

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada*

Gustavo Müller

Introdução

O objetivo deste artigo é contribuir para o debate teórico acerca dos avanços e limites do neoinstitucionalismo no estudo das instituições legislativas, bem como apontar, ainda que de forma preliminar, os conceitos de *jogos ocultos*, *múltiplas arenas* (Tsebelis, 1998) e *veto players* (Tsebelis, 2002) como ferramentas úteis para a análise de estratégias possíveis dos partidos e dos parlamentares nos poderes legislativos. Para tanto, procedeu-se à observação das premissas

* Este artigo foi extraído de minha Tese de Doutorado em Ciência Política (*Existem lógicas no recrutamento para as Comissões Parlamentares? Um estudo comparativo sobre os padrões de recrutamento para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados – 1991/1994;1995/1999*) defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Artigo recebido em abril/2007
Aprovado em março/2008

principais do neoinstitucionalismo e seu confronto com o modelo organizativo dos parlamentos europeus, no que tange ao sistema de comissões, e, de forma complementar, com as experiências do Leste Europeu, da América Latina e do Brasil.

O método comparativo adotado visa, no caminho proposto por Tilly (1993, p. 63), a observar as “características duradouras” dos legislativos. Nesse sentido, Estados Unidos e Inglaterra, seguidos pelos demais países europeus, são palcos privilegiados para a observação de experiências de modelos institucionais e estruturas organizativas de legislativos, tendo em vista a estabilidade dos regimes democráticos nesses países e, por consequência, da prática representativa.

De outro lado, contrastando com as democracias avançadas, estão as experiências mais recentes de democratização na América Latina e no Leste Europeu. Embora a literatura e os dados consolidados a

respeito dessas experiências ainda sejam precários, a referência a esses casos, sempre que possível, enriquece o quadro comparativo, permitindo o confronto de contextos políticos e institucionais distintos. Cabe salientar que não se trata aqui de identificar “estágios de modernização”, mas de buscar compreender os efeitos de diferentes contextos nos quais as instituições legislativas operam.

O artigo está organizado em seções e subseções, na seguinte ordem: a primeira seção resume as principais premissas das três linhas neoinstitucionalistas (distributivista, informacional e partidária) sobre o papel das comissões no legislativo; a segunda aborda os limites do neoinstitucionalismo e expõe os conceitos de *de jogos ocultos*, *múltiplas arenas* e *veto players*; a terceira traz dados relacionados à organização do sistema de comissões nos parlamentos europeus e tópicos da literatura especializada internacional sobre os legislativos na América Latina e no Leste Europeu; a quarta seção retorna ao debate sobre os conceitos de Tsebelis e suas possíveis aplicações nos contextos analisados; e a quinta seção apresenta uma conclusão sintetizando os possíveis avanços dos conceitos aqui abordados para o debate acerca do legislativo, sem a pretensão de oferecer respostas que representem a tentativa de formular um “modelo teórico” para solucionar os problemas levantados, mas apenas indicando caminhos que se apresentam como os mais promissores.

Abordagem neoinstitucionalista

O neoinstitucionalismo é um movimento teórico iniciado nos anos 1980, que tem como premissa principal o poder das instituições políticas de redesenhar as estratégias de seus atores, fazendo com que estes condicionem seus comportamentos de forma a otimizar os resultados desejados, a partir do conjunto de regras formais e informais que orientam o funcionamento dessas instituições (March e Olsen, 1989).

Nos estudos a respeito dos legislativos, e mais especificamente sobre o sistema de comissões, a escola neoinstitucionalista produziu três linhas interpretativas: a *distributivista*, a *informacional* e a *partidária*. Essas três linhas possuem “núcleos” explicati-

vos próprios e autores centrais (Limongi, 1994). O ponto em comum entre elas é o peso conferido à estrutura institucional nas estratégias empreendidas pelos membros do parlamento (MPs), mas o que as diferencia é o grau de autonomia com que os MPs atuam nas comissões.

Para as duas primeiras linhas, prevalece o axioma *individualista*. No caso dos *distributivistas*, as comissões são vistas como instrumentos para os MPs tentarem atender suas bases visando aumentar as chances de reeleição. Dessa forma, para os *distributivistas*, a composição das comissões ocorre por meio da *auto-seleção*, permitindo que os MPs escolham as comissões cujas áreas atinentes correspondam às demandas de suas bases (Limongi, 1994), salientando assim a atividade parlamentar como a busca permanente pelas políticas públicas *pork barrel*.

A linha *informacional*, por sua vez, também parte da premissa da *autonomia das preferências individuais* dos MPs no recrutamento para as comissões. Contudo, o que a diferencia da linha *distributivista* é o peso da *expertise* no processo legislativo. De acordo com a linha *informacional*, o que estaria em jogo não seria o imperativo eleitoral, ao menos na forma de distribuição de recursos, mas, sim, a necessidade de análises mais acuradas sobre os possíveis efeitos de determinados projetos (Krehbiel, 1991, p. 43). Assim sendo, o critério de recrutamento para as comissões seria determinado pela regra de *seniority*, possibilitando a especialização dos MPs. Em outras palavras, as sucessivas reeleições de determinado parlamentar, associadas à sua permanência em uma única comissão, elevariam de tal forma seu grau de especialização, que o partido seria constrangido a não substituí-lo por um novato, preservando assim sua vaga na comissão.

Finalmente, a linha *partidária* atribui aos partidos, por intermédio de seus líderes, o papel de arbitrar os *conflitos coletivos* (Cox e McCubbins, 1993, p. 85). A interpretação *partidária* proposta por Cox e McCubbins ressalta o poder de agenda conferido aos líderes como um dos instrumentos por meio dos quais é possível assegurar o *government* partidário sobre suas bancadas, reduzindo assim os espaços para condutas individualistas (*Idem*, p. 233). A Tabela 1 esquematiza os principais tópicos das três linhas neoinstitucionalistas.

Tabela 1
Papel das Comissões Segundo o Neoinstitucionalismo

Linhas Neoinstitucionalistas	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das comissões	Prover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Auto-seleção	<i>Seniority</i>	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

O que se pode constatar é que, para as comissões desempenharem efetivamente os papéis *distributivista* e *informacional*, é necessário que a estrutura organizativa do legislativo seja descentralizada e que essas comissões possuam prerrogativas que lhes confirmam autonomia para analisar e deliberar a respeito das matérias a elas subordinadas. Já para a linha *partidária* o que conta é o poder de agenda conferido ao líder do partido, garantindo que todas as esferas do processo legislativo sigam as metas partidárias.

Neoinstitucionalismo e instrumentos analíticos complementares

A tríade neoinstitucionalista oferece significativas “ferramentas” para que possam ser auferidos graus de maior ou menor centralização das formas organizativas dos legislativos. Entretanto, a despeito dos avanços teóricos e empíricos alcançados pelo neoinstitucionalismo, o estudo dos legislativos baseados unicamente na aplicação desses três modelos, deixando de considerar injunções externas aos parlamentos, corre o risco de não avançar na compreensão das dinâmicas internas dessas instituições, produzindo um excessivo formalismo.

Uma primeira evidência nesse sentido está no fato de que a distinção entre as “funções” exercidas pelas comissões nem sempre é nítida, mesmo no contexto norte-americano. Epstein e O’Halloran advertem que as comissões podem ser simultaneamente *distributivistas*, *informacionais* e *partidárias* (1999, p. 195). Contudo, a assertiva mais interessante dos autores consiste em afirmar que fatores institucionais externos aos legislativos podem influir nos modelos organizativos adotados por estes. Em outros termos, nem sempre o modelo organizativo ado-

tado nos legislativos é fruto da vontade explícita dos legisladores, podendo, em muitos casos, derivar de *incentivos* externos gerados a partir de um contexto institucional mais amplo (*Idem*, p. 163).

A partir de tal perspectiva, é possível buscar explicações complementares que, sem retirar a centralidade das regras internas dos legislativos, levem em conta a existência de fatores derivados de um quadro institucional mais amplo que possam atuar como “variáveis intervenientes”. O propósito dessas variáveis seria o de permitir que se compreendam os diversos tipos de *racionalidades estratégicas* que podem ser utilizadas pelos *atores* (partidos e parlamentares).

A metodologia de análise do legislativo proposta pelo neoinstitucionalismo parte da premissa de que as estratégias geradas dentro dele são determinadas por sua organização interna. O argumento aqui apresentado é o de que, seguindo a linha de raciocínio de Epstein e O’Halloran, tal premissa explica parte do problema. Contudo, os fatores externos aos legislativos que podem influenciar o comportamento dos MPs somente serão compreendidos ampliando-se o escopo da análise, a fim de que sejam agregados os diferentes elementos dos contextos políticos e institucionais, ou seja, o conjunto de regras e instituições que balizam o jogo político.

Quais fatores externos poderiam influenciar o comportamento dos MPs e dos partidos? Com certeza a busca da reeleição pode ser vista como o principal fator que induz os MPs a agirem com vistas a alcançar determinado fim, o que significa, portanto, uma ação dotada de *racionalidade*. Também é plausível a hipótese de que tal *racionalidade* não se manifesta de forma totalmente livre de barreiras e condicionamentos. Ao contrário, as regras institucionais, e no caso dos legislativos seus modelos organizati-

vos, representam importantes “freios” capazes de conter ímpetus otimizadores mais extremados. Contudo, a maneira como os *atores* formulam suas estratégias pode assumir contornos diferenciados sob um mesmo modelo organizativo, nem sempre visíveis numa primeira observação.

Tsebelis sugere pistas relevantes para que sejam buscados novos avanços nas análises do funcionamento das instituições legislativas. A primeira pista está no conceito de *jogos ocultos*. Aqui, Tsebelis promove uma inflexão teórica explicitando os limites da teoria da escolha racional, em seu viés ortodoxo, e apontando novos caminhos. Segundo o autor, uma das razões para as divergências entre *ator* e *observador* está no fato de que este último, por não atentar para os *jogos ocultos*, considera certas escolhas dos *atores* como sendo *subótimas* ou *irracionais*. Para Tsebelis, muitas vezes o observador atenta apenas para o *jogo* que ocorre na *arena principal*, não percebendo que o *ator* está envolvido em *jogos em múltiplas arenas* (1998, pp. 23-24).

Uma segunda pista fornecida por Tsebelis diz respeito à estabilidade de políticas (governamentais ou legislativas) e, numa perspectiva mais ampla, à estabilidade institucional, contida no conceito de *veto players*. Nesse trabalho, Tsebelis busca interpretar o funcionamento das instituições com base no distanciamento ou proximidade dos *veto players*, que seriam *atores* designados constitucionalmente para opinar diante de decisões políticas (2002, p. 20). Para o autor, existem dois tipos de *veto players*: *institutional* e *partisan* (*Idem*, p. 21). Aplicando esses conceitos ao caso brasileiro, temos como exemplos o presidente da República e os partidos.

Segundo Tsebelis, os contextos institucionais, *environments*, que abrigam formas federalistas de Estado, com duas casas legislativas, são as combinações de instituições que possuem o maior número de *veto players*. Isso ocorre devido à separação de poderes e a divisão do governo entre a esfera nacional e esferas regionais com autonomia e responsabilidades específicas (*Idem*, p. 136). Um contexto com grande número de *veto players* amplia de modo considerável a quantidade de interesses envolvidos no jogo político e, mais especificamente, no processo legislativo, gerando *múltiplas arenas* e tornado mais complexas as estratégias dos *atores*.

Nas análises sobre o desempenho institucional na representação de interesses difusos, os conceitos de *jogos ocultos*, *múltiplas arenas* e *veto players* podem ser utilizados como “ferramentas teóricas” complementares ou até mesmo principais. A metodologia adotada na análise de David Vogel é um sugestivo exemplo. Vogel (1993) procura avaliar quais são os elementos que diferenciam a representação de interesses difusos nos Estados Unidos, Inglaterra e Japão. Na comparação dos três casos, ele identifica os traços estruturais que compõem os contextos institucionais e suas implicações no acesso de grupos de pressão à representação de seus interesses. A fórmula eleitoral, o sistema de governo e a forma de Estado seriam os traços estruturantes desses contextos institucionais. A conclusão de Vogel vai ao encontro do modelo analítico proposto por Tsebelis, ao afirmar que os Estados federalistas são os contextos institucionais que apresentam maior permeabilidade aos interesses difusos devido à possibilidade de estabelecimento de pontos de conflitos entre governos regional e nacional (*Idem*, p. 240).

Mesmo correndo o risco de promover certo “alargamento” dos conceitos de Tsebelis, a combinação entre estes e os instrumentais produzidos pelo neoinstitucionalismo pode nos conduzir a um campo fértil, no qual a análise dos legislativos talvez agregue novas variáveis.

Legislativo e sistemas de comissões

O modo como o legislativo se organiza é essencial para as oportunidades geradas no seu interior. Tais oportunidades dependem da forma como se estrutura a divisão do trabalho nas comissões e o modo como ocorre o recrutamento para elas. Vimos anteriormente que a escola neoinstitucionalista produziu três modelos de organização do legislativo baseados no sistema de comissões e que estas podem cumprir as funções *distributivista*, *informacional* e/ou *partidária*. Vimos ainda que, embora o neoinstitucionalismo tenha trazido avanços, sua aplicação pura e simples não permite a identificação de fatores externos ao parlamento que possam influenciar o comportamento dos MPs.

Os sistemas de comissões representam indicadores dos graus de centralização do processo legis-

lativo e funcionam em sentidos inversos: quanto maior o poder das comissões, menor a centralização, e vice-versa. No entanto, existem nuances que podem influir de modo significativo nas estratégias dos atores nos legislativos. Para tanto, três elementos ligados ao sistema de comissões são essenciais: o caráter das comissões, suas prerrogativas e o modo de eleição de seus presidentes.

A primeira nuance diz respeito ao caráter das comissões. Ao contrário do que possa parecer, nem sempre é possível correlacionar sistemas complexos de comissões com parlamentos *institucionalizados*, ou seja, parlamentos cuja existência como instituição representativa venha de longa tradição. Isso pode ser constatado na observação das experiências norte-americana e inglesa de prática representativa, em que é possível notar dois modos distintos de arranjos organizativos. A experiência norte-americana conta com a experiência do complexo sistema de comissões que remonta aos primórdios dessa instituição (Deering e Smith, 1997, p. 26). Em contraste, o parlamento inglês não possui um comple-

xo sistema de comissões parlamentares. No parlamento inglês, comissões com funções politicamente significativas, no que tange ao processo legiferante, começam a ser instituídas somente a partir de 1979, e sem poder legislativo. Tais comissões possuem apenas prerrogativas para fiscalizar o Executivo (Longley e Davidson, 1988, p. 3).

Os demais legislativos europeus adotam modelos variados em termos de sistemas de comissões. As diferenças se situam tanto em seu papel na estrutura legislativa – podendo ser permanentes (*standing*), como na House of Representatives, ou criadas para analisar projetos específicos (*ad hoc*), como na House of Commons – como em termos de prerrogativas e número de comissões. Kaare Strom sugere a distinção entre comissões do tipo *standing* com: a) poder legislativo; b) comissões especializadas; e c) comissões sem poder legislativo. O primeiro grupo reúne comissões com co-responsabilidade na elaboração de leis; o segundo agrega comissões com foco específico; o terceiro incorpora as comissões fiscalizadoras (1998, p. 30)

Tabela 2
Sistemas de Comissões nos Parlamentos Europeus

País	Comissões <i>ad hoc</i>	Comissões Permanentes
Alemanha/ <i>Bundestag</i>	2	19
Áustria/ <i>Nationalrat</i>	–	17
Bélgica/ <i>Kamer der Volksvertegenwoordigers</i>	2	11
Dinamarca/ <i>Folketing</i>	2	22
Espanha/ <i>Congreso de los Diputados</i>	–	11
Finlândia/ <i>Eduskunta</i>	–	12
França/ <i>Assemblée Nationale</i>	3	6
Grécia	–	6
Holanda/ <i>Tweede Kamer</i>	–	29
Irlanda/ <i>Dáil</i>	–	–
Itália/ <i>Camera dei Deputati</i>	3	13
Luxemburgo/ <i>Chambres des Deputés</i>	–	19
Noruega/ <i>Storting</i>	–	12
Portugal/ <i>Assembleia da República</i>	8	12
Reino Unido/ <i>House of Commons</i>	2	–
Suécia/ <i>Riksdag</i>	–	16
Suíça/ <i>Nationalrat</i>	–	12

Fonte: Adaptado de Strom (1998, p. 32).

A maioria dos parlamentos europeus conta com comissões do tipo *standing*. O número de comissões se situa entre 10 e 20; mais de 20 comissões somente são encontradas na Dinamarca e nos Países Baixos, embora apenas a França limite esse número (*Idem*, p. 31-32). Já o padrão *ad hoc* é adotado por poucos parlamentos. No padrão “puro” desse sistema de comissões enquadra-se apenas o caso do Reino Unido, ao menos até 1979, quando começa a se consolidar um sistema de comissões permanentes (Jogerst, 1993).

O fato de existirem comissões permanentes indica que pode haver no mínimo duas *arenas* no parlamento: plenário e comissões. Mas o peso de cada uma depende de suas prerrogativas no processo legislativo.

Prerrogativas das comissões

O segundo elemento relacionado com a influência do modo organizacional dos legislativos e, especificamente, dos sistemas de comissões são as prerrogativas destas no processo legislativo.

Tabela 3
Prerrogativas das Comissões nos Parlamentos Europeus

País	Poder de iniciativa legislativa (sim/não)	Modo de reunião (aberto/fechado)
Alemanha/ <i>Bundestag</i>	Não	Aberto
Áustria/ <i>Nationalrat</i>	Sim	Outras regras
Bélgica/ <i>Kamer der Volksvertegenwoordigers</i>	Não	Outras regras
Dinamarca/ <i>Folketing</i>	Não	Aberto
Espanha/ <i>Congreso de los Diputados</i>	Não	Aberto
Finlândia/ <i>Eduskunta</i>	Não	Fechado
França/ <i>Assemblée Nationale</i>	Não	Aberto
Grécia	Não	Aberto
Holanda/ <i>Tweede Kamer</i>	Não	Aberto
Irlanda/ <i>Dáil</i>	Não	Aberto
Itália/ <i>Camera dei Deputati</i>	Não	Outras regras
Luxemburgo/ <i>Chambres des Deputés</i>	Não	Fechado
Noruega/ <i>Storting</i>	Não	Fechado
Portugal/ <i>Assembleia da República</i>	Não	Aberto
Reino Unido/ <i>House of Commons</i>	Não	Aberto
Suécia/ <i>Riksdag</i>	Sim	Fechado
Suíça/ <i>Nationalrat</i>	Sim	Fechado

Fonte: Adaptado de Strom (1998, p. 43-44).

As prerrogativas de iniciativa legislativa e de reuniões a portas fechadas são indicadores relevantes para que se possa mensurar o papel das comissões no processo legislativo. A prerrogativa de iniciativa legislativa significa que os membros de determinada comissão podem apresentar projetos de leis versando sobre assuntos ligados às áreas atinentes a sua comissão sem, obrigatoriamente, consultar o líder de

seu partido ou os demais correligionários. Do mesmo modo, as reuniões a portas fechadas dão aos membros da comissão o direito de debater e deliberar de forma a minimizar as influências externas.

A existência das duas prerrogativas, ou de ao menos uma delas, pode ser vista como um indicativo de autonomia das comissões, o que as fortalece como *arenas* nas quais os atores possuem significativo po-

der decisório. Por outro lado, a ausência de tais prerrogativas indica um modelo organizativo centralizado, favorecendo o controle partidário, por meio do poder de agenda conferido aos líderes, ou o controle do legislativo pelo executivo, principalmente em se tratando de regimes de governos parlamentaristas.

Conforme mostram os dados da Tabela 3, a conjugação das prerrogativas de iniciativa legislativa e de reuniões a portas fechadas é característica que ocorre em casos minoritários nos parlamentos europeus. Apenas em dois países (Suécia e Suíça) é possível encontrar as duas prerrogativas. Na grande maioria dos casos, as comissões não possuem a prerrogativa de iniciar o processo legislativo.

O modo de reunião apresenta maior variação. Embora os casos de reuniões fechadas sejam minoritários, é possível encontrar casos de regras intermediárias entre prerrogativas de reuniões abertas e fechadas. Ainda que as regras intermediárias não estejam disponíveis, é razoável supor que, ao se retirar a prerrogativa de reuniões fechadas, se reduz o grau de autonomia das comissões, uma vez que a simples presença de pessoas que não fazem parte delas, como

líderes partidários e *lobbyists*, entre outras, pode causar constrangimentos e influir no processo decisório.

Presidentes de comissões

A forma como os presidentes de comissões são eleitos também constitui um indicador de centralização e descentralização dos legislativos. Os presidentes de comissões são incumbidos da responsabilidade de coordenar os trabalhos do grupo. Eles, além de elaborar a pauta e indicar os projetos que serão apreciados, possuem, em muitos casos, a prerrogativa de desempatar votações, assumindo, portanto, o poder de emitir a palavra final na tramitação de projetos que se encontram indefinidos.

A Tabela 4 mostra o critério de eleição e distribuição das presidências de comissões nos parlamentos europeus. Na coluna do meio está a regra de seleção dos presidentes, que pode caber ao plenário, à comissão, ao líder partidário ou a uma combinação entre os três elementos, podendo incluir plenário e líder, comissão e líder ou comissão e plenário. A coluna da direita traz o critério de distribuição das vagas de presidência de comissão.

Tabela 4
Modo de Recrutamento de Presidentes de Comissões nos Parlamentos Europeus

País	Seleção (regra)	Critério de Distribuição (regra)
Alemanha/ <i>Bundestag</i>	Plenário/Comissões	Outros/Proporcional
Áustria/ <i>Nationalrat</i>	Comissões	Principalmente partido majoritário
Bélgica/ <i>Kamer der Volksvertegenwoordigers</i>	Comissões	Proporcional
Dinamarca/ <i>Folketing</i>	Comissões	Proporcional
Espanha/ <i>Congreso de los Diputados</i>	Comissões	Proporcional
Finlândia/ <i>Eduskunta</i>	Comissões	Proporcional
França/ <i>Assemblée Nationale</i>	Comissões	Principalmente partido majoritário
Grécia	Comissões	Somente partido majoritário
Holanda/ <i>Tweede Kamer</i>	Líder/Comissões	Proporcional
Irlanda/ <i>Dáil</i>	Comissões	Partido majoritário
Itália/ <i>Camera dei Deputati</i>	Plenário	Somente partido majoritário
Luxemburgo/ <i>Chambres des Deputés</i>	Comissões	Proporcional
Noruega/ <i>Storting</i>	Comissões	Proporcional
Portugal/ <i>Assembleia da República</i>	Comissões	Proporcional
Reino Unido/ <i>House of Commons</i>	Plenário/Líder	Principalmente partido majoritário
Suécia/ <i>Riksdag</i> Comissões	Comissões	Proporcional
Suíça/ <i>Nationalrat</i>	Colégio de Líderes	Distribuído igualmente entre os partidos

Fonte: Adaptado de Strom (1998, p. 43-44).

Os dados mostram que, na maioria dos casos, a prerrogativa de eleição do presidente pertence aos membros das comissões. Somente a House of Commons, o Bundestag e a Camera dei Deputati, no Reino Unido, na Alemanha e na Itália, respectivamente, a prerrogativa de escolha de presidente de comissão é delegada ao plenário ou contempla a participação mútua de plenário e comissões. A Holanda adota um sistema que combina a participação dos líderes partidários e membros das co-comissões na eleição dos presidentes dessas comissões.

Em relação aos critérios de distribuição das vagas de presidente de comissões entre os partidos, é possível observar uma ligeira predominância no método proporcional, com nove parlamentos adotando esse mecanismo. Já o sistema majoritário é encontrado em apenas três países: Irlanda, Grécia e Itália. Nos demais casos, encontram-se sistemas que combinam formas majoritárias com outras regras que tendem a favorecer os grandes partidos. Por último, cabe salientar a singularidade do caso suíço, que distribui de forma igual entre os partidos as vagas de presidente de comissão.

Os dados relacionados às características organizativas dos legislativos europeus permitem concluir que não existe, necessariamente, uma correlação entre sistemas de comissões “fortes” e parlamentos institucionalizados. Em outras palavras, a prática representativa contínua, nas democracias avançadas, não assegura *per se* que as estruturas organizativas dos legislativos contem com complexos sistemas de comissões que possuam *gatekeeper powers* sobre matérias em apreciação nos legislativos

Por outro lado, legislativos com complexos sistemas de comissões em regimes cuja prática democrática é mais recente, como América Latina e Leste Europeu, apontam para resultados de ordens distintas, dependendo do contexto político e institucional. No primeiro caso, é possível verificar partidos e legislativos em processo de consolidação (Morgenstern e Nacif, 2002). No segundo, o quadro mostra-se bastante instável, com níveis muito baixos de identidades partidárias e alta volatilidade eleitoral (Kitschelt *et al.*, 1999), embora os legislativos tenham complexos sistemas de comissões (Olson e Crowther, 2002).

As experiências argentina, chilena e mexicana mostram modelos e resultados distintos. O legisla-

tivo argentino pós-regime militar optou por uma estrutura organizativa descentralizada, com um sistema *standing* de comissões, encarregadas de analisar os projetos em tramitação (Mustapic, 2002, p. 26). O caso chileno apresenta uma estrutura organizativa de legislativo mais centralizada, com forte controle de agenda conferido à Mesa Diretora, embora suas 17 comissões permanentes possuam a prerrogativa de apresentar emendas aos projetos de leis (Jones, 2002, p. 238). Por fim, a experiência mexicana de estruturação organizativa do legislativo mostra que, apesar da prerrogativa das lideranças partidárias de controlar o recrutamento de membros para as comissões e da possibilidade de requerimentos de urgência na análise de projetos, as comissões desempenham de modo vigoroso as funções *informativas* (Nacif, 2002).

No Leste Europeu, a experiência de eleições competitivas, e, portanto, de prática representativa, é mais recente, tendo a democratização tido início nos primeiros anos da década de 1990. Prova dessa insipiência pode ser constatada na construção do parlamento húngaro, no qual, apesar da atenção dispensada pelos atores que planejaram a estrutura organizativa do Legislativo ao sistema de comissões, o nível de profissionalismo e especialização dos MPs é muito baixo. Por conta disso, as comissões mais utilizadas são as investigatórias, criadas *ad hoc* como instrumento da oposição para fiscalizar o governo (Honszki, 2002, p. 24). No parlamento polonês, as comissões *standing* existiram mesmo sob o regime comunista, mas eram vistas apenas como “auxiliares” do Partido Comunista no processo legislativo. Com a democratização e o surgimento do multipartidarismo, as comissões adquiriram importância estratégica e passaram a ser controladas, sobretudo, por critérios estabelecidos pelos partidos (Karpowicz e Wesolowski, 2002, p. 54).

O cotejo dos dados relacionados com a estrutura organizativa dos legislativos mostra que, na grande maioria dos parlamentos europeus, as comissões não possuem um papel destacado no processo legiferante, ao menos se comparado ao caso norte-americano, no qual o papel das comissões mostra-se mais efetivo. Ao contrário, os dados sugerem que o controle dos partidos tende a se manter no legislativo, com a redução dos espaços para comportamentos individualistas.

Em suma, a observação, tanto dos casos de legislativos em contextos nos quais a prática representativa, por meio de processo democrático, é estável, como nos contextos em que as instituições legislativas estão se consolidando, parece demonstrar que é preciso uma seleção criteriosa das variáveis e dos modelos utilizados em comparações e estudos de casos, pois poucas das variáveis e modelos podem ser generalizados sem empobrecimento da análise.

Comissões, múltiplas arenas e *veto players*

Um ponto geralmente negligenciado pelo neo-institucionalismo é a mudança institucional. Se considerarmos válida a hipótese de que as regras institucionais “moldam” as estratégias dos atores, é igualmente válido pensar que tais regras não são estáticas, e sim resultado de *preferências* adotadas a partir de *fluxos de renda esperados* (Tsebelis, 1998, p. 100). Ocorre, todavia, que, numa ótica baseada no paradigma da *racionalidade*, os atores buscam *otimizar* seus lucros e, mesmo condicionados por uma estrutura institucional, a otimização desses lucros pode gerar incentivos para tentativas de alterar ou manter as regras existentes. Assim sendo, tanto a estabilidade de políticas como a estabilidade das instituições em um sentido mais amplo podem ser vistas como resultado de determinadas *preferências* de atores que possuem a prerrogativa de vetar as *preferências* dos demais atores, ou ao menos influir nelas, mantendo ou alterando o *status quo*.

Arenas, custos e projetos institucionais

A definição por determinado formato institucional pode ser vista como o resultado de *equilíbrios* constituídos a partir de expectativas de *fluxos de renda* por parte dos atores, o que os leva a investir em um *projeto institucional* (Tsebelis, 1998, p. 100). Entretanto, a “racionalidade do investimento” nem sempre é compreensível quando observamos apenas um aspecto dele. Em outros termos, a opção por uma característica singular do formato institucional, como forma de Estado, regime de governo, estrutura organizativa do legislativo, bem como

as estratégias empreendidas pelos atores em cada uma dessas instituições podem ser melhor compreendidas quando atentamos para as externalidades geradas pelos contextos políticos e institucionais, o que significa admitir que os atores movimentam-se em *múltiplas arenas*.

A experiência norte-americana pode ser vista como um exemplo singular, em relação ao formato institucional gerado a partir do “investimento” na consolidação de *múltiplas arenas*. Essa experiência apresenta um formato institucional que deriva da visão a respeito da necessidade de separação de poderes por meio dos mecanismos de *checks and balances*, assegurando o controle simultâneo. Entretanto, é ingênuo pensar que a “montagem” dessa arquitetura institucional tenha ocorrido sem confrontos. Ao contrário, a história dos Estados Unidos mostra um processo conflituoso até o estabelecimento de um consenso em torno do melhor modelo a ser adotado. Isso ocorreu tanto no que se refere ao equilíbrio da representação dos estados no legislativo nacional (Stewart III, 2001, p. 56), como na relação entre partidos e comissões (Wilson, [1900] 2003). A opção pelo presidencialismo pode ser entendida como um fator que deu ensejo à preocupação com o fortalecimento do legislativo, o que justificaria a existência do complexo sistema de comissões que remonta aos primórdios dessa instituição (Deering e Smith, 1997, p. 27).

O formato institucional norte-americano, com suas características de presidencialismo, federalismo e voto distrital majoritário, contrasta com as experiências européias, nas quais vigoram majoritariamente os regimes parlamentaristas, com graus diferenciados de centralização, no que se refere à forma de Estado. Tais características podem, com base nos argumentos aqui propostos, ser vistas como “variáveis intervenientes” e ter influenciado o modelo organizativo do legislativo.

A partir de mecanismos de *checks and balances*, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário fiscalizam-se mutuamente, impedindo que medidas que exorbitem suas respectivas atribuições possam ser tomadas de forma unilateral por um dos poderes constitucionais (Miller e Hammond, 1998). Ainda que não exorbitem, o *poder de veto* representa uma variável a ser considerada, sobretudo na aprovação

de leis, pois, além da prerrogativa de vetar legislação, conferido ao presidente da República, o sistema *bicameralista* abre a possibilidade de que leis aprovadas em uma das casas legislativas sejam vetadas ou modificadas por outra, embora a House of Representatives possua maior capacidade de influenciar as decisões do Senado do que o oposto (Brams, 1998).

Diante desse contexto, o *investimento* na consolidação de um legislativo com um complexo sistema de comissões parece justificado, ou seja, a separação de poderes e o mútuo controle exercido entre estes representam um *incentivo externo* para que os MPs possam criar de modo mais definido a divisão do trabalho legislativo, o que não ocorre na grande maioria dos parlamentos europeus. Tal constatação encontra reforço se for levado em conta o fato de que o mecanismo de *closed rules* inexistente nas democracias européias.

Veto players, estabilidade de políticas e estabilidade institucional

O conceito de *veto players* de Tsebelis trouxe, sem dúvida, avanços nas análises sobre o funcionamento das instituições, por permitir que se identifiquem os atores que estariam envolvidos em uma eventual mudança no *status quo*, seja essa mudança de caráter pontual, como mudança de políticas, ou uma mudança mais ampla no desenho institucional (Tsebelis, 2002).

Evidentemente existe uma tênue fronteira entre os dois tipos de mudança. Não obstante, um dos principais avanços de tal assertiva é possibilitar uma nova forma de interpretar a estabilidade, tanto de políticas como de instituições, uma vez que Tsebelis relaciona tal estabilidade com o número de *veto players* existentes.

Segundo Tsebelis o número de *veto players* e a distância entre estes podem ser vistos como fatores determinantes na estabilidade de políticas ou de instituições. Os federalismos *bicameralistas*, para Tsebelis, são os contextos que abrigam a maior multiplicidade de atores políticos constituídos como *veto players*. Nesses contextos, os âmbitos federais e regionais são organizados de modo autônomo, com atribuições específicas. De modo geral, os federalismos são combinados com regimes presiden-

cialistas e separação de poderes (*Idem*, p. 140). O significado desse desenho institucional é que as mudanças no *status quo* ocorrem mediante complexos processos, nos quais uma multiplicidade de atores encontra-se em posição de influir na decisão final.

A fiel reprodução dos modelos espaciais de tomada de decisão, construído por Tsebelis de modo satisfatório, não seria possível. Não obstante, não é difícil perceber que os espaços em que os interesses “se cruzam” são escassos, o que eleva os custos de determinadas mudanças. Exemplificando, pode-se imaginar uma mudança de política: a modificação na lei que regula as alíquotas de contribuição dos funcionários públicos do governo federal e estadual para a previdência.

Na hipótese de que o governo federal disponha de um número de funcionários maior do que os governos estaduais, a redução da alíquota previdenciária não traria grandes dificuldades para os cofres da previdência, principalmente se a relação entre ativos e inativos pender para o lado dos primeiros. Já para os governos estaduais, a redução pode gerar desequilíbrios. Nesse cenário, a posição dos *veto players* na *arena regional* (governadores de estado) é pela manutenção do *status quo*, uma vez que a eventual mudança alteraria, nesse caso literalmente, o *fluxo de renda esperado*.

A posição dos *veto players* poderia também variar conforme sua natureza: *institutional* ou *partisan*. O presidente da República, como um *institutional veto player*, poderia sancionar ou vetar a alteração da alíquota ou, ainda, vetar parcialmente as alterações contrárias aos interesses do governo federal e se omitir em relação às questões envolvendo os governos estaduais, deixando que estes pressionem suas bancadas. Para os *veto players* partidários, as posições sobre a alíquota previdenciária podem variar conforme os postos ocupados por eles, bem como suas configurações próprias.

Quando os partidos que apóiam a coalizão que controla o governo federal forem *coesos*, a tendência será que eles sustentem a posição adotada pelo Executivo, recebendo em contrapartida recursos para *pork barrel*, ou, caso a política adotada seja bem-sucedida, dividendos eleitorais gerados pelo *label* partidário. Cabe lembrar que nesse exemplo os par-

tidos apresentam um comportamento genuinamente downsiano (Downs, 1999).

Todavia, os partidos podem apresentar outro comportamento quando existirem facções internas. Nesse caso, o custo de uma ação *coesa ou disciplinada* é elevado. A tomada de decisões dependerá de como essas facções estão agrupadas. Em um *environment* federalista, os governadores de estados podem ser atores relevantes que, embora não sejam autênticos *veto players* por não possuírem poder de vetar uma legislação federal, podem “chantagear” suas bancadas bloqueando ou retardando investimentos em obras nos redutos eleitorais dos deputados federais.

Em todas as posições adotadas pelos *veto players* no exemplo da modificação da legislação pertinente à alíquota da contribuição previdenciária dos funcionários públicos, os espaços que contemplam posições comuns a todos os atores envolvidos são escassos. Isso se reflete nas comissões, levando os atores a assumirem posições conforme a *arena* na qual se encontram. Desse modo, a multiplicidade de *veto players* conduz à estabilidade institucional, uma vez que as alterações do *status quo* exigem a “costura” de acordos políticos envolvendo interesses difusos e muitas vezes antagônicos (*Idem*, p. 219).

Tal perspectiva teórica permite analisar casos como o brasileiro sob um novo ângulo. A combinação entre presidencialismo, federalismo e sistema eleitoral de lista aberta pode ser vista como fator de estabilidade, na qual várias “peças” do mesmo sistema interagem (Abranches, 1988), e não como ingredientes explosivos (Mainwaring e Shugart, 1997).

Conclusão

O material teórico e empírico produzido pelo neoinstitucionalismo acerca do legislativo permite aos pesquisadores partirem de um mapeamento geral das funções e das estratégias políticas que podem orientar a formulação de hipóteses e a construção de indicadores. Tais pesquisas, quando utilizam o Congresso norte-americano como “tipo ideal”, possuem a vantagem de dispor de um contraste entre um parlamento com um complexo sis-

tema de comissões e historicamente institucionalizado (Polsby, 1968) e algum caso particular. Não obstante, o exercício comparativo, mesmo entre as experiências com “características duradouras” (Tilly, 1993), demonstra uma diversidade de resultados que não permitem afirmar a existência de uma forte correlação entre a variável “tempo” e a variável “sistema de comissões”, ou seja, o tempo de existência de determinado parlamento não o conduz necessariamente ao fortalecimento de seu sistema de comissão. Temos aqui uma primeira conclusão relevante.

Ainda que de modo especulativo, podemos aventar a hipótese de que a preocupação inicial com o fortalecimento do poder legislativo, no caso norte-americano, combinada com um sistema eleitoral distrital-majoritário, gerou “incentivos” para a consolidação das comissões como *arenas* relevantes no processo legislativo, com períodos de alternância envolvendo o maior ou menor controle partidário sobre o recrutamento para as comissões (Cox e McCubbins, 1993, p. 56). No caso europeu, embora seja possível vislumbrar o processo de constituição de um sistema de comissões, seu grau de autonomia ainda é reduzido se comparado às comissões do Congresso norte-americano.

Além disso, existem muitas variações possíveis na maneira como as comissões participam do processo legiferante, o que modifica completamente o papel que tais comissões exercem. Isso ocorre porque os espaços de movimentação dos atores políticos, e mais especificamente dos MPs, no legislativo podem ser melhor compreendidos quando fatores externos à organização são levados em conta. Para tanto, é necessário que, ao interpretar essa movimentação, sejam agregados elementos dos diversos contextos e o modo como esses elementos interagem na formulação de estratégias políticas.

A forma como a arquitetura institucional está construída representa *investimentos de longo prazo*, nos quais os atores políticos calculam os resultados futuros e planejam suas estratégias com base nesse cálculo. O tipo de recrutamento eleitoral e a estrutura de oportunidade podem influenciar o grau de centralização do legislativo e a existência de um padrão de elite parlamentar mais ou menos homogênea.

A partir do conceito *instituições como investimento de longo prazo*, podemos extrair uma segunda conclusão

relevante: o desenho institucional pode produzir efeitos inesperados, ou até mesmo indesejados.

Os mecanismos de *checks and balances* podem incentivar ou não os espaços para a especialização legislante ou simplesmente estimular a delegação para o Executivo, que tanto pode ser constituído na forma de poder independente, como nos regimes presidencialistas, quanto ser constituído na fusão entre Executivo e Legislativo, como no regime parlamentarista.

Esses efeitos inesperados, ou indesejados, são perceptíveis nos casos dos legislativos do Leste Europeu e da América Latina. No primeiro caso, a existência formal de um sistema de comissões permanente não produziu, até o momento, *arenas* de especialização para o desenvolvimento da atividade parlamentar (Olson e Crowther, 2002).

No segundo caso, em especial no Brasil, a arquitetura institucional adotada a partir da democratização, no intuito de assegurar a governabilidade, conferiu ao executivo um amplo poder de controle da agenda e de iniciativa legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999), embora a maioria dos legislativos do continente conte com sistemas de comissões cujas atribuições correspondam às pastas ministeriais (Anastasia *et al.*, 2004).

Os casos citados neste trabalho nos permitem concluir que, mesmo atribuindo às instituições, e mais especificamente aos modelos organizativos dos legislativos, o *status* de “variável independente”, os resultados produzidos por essas instituições, em termos de representação política, derivam estratégias empreendidas pelos atores, em combinação com os demais elementos dos contextos políticos e institucionais.

Em todas essas combinações, os conceitos de *jogos ocultos*, *múltiplas arenas* e *veto players* permitem ao observador um exercício de racionalidade mais complexa, que procure identificar os custos e os prováveis benefícios nas transações políticas que ocorrem no interior do Legislativo.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1988), “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados*, 31 (1).

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

BRAMS, Steven J. (1998), “Are the Two Houses of Congress really coequal?”, in Bernard Grofman e Donald Wittman (eds.), *The federalist papers and new institutionalism*, Nova York, Agathon Press.

COX, Gary & McCUBBINS, Mathew. (1993), *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press.

DEERING, Christopher J. & SMITH, Steven S. (1997), *Committees in Congress*. EUA, Congressional Quarterly Inc.

DOWNS, Anthony. (1999), *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp.

EPSTEIN, David & O’HALLORAN, Sharyn. (1999), *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge, Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, FGV.

HONSZKI, Gabriella. (2002), “Functional clarification of parliamentary committees in Hungary 1990-98”, in David Olson e William Crowther (eds.), *Committees in post-communist democratic parliaments: comparative institutionalization*, Columbus, The Ohio State University Press.

KARPOWICZ, Ewa & WESOLOWSKI, Włodzimierz. (2002), *Committees of the Polish Sejm in two political systems*, in David Olson e William Crowther (eds.), *Committees in post-communist democratic parliaments: comparative institutionalization*, Columbus, The Ohio State University Press.

KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and legislative organization*. Michigan, University of Michigan Press.

KITSCHOLT, Herbert; MANSFELDOVA, Zdenka; MARKOWSKI, Radoslaw & TÓKA, Gábor. (1999), *Post-communist party systems: competition, representation and inter-party cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.

JOGERST, Michael. (1993), *Reform in the House of Commons: the select committee system*. Kentucky, The University Press of Kentucky.

- JONES, Mark P. (2002), "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress", in Scott Morgenstern e Benito Nacif, *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LIMONGI, Fernando. (1994), "O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente". *BIB (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais)*, 37.
- LONGLEY, Lawrence D. & DAVIDSON, Roger H. (1998), "Parliamentary committees: changing perspectives on changing institutions", in _____, (org.), *The new roles of parliamentary committees*, Kentucky, Frank Cass & Co. Ltd.
- MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew Soberg. (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MARCH, James & OLSEN, Johan. (1989), *Rediscovering institution: the organizational basis of politics*. Nova York, Free Press.
- MILLER, Gary & HAMMOND, Thomas H. (1998), "Stability and efficiency in a separations of powers constitutional system", in Bernard Grofman e Donald Wittman (eds.), *The federalist papers and new institucionalism*, Nova York, Agathon Press.
- MUSTAPIC, Ana Maria. (2002), "Oscilating relation: president and Congress in Argentina", in Scott Morgenstern e Benito Nacif, *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NACIF, Benito. (2002), "Understanding party discipline in the Mexican Chambers of Deputies: the centralized party model", in Scott Morgenstern e Benito Nacif, *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OLSON, David & CROWTHER, William (eds.). (2002), *Committees in pos-communist democratic parliaments: comparative institutionalization*, Columbus, The Ohio State University Press.
- POLSBY, Nelson. (1968), "The institutionalization of U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, LXII.
- STEWART III, Charles. (2001), *Analyzing Congress*. Nova York/Londres, Norton.
- STROM, Kaare. (1998), "Parliamentary committees in european democracies", in Lawrence D. Longley e Roger H. Davidson (orgs.), *The new roles of parliamentary committees*, Kentucky, Frank Cass & Co. Ltd.
- TILLY, Charles. (1993), *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo, Edusp.
- TSEBELIS, George. (1998), *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, Edusp.
- _____. (2002), *Veto players: how political institutions work*. New Jersey, Princeton University Press.
- WILSON, Woodrow. ([1900] 2003), *Congressional Government, a study in american politics*. New Brunswick/Londres, Transaction Publishers.
- VOGEL, David. (1993), "Representing diffuse interests in environmental policymaking", in R. Kent Weaver e Bert A. Rockman (eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*, Washington, The Brookings Institution.

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA:
NEOINSTITUCIONALISMO EM
PERSPECTIVA COMPARADA****Gustavo Müller****Palavras-chave:** Múltiplas arenas; Contexto; Distributivismo; Informacional; Partidário.

O objetivo deste artigo é contribuir para o debate sobre os avanços e os limites do neoinstitucionalismo para a interpretação dos sistemas de comissões parlamentares, bem como as possibilidades analíticas oferecidas pelos conceitos de múltiplas arenas e *veto players*. Para tanto, é realizado um exercício comparativo entre as experiências norte-americana e europeia, e uma aproximação com as experiências latino-americanas e do Leste europeu.

**POLITICAL REPRESENTATION:
NEWINSTITUTIONALISM IN A
COMPARED PERSPECTIVE****Gustavo Müller****Keywords:** Multiple arenas; Environment; Distributive; Informational; Partisan.

The objective of this article is to contribute for the debate on the progresses and limits of the newinstitutionalism for the interpretation of the systems of parliamentary committees, as well as the analytical possibilities offered by the concepts of multiple arenas and veto players. For so much, a comparative exercise is accomplished among North American and European experiences, as well as an approach with both Latin-American and Eastern European experiences.

**REPRÉSENTATION POLITIQUE:
NÉOINSTITUTIONNALISME
SUIVANT UNE PERSPECTIVE
COMPARÉE****Gustavo Müller****Mots-clés:** Arènes multiples; Contextes; Distributivisme; Informationnel; Partidaire.

L'objectif de cet article est de contribuer à un débat sur les avancées et les limites du néoinstitutionnalisme pour l'interprétation des systèmes de commissions parlementaires, ainsi que les possibilités analytiques offertes par les concepts de multiples arènes et *veto players*. Pour cela, nous avons réalisé un exercice comparatif entre les expériences nord-américaine et européenne, et un rapprochement avec les expériences latino-américaines et de l'Est européen.