, não de sujeitos individuais, mas sim, corpos representativos das Assembléias como um todo. Esta breve sumarização tem apenas sugerido algumas implicações que seguem da racionalidade informacional. A ênfase sobre o postulado da incerteza e sobre a endogeneização das práticas institucionais, constitui um esforço de produzir uma racionalidade positiva para muitas das práticas legislativas, e é o que a distingue dos modelos de primeira geração (*gains from exchange*).

Uma outra questão, de igual importância para a vertente informacional da organização legislativa compreende a caracterização das preferências legislativas. Para Krehbiel (1991), as preferências são exógenas, e são induzidas pelos valores, necessidades e carências do próprio eleitorado. Legisladores, aparentemente, precisam ser reeleitos, e este desejo induziria suas preferências sobre as escolhas legislativas. Não obstante, como legisladores só podem nutrir preferências sobre resultados políticos (*outcomes*), legisladores só podem derivar sua utilidade a partir destes resultados. É esta diversidade no eleitorado que produz a diversidade de preferências dentro da legislatura.

Naturalmente, é difícil acreditar que as preferências dos legisladores sejam completamente induzidas por fatores exógenos, mesmo que o objetivo da reeleição seja essencialmente exógeno. É certo que as preferências do eleitorado exercem uma poderosa influência sobre os resultados políticos, todavia, mesmo que assumíssemos que a única motivação de um membro fosse a reeleição, não poderíamos esquecer que muitas pessoas e instituições dentro da própria legislatura poderiam influenciar sua probabilidade de reeleição. É neste sentido que Krehbiel pode estender seu modelo de classificação das possíveis motivações dos

membros dentro do Congresso: a reeleição, a perseguição de políticas públicas apropriadas aos seus distritos eleitorais ou até mesmo o uso e a aquisição de poderes institucionais dentro da legislatura.

A citação extraída do livro de Krehbiel que abre este capítulo sugere a visão de que as racionalidades informacional e distributiva são complementares, mas o vigor e a força de afirmações deste tipo são solapadas por outras passagens do seu próprio livro. Concluo essa seção com mais uma passagem de Krehbiel (1991), a qual reflete seu profundo ceticismo sobre a racionalidade dos ganhos de troca:

“As a former subscriber to the orthodox distributive view of legislatures but an increasing skeptic regarding its fit with a similarly impressive body of empirical research, I regard it as important in this book to confront distributive-theoretic predictions pertaining to legislative organization head-on. Intuitiveness may be a nice property to theories, and surely it deters challenges from skeptics. However, positive social science is not primarily about the intuitiveness of theoretical arguments; it is about the derivation and assessment of refutable hypotheses. The appropriate standards in this context are standards of evidence rather than intuitiveness, and while distributive theories are strong on intuitiveness, they have proven here to be rather weak in terms of evidence. Theory says: committees are composed of homogeneous high-demanders. Evidence says: probably not true. Theory says: special rules are adopted mainly to facilitate gains from trade. Evidence says: false. Theory says: legislatures commit to restrictive postfloor procedures to enhance distributive committee power and cross-committee logrolling. Evidence says: false again.”²⁶

TRADIÇÃO PARTIDÁRIA E RACIONALIDADE COOPERATIVA

Uma importante característica da literatura recente sobre o Congresso norte-americano é o retorno à questão central dos estudos

²⁶ Cf. Keith Krehbiel. 1991. *Information and Legislative Organization...* citado. Pp. 247-248.

behavioristas. Este movimento de retorno ao problema behaviorista não implica numa tentativa de restauração desta velha tradição behaviorista, mas numa volta ao retorno do problema instituições vs. comportamento. É neste sentido que o papel dos Líderes e dos partidos políticos, que tiveram pouca proporção nas últimas décadas sobre os modelos da escolha racional para as teorias distributiva e informacional, passaram a tornar-se o ponto de partida de trabalhos fundacionais como o de Mathew McCubbins e Gary Cox (1993)²⁷. Numa tentativa de mostrar que a transformação do cenário institucional norte-americano trouxera nas últimas décadas profundas alterações, seja sobre o processo legislativo, seja mesmo sobre a formação e configuração das preferências individuais; os autores concentram seus esforços analíticos sobre o novo papel que o partido majoritário assume dentro da legislatura a partir do século XX. Junto com a noção de que os partidos exercem um papel central dentro do processo legislativo, emergem outros tantos fenômenos de semelhante importância. Aqui incluímos o poder e a importância crescente que os presidentes do Congresso (*speakers*) passam a exercer sobre a tramitação interna da Assembléia a partir dos poderes institucionais que lhe são delegados pós-reforma; o novo e crítico papel exercidos pelas comissões que regulam tais regras e poderes (*Rules Committee*); a ascensão cada vez maior de regras restritivas e o declínio dos jogos de tipo *open rule*²⁸ tão comuns anteriormente, conjugam-se

²⁷ Cf. Gary Cox e Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

²⁸ Nos jogos de tipo *open rule*, um número ilimitado de propostas podem ser consideradas. Um jogador reconhecido (*empowered*), um outro jogador também reconhecido propõe uma emenda ou move a questão para a votação. Se a proposta passa, o jogo acaba, se não, a proposta recua e o jogo começa na próxima sessão. Já nos jogos de *closed rule*, um jogador reconhecido oferece uma proposta que é prontamente votada (*up* ou *down*) pela legislatura. Se a maioria vota sim, o jogo acaba, se não, a proposta recua e a próxima sessão começa. Isso pode se repetir indefinidamente. Cf.

para dar formas a um novo cenário institucional onde o partido majoritário e não mais as comissões, reservam-se ao papel de variável explicativa principal.

“Influential researchers... have argued that structure – in particular the committee system – is key to understanding why decisions in Congress are not forever overturned by shifting majorities. We share this emphasis on structure but view as the key actors not the committees, but the parties. In ours view, congressional parties are a species of legislative cartel. These cartels usurp the rule-making power of the House in order to endow their members with differential powers... Most of the cartel’s efforts are centered on securing control of the legislative agenda for its members.”²⁹

Para a teoria partidária, a chave para a compreensão das decisões dentro do legislativo não se encontra nas comissões, mas sim nos partidos. Estes formariam o que Cox e McCubbins (1993), chamam de uma espécie de cartel legislativo, usurpando o poder de fazer leis do Congresso (*rule-making power*) para oferecer aos seus diferentes membros. A força destes cartéis estaria apoiada, principalmente, no controle, por parte dos seus membros, da agenda legislativa³⁰. Enfim, a vertente partidária busca explicar como um partido majoritário pode influenciar a organização da legislatura, ou seja, como funcionam os sistemas de delegação entre o partido, a burocracia e o executivo, como

David P. Baron e J. A. Ferejohn. 1989. Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*, vol. 83, n. 04, pp. 1181-1206.

²⁹ Cf. Gary Cox e Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan...* citado. P. 278.

³⁰ “Under Cartel Theory, U.S. House members are considered to be independent entrepreneurs, exercising a great deal of control over their political careers. Cox e McCubbins (1993) highlight the manner in which individual representatives delegate power to the House party leadership to further their own reelection efforts both generally (party reputation) and specifically (perks of office, pork) as well as to influence public policy. This delegation to the party leadership helps the representatives achieve their collective goals” p. 273. Cf. Mark P. Jones e Wonjae Hwang. 2005. Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, vol. 49, n.º 2, April, pp. 267-282.

eles interagem com a estrutura das comissões e como podem influenciar o processo legislativo e a produção de políticas públicas.³¹

Por que os partidos políticos são a base da organização legislativa e de que modo eles influenciam tal organização? Como eles interagem com a estrutura das comissões? Enfim, como os partidos afetam a produção de políticas públicas? Estas são pelo menos algumas das questões sobre as quais estes autores debruçam-se e a partir das quais, eles não só buscam revisar os modelos distributivo e informacional, mas também, transcendê-los. Para Cox e McCubbins (1993), o partido majoritário, enquanto suficientemente homogêneo acerca dos seus propósitos políticos, encontra-se em uma posição capaz de confiscar autoridade legislativa e redesenhar as instituições legislativas e suas práticas (como o sistema de comissões), de modo a dar seguimento à agenda política sobre a qual seus membros estão de acordo.

Os autores começam sua análise com uma série de dilemas de ação coletiva, problemas enfrentados por legisladores individuais que, agindo sozinho, não podem capturar os ganhos da legislatura para seus distritos eleitorais (mantêm-se o postulado da reeleição). Os problemas já são bem familiares: bens públicos, externalidades, coordenação. De acordo com a tradição da nova economia das organizações, os autores argumentam que os membros, uma vez afrontados por estes problemas de coordenação, criarão mecanismos que lhes ofereça oportunidades de capturar ganhos potenciais. Esta lógica sobre as instituições já é bem familiar, o que é novo aqui é o foco analítico sobre o partido e as instituições partidárias como um meio de aperfeiçoar o bem-estar dos legisladores.

³¹ Roderick Kiewiet e Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process...* citado.

A tradição partidária sugere que em qualquer organização, há um número de dilemas de ação coletiva, externalidades e bens públicos, sobre os quais soluções institucionais são sempre concebidas. Para os autores, estes vários problemas frustram as causas e os propósitos de legisladores individuais, para além dos seus possíveis interesses mútuos ou mesmo carreiras comuns – o que de antemão, rompe com os modelos de tipo distributivo e informacional. A ampliação de ganhos pode ser materializada através da criação de instituições, principalmente a partir de lideranças institucionais que sejam capazes de reformar ou incrementar ao seu favor, circunstâncias não regulamentadas ou não institucionalizadas. Desta perspectiva, partidos políticos servem como mecanismos institucionais para perseguir os objetivos dos legisladores. Neste contexto, onde múltiplos problemas frustrariam a cooperação descentralizada e espontânea entre os legisladores, os partido surgem como os meios necessários para a cooperação e através dos quais, os ganhos podem ser garantidos. Partidos cumprem este papel de dois modos, seja assumindo a forma de coalizões processuais, seja atuando como *agenda setters*.

O primeiro problema de ação coletiva que Cox e McCubbins (1993) enfatizam diz respeito aos efeitos da reputação. Consideremos um indivíduo membro de um Congresso. Levando em conta que, a despeito das características que lhe são específicas – posições políticas, histórias individuais e características pessoais –, cada membro de um partido traz uma reputação coletiva construída junto ao partido e aos Líderes nacionais deste mesmo partido. Esta reputação, à semelhança de um bem público, deve ser desenvolvida, mantida e protegida. Isto acontece por que todos os membros de um partido têm algum interesse pela

preservação de sua reputação partidária, seja junto ao seu eleitorado, seja junto às instituições partidárias.

Partindo do pressuposto que os membros mais “fiéis” ao partido estão mais próximos de garantir a consecução de seus ganhos. Podemos sumarizar aquele que é o segundo problema de ação coletiva identificado pelos autores – poucas chances um legislador tem de obter ganhos da legislação para os seus distritos agindo sozinho. Assim, a fim de garantir a troca de ganhos, legisladores devem cooperar, e os partidos, criar os meios necessários, de modo a confeccionar preferências afins entre os legisladores ou ao menos, coibir a busca de bens exclusivamente particularistas por parte de seus membros através de restrições institucionais. Na visão de Cox e McCubbins (1993), os Líderes de partido usam as ferramentas da organização congressional para estes fins. A autoridade das comissões, o processo de indicação para uma comissão, a produção e o planejamento dos produtos finais de uma comissão, o controle das deliberações sob o *floor*, etc., comporiam apenas uma amostra razoável dos mecanismos através dos quais o partido majoritário poderia exercer controle sobre a organização legislativa³².

Regras, procedimentos e legislação, parecem, aos olhos das tradições anteriores, um produto de comissões poderosas, mas são vistas por Cox e McCubbins (1993) como um produto ultimamente ligado à coordenação partidária. Comissões podem ser os agentes da produção legislativa, mas destacam os autores, sua influência existe somente quando esta serve aos fins do partido majoritário. Em síntese, os autores

³² Para uma análise da influência do partido majoritário sobre a organização interna das instituições legislativas Cf. John H. Aldrich e David W. Rohde. 2000. The Consequences of Party Organization in the House: The Role of Majority and Minority Parties in Conditional Party Government. In: Jon Bond e Richard Fleisher (eds.). Polarized politics: Congress and the President in a Partisan Era. Washington: Congressional Quarterly Press, pp. 31-72.

oferecem a perspectiva de um modelo baseado no partido, sendo este parâmetro partidário dependente do grau com o qual o partido majoritário pode agir em conjunto enquanto uma coalizão processual.

Esta descrição revela a tradição inaugurada por Cox e McCubbins enquanto uma terceira geração de estudos legislativos³³. Elementos tomados como exógenos nos modelos de segunda geração – mais notavelmente, a composição das comissões e o poder dos Líderes – são endógenos nesta perspectiva. O processo de indicação para as comissões, por exemplo, extensivamente analisado pelos autores, parte da premissa de que o partido enquanto um cartel internaliza externalidades. Em síntese, eles argumentam que as políticas de algumas comissões impõem externalidades que podem afetar, potencialmente, as perspectivas de reeleição de muitos partidários. Outras comissões, ao contrário, teriam efeitos externos muito mais limitados. Por conseguinte, um cartel seleciona administradores (Líderes partidários) que, apropriadamente, possam balancear seu próprio auto-interesse (seja sua conexão distrital/eleitoral, seja sua busca por reeleição) e a defesa dos interesses do cartel como um todo, no sentido de manter e aumentar o status majoritário do partido.

Cox e McCubbins (1993) ampliam a plausibilidade de seus impressionantes argumentos formais providenciando um largo corpo de evidências empíricas que possam corroborar esta interpretação. A questão central passa a ser para esses autores, o grau de representatividade das comissões frente às preferências do partido majoritário. Definindo os interesses do partido em termos de sua representatividade a partir do membro mediano, os autores investigam o

³³ Cf. Howard L. Reiter. 2006. The Study of Political Parties, 1906-2005: The View from the Journals. *American Political Science*, vol. 100, n.º 4, November, pp. 613-618.

grau com o qual os membros de uma comissão com alta externalidades refletem os interesses do partido³⁴.

Tomando-o como um todo, o trabalho inaugural de Cox e McCubbins chama a atenção dos estudiosos para uma nova dimensão dos modelos da organização legislativa (a dimensão partidária), enriquecendo, consideravelmente, os modelos anteriores. Os autores têm buscado nas gerações precedentes de estudos sobre a organização congressional (*behavioral tradition*) a ênfase sobre os partidos como uma solução para vários dilemas coletivos, retificando a visão estilizada das tradições contemporâneas que resistem em representar os legisladores como atores narcisistas, atomistas e irrestritos na busca pela maximização de suas preferências; todavia, sem perder de vista as contribuições teórico-metodológicas das últimas gerações: a preocupação com o problema das preferências cíclicas, a noção de caos e o problema da realização do equilíbrio (se induzido por regras ou de tipo não-cooperativo).

Para Cox e McCubbins (1993), os estudos das últimas décadas têm corroborado que os partidos políticos estão em claro declínio, seja na arena eleitoral, seja na legislativa. Autores como Shepsle (1978) Shepsle e Weingast (1987), ou até mesmo Krehbiel (1991), têm defendido que a onda de reformas institucionais pelas quais passou o legislativo norte-americano, a partir da primeira década do século passado, acabou levando a um modelo de descentralização administrativa a favor das comissões e subcomissões que, desde então, passaram a corroer o poder anteriormente homogêneo dos líderes partidários. Entretanto, para os

³⁴ Sobre a relação entre comissões com altas e baixas externalidades e seu controle por parte do partido majoritário Cf. Cox, Gary e Mathew McCubbins. 1993. Party Loyalty and Committee Assignment. In: Idem. Legislative Leviathan... citado, pp. 163-187.

autores da vertente partidária, dizer que os partidos têm declinado em importância, não é o mesmo que dizer que eles, a partir de agora, devam ser ignorados. É neste sentido que estes autores criticarão a ênfase excessiva dos teóricos anteriores sobre a autonomia das comissões e a dita inviolabilidade de suas decisões (*decision-making power of committees*), que para Cox e McCubbins não passariam de uma espécie de produto da própria lógica da reciprocidade desenvolvida por estes autores (*exchange and cooperation*), sustentada, ora pela possibilidade de veto (*ex post veto*), ora pela necessidade de troca de informação (*expertise*).

Tanto as teorias neo-institucionais, como as que se filiam à escolha racional desacreditam na importância dos partidos políticos. Assim, a maioria dos trabalhos sob esta orientação focaliza seu eixo analítico sobre as comissões, e desprezam os partidos. Krehbiel (1991) constrói uma série de modelos em que o Congresso e as comissões exercem um papel, mas em que os partidos não aparecem. Shepsle (1978), igualmente, analisa o funcionamento do sistema de comissões e do Congresso, mas não o dos partidos. Na verdade, para as estas teorias, os partidos não só seriam pouco úteis para analisar o comportamento individual e o processo legislativo, como até dificultariam sua explicação.

O grande empecilho destas teorias ao tratar do papel dos partidos dentro da legislatura parece provir de sua base fundacional (o problema do caos) e dos modelos espaciais que elas desenvolvem, eminentemente instáveis. Para os adeptos das teorias distributiva e informacional, governar sob coalizões em uma instituição de regras da maioria é algo quase impossível ou ilusório, logo, tomar os partidos como um ator unitário dentro da estrutura legislativa é de imediato, injustificado. Isto, no entanto, se contradiz com o fato de que as legislaturas, de acordo com

as votações na tribuna (floor), apresentam certa estabilidade, coordenada por coalizões móveis com limitado espaço de interesse próprio para os legisladores.

No entanto, o que Cox e McCubbins (1993) defendem não é um retorno à velha tradição partidário-institucional, a qual não estava nenhum pouco preocupada com a instabilidade espacial ou não viam nenhum impedimento em tomar os partidos como unidades analíticas. Da mesma forma, também não se dão por satisfeitos com as restrições típicas da teoria da escolha racional, seja sua grande dificuldade em ver os partidos como atores políticos, seja seu descrédito quanto à possibilidade de coalizões processuais garantirem a reunião de legisladores individuais dentro de uma coletividade estável. O que Cox e McCubbins tentam fazer é conciliar estes extremos: a vertente partidária tradicional e a Teoria da Escolha Racional (TER). Tal como os teóricos tradicionais, eles pensam os partidos enquanto coalizões processuais, os quais, em certas circunstâncias, agem como um ator unitário. Com destaque que quanto mais homogêneo o partido, mais ativo ele será. Da TER, eles colhem os limites da proposição anterior, ou seja, os autores não aderem a qualquer tipo de estrutural-funcionalismo, sua ênfase analítica sobre os partidos não negligencia as racionalidades individuais e nem os limites da ação coletiva³⁵.

³⁵ Segundo Boudon (1998) e Baert (1997), a Teoria da Escolha Racional (TER), se não quiser ser aplicada apenas a um número reduzido de contextos institucionais, deve estar pronta para alargar suas hipóteses e dar mais espaço às dimensões herdadas e aos aspectos cognitivos das instituições. No plano dos estudos legislativos, esta limitação da TER reflete-se na ausência da idéia de mudança institucional. Isto acontece porque falta a esta escola, mais precisamente, a noção de estrutura social. É esta lacuna que Cox e McCubbins tentam suprir combinando aos postulados da TER alguns princípios estruturadores da velha tradição partidária. É neste sentido, que não acredito que qualquer uma destas teorias seja superior às demais, todavia, defendo que o pivô da evolução convergente das três teorias pode ser a vertente partidária, na medida em que muito dos seus pressupostos podem ser traduzidos tanto para a perspectiva da escolha

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, procurei apresentar um panorama das mais importantes características teóricas das tradições que constituem hoje o *mainstream* no campo dos estudos legislativos. Sobre os modelos de tipo *demand side* enfatizei a hipótese dos ganhos de troca da organização legislativa – o problema dos dividendos e os limites da cooperação entre os atores. Sobre os modelos de tipo *supply side* enfatizei os mecanismos alternativos – comissões e *floor* enquanto espaço de criação e difusão de informações dentro da legislatura, bem como o impacto dos poderes institucionais dos líderes partidários e do presidente do Congresso sobre a formação das preferências legislativas e sobre a produção de políticas públicas. Cada uma destas tradições tem suas próprias pretensões teóricas, hipóteses, modelos e apresentam evidências empíricas diferentes para as mais variadas épocas históricas do Congresso norte-americano. Todavia, o mais importante a se destacar aqui não são as limitações de cada uma destas tradições teóricas, mas sim, as conexões possíveis entre elas. É nesse sentido que estudos vindouros devem cogitar as possibilidades de integração teórica entre estas tradições, de modo que possamos suprir as lacunas dos modelos originais, sobretudo em se tratando da transposição destes modelos analíticos para o estudo de legislaturas outras como a brasileira³⁶, por exemplo.

racional, quanto para a tradição institucionalista. Cf. Raymond Boudon. 1998. Limitations of Rational Choice. *The American Journal of Sociology*, vol. 104 (3); Patrick Baert. 1997. Algumas Limitações das Explicações da Teoria da Escolha Racional em Ciência Política e na Sociologia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n.º 35.

³⁶ Sobre a influência das tradições norte-americanas sobre a ciência política brasileira Cf. Manoel Leonardo W. D. Santos (2006). *As Teorias Positivas sobre a Organização do*

TABELA 1
QUADRO DE CLASSIFICAÇÃO DAS TEORIAS

POSTULADOS TEÓRICOS	PRINCÍPIO DA DEMANDA	PRINCÍPIO DA OFERTA	
	Teoria Distributiva	Teoria Informacional	Teoria Partidária
Idéia Central	O legislativo é compreendido como um mercado de trocas sob restrições (exchange and cooperation).	O processo legislativo vai além do individualismo e do conflito e incorpora objetivos coletivos que perpassam o comportamento individual racional.	Partidos políticos funcionam como mecanismos capazes de promover a solução de problemas de ação coletiva.
Foco Analítico	Políticas (policies).	Escolhas sobre instituições.	Escolhas sobre instituições.
Natureza dos Bens	Particularistas	Coletivos	Coletivos
Variável Explicativa	Sistema eleitoral.	Distribuição de recursos dentro da arena legislativa.	Distribuição de recursos dentro da arena legislativa.
Comissões Legislativas	Poderosas (autonomia decisória).	Relativamente poderosas (submetidas ao legislador mediano).	Fracas (submetidas ao poder do partido majoritário).
Composição das Preferências Legislativas	Preferências outliers (self-selection).	Preferências nonoutliers.	Preferências nonoutliers.
Referências	The Giant Jigsaw Puzzle (Shepsle: 1978).	Information and Legislative Organization (Krehbiel: 1991).	Legislative Leviathan: Party Government in the House (Cox e McCubbins: 1993).

Fonte: Elaborado a partir de Shepsle (1979); Shepsle e Weingast (1987); Weingast e Marshall (1988); Krehbiel (1991); Cox e McCubbins (1993).

Legislativo e as Explicações sobre o Congresso Nacional. Tese de mestrado em Ciência Política, Recife, Universidade Federal de Pernambuco (CFCH); Fernando Limongi (1994). “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a Literatura Americana Recente”. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n.º 37, pp. 1-100.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDRICH, John H. and ROHDE, David W. 2000. "The Consequences of Party Organization in the House: The Role of Majority and Minority Parties in Conditional Party Government". In: BOND, Jon and FLEISHER, Richard (eds.). *Polarized politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington: Congressional Quarterly Press, pp. 31-72.
- BAERT, Patrick. 1997. "Algumas Limitações das Explicações da Teoria da Escolha Racional em Ciência Política e na Sociologia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n.º 35.
- BARON, David and FEREJOHN, J. A. (1989). "Bargaining in Legislatures". *American Political Science Review*, vol. 83, n. 04, pp. 1181-1206.
- BOUDON, Raymond. 1998. "Limitations of Rational Choice". *The American Journal of Sociology*, vol. 104 (3).
- COLEMAN, James (1999). *Foundations of Social Theory*. London: Harvard University Press.
- COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. 1993. "Party Loyalty and Committee Assignment". In: COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, pp. 163-187.
- COHEN, Max F. 2002. "Alguns Aspectos do Uso da informação na Economia das Organizações". *C. Inf.*, Brasília, vol. 31, set/dez, n.º 3, pp. 26-36.
- ELSTER, Jon. 2000. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- GILLIGAN, Thomas W. and KREHBIEL, Keith. 1994. "The Gains from Exchange Hypothesis of Legislative Organization". *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 2 (May), pp. 181-214.
- GILLIGAN, Thomas and KREHBIEL, Keith. 1989. "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee". *American Journal of Political Science* 33: pp. 459-490.
- GILLIGAN, Thomas and KREHBIEL, Keith. 1987. "Collective

- Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendments Procedures”. *Journal of Law Economics and Organization*, 3:2, pp. 287-335.
- GILLIGAN, Thomas and KREHBIEL, Keith. 1989. “Collective Choice without Procedural Commitment, in Models of Strategic Choice in Politics”. Peter C. Ordeshook, ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 295-314.
- JONES, Mark P. and HWANG, Wonjae. 2005. “Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress”. *American Journal of Political Science*, vol. 49, n.º 2, April, pp. 267-282.
- KIEWIET, Roderick and MCCUBBINS, Mathew D. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. London: The University Chicago Press.
- KREHBIEL, Keith. 1997. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- KREHBIEL, Keith. 2004. “Legislative Organization”. *Journal of Economics Perspectives*, vol. 18, n.º 1, pp. 113-128.
- KREHBIEL, Keith. 1988. “Spatial Models of Legislative Choice”. *Legislative Studies Quarterly*, XIX, pp. 149-179; Idem. 1991. *Information and Legislative...* citado.
- LIMONGI, Fernando (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Americana Recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 55, pp. 07-39.
- MEADWELL, Hudson. 2005. “Institutions and Political Rationality”. In: André Lecours (ed.). 2005. *New Institutionalism. Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press.
- NORTH, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- REITER, Howard L. 2006. “The Study of Political Parties, 1906-2005: The View from the Journals”. *American Political Science*, vol. 100, n.º 4, November, pp. 613-618.
- RUA, Maria das Graças. 2000. “Escolha Racional e Novo Institucionalismo: Notas Introdutórias”. In: RUA, Maria das Graças e VALADÃO, Maria Izabel (orgs.). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Editora Paralelo 15.
- RODE, David W. 1994. “Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements”. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 3 (August), pp. 341-359.
- SHEPSLE, Kenneth A. and WEINGAST, Barry R. 2002. *Positive*

- Theories Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- SHEPSLE, Kenneth A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: University of Chicago Press.
- SHEPSLE, Kenneth A. and WEINGAST, Barry R. (1987). “The Institutional Foundations of Committee Power”. *American Political Science Review*, vol. 81, n.º 01.
- SHEPSLE, Kenneth A. and WEINGAST, Barry R. 1994. “Positive Theories of Congressional Institutions”. *Legislative Studies Quarterly*, 19, n.º 2, May, p. 156.
- SINCLAIR, Bárbara. 1994. “House Special Rules and the Institutional Design Controversy”. *Legislative Studies Quarterly* 19, n.º 4, pp. 477-494.
- WEINGAST, Barry e MARSHALL, William. 1988. “The Industrial Organization of Congress”. *Journal of Political Economy* 96: 132-163.