

# A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS<sup>1</sup>

Nelson W. Polsby

## RESUMO

*O artigo analisa como se deu a institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, desde seu início, no final do século XVIII, até meados do século XX. Esse processo é analisado a partir de três variáveis fundamentais: 1) a delimitação funcional em relação a outras organizações, particularmente políticas; 2) a relativa complexidade da instituição, ou seja, até que ponto suas funções são internamente separadas em alguma base regular e explícita; 3) o universalismo e o automatismo nos procedimentos adotados para conduzir seus diversos assuntos internos. Cada uma dessas variáveis é sucessivamente examinada do ponto de vista histórico ao longo do artigo; a título de conclusão, apresentam-se algumas observações especulativas sobre causas, conseqüências e possíveis lições que se pode tirar da institucionalização da Câmara.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *institucionalização; Câmara dos Deputados; Estados Unidos; delimitação; complexidade; universalismo procedimental.*

## I. INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

A maioria das pessoas que estuda a política está geralmente de acordo, parece-me, a respeito de duas proposições. Em primeiro lugar, concor-

damos que para um sistema político ser viável, para que ele tenha sucesso em realizar tarefas de alocação de recursos de autoridade, solução de problemas, resolução de conflitos e assim por diante, em benefício de uma população de qualquer tamanho substancial, ele tem que ser institucionalizado. Isto é, organizações especializadas para a atividade política devem ser criadas e mantidas<sup>3</sup>. De outra forma, é provável que o sistema político seja instável, fraco ou incapaz de satisfazer as demandas ou proteger os interesses de seus grupos constituintes. Em segundo lugar, geralmente se concorda que para um sistema político ser, em algum sentido, livre e democrático, devem ser encontrados meios para institucionalizar a representatividade com toda a diversidade que isso implica e, ainda, para legitimar, ao mesmo tempo, a inclusão da oposição política no interior do sistema<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Este artigo é uma tradução do texto "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", publicado originalmente em *The American Political Science Review*, v. 62, n. 1, p. 144-168, Mar. 1968. Agradecemos a gentil autorização da editora da Universidade de Cambridge, que detém os seus direitos, para traduzi-lo e publicá-lo. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda e revisão da tradução de Gustavo Rinaldi Althoff (nota do tradutor).

<sup>2</sup> Este artigo foi escrito enquanto eu era membro [*Fellow*] do Center for Advanced Study in Behavioral Sciences. Desejo agradecer ao Centro por sua hospitalidade incomparável. Além disso, o estudo de que este artigo é parte recebeu o apoio da Fundação Rockfeller, do Social Science Research Council, da Universidade Wesleyan e da Corporação Carnegie de Nova Iorque, que forneceram fundos para a Associação Norte-Americana de Ciência Política para o estudo do Congresso. H. Douglas Price foi uma fonte constante de idéias, informações e críticas. Eu agradeço também a assistência de Barry Rundquist, Edward Dreyfus, John Neff, Andrew Kleinfeld e Miriam Gallaher, cujos esforços contribuíram grandemente para a reunião de uma grande quantidade de séries temporais históricas expostas aqui. Meu colega Paul Kay usou do tempo de seu próprio trabalho para sugerir maneiras pelas quais apresentar essas informações. Uma versão anterior foi apresentada na reunião de 1966 da Associação Norte-Americana de Ciência Política (American Political Science Association).

<sup>3</sup> Um bom e recente sumário da literatura que lida com essa questão no que se refere ao estudo do desenvolvimento político pode ser encontrado em Huntington (1965).

<sup>4</sup> Robert A. Dahl fala dos "três grandes marcos no desenvolvimento das instituições democráticas – o direito a participar das decisões governamentais por meio do voto, o direito a ser representado e o direito de uma oposição organizada para apelar por votos contra o governo em eleições e no parlamento". Ao enumerar essas três grandes aquisições do governo democrático, Dahl também implica que eles estão incorporados principalmente em três grandes

Nosso crescente interesse em ambas as proposições e nos problemas para os quais elas apontam podem sugerir a importância de estudar um dos poucos exemplos ainda existentes de uma instituição política altamente especializada que, ao longo do tempo, tem sido exitosa em representar um grande número de diversos constituintes e em legitimar, expressar e conter a oposição política no interior de um complexo sistema político – nomeadamente, a Câmara dos Deputados<sup>5</sup> dos Estados Unidos.

O foco de minha atenção aqui será, antes de mais nada, descritivo, aproximando tendências díspares – algumas das quais já existem na literatura (cf., por exemplo, POLSBY (1964b), PRICE (1964) e WITMER (1964)) – em um esforço para mostrar em que sentido podemos encarar a Câmara como um órgão institucionalizado de governo. Nem todo o trabalho necessário foi feito neste bastante difícil problema de descrição, como indicarei. Em segundo lugar, oferecerei algumas observações especulativas sobre causas, consequências e possíveis lições que se pode tirar da institucionalização da Câmara.

O processo de institucionalização é um dos grandes temas na moderna Ciência Social. Ele surge em diversas formas e variedades: como a discussão de *sir* Henry Maine sobre a mudança do *status* para o contrato, na história das obrigações legais (MAINE, 1908, p. 220-325); como o tratamento de Ferdinand Tönnies a respeito do deslocamento da *Gemeinschaft* [comunidade] para a *Gesellschaft* [sociedade] (TÖNNIES, 1957)<sup>6</sup>; como a discussão de Max Weber sobre o desenvolvimento dos modos de legitimação “racional-legais” enquanto alternativa aos modos “tradicional” e “carismático” (WEBER, 1947, p. 328ss.); como a distinção de Durkheim entre as solidarie-

dades “mecânica” e “orgânica” em seu tratamento das consequências da divisão do trabalho (DURKHEIM, 1947) e finalmente – ousemos dizer “finalmente”? – como o processo central em operação no desenvolvimento de organizações que devem obedecer à Lei de Parkinson (PARKINSON, 1957).

Essa riqueza teórica está destinada a revelar-se um embaraço para o pesquisador empírico, já que, inevitavelmente, para fazer seu trabalho, ele deve selecionar e escolher dentre uma gama de possibilidades – não aquelas que inicialmente podem ser as mais estimulantes, mas aquelas que tem uma maior chance de serem refletidas em seus dados, os quais, *per force*, são limitados<sup>7</sup>. Assim, os índices operacionais que estou prestes a sugerir, cujo propósito é o de medir empiricamente até que ponto a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos tornou-se institucionalizada, pode atingir o leitor bem informado como excessivamente *crus*. Eu convido a engenhosidade de meus colegas para a tarefa de sugerir aperfeiçoamentos.

Para os propósitos deste estudo, consideremos que uma organização institucionalizada possui três grandes características: 1) ela é relativamente bem delimitada, isto é, diferenciada de seu ambiente. Seus membros são facilmente identificáveis, é relativamente difícil tornar-se um membro e seus líderes são recrutados principalmente no interior da organização. 2) A organização é relativamente complexa, ou seja, suas funções são internamente separadas sob alguma base regular e explícita; suas partes não são totalmente intercambiáveis e, para pelo menos alguns propósitos importantes, suas partes são interdependentes. Há uma divisão do trabalho em que os papéis são especificados e há expectativas amplamente compartilhadas a respeito do desempenho de papéis. Há padrões regularizados de recrutamento para os papéis e de mudança de um papel para outro. 3) Finalmente, a organização tende a usar critérios universais mais que particulares e métodos automáticos mais que discricionários para conduzir seus assuntos internos. Precedentes e regras são seguidos; sistemas de mérito substituem o favoritismo e o nepotismo; códigos

instituições: partidos, eleições e legislaturas (DAHL, 1966, p. xi). Ver também Chambers (1967, especialmente p. 18-19).

<sup>5</sup> Optamos por traduzir “House of Representatives” – que, literalmente, significa “Casa dos Representantes” – por “Câmara dos Deputados” para facilitar, para os leitores brasileiros, a compreensão do argumento. Nos Estados Unidos a House of Representatives é a câmara baixa em um parlamento bicameral, assim como, no Brasil, a Câmara dos Deputados é a câmara baixa do Congresso Nacional (N. T.).

<sup>6</sup> Cf. em particular o comentário introdutório de Loomis e McKinney (1957, p. 12-29).

<sup>7</sup> A única tentativa moderna disso que teve sucesso de que tenho conhecimento emprega uma teoria clássica da institucionalização em um estudo empírico de algo próximo a uma burocracia (cf. PFAUTZ, 1954; cf. também PFAUTZ, 1955, p. 121-128; 1963, p. 284-303).

impessoais suplantam as preferências pessoais como prescrições para o comportamento.

Dado que estamos estudando uma única instituição, o uso repetido de palavras como “relativamente” e “tende” nas frases acima refere-se a uma comparação da Câmara dos Deputados com ela mesma em diferentes pontos do tempo. A afirmação descritiva: “A Câmara dos Deputados tornou-se institucionalizada com o tempo” significa, assim, que ao longo da vida dessa instituição, ela tornou-se perceptivelmente mais delimitada, mais complexa e mais universal e automática em seu processo interno de tomada de decisões. Mas podemos nós encontrar medidas que capturarão o suficiente do significado do termo “institucionalização” a fim de garantir seu uso em uma investigação do processo em operação na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos?

## II. O ESTABELECIMENTO DE LIMITES

Um aspecto da institucionalização é a diferenciação de uma organização de seu ambiente. O estabelecimento de limites em uma organização política refere-se, o mais das vezes, a um afunilamento das oportunidades de carreira. Em uma organização indiferenciada, entrar e sair é fácil e freqüente. Líderes ascendem rapidamente, a entrada lateral desde o exterior para posições de liderança é bastante comum e a constância da liderança ao longo do tempo é rara. Na medida em que uma organização institucionaliza-se, ela esta-

biliza o seu conjunto de membros, a entrada torna-se mais difícil e a rotação de seus membros menos freqüente. Sua liderança profissionaliza-se e perdura. O recrutamento de liderança tem mais chance de ocorrer a partir de dentro e o período de aprendizado alonga-se. Assim, a organização estabelece-se e “endurece” seus limites exteriores.

Tais medidas, no tanto em que estão disponíveis com relação à Câmara dos Deputados, inequivocamente mostram esse processo em operação. Nos séculos XVIII e XIX, a rotação dos deputados em cada eleição era enorme. Excluindo o Congresso de 1789, quando é claro que todos começaram como novatos, a rotação dos membros da Câmara excedeu 50% em 15 eleições – a última das quais ocorreu em 1882. No século XX, a maior incidência de rotação (37,2% – quase o dobro da mediana do século XX) ocorreu na vitória esmagadora de Roosevelt em 1932 – uma cifra que foi ultrapassada 47 vezes – em outras palavras, quase o tempo todo – nos séculos XVIII e XIX. Como a Tabela 1 e a Figura 1 deixam claro, houve um nítido declínio na taxa em que novos membros são introduzidos na Câmara. A Tabela 2 e a Figura 2 expressam um ponto de vista semelhante com dados que são parcialmente independentes; elas mostram que a estabilidade total do conjunto de membros, conforme medido pela média dos mandatos dos membros (número total de mandatos cumpridos dividido pelo número total de deputados) tem estado em ascensão.

TABELA 1 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: DECLÍNIO NO PERCENTUAL DE MEMBROS DE PRIMEIRO MANDATO (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1789-1965)

LEGISLATURA <sup>8</sup>	ANO DO PRIMEIRO MANDATO	% DE MEMBROS NOVATOS
1.	1789	100,0
2.	1791	46,5
3.	1793	56,5
4.	1795	38,9
5.	1797	43,1
6.	1799	36,0
7.	1801	42,52
8.	1803	46,9
9.	1805	39,9
10.	1807	36,2
11.	1809	35,9
12.	1811	38,5
13.	1813	52,6
14.	1815	42,9
15.	1817	59,2
16.	1819	40,8
17.	1821	45,2
18.	1823	43,2
19.	1825	39,4
20.	1827	33,2
21.	1829	41,0
22.	1831	38,0
23.	1833	53,7
24.	1835	40,0
25.	1837	48,6
26.	1839	46,3
27.	1841	37,7

<sup>8</sup> Seguindo o critério de adotar a terminologia usada nas instituições brasileiras para traduzir as norte-americanas, traduzimos o original “Congress” por “legislatura”, no caso específico do período de cada mandato dos congressistas (N. T.)

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS

28.	1843	66,7	59.	1905	21,0
29.	1845	49,0	60.	1907	22,5
30.	1847	50,4	61.	1909	19,9
31.	1849	53,1	62.	1911	30,5
32.	1851	53,3	63.	1913	34,4
33.	1853	60,5	64.	1915	27,2
34.	1855	57,5	65.	1917	16,0
35.	1857	40,2	66.	1919	22,7
36.	1859	45,1	67.	1921	23,6
37.	1861	53,9	68.	1923	27,1
38.	1863	58,1	69.	1925	16,3
39.	1865	44,3	70.	1927	13,3
40.	1867	46,0	71.	1929	17,7
41.	1869	49,2	72.	1931	19,0
42.	1871	46,5	73.	1933	37,2
43.	1873	52,0	74.	1935	23,4
44.	1875	58,0	75.	1937	22,7
45.	1877	46,6	76.	1939	25,5
46.	1879	42,3	77.	1941	17,0
47.	1881	31,0	78.	1943	22,9
48.	1883	51,5	79.	1945	15,8
49.	1885	38,0	80.	1947	24,1
50.	1887	35,6	81.	1949	22,3
51.	1889	38,1	82.	1951	14,9
52.	1891	43,8	83.	1953	19,5
53.	1893	38,1	84.	1955	11,7
54.	1895	48,6	85.	1957	9,9
55.	1897	37,9	86.	1959	18,2
56.	1899	30,1	87.	1961	12,6
57.	1901	24,4	88.	1963	15,2
58.	1903	31,3	89.	1965	20,9

FONTE: dados do primeiro ao 68º Congresso são de Rice (1928, p. 296-297). Dados do 69º ao 89º Congresso foram calculados a partir do *Biographical Directory of the American Congress* (1961).

TABELA 2 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: AUMENTO DE MANDATOS CURMPRIDOS POR MEMBROS TITULARES (CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1789-1963)

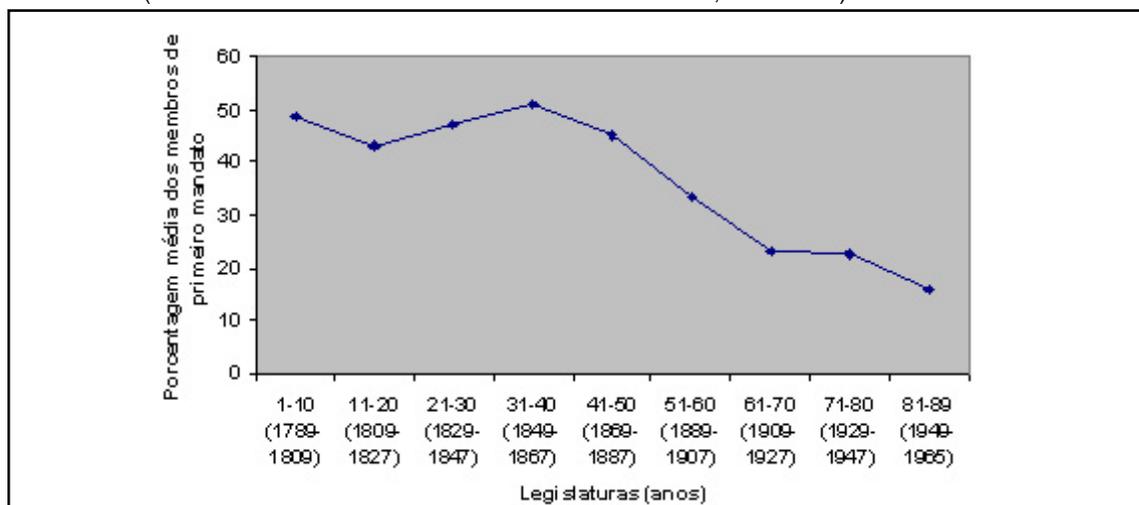
LEGISLATURA	INÍCIO DO MANDATO	MÉDIA DE MANDATOS CUMPRIDOS			
1.	1789	1,00	13.	1813	2,31
2.	1791	1,54	14.	1815	2,48
3.	1793	1,64	15.	1817	1,93
4.	1795	2,00	16.	1819	2,15
5.	1797	2,03	17.	1821	2,23
6.	1799	2,23	18.	1823	2,29
7.	1801	2,25	19.	1825	2,42
8.	1803	2,14	20.	1827	2,68
9.	1805	2,36	21.	1829	2,55
10.	1807	2,54	22.	1831	2,59
11.	1809	2,71	23.	1833	2,15
12.	1811	2,83	24.	1835	2,23
			25.	1837	2,13
			26.	1839	2,17
			27.	1841	2,30

28.	1843	1,76	58.	1903	3,10
29.	1845	1,90	59.	1905	3,48
30.	1847	2,00	60.	1907	3,61
31.	1849	1,92	61.	1909	3,84
32.	1851	1,84	62.	1911	3,62
33.	1853	1,69	63.	1913	3,14
34.	1855	1,81	64.	1915	3,44
35.	1857	2,04	65.	1917	3,83
36.	1859	2,02	66.	1919	3,74
37.	1861	1,83	67.	1921	3,69
38.	1863	1,75	68.	1923	3,57
39.	1865	2,00	69.	1925	3,93
40.	1867	2,12	70.	1927	4,26
41.	1869	2,04	71.	1929	4,49
42.	1871	2,11	72.	1931	4,48
43.	1873	2,07	73.	1933	3,67
44.	1875	1,92	74.	1935	3,71
45.	1877	2,11	75.	1937	3,84
46.	1879	2,21	76.	1939	3,91
47.	1881	2,56	77.	1941	4,24
48.	1883	2,22	78.	1943	4,22
49.	1885	2,41	79.	1945	4,50
50.	1887	2,54	80.	1947	4,34
51.	1889	2,61	81.	1949	4,42
52.	1891	2,44	82.	1951	4,73
53.	1893	2,65	83.	1953	4,69
54.	1895	2,25	84.	1955	5,19
55.	1897	2,59	85.	1957	5,58
56.	1899	2,79	86.	1959	5,37
57.	1901	3,11	87.	1961	5,65
			88.	1963	5,65

FONTE: Os dados da primeira à 68ª legislatura são de Rice (1928, p. 296-297); os dados da 69ª à 89ª foram calculados a partir do *Biographical Directory of the American Congress* (1961).

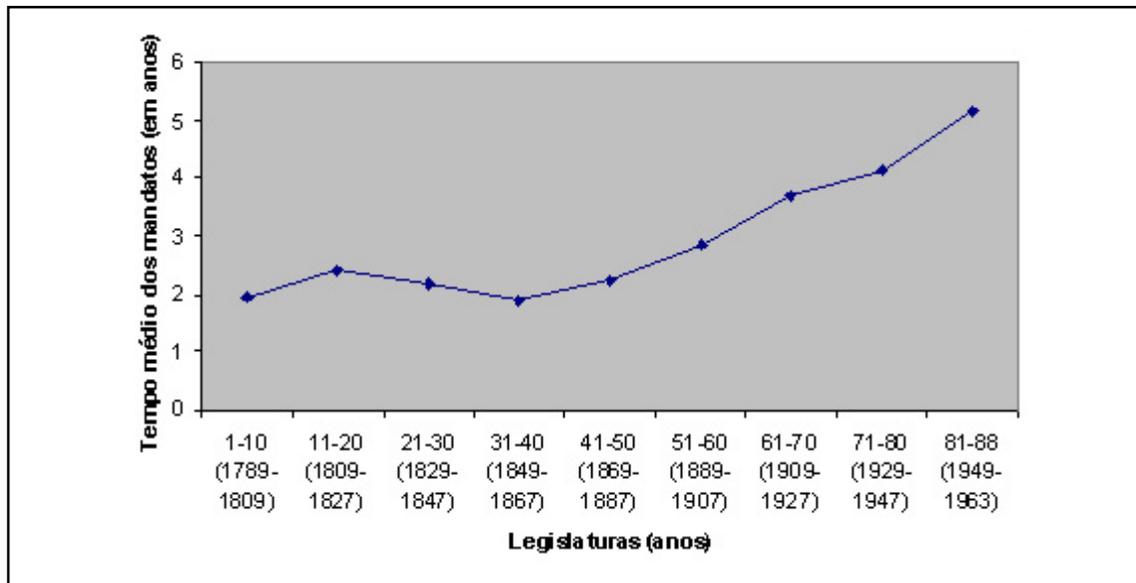
NOTA: Média de mandatos cumpridos: número total de mandatos cumpridos dividido pelo número total de deputados.

FIGURA 1 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: DECLÍNIO NO PERCENTUAL DE MEMBROS NOVATOS (CÂMARA DE DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1789-1965)



FONTE: Tabela 1.

FIGURA 2 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: AUMENTO DOS MANDATOS CUMPRIDOS POR MEMBROS TITULARES (CÂMARA DE DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS, 1789-1963)



FONTE: Tabela 2.

Essas duas tabelas fornecem uma indicação razoavelmente boa do que aconteceu ao longo dos anos com os membros do “baixo clero” da Câmara. Outro método de investigar até que ponto a instituição estabeleceu limites é considerar seus líderes, como são recrutados, o que lhes acontece e, mais particularmente, até que ponto a instituição permite a entrada e a saída lateral de posições de liderança.

O exemplo clássico de movimento lateral – possivelmente o registro mais impressionante desse tipo na história dos Estados Unidos – encontra-se, decerto, na carreira caleidoscópica de Henry Clay, o sétimo Presidente da Câmara [*Speaker*<sup>9</sup>]. Antes de sua primeira eleição para a Câmara, Clay já cumprira dois mandatos na Assembléia Legislativa do Kentucky<sup>10</sup> e fora mandado pela legislatura para o

Senado dos Estados Unidos para dois curtos mandatos não-consecutivos. Em vez de retornar ao Senado em 1811, concorreu para o assento de Lexington na Câmara e foi eleito. Assumiu seu posto em 4 de março de 1811 e oito meses depois foi eleito Presidente da Câmara, com 34 anos de idade. Três anos depois, renunciou e foi indicado membro de uma comissão para negociar o Tratado de Ghent, com a Grã-Bretanha. No ano seguinte, retornou ao Congresso, onde foi, de novo, prontamente eleito Presidente da Câmara. Em 1820, mais uma vez renunciou e deixou os cargos públicos por dois anos. Mas em 1823, voltou à Câmara, atuou como seu Presidente por mais dois mandatos e então renunciou mais uma vez, para tornar-se Secretário de Estado<sup>11</sup> no gabinete de John Quincy Adams. Em 1831, Clay tornou-se um Senador calouro. Permaneceu no Senado até 1844, quando renunciou seu assento. Cinco anos depois, reingressou no Senado, desta vez permanecendo até sua morte em 1852. Por três vezes (1824, 1832 e 1844) foi candidato a Presidente da República<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Enquanto no Brasil as instituições da República, da Câmara dos Deputados e das várias comissões da Câmara são presididas por “presidentes”, isto é, adota-se a mesma palavra para a mesma função, variando apenas a instância presidida, nos Estados Unidos cada instância adota uma palavra específica para seu presidente: a República tem um “*President*” ocupando a “*Presidency*”; a Câmara dos Deputados possui um “*Speaker*” ocupando a “*Speakership*” e, por fim, cada comissão possui um “*Chairman*”, ocupando a “*Chairmanship*”. Seguindo a regra adotada nesta tradução, usaremos uniformemente “Presidente” em todas as situações, distinguindo, como se faz no Brasil, se é da República, da Câmara ou de comissões (N. T.).

<sup>10</sup> Assim como usamos “Câmara dos Deputados” no lugar de “U. S. House of Representatives”, preferimos a insti-

tuição brasileira da “Assembléia Legislativa”, para referirmo-nos especificamente ao parlamento de nível estadual (no caso, do Kentucky), para a “Kentucky House of Representatives”. Situações similares seguirão o mesmo critério (N. T.).

<sup>11</sup> O Secretário de Estado estadunidense equivale ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil (N. T.).

<sup>12</sup> Sobre Clay, ver Follett (1896), Mayo (1937), van Deusen (1937) e Mooney (1964, p. 21-48).

A carreira de Clay foi memorável, sem dúvida, mesmo numa época em que os limites da Câmara dos Deputados eram apenas levemente guardados e a liderança da Câmara era relativamente aberta à entrada lateral. Mas o ponto a ser enfatizado aqui é que a rápida ascensão de Clay à Presidência da Câmara é somente um pouco atípica para o período anterior à virada do século XX.

A Tabela 3 demonstra que houve uma alteração ao longo do tempo quanto à antiguidade dos homens escolhidos para a Presidência da Câmara. Antes de 1899, a média de anos de serviço dos membros escolhidos para a Presidência da Câmara era de seis; após 1899, essa média subiu abruptamente para 26. A Figura 3 e a Tabela 4 sumariam os pontos principais do achado em forma compacta.

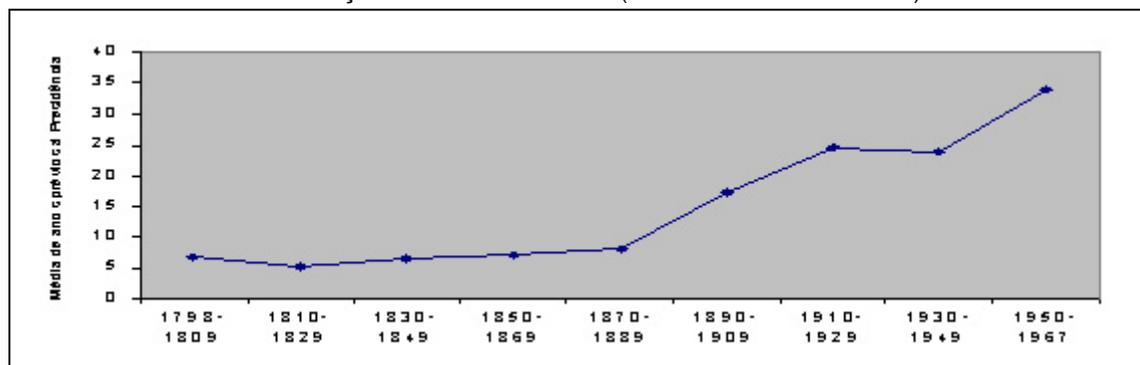
TABELA 3 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: ANOS SERVIDOS NO CONGRESSO ANTES DA PRIMEIRA SELEÇÃO PARA PRESIDENTE

DATA DE SELEÇÃO	PRESIDENTE	ANOS
1789	Muhlenberg	1 ou menos
1791	Trumbull	3
1795	Dayton	4
1799	Sedgewick	11
1801	Bacon	10
1807	Vamun	12
1811	Clay	1 ou menos
1814	Cheves	5
1820	Taylor	7
1821	Barbour	6
1827	Stephenson	6
1834	Bell	7
1835	Polk	10
1839	Hunter	2
1841	White	6
1843	Jones	8
1845	Davis	6
1847	Winthorp	8
1849	Cobb	6
1851	Boyd	14
1855	Banks	2
1857	Orr	7

1859	Pennington	1 ou menos
1861	Grow	10
1863	Colfax	8
1869	Pomeroy	8
1869	Blaine	6
1875	Kerr	8
1876	Randall	13
1881	Keifer	4
1883	Carlisle	6
1889	Reed	12
1891	Crisp	8
1899	Henderson	16
1903	Cannon	28
1911	Clark	26
1919	Gillett	26
1925	Longworth	22
1931	Garner	26
1933	Rainey	28
1935	Byrns	25
1936	Bankhead	15
1940	Rayburn	27
1946	Martin	22
1962	McCormack	34

FIGURA 3 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: MÉDIA DE ANOS SERVIDOS NO CONGRESSO ANTES DA PRIMEIRA INDICAÇÃO PARA PRESIDENTE (INTERVALOS DE 20 ANOS)



FONTE: Tabela 3.

TABELA 4 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: SUMÁRIO DE ANOS ATUANDO NO CONGRESSO ANTES DA PRIMEIRA ELEIÇÃO PARA PRESIDENTE

	ANTES DE 1899	DEPOIS DE 1899
8 anos ou menos	25	0
9-14 anos	8	0
15-20 anos	0	2
21-28 anos	0	10
Totais	33	12

Assim como muitos presidentes da Câmara do século XIX chegaram cedo ao pináculo da liderança da Câmara, muitos o deixaram cedo também e seguiram para outras missões: senadores

calouros, legisladores estaduais, membros do Gabinete e juizes nas cortes estaduais. Um tornou-se Presidente dos Estados Unidos; um outro, Juiz da Suprema Corte, outro, Cônsul-Geral na Rússia; outro, Prefeito de Auburn (em Nova Iorque) e outro, Secretário de Finanças do Escritório de Terras da Pensilvânia [*Receiver-General of Pennsylvania Land Office*]. De fato, dos primeiros 27 homens a tornarem-se Presidentes da Câmara durante os primeiros 86 anos da República, *nenhum* morreu enquanto atuava na Câmara dos Deputados. Em contraste, dos últimos dez Presidentes, seis morreram enquanto atuavam e, é claro, um outro senta-se na Câmara hoje em dia. A Tabela 5 e a Figura 4 dão as informações relevantes de todos os Presidentes.

TABELA 5 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: SURGIMENTO DE CARREIRAS ESPECIALIZADAS NA LIDERANÇA DA CÂMARA

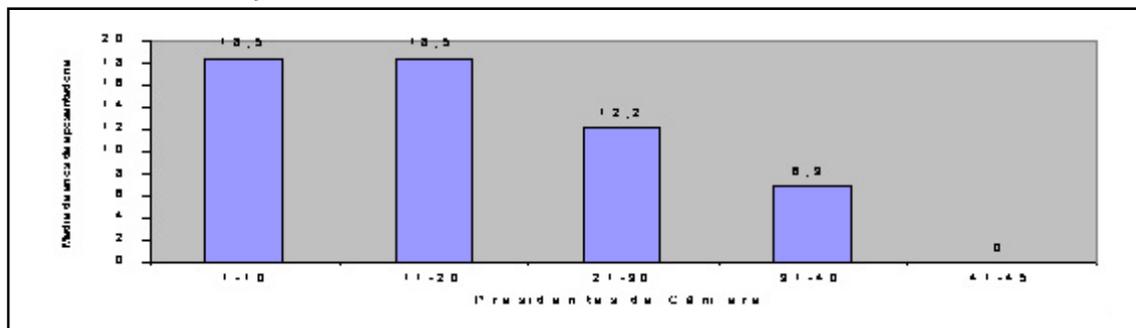
PRESIDENTE DA CÂMARA (MANDATO)	ANOS RESTANTES DE VIDA APÓS ATUAR COMO DEPUTADO	COMO O PRESIDENTE TERMINOU SUA CARREIRA
1. Muhlenberg (1789-90, 1793-94)	6	Secretário de Finanças do Escritório de Terras da Pensilvânia
2. Trumbull (1791-92)	14	Governador de Connecticut
3. Dayton (1795-98)	25	Senador, 1805; vida particular
4. Sedgwick (1799-1800)	12	Juiz da Suprema Corte de Massachusetts
5. Bacon (1801-06)	17	Senador
6. Varnun (1807-10)	10	Senado dos EUA e Senado de Massachusetts
7. Clay (1811-13, 1815-19, 1823-24)	27	Senador
8. Cheves (1814)	42	Presidente do Banco dos EUA; Comissário-Chefe de Reivindicações sob o Tratado de Ghent; vida particular
9. Taylor (1820, 1825-26)	21	Senado de Nova Iorque; vida privada
10. Barbour (1821-22)	11	<i>Associate Justice</i> <sup>13</sup> , Suprema Corte dos EUA
11. Stevenson (1827-33)	23	Cônsul-Geral <sup>14</sup> na Grã-Bretanha; Reitor da Universidade da Virgínia
12. Bell (1834)	28	Senado; vida particular
13. Polk (1835-38)	10	Presidente dos EUA
14. Hunter (1839-40)	40	Tesoureiro do Estado da Virgínia; Coletor de Impostos de Tappahannock (Virgínia)
15. White (1841-42)	1	Juiz do 19º Distrito Judicial da Virgínia
16. Jones (1843-44)	3	Deputado na Assembléia Legislativa da Virgínia e Presidente da Assembléia
17. Davis (1845-46)	12	Comissário dos EUA na China; Governador do Território do Oregon

<sup>13</sup> O “*Associate Justice*” é um membro da Suprema Corte dos Estados Unidos ou de algumas supremas cortes estaduais e distritais que não ocupa a posição de “*Chief Justice*”, isto é, de Presidente da Corte (N. T.).

<sup>14</sup> A expressão original é “*Minister*”, que, na diplomacia estadunidense, corresponde ao cargo imediatamente abaixo ao de embaixador. O mais próximo disso, no Brasil, é Cônsul-Geral (N. T.).

18. Winthrop (1847-48)	44	Senador por Indicação; candidato derrotado para o Senado; Governador; vida particular
19. Cobb (1849-50)	11	Secretário do Tesouro no gabinete de Buchanan; General de Brigada confederado; vida particular
20. Boyd (1851-54)	4	Vice-Governador do Kentucky
21. Banks (1855-56)	3	Cumpriu vários mandatos não consecutivos após a Presidência da Câmara; candidato derrotado; vida particular
22. Orr (1857-58)	14	Cônsul-Geral na Rússia
23. Pennington (1859-61)	1	Não obteve a reeleição; morreu logo em seguida
24. Grow (1861-62)	4	Presidente da Câmara na 37ª legislatura; depois, vida privada; em seguida, reeleito para o Congresso; recusou a posse; vida particular
25. Colfax (1863-68)	16	Vida particular, vice-Presidente
26. Pomeroy (1869)	36	Presidente da Câmara por um dia; Prefeito de Auburn (Nova Iorque); vida particular
27. Blane (1869-74)	17	Secretário de Estado; Presidente do Congresso Panamericano
28. Kerr (1875)	0	Presidente da Câmara até sua morte, em 1876
29. Randall (1876-80)	0	Câmara dos Deputados
30. Keifer (1881-82)	22	Não foi reempossado na Câmara após cumprir o mandato de Presidente da Câmara; General de Brigada na Guerra Hispano-Americana; retornou depois para a Câmara; vida particular
31. Carlisle (1883-88)	20	Senado; Secretário do Tesouro; vida particular
32. Reed (1889-90, 1895-98)	3	Vida particular; prática jurídica
33. Crisp (1891-94)	0	Câmara dos Deputados (empossado para o Senado na época de sua morte)
34. Henderson (1899-1902)	3	Vida particular; aposentado pela Câmara dos Deputados
35. Cannon (1903-10)	3	Aposentado pela Câmara dos Deputados
36. Clark (1911-18)	0	Câmara dos Deputados
37. Gillett (1919-24)	10	Senado; vida particular
38. Longworth (1925-30)	0	Câmara dos Deputados
39. Garner (1931-32)	32+	Vice-Presidente; vida particular
40. Rainey (1933-34)	0	Presidente da Câmara dos Deputados
41. Bym (1935-36)	0	Presidente da Câmara dos Deputados
42. Bankhead (1936-39)	0	Presidente da Câmara dos Deputados
43. Rayburn (1940-45, 1947-52, 1955-61)	0	Presidente da Câmara dos Deputados
44. Martin (1946-47, 1953-54)	1+	Derrotado para renomeação em 1966, em seu 82º aniversário e em seu 44º ano de trabalho consecutivo na Câmara
45. McCormack (1962-67)	0+	Presentemente Presidente da Câmara dos Deputados (1967)

FIGURA 4 – ESTABELECIMENTO DE LIMITES: SURGIMENTO DE CARREIRAS ESPECIALIZADAS NA LIDERANÇA DA CÂMARA



FONTE: Tabela 5.

A importância dessa informação sobre as carreiras dos Presidentes da Câmara é que ela fornece uma forte indicação do desenvolvimento da Presidência como uma especialidade ocupacional singular. Em tempos idos, a Presidência parece ter sido considerada como uma posição de liderança política capaz de ser intercambiada com outras posições de responsabilidade pública comparáveis – e, de fato, uma alta incidência desse tipo de intercâmbio é observado nas carreiras dos

presidentes do século XIX. Que esse tipo de intercâmbio seja mais incomum hoje sugere – como o fazem os outros dados apresentados nesta seção – que um traço importante no desenvolvimento da Câmara dos Deputados foi sua diferenciação de outras organizações do sistema político, uma estabilização do conjunto de seus membros e uma crescente especialização de seus líderes na liderança da Câmara como uma carreira separada<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Esse padrão foi sugerido antes, por Douglas Price e por mim mesmo, em artigos não publicados (cf. POLSBY (1964b), PRICE (1964) e WITMER (1964)). Aparentemente, isso não é exclusivo da Câmara. David Rothman, sobre o que me parece ser uma base tênue, sugere algo similar para o Senado dos Estados Unidos em Rothman (1966). Considere-se, para um exemplo melhor, onde os Estados Unidos obtêm seus líderes militares hoje e compare-se com esta observação do período da Guerra do México: “O Presidente [Polk], agora, comprometeu-se a compensar essa vantagem dos Whigs pela designação de vários generais democratas [isto é, membros do Partido Democrata]. [...] Por isso, ele passou a nomear vários democratas para comandarem as novas divisões e brigadas. [...] Mesmo esse rebanho de generais democratas não deliu os medos de Polk. Após ter comprometido o comando para Scott, ele considerou dar a autoridade máxima a um civil. Ele queria nomear o Senador Thomas Hart Benton general de divisão e dar-lhe o comando total [...]” (NICHOLS, 1961, p. 16,17). Esperar-se-ia civis servindo no alto do corpo dos oficiais em guerras de mobilização total, como na Guerra Civil ou na II Guerra Mundial, mas não em um conflito envolvendo apenas uma mobilização parcial, como nas guerras do México, da Coreia ou do Vietnã. Entretanto, a profissionalização completa de nosso exército ocorreu apenas neste século [XX]. Durante a Guerra Hispano-Americana, outra guerra de mobilização parcial, a tarefa de lutar ainda era realizado parcialmente por milícias e por regimentos federais de voluntários – irregulares – que lutavam lado a lado, mas independentemente, de tropas regulares

(cf. MILLS, 1956, p. 167-210). Cf. também o relato de um jornalista da época sediado em Washington (DUNN, 1922, p. 240ss., 272-274). Dunn (*idem*, p. 240-241) afirma: “Desde o início, a política desempenhou um papel crítico na guerra. As indicações dos generais e de muitos outros oficiais eram devidas à influência mais que ao mérito ou à aptidão [...]. Um desses [indicados] foi o General Joe Wheeler, um membro do Congresso do Alabama. Quando ele apareceu com as estrelas gêmeas de general de brigada em seus ombros, alegremente exclamou: ‘Morrer em um campo de batalha valem 15 anos de vida’ [...] ‘Ele terá 20 000 homens sob seu comando – notou um crítico – que não compartilham sua opinião e a eles não é algo caro perder 15 anos de suas vidas para dar a Joe Wheeler uma morte gloriosa’”. Ver também Huntington (1957, especialmente p. 222-269). Huntington data o surgimento dos militares estadunidenses profissionais após a Guerra Civil.

Considere-se também a seguinte observação a respeito da Suprema Corte dos Estados Unidos: “Nos anos iniciais, renúncias tendiam a ocorrer por todo tipo de motivos; o Juiz Chefe do Supremo [*Chief Justice*], Jay, renunciou para assumir o governo de Nova Iorque, por exemplo. Mas como o prestígio da Corte aumentou, os juizes encontraram menos razões para descer da bancada” (KRILOV, 1965, p. 9). David Danelski sugeriu, em uma comunicação pessoal, que, enquanto em seus primeiros anos a Suprema Corte não era uma instituição nem prestigiosa, nem bem delimitada, ela tornou-se prestigiosa e bem delimitada mais rapidamente do que a Câmara, como a tabela seguinte indica:

O desenvolvimento de uma liderança especificamente da Câmara, o aumento da antiguidade total dos membros e o decréscimo no influxo de novos em algum ponto do tempo tem o efeito não somente de separar a Câmara de outras organizações do sistema político como também de facilitar o crescimento de maneiras estáveis de fazer negociações no interior da instituição, como veremos em breve.

### III. O CRESCIMENTO DA COMPLEXIDADE INTERNA

Índices operacionais simples de complexidade institucional e um processo de tomada de decisões universal e automático são menos fáceis de expor em séries temporais claras e comparáveis. No que se refere ao crescimento da complexidade interna, é fácil o suficiente estabelecerlo impressionisticamente, mas a medida quantitativa mais óbvia apresenta um problema drástico de interpretação. A tentação de medir a diferenciação interna por meio da simples contagem do número de comissões permanentes em cada legislatura é grande. Isso produziria um resultado curiosamente curvilíneo, pois em 1946 o número de comissões permanentes foi reduzido de 48 para 19 e desde então o número alterou-se

para no máximo 20<sup>16</sup>.

Mas a desburocratização [*streamlining*] de 1946, como isso é chamado<sup>17</sup>, mal pode ser creditado como tendo reduzido a diferenciação interna da Câmara. Ao contrário, ao delinear explicitamente as jurisdições legislativas das comissões, ao consolidar comissões com funções paralelas e superpostas, ao atribuir a comissões responsabilidades exclusivas pela fiscalização de agências do poder Executivo e ao fornecer às comissões um apoio extra de pessoal, a reorganização de 1946 contribuiu, mais do que prejudicou, para a confiança da Câmara nas comissões, na condução de seus negócios. Assim, o testemunho mudo do número absoluto de comissões não pode ser aceito como um índice apropriado da complexidade interna. Dessa forma, tentarei uma abordagem um pouco mais prosaica.

Resumidamente, o crescimento da complexidade interna pode ser mostrado por três vias: no crescimento da autonomia e da importância das comissões, no crescimento das agências vinculadas à liderança partidária e no aumento geral na provisão de diversos emolumentos e auxílios aos membros, na forma de espaço de escritório, salários, subvenções, apoio de pessoal e pessoal para as comissões.

DÉCADA DE INDICAÇÃO	NÚMERO DE JUÍZES INDICADOS	MANDATO MÉDIO (EM ANOS)
1789-99	12	10,3
1800-09	4	25,0
1810-19	2	29,0
1820-29	3	18,0
1830-39	6	20,3
1840-49	4	18,7
1850-59	3	12,3
1860-69	5	21,0
1870-79	5	18,0
1880-89	7	13,6
1890-99	6	16,1
1900-09	4	14,2
1910-19	7	15,0
1920-29	5	14,0
1930-39	6	20,0 + (Black e Douglas ainda atuam)
1940-49	8	9,4

É claro que não é incomum que pesquisadores da Corte vejam a liderança do Presidente do Supremo, Marshall, como altamente significativa para estabilizar o papel da

Corte no sistema político e alargar sua influência. Outros indicadores úteis para traçar a institucionalização do poder Judiciário federal podem ser estudar mudanças no treinamento profissional de pessoas que se tornarão juízes federais, o aumento no número de juízes em cortes federais inferiores, a codificação dos procedimentos para lidar com questões constitucionais, a rotinização de procedimentos para a obtenção de uma carta rogatória [*certiorari*] [um mandado (*writ*) de uma corte superior solicitando a uma inferior os registros de um caso, com fins de revisão – N. T.] e o crescimento da burocracia para administrar o sistema federal de cortes. Cf., *inter alia*, a divergência de Mr. Justice Brandeis em *Ashwander vs. TVA* 297 US 346-348; McElwain (1949); Pusey (1951, p. 603-690); Wiener (1954, p. 20-94); o discurso do Juiz Vinson para a American Bar Association [Ordem dos Advogados dos Estados Unidos], “The Work of the Federal Courts”, proferido em 7 de setembro de 1949 e reimpresso em parte em Murphy e Pritchett (1961, p. 54-58).

<sup>16</sup> O total combinado de comissões e de subcomissões pode ser um índice melhor, mas informações confiáveis a respeito das subcomissões existem apenas desde as duas últimas décadas.

<sup>17</sup> Creio que essa palavra é de George Galloway (cf. GALLOWAY, 1946, p. 340).

Um relato completamente satisfatório do desenvolvimento histórico do sistema de comissões da Câmara não existe. Mas talvez eu possa esboçar rapidamente algumas conclusões plausíveis a partir da literatura.

Da perspectiva dos Estados Unidos atuais, o uso de comissões permanentes pelo Congresso certamente não é um tema controverso<sup>18</sup>. Apesar disso, em seu início, a Câmara confiava apenas muito tenuamente nas comissões permanentes. Em vez do sistema atual, em que os projetos de lei são apresentados em grande profusão e automaticamente direcionados para uma ou outra comissão, cujas jurisdições estão estabelecidas nas regras, na primeira e nas legislaturas iniciais a prática era, inicialmente, debater os temas com toda a Câmara e decidir sobre os princípios gerais, antes de serem parcelados para as ações subseqüentes – investigação, consideração detalhada, ou proposição de um projeto de lei – em qualquer um de quatro possíveis destinos: um alto funcionário do poder Executivo, uma Comissão de Todos [*Committee of the Whole*], uma comissão seleta formada *ad hoc* para a recepção de um tema particular, ou uma comissão permanente. Geralmente, uma das alternativas às comissões permanentes era usada.

Sobre a primeira legislatura, escreve Harlow: “O notável traço procedimental na Câmara era a importante função desempenhada pela Comissão de Todos. Muitos dos assuntos na Casa dos Delegados da Virgínia eram conduzidos dessa forma e os virginianos eram suficientemente influentes para impor seus métodos à Câmara federal. [...] Foi na Comissão de Todos que o Congresso formulou o primeiro projeto de lei de tarifas e, também, o es-

boço principal de medidas tão importantes como as leis que organizaram os ministérios do poder Executivo. Após a determinação dos princípios gerais, comissões seletas eram designadas a fim de organizar os detalhes e adequar as leis de acordo com a decisão já firmada na Comissão de Todos. Um considerável trabalho foi realizado por essas comissões seletas, especialmente após a primeira sessão” (HARLOW, 1917, p. 127-128; cf. também COOPER, 1960; 1965, p. 45-63). E Alexander diz: “No início da história da Câmara, a comissão seleta [...] era usada exclusivamente para a consideração de leis, resoluções e outros assuntos legislativos<sup>19</sup>. Entretanto, à medida que as atividades aumentaram e os temas de mesma natureza tornaram-se dispersos, uma tendência de concentrar inaugurou um sistema de comissões permanentes. Ele enraizou-se lentamente. Havia uma evidente desconfiança na influência centralizadora dos corpos permanentes. Além disso, ele tirava atividades importantes das mãos de muitos e dava a poucos - uma comissão permanente de três ou cinco membros freqüentemente tomando o lugar de meia dúzia de comissões seletas” (ALEXANDER, 1916, p. 228).

É difícil desenredar o crescimento inicial do sistema de comissões permanentes dos desenvolvimentos concorrentes no sistema partidário. Pois, como Alexander Hamilton assumiu o controle da administração de George Washington e estendeu sua influência na direção de homens com pensamento semelhante no Congresso, a terceira alternativa para as comissões permanentes – referência para um membro do ramo Executivo – tornou-se um expediente importante para a maioria federalista na Câmara. “Pelo inverno de 1790 – escreve Harlow –, Hamilton estava atraindo atenção devido à sua influência sobre o Congresso. [...] Sua rápida inteligência percebeu de pronto a verdade que Jefferson levava mais de dez anos

<sup>18</sup> Certamente, por outro lado, isso é controverso no Reino Unido atual, em que as comissões puramente legislativas são vistas como ameaças à coesão dos partidos políticos nacionais, pois elas poderiam dar aos partidos parlamentares instrumentos especiais com os quais poderiam desenvolver julgamentos e perícia políticos independentes e exercer vigilância sobre um poder Executivo que, afinal de contas, não é formalmente constituído como uma entidade à parte do Parlamento. Assim, as comissões podem ser interpretadas, fundamentalmente, como inimigas do Gabinete governante unificado. Para uma visão geral, cf. Crick (1965), *The Political Quarterly* (1965) e Hill e Whicelow (1964, esp. p. 64-82). Cf. também o ensaio muito esclarecedor de Robert C. Fried (1966, especialmente p. 31), sobre as condições gerais sob as quais várias instituições políticas (incluindo as legislaturas) são fortes ou fracas em seus sistemas políticos.

<sup>19</sup> Sobre as mudanças no uso das comissões seletas, Lauros G. McConachie diz: “As questões das primeiras Câmaras foram hospedadas pelas comissões seletas. Pelo menos 350 foram criadas na terceira legislatura. Uma comissão especial tinha que ser criado para cada mísera reivindicação. Um projeto de lei baseado no relatório de uma pequena comissão tinha que ser recomendado, ou cuidadosamente elaborado ainda por outra comissão. Mas o declínio no número dessas comissões seletas foi notavelmente rápido. Em 20 anos, na legislatura de 1813-1815, com suas três sessões de guerra, esse número caiu para cerca de 70” (MCCONACHIE, 1898, p. 124; cf. também GALLOWAY, 1946, p. 88).

aprendendo: que nem mesmo a Constituição dos Estados Unidos poderia deixar separados dois fatores tão inseparáveis no governo como os poderes Executivo e Legislativo” (HARLOW, 1917, p. 141).

Nas duas primeiras legislaturas, diz-se que Hamilton usou o *caucus*<sup>20</sup> federalista para orientar o debate na Comissão de Todos e, também, que providenciou que medidas financeiras chave fossem encaminhadas diretamente a ele para um rascunhar detalhado (*idem*, p. 120-150). Essa prática levou, na segunda legislatura, a embates agudos com os seguidores de Jefferson, quem “deixou perfeitamente claro que se eles obtivessem o controle do Congresso, livrar-se-iam rapidamente de Hamilton e restaurariam à Câmara o que eles consideravam ser sua autoridade constitucional sobre as finanças” (*idem*, p. 151).

Os republicanos, de fato, obtiveram o controle na terceira legislatura (eleita em 1792) e restauraram o poder pormenorizado sobre as finanças à Comissão de Todos. Isso não funcionou satisfatoriamente, todavia, e na quarta legislatura, uma Comissão de Modos e Meios foi formada. Harlow comenta que “A indicação de [...] comissões permanentes, em particular [...] a de Modos e Meios, era de certa forma uma manifestação da teoria de governo dos republicanos. De seu ponto de vista, os membros da Câmara, como representantes diretos dos eleitores, deveriam ser a razão de ser de todo o sistema. Até então, os federalistas haviam vendido seu direito de nascença ao permitir ao poder Executivo assumir uma postura mais ativa no governo em relação ao que era permitido pela constituição. Os republicanos, agora, planejavam trazer o equilíbrio adequado entre os diferentes ramos ao ampliar de uma vez o escopo das atividades da Câmara e ao restringir o poder Executivo. A fim de possibilitar à Câmara assumir o papel a ela destinado, era melhor que o novo tipo de organização fosse desenvolvido. Assim como os dirigentes máximos dos ministérios eram percebidos como agentes do poder Executivo, as comissões eram consideradas os agentes da Câmara” (*idem*, p. 157-158).

<sup>20</sup> O “*caucus*” é uma expressão específica da política estadunidense, sem correlata em português – razão porque decidimos mantê-la no original. Ela significa a reunião dos membros de cada partido para escolher seu líder ou seu(s) candidato(s) para função(ões) específica(s) (N. T.).

Durante a Presidência de Thomas Jefferson, as comissões eram constituídas e empregadas como agentes da facção do Presidente no Congresso, a qual era, na maioria das questões, liderada ativamente pelo próprio Presidente. Binkley afirma que “[...] quando a Câmara dos Deputados elegera seu Presidente [*Speaker*] e indicara os presidentes [*Chairmen*] das comissões, tornou-se manifesto àqueles com discernimento que lugares-tenentes do Presidente não os haviam indicado, mas as intenções de Jefferson, confidencialmente expressas, haviam-nos determinado tão seguramente como se ele formal e publicamente os houvesse nomeado. Aí está a realização da predição de Marshall, de que Jefferson ‘encarnaria a si mesmo na Câmara dos Deputados’” (BINKLEY, 1962, p. 64).

Todavia, existe alguma dúvida a respeito do domínio absoluto de Jefferson sobre as indicações nas comissões, já que também se relata que Macon, o Presidente da Câmara, era extremamente importante na constituição das comissões e, em particular, na manutenção de John Randolph como Presidente da Comissão de Modos e Meios por algum tempo após Randolph ter repetida e violentamente rompido com a administração de Jefferson<sup>21</sup>.

Recentemente, fez-se a sugestão de que a evidência direta de que os partidos políticos no Congresso passaram por uma rápida organização e diferenciação nos primeiros anos da República é fraca e contraditória. Essa interpretação revisionista confere grande importância aos grupelhos das mesas diretoras, mais ou menos seccionais e mais ou menos ideologicamente facciosas em suas composições, como os componentes básicos até então negligenciados a partir dos quais a política mais convencionalmente partidária do Congresso da era jacksoniana cresceu<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> A respeito da indicação inicial de Randolph como Presidente da Comissão de Modos e Meios, na sétima legislatura, Noble Cunningham escreve que “em vista da íntima amizade do [Presidente] Macon e de Randolph, é improvável que Jefferson tivesse qualquer influência na escolha de Randolph como Presidente da Comissão de Modos e Meios” (CUNNINGHAM, 1963, p. 73; cf. também ADAMS, 1886, p. 54-55, 123-165ss.; 1930, p. 128).

<sup>22</sup> Essa interpretação é o achado brilhante de James S. Young (1966). Ela harmoniza-se com a noção de Richard P. McCormick de uma série historicamente discreta de sistemas partidários norte-americanos (cf. MCCORMICK, 1966).

Mas mesmo os revisionistas concedem que Jefferson teve uma ampla influência sobre a política do Congresso; os relatos convencionais do crescimento do sistema de comissões são bem pouco afetados por sua crítica. Em essência, nos anos iniciais do século XIX, o sistema de comissões da Câmara atravessou duas distintas fases: a era de Hamilton, sem comissões, em que pouca ou nenhuma diferenciação na instituição era visível, e a fase de Jefferson, em que alinhamentos faccionais começaram a desenvolver-se – estes foram explorados pelas manobras brilhantes e incessantes do próprio Presidente, que selecionava *ad hoc* seus lugares-tenentes e confidentes das fileiras do Congresso, conforme as necessidades e as oportunidades políticas ditavam. Durante esse período, um pequeno número de comissões permanentes existiu, mas não se contava maciçamente com elas. Sua jurisdição não era tão bem estabelecida de modo que o Presidente da Câmara não pudesse, em vez disso, indicar comissões seletas para lidar com questões que deveriam ter sido enviadas às comissões permanentes (cf. BINKLEY, 1949).

O advento de Henry Clay e a vitória da facção dos Falcões de Guerra nas eleições de 1810 levou o sistema de comissões a uma terceira fase. Clay, pela primeira vez, lançou mão da prerrogativa do Presidente da Câmara para indicar os membros das comissões independentemente dos desígnios presidenciais. Há alguma discussão sobre se a política de indicações de Clay era calculada a fim de favorecer suas preferências políticas ou meramente sua popularidade (e, daí, suas ambições presidenciais) no interior de uma Câmara dividida em facções (YOUNG, 1966, p. 131-135), mas parece não haver dúvidas de que conquistou para a Presidência da Câmara uma nova medida de independência enquanto uma base de poder no sistema político estadunidense. Sob a presidência de Clay, cinco comissões da Câmara foram constituídas para fiscalizar gastos em ministérios do poder Executivo, a primeira grande institucionalização da função congressual de fiscalizar. William N. Chambers escreve que “[por volta de] 1814, o sistema de comissões tornou-se a força dominante na câmara. Assim, o poder efetivo era exercido não apenas pelo Presidente da República, como fora o caso com Jefferson, mas pelos líderes das facções do Congresso, trabalhando por meio da Presidência da Câmara, dos *caucus* e das comissões” (CHAMBERS, 1963, p. 194).

Nos 100 anos seguintes, o sistema de comis-

sões aumentou de tamanho e enfraqueceu-se mais ou menos de acordo com as formas em que as comissões eram empregadas pelo partido ou pela facção que dominava a Câmara e elegia o Presidente. Números das últimas décadas do século XIX testemunham amplamente sobre o grau de liberdade disposto pelos presidentes – especialmente os novos – em constituir comissões a despeito de suas composições prévias (cf. POLSBY, GALLAHER & RUNDQUIST, 1967). Em parte, foi o uso crescente dessa prerrogativa por Cannon, numa tentativa de manter o controle sobre seu partido em fragmentação, que incitou a revolta contra a Presidência da Câmara de 1910-1911 e que levou ao estabelecimento do sistema de comissões tal como o conhecemos hoje (*idem*)<sup>23</sup>.

Na quarta fase do sistema de comissões, de descentralização, as comissões ganharam uma sólida e institucionalizada independência dos líderes partidários, tanto dentro quanto fora do Congresso. Suas jurisdições estão fixadas em regras; sua composição é largamente determinada e sua liderança totalmente dominada pela operação automática da antiguidade. Seu trabalho é crescentemente técnico e especializado e a forma como se organizam internamente para fazer seu trabalho é inteiramente de seu talante. Atualmente, as comissões desenvolveram uma soberania independente toda própria, sujeita apenas às muito infreqüentes reversões e modificações de seus poderes pelos líderes partidários da Câmara apoiados por grandes e insistentes maiorias.

Até certo ponto, o desenvolvimento, ao longo dos últimos 60 anos, de um maquinário crescentemente complexo de liderança partidária na Câmara entrelaça e atenua o poder independente das comissões. Antes, a facção dominante na Câmara elegia o Presidente da Câmara e este, por sua vez, distribuía as presidências de comissões-chave aos seus principais aliados e oponentes. Assim, o trabalho na Câmara era centralizado na medida em que a facção dominante na Câmara era centralizada. Mas diferenças de opinião não eram incomuns entre os observadores qualifica-

<sup>23</sup> Chang-wei Chiu (1928, p. 71-72) afirma que “O poder de designar comissões do Presidente da Câmara era um problema verdadeiro para os esforços de reforma da Câmara. Aos olhos dos insurgentes, nenhuma alteração seria de valor real e permanente para o país se não se retirasse do Presidente [da Câmara] o poder de designar as comissões permanentes”.

dos. A era de Jefferson, por exemplo, é amplamente vista como um ponto alto na centralização durante o século XIX. Harlow (1917, p. 176) relata que “De 1801 a 1808, o líder do plenário era distintamente o lugar-tenente do poder Executivo. William B. Giles, que na verdade era referido como ‘o *premier*, ou primeiro-ministro’, Caesar A. Rodney, John Randolph, de Roanoke, e Wilson Cary Nicholas – todos ocuparam essa honrosa posição uma hora ou outra. Era o seu dever perseguir interesses partidários na Câmara e, em particular, executar as ordens do Presidente da República. O *status* desses homens era diferente daquele do líder do plenário de hoje [...]. Eles eram agentes presidenciais, indicados pelo executivo e dispensados ao seu prazer”.

Mas outro observador, um congressista federalista citado por Noble Cunningham, sugere que o grupo jeffersoniano não era bem organizado o tempo todo: “[Os membros d]A facção governante na legislatura ainda não foram capazes de entenderem-se uns com os outros. [...] Evidentemente, muita rivalidade e ciúmes tornase visível entre os líderes. S[amuel] Smith pensa que sua experiência e seus grandes discursos deveriam dar-lhe uma preponderância em todas as medidas da facção, ao passo que Nicholson evidentemente considera essas pretensões de seus colegas com desprezo; Giles pensa que o primeiro representante do Antigo Domínio deveria certamente assumir a liderança em todas as ocasiões importantes e Johnny Randolph encontra-se absolutamente pasmo que se faça vistas grossas para suas grandes habilidades. Há igualmente um grande número de outras pessoas que estão impacientes por controle e dispostos a revoltarem-se frente a qualquer esforço por disciplina” (CUNNINGHAM, 1963, p. 74)<sup>24</sup>.

Certamente isso se enquadra nos relatos de esforços contínuos do próprio Jefferson, também revelados em suas cartas, em recrutar homens para a Câmara com quem pudesse trabalhar<sup>25</sup>.

A despeito das dificuldades de Jefferson, ele foi o mais consistentemente exitoso de todos os

presidentes do século XIX em “incorporar-se à Câmara dos Deputados”. Após Jefferson, o Presidente da Câmara tornou-se um poder por seu próprio direito; não infreqüentemente, ele mesmo se tornava candidato à Presidência da República e a Câmara era mais ou menos organizada ao redor de seus interesses políticos, em vez de ao redor daqueles do Presidente da República. Não havia posição formal de líder da maioria; o porta-voz principal do partido majoritário no plenário [*on the floor*] era identificado por qualidades pessoais de liderança e pela graça do Presidente da Câmara (ou, na era de Jefferson, do Presidente da República), em vez de por sua posição institucional<sup>26</sup>.

Depois, entretanto, o Presidente da Comissão de Modos e Meios – um posto-chave reservado ao lugar-tenente-chefe do Presidente da Câmara – tornou-se *de facto* líder do plenário [*floor leader*], uma conseqüência natural de suas responsabilidades de lidar com os projetos de leis tarifárias que eram tão importantes na política do Congresso do século XIX. Ocasionalmente o Presidente da Comissão de Apropriações era o líder *de facto*, especialmente durante os períodos de mobilização de guerra, quando o poder da Câmara no sistema político era coextensivo com o po-

<sup>24</sup> Randall Ripley (1966), afirma que “O líder da maioria não se tornou uma figura separada e consistentemente identificável como sendo de um partido até algum momento próximo à virada do século”. Ripley também discute a indeterminação do líder da minoria em meados do século XIX. Sobre um período anterior (1800-1828), Young (1966, p. 126-127) escreve que “Os membros dos partidos não elegiam líderes, não designavam funcionários para falar em seu nome ou para realizar qualquer tarefa legislativa. O partido não possuía *whips* [parlamentares dos partidos que eram responsáveis tanto pela convocação dos demais parlamentares do mesmo partido para a votação de uma certa matéria quanto pela votação no rumo indicado pelo partido nessa matéria – N. R. T.], nem líderes por antigüidade. Não havia comissões sobre as comissões, nenhuma orientação sobre as comissões, nenhuma política de comissões: nada do aparato organizacional que caracteriza os partidos do Congresso no século XX [...]”. Nas páginas 127-130 Young argumenta que embora houvesse alguns líderes partidários na Câmara, não havia um líder fixo da maioria. “Enquanto os nomes de Randolph, Giles, Nicholas e Rodney aparecem mais freqüentemente, pelo menos 20 legisladores republicanos nos oito anos da administração de Jefferson são também explicitamente identificados como líderes nos registros documentais, ou são associados a atividades que sugerem fortemente uma atuação de porta-vozes do Presidente” (*idem*, p. 130).

<sup>24</sup> A citação é de uma carta de Roger Griswold para John Rutledge, de 14 de dezembro de 1801.

<sup>25</sup> Ver as cartas de Jefferson a Barnabas Bidwell e Wilson Cary Nicholas citadas em Cunningham (1963, p. 89-92). Cf. também Henry Adams (1930, p. 166-171).

der da bolsa<sup>27</sup>. Na parte final do século XIX, entretanto, a Comissão de Apropriações foi temporariamente dispersa e o Presidente da Comissão de Modos e Meios começou a receber a designação formal de líder partidário.

O ponto alto do poder do Presidente da Comissão de Modos e Meios veio como resultado da revolta de 1910 contra o Presidente da Câmara. O poder das indicações para as comissões estava destinado aos democratas investidos na Comissão de Modos e Meios. O Presidente da Comissão, Oscar Underwood, em cooperação com o Presidente da República, Thomas Woodrow Wilson, eclipsou por um certo tempo (1911-1915) os presidentes da Câmara e das comissões ao dirigir o partido majoritário por meio do *caucus* (cf. BROWN, 1922, p. 175-177, 183-184; DAVIS, 1911)<sup>28</sup>.

Mas o sucessor de Underwood como Presidente da Comissão de Modos e Meios, Claude Kitchin (líder da maioria entre 1915 e 1919), desaprovava a política de guerra de Wilson; isso tornou incômodo e pouco prático para o líder da maioria no plenário e no *caucus* manter esse trabalho, em virtude do que se tornava uma sucessão automática, por meio da antiguidade, à Presidência da Comissão de Modos e Meios. Uma separação das duas funções efetuou-se após os democratas tornarem-se a minoria em 1919 (cf. HASBROUCK, 1927, p. 94; ARNETT, 1937, p. 42, 71-72, 75-76, 88-89 *et passim*; RIPLEY, 1966). Desde então, o trabalho do líder da maioria existe como um cargo de tempo integral; o incumbido integra nominalmente uma comissão menor, mas raramente ele comparece às reuniões dessa comissão. Ao mesmo tempo, o líder da

maioria tornou-se menos um homem do Presidente da República e o *caucus* é agora dormente como um instrumento da liderança partidária – embora às vezes, especialmente na abertura do Congresso, ele torne-se um veículo para a expressão da insatisfação generalizada do “baixo clero” da Câmara. Assim, enquanto a vinculação de votos em questões políticas não foram submetidas por meio do *caucus* pelos líderes partidários, o *caucus* republicano, em anos recentes, depôs os líderes partidários três vezes e o *caucus* democrata privou três de seus membros de suas antiguidades nas comissões.

Líderes partidários de bancada [*party whips*] formalmente designados, assim como o posto diferenciado de líder da maioria, são uma inovação principalmente do século XX. Os primeiros líderes de bancada datam de pouco antes da virada do século. Nos primeiros anos, a designação parece ter sido bastante informal e apenas recentemente um elaborado sistema tais líderes, com numerosos substitutos, uma pequena equipe e procedimentos formais para angariar os votos dos membros, foi estabelecido por ambos os partidos na Câmara (cf. RIPLEY, 1964).

Assim, podemos estabelecer um contraste entre as práticas de anos recentes e anteriores no que diz respeito a líderes partidários formais que não o Presidente da Câmara:

1. os líderes do plenário<sup>29</sup> no século XX são designados oficialmente; no século XIX, eles eram com frequência designados informalmente, indefinidos, inconstantes ou mesmo competitivos e baseados em fatores como prestígio pessoal, habilidade oratória ou a graça do Presidente da República (cf., p. ex., ALEXANDER, 1916, p. 111-114)<sup>30</sup>;
2. os líderes do plenário em anos recentes são separados do sistema de comissões e eleitos pelos membros dos partidos; antes eles eram proeminentes presidentes de comis-

<sup>27</sup> Em 1865-1869, por exemplo, Thaddeus Stevens deixou a Presidência da Comissão de Modos e Meios (um posto que ocupou entre 1861 e 1865) para tornar-se Presidente da nova Comissão de Apropriações (cf. McCall, 1899, p. 259-260). McCall afirma, estranhamente, que à época a Comissão de Apropriações não era muito importante, mas isso é difícil de acreditar. Em 1895-1899, Joseph G. Cannon era líder do plenário e Presidente da Comissão de Apropriações (cf. Taylor, 1941).

<sup>28</sup> Davis (1911, p. 199) afirma: “Cada movimento que o Sr. Underwood fazia, cada projeto de lei que ele levava adiante, primeiro submetia a um *caucus*. [...] Até que o último homem dissesse o que tinha a dizer, não se fazia a votação, de modo a juntá-los todos numa ação unida na Câmara. Toda vez o voto foi unânime ou quase – invariavelmente, aprovou o submetido pelo Sr. Underwood”. Cf. Binkley (1949, p. 72).

<sup>29</sup> Essa expressão, cujo original em inglês é “*floor leaders*”, corresponde ao líder do partido em cada casa do parlamento e em cada legislatura (N. T.).

<sup>30</sup> “Com bem poucas exceções, os debatedores realmente eminentes [...] estavam no Senado; em caso contrário, MacDuffie (que representou entre 1821 e 1834), Chefe dos Impetuosos [*Hotspurs*], dificilmente poderia justificar seu título de líder do plenário” (ALEXANDER, 1916, p. 114).

sões que recebiam seus postos do Presidente da Câmara, às vezes como parte da barganha na formação de uma coalizão para elegê-lo<sup>31</sup> e

3. os líderes do plenário hoje em dia confiam nos sistemas de líderes de bancadas; antes de 1897 não havia estes líderes formalmente designados.

Um terceiro indicador do crescimento da organização interna é o aumento dos recursos destinados ao gerenciamento interno da Câmara, medidos em termos de pessoal, instalações e dinheiro. Quem visita a cidade de Washington provavelmente não esquece da visão de cinco grandes edifícios de escritórios, três dos quais pertencem à Câmara, que ladeiam o Capitólio. O mais antigo, do lado da Câmara, foi construído logo após a virada do século, em 1909, quando vários outros de nossos índices apresentam mudanças significativas.

Números confiáveis quanto ao pessoal destinado à Câmara, do passado ou do presente, são impossíveis de obter; mas é improvável que um comentarista de hoje concordasse com um observador do início do século [XX], que afirmou que “É um tanto singular que o Congresso seja um dos poucos corpos legislativos que tenta realizar seu trabalho quase totalmente sem a assistência de especialistas – sem o auxílio de conselho parlamentar, sem a maquinaria de esboço e revisão de projetos de leis e sem agências legislativas e de referência – e, até agora, demonstrou pouca incli-

nação para considerar favoravelmente as propostas que visam a introdução de tais agências” (GARNER, 1914, p. 187).

De fato, o único grande estudo contemporâneo que possuímos sobre o pessoal do Congresso fala das presentes “tendências em direção à superexpansão da equipe do Congresso” e afirma que “Três quartos dos auxiliares das comissões entrevistados” pensam que os *staffs* profissionais das comissões eram suficientemente grandes para lidar com a carga de trabalho atual (KOFMEHL, 1962, p. 99)<sup>32</sup>.

É desnecessário dizer que essa carga de trabalho tem crescido e, embora seja impossível dizer com precisão o quanto, as equipes do Congresso também têm crescido. Isso é grosseiramente refletido em números que são mais ou menos comparáveis ao longo do tempo naquela parte do orçamento legislativo reservada à Câmara. Esses números mostram os aumentos esperados. Entrementes, exceto pelo salto de 1945 para 1946, que refletiu as novas provisões para equipes de auxílio da Lei de Reorganização Legislativa, as mudanças nesses números, ao longo do tempo, não são tão abruptas quanto a situação de outras de nossas séries temporais. Essas séries também não seriam tão excessivas quanto aparecem na Tabela 6 se esses números fossem corrigidos pelas mudanças no poder de compra do dólar. Assim, devemos encarar esse indicador como fraco, mas, não obstante, apontando para a direção esperada.

TABELA 6 – CRESCIMENTO DA COMPLEXIDADE INTERNA: GASTOS FEITOS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1872-1967; EM MILHÕES DE DÓLARES)

1872	1 952	1883	2 339	1893	2 478
1873	3 340	1884	2 405	1894	2 844
1874	2 687				
		1885	2 466	1895	2 945
1875	2 030	1886	2 379	1896	2 843
1876	2 201	1887	2 232	1897	3 108
1877	2 232	1888	2 354	1898	2 948
1878	2 183	1889	2 416	1899	3 063
1879	2 230				
		1890	2 567	1900	2 981
1880	2 137	1891	2 520	1901	3 066
1881	2 191	1892	2 323	1902	3 088
1882	2 188				

<sup>31</sup> “Ao selecionar um líder de plenário, o Presidente da Câmara freqüentemente nomeia seu rival partidário” (ALEXANDER, 1916, p. 110).

<sup>32</sup> Kofmehl (1962, p. 3-5) apresenta um esboço histórico pequeno e não-quantitativo do crescimento das equipes das comissões. Ver também Lindsay Rogers (1941) e Samuel C. Patterson (1967).

1903	3 223	1924	6 154	1946	14 243
1904	3247			1947	16 012
		1925	7 761	1948	18 096
1905	3 367	1926	7 493	1949	18 110
1906	3 517	1927	7 526	1950	20 330
1907	3 907	1928	7 623		
1908	4 725	1929	7 813	1951	21 053
1909	5 005			1952	23 474
		1930	8 260	1953	23 622
1910	4 897	1931	8 269	1954	23 660
1911	5 066	1932	8 310	1955	26 610
1912	4 741	1933	7 598		
1913	5 148	1934	7 154	1956	34 587
1914	5 012			1957	36 738
		1935	8 007	1958	39 524
1915	5 081	1936	8 377	1959	43 882
1916	4 917	1937	8 451	1960	44 207
1917	5 400	1938	8 139		
1918	5 331	1939	8 615	1961	47 324
1919	5 304			1962	50 295
		1940	9 375	1963	52 983
1920	7 059	1941	9 511	1964	55 654
1921	6 510	1942	9 678	1965	58 212
1922	6 001	1943	9 361		
1923	6 588	1944	10 944	1966 (est.)	65 905
		1945	11 660	1967 (est.)	70 883

FONTES: U. S. Treasury Department (1872-1920) e U. S. Executive Office of President. Bureau of the Budget (1921-1967).

#### IV. DA TOMADA DE DECISÕES PARTICULARISTA E DISCRICIONÁRIA À UNIVERSALISTA E AUTOMÁTICA

A melhor prova que possuímos de uma mudança das tomadas de decisões discricionárias para automáticas é o aumento da antigüidade como um critério que determina a hierarquia nas comissões e o aumento da prática de decidir eleições contestadas na Câmara estritamente com base no mérito.

A literatura a respeito da antigüidade apresenta uma mixórdia de testemunhos confusos. Alguns comentadores datam o sistema de antigüidade a partir de 1910 (GALLOWAY, 1946, p. 187; GOODWIN JR., 1959, p. 417); outros afirmam que a antigüidade como um critério para determinar a hierarquia dos membros nas comissões era usada desde bem antes (HINDS, 1909, p. 160-161; POLLOCK JR., 1925, p. 235, 236; CHIU, 1928, p. 68-72). O clássico relato de Woodrow Wilson sobre o *Congressional Government*<sup>33</sup>, em 1884, rendia homenagem tanto à independência

das comissões e de seus presidentes quanto à absoluta discricção do Presidente da Câmara no processo de indicação para as comissões (WILSON, 1956 [1884])<sup>34</sup>. É claro que o Presidente da Câmara não possui tal poder hoje em dia. Em outro artigo, meus colegas e eu apresentamos uma tabulação preliminar e uma discussão detalhadas

<sup>34</sup> Cf., por ex., Wilson (1956, p. 85-86): “Espera-se do Presidente da Câmara que constitua as comissões de acordo com suas próprias perspectivas políticas [...] [e ele] geralmente usa seus poderes tão livre e imperativamente quanto se espera que ele os use. Ele age sem hesitação como o chefe legislativo de seu partido, organizando as comissões no interesse desta ou daquela política, não às escondidas ou furtivamente, como alguém que faz algo de que se envergonha, mas abertamente e com confiança, como alguém que cumpre seu dever [...]”. Compare com isto: “Eu não sei de que melhor maneira descrever nossa forma de governo em uma única expressão a não ser a chamando de governo dos presidentes das comissões permanentes do Congresso. Esse ministério desagregado [*disintegrate*], como se apresenta no plenário da Câmara dos Deputados, possui muitas particularidades. Em primeiro lugar, ele é formado dos mais velhos da assembléia; pois, pelo costume, a antigüidade de atuação no Congresso determina a concessão das principais presidências das comissões [...]” (*idem*, p. 82).

<sup>33</sup> Algo como “governo congressional”, isto é, “governo parlamentar” (N. T.).

sobre a extensão em que a antigüidade em seu significado contemporâneo, foi adotada na seleção dos presidentes das comissões nas 40 legislaturas mais recentes (POLSBY, GALLAHER & RUNDQUIST, 1967). O principal achado para nossos propósitos atuais, resumidos na Tabela 7

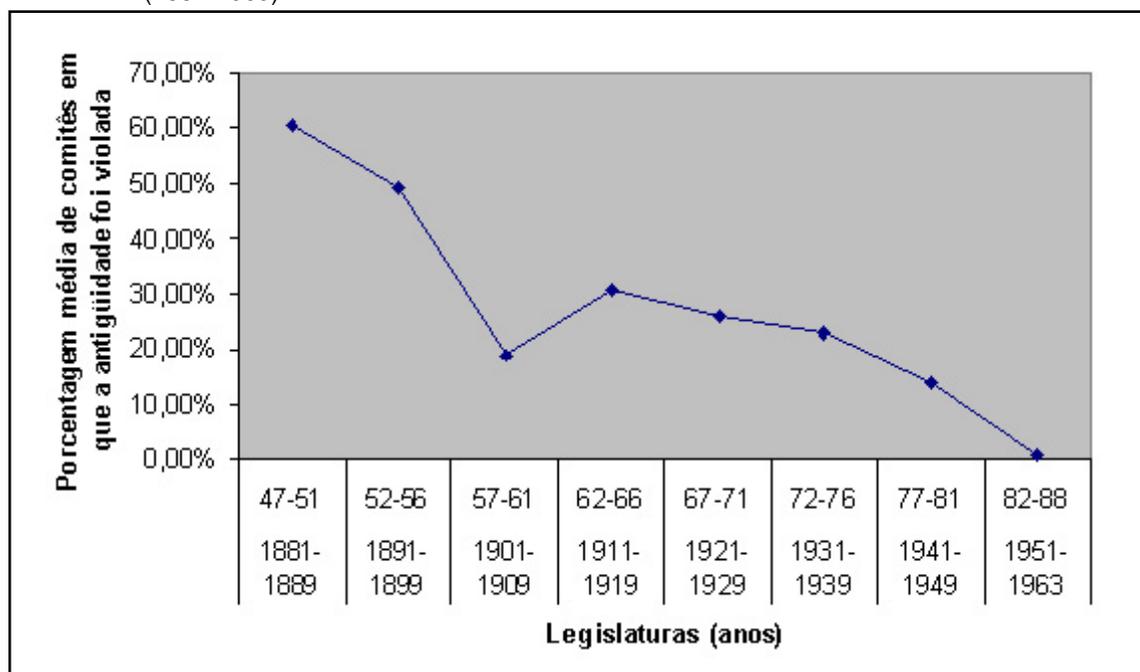
e na Figura 5, é que o sistema de antigüidade – um método de seleção automático, universalmente aplicado e não-discrecionário – é agora sempre usado, mas que, anteriormente, o processo pelo qual os presidentes eram selecionados era altamente, e depois parcialmente, discrecionário.

TABELA 7 – CRESCIMENTO DO UNIVERSALISMO: VIOLAÇÕES DA ANTIGÜIDADE NA INDICAÇÃO DOS PRESIDENTES DAS COMISSÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS (1881-1963)

LEGISLATURA	47-51	52-56	57-61	62-66	67-71	72-76	77-81	82-88
Anos	1881-1889	1891-1899	1901-1909	1911-1919	1921-1929	1931-1939	1941-1949	1951-1963
Média de violações da antigüidade	60,4%	49,4%	19%	30,8%	26%	23%	14%	0,7%

NOTA: Porcentual das comissões em que o Presidente não foi selecionado por antigüidade, média calculada por década.

FIGURA 5 – CRESCIMENTO DO UNIVERSALISMO: DECLÍNIO NAS VIOLAÇÕES DA ANTIGÜIDADE PARA PRESIDÊNCIA DAS COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DOS ESTADOS UNIDOS (1881-1963)



FONTE: Tabela 7.

Os números de antes de 1911 podem ser interpretados como indicadores do uso do poder discrecionário do Presidente da Câmara na indicação dos presidentes das comissões. Após 1911, quando os poderes de indicação para as comissões são investidos em comissões sobre comissões, os números refletem principalmente o crescimento da norma de que nenhum homem deve-

ria atuar como Presidente de mais do que uma comissão. Os congressistas costumavam integrar um grande número de comissões e os mais velhos ascendiam ao topo de mais de uma comissão, mas permitiam que menos membros mais antigos assumissem a cadeira da presidência, assim como é o costume atual no Senado dos Estados Unidos. Após 1946, quando o número de co-

missões foi drasticamente reduzido, essa prática morreu e um sistema estritamente automático de antigüidade foi afirmado.

A resolução de eleições contestadas em bases outras que o mérito parece ter sido um fenômeno comum em anos anteriores. A esse respeito, podemos trazer o testemunho de algumas citações e anedotas, amplamente separadas no tempo. Aqui estão alguns exemplos:

1795: “uma antecipação de futuros desenvolvimentos surgiu na eleição contestada de Joseph B. Varnum, de Massachusetts, na quarta legislatura. Esse caso tornou-se o foco de uma batalha pelo poder entre os federalistas e os antifederalistas. É um exemplo inicial do triunfo da regra de que tudo frequentemente pode dar certo, pelo menos na resolução de eleições contestadas na Câmara dos Deputados.

A eleição de Varnum foi contestada principalmente com base em que a Junta dos Homens Bons [*Board of Selectmen*] de sua cidade natal (de que Varnum era um membro) apresentou 60 votos a mais do que o número de eleitores qualificados da cidade. Uma vez que ele fora eleito por uma maioria certificada total de 11 votos, uma investigação foi autorizada. Theodore Sedgewick, líder dos federalistas na Câmara, sugeriu que testemunhos fossem tomados [...] considerando que somente a Câmara possuía o poder de obrigar o *town clerk*<sup>35</sup> a elaborar os registros contendo os nomes dos eleitores ilegais, se de fato algum existisse. Varnum, um antifederalista, protestou vigorosamente contra esse procedimento. Ele propôs [...] que os peticionários [...] deveriam apresentar os nomes dos eleitores ilegais, se pudessem fazê-lo [...]. Isso era impossível, na medida em que apenas o *town clerk* tinha acesso aos registros eleitorais da cidade. Os antifederalistas, que controlavam a Câmara na época, em uma

votação de acordo com as diretrizes do partido, sustentaram as objeções de Varnum [...]; de fato, a facção controladora foi mesmo longe o suficiente para adotar uma resolução, novamente por voto partidário, declarando que ‘as acusações contra [Varnum] eram totalmente infundadas [...] Assim, em meio a uma explosão de risadas irônicas, o incidente encerrou-se como uma arlequinada’” (DEMPSEY, 1956, p. 50-51; a citação final é de ALEXANDER, 1916, p. 315).

Década de 1860: “Eu cumpri meu segundo mandato na Comissão de Eleições [...]. Os casos eleitorais na Câmara, até aquele tempo, [...] eram determinados inteiramente conforme a sensibilidade do partido. Quando quer que houvesse uma razão plausível para uma contestação, o partido dominante na Câmara quase sempre concedia o assento ao homem de seu próprio lado. Há uma bem autenticada história de Thaddeus Stevens: indo à sala da Comissão de Eleições, de que era membro, encontrou uma audiência em curso. Ele perguntou a um de seus colegas republicanos qual era o ponto no caso. ‘Não há muito ponto no caso – foi a resposta. – Ambos são uns malditos canalhas’. ‘Bem, respondeu Stevens, qual é o maldito canalha republicano? Eu quero ser a favor do maldito canalha republicano’” (HOAR, 1903, p. 268)<sup>36</sup>.

1869: “Todos os traços de um caráter judicial desses procedimentos estão rapidamente desaparecendo. [...] Cada caso torna-se uma simples batalha partidária. De acordo com o ditado das maiorias partidárias, a Comissão [de Eleições] deve brigar com – não seguir – a lei e a prova. [...] Essa tendência é tão manifesta [...] que cessou de ser questionada e agora sofre somente uma pequena resistência [...]. Esforços [...] para manter os julgamentos da Comissão de Elei-

<sup>35</sup> O *clerk* é o funcionário responsável pela guarda dos registros oficiais; no caso do *town clerk*, dos registros municipais; assim, é o Secretário Municipal (N. T.).

<sup>36</sup> Hoar alega que durante o tempo em que atuou na Comissão de Eleições na 42ª legislatura (1871-1873), as eleições contestadas eram resolvidas pelo mérito.

ções acima da suja concentração da política partidária têm encontrado acusações tão amargas e impiedosas e tantas repreensões por traição à fidelidade partidária, que provavelmente não se as repetirá com frequência” (DAWES, 1870, p. 64)<sup>37</sup>.

1890: “A Comissão [de Eleições] usualmente se divide com base na linha partidária [...] e a Câmara costuma seguir o mesmo caminho. [...] A decisão de casos de eleição invariavelmente aumenta o partido que organizou a Câmara e [...] indica a maioria à Comissão de Eleições. Provavelmente, não existe um exemplo registrado em que a minoria tenha aumentado pela decisão de casos contestados [...]. Poder-se-ia dizer que nosso presente método de determinar casos de eleição é [...] injusto para os membros e para os candidatos e falha em assegurar a representação que o povo escolheu” (REED, 1890, p. 114, 117; cf. também ALEXANDER, 1916, p. 323).

1895: “A mais casual inspeção dos trabalhos do presente sistema de decisão de disputas eleitorais mostrará que ele dificilmente mantém a forma de um inquérito judicial e que é maculado por completo com o mais grosseiro partidarismo. [...] Quando se afirma que os membros de uma minoria geralmente não contestam assentos, um tributo notável é rendido ao partidarismo do presente sistema” (Report from Election Committee n. 3, Mr. McCall, chairman, *apud* RAMMELKAMP, 1905, p. 435).

1899: “A maioria republicana nesta Câmara [56ª legislatura] foi reduzida para cerca de 50% da legislatura prévia; mas antes da [primeira] sessão fechada, uma dúzia ou mais de democratas perdeu seus assentos em contestações de eleições, o que deu aos republicanos uma confortável maioria com quem fazer negócios” (STEALEY, 1906, p. 147).

1905: “Hoje em dia, é simplesmente uma disputa entre dois partidos pela influência política e pelas recompensas do gabinete, ou, às vezes, uma disputa entre a maioria na Câmara e um eleitorado do partido minoritário. [...] No período [1865-1905, da 39ª legislatura à 58ª] [...] a maioria privou-se de assentos apenas nove vezes, enquanto privou a minoria de assentos 82 vezes” (RAMMELKAMP, 1905, p. 423, 434).

Um jornalista escrevendo no início do século XX resumiu a situação como ele a encontrara ao longo de um período de 20 anos: “Pode-se dizer [...] que não há qualquer justiça exercida [...] nas disputas por assentos, especialmente nas ocasiões em que a maioria precisa de votos para propósitos partidários. Centenas de homens perderam seus assentos no Congresso, aos quais tinham justo direito tendo como princípio todas as bases justas, razoáveis e legais; outros foram colocados em seus lugares por motivos puramente partidários. Isso foi sempre assim e sem dúvida continuará sendo [...]” (STEALEY, 1906, p. 147).

De fato, isso não continuou assim; atualmente, eleições contestadas são resolvidas com muito maior preocupação com o devido processo e com os méritos do caso do que o foi ao longo do século XIX. Em 1926, um membro da minoria na Comissão de Eleições n. 1 pôde dizer: “Nos oito anos em que eu integrei as Comissões de Eleições e nos seis anos em que estou nesta Comissão, nunca vi partidarismo naquela, exceto uma vez. Não tem havido nenhum partidarismo na Comissão desde que o distinto cavalheiro de Utah tornou-se Presidente daquela Comissão. Um democrata sentou-se, em vez de um republicano, nessa Comissão na última vez e cada membro dela votou para sentar o democrata” (*apud* HASBROUCK, 1927, p. 40).

Essa citação sugere um método pelo qual o desenvolvimento de critérios universais para resolver eleições contestadas para a Câmara pode ser monitorado, nomeadamente, pela medição do quanto as diretrizes [*lines*] partidárias são quebradas nos relatórios das comissões e na votação no plenário em casos contestados. Não fiz tal estudo, mas, com base no peso acumulado de relatórios contemporâneos como os que eu citei, prevejo que uma série temporal mostraria uma votação estritamente partidária no século XIX, passando para uma unanimidade, ou quase unanimi-

<sup>37</sup> Dempsey (1956, p. 83-84) identifica Dawes como tendo sido Presidente da Comissão de Eleições da Câmara uma única vez. Cf. também C. H. Rammelkamp (1905).

dade, na maioria dos casos, a partir dos primeiros anos do século XX.

Esforços para estabelecer precedentes legais para a solução de eleições contestadas datam das recomendações da Comissão Ames, de 1791. Em 1798, uma lei foi promulgada prescrevendo um modo uniforme de tomar testemunho e com o fim de obrigar a presença de testemunhas. Requeria-se que essa lei fosse renovada em cada legislatura e permitiu-se que caducasse em 1804. Projetos incorporando leis similares foram propostos em 1805, 1806, 1810, 1813 e 1830. Somente depois de 1851 é que essa lei passou, o que preparou a reunião de testemunhos que formou a base das provas das reivindicações de cada contestante, mas não preparou as regras concernentes a outros as-

pectos de eleições contestadas. Mais significativa, todavia, foi uma cláusula que permitiu à Câmara pôr a lei de lado – em todo ou em partes – em casos específicos, algo de que, aparentemente, a própria Câmara aproveitou-se com alguma regularidade no século XIX. Com algumas modificações essa lei ainda é válida<sup>38</sup>.

O número absoluto de contestações mostra um decréscimo nas décadas recentes, assim como o número de contestações em relação ao número de assentos. Isso sugere que a prática de instigar contestações por motivos frívolos tornou-se história; os procedimentos contemporâneos da Câmara não dão mais apoio às esperanças de sucesso em tais contestações<sup>39</sup>. A Tabela 8 e a Figura 6 dão os números, por décadas.

TABELA 8 – CRESCIMENTO DO UNIVERSALISMO: ELEIÇÕES CONTESTADAS NA CÂMARA (POR DÉCADAS; 1789-1964)

LEGISLATURAS	NÚMERO DE ASSENTOS CONTESTADOS	PRINCIPAIS ASSENTOS NA CÂMARA POR DÉCADA	% DE ASSENTOS CONTESTADOS POR LEGISLATURA*
1-5 (1789-1798)	16	89,8	3,56
6-10 (1799-1808)	12	126,6	1,90
11-15 (1809-1818)	16	166,4	1,92
16-20 (1819-1828)	12	202,6	1,18
21-25 (1829-1838)	11	230,0	0,96
26-30 (1839-1848)	17	231,8	1,46
31-35 (1849-1858)	23	233,0	1,98
35-40 (1859-1868)	78	196,4	7,44
41-45 (1869-1878)	72	273,0	5,28
46-50 (1879-1888)	58	312,2	3,72
51-55 (1889-1898)	87	346,8	5,02
56-60 (1899-1908)	41	374,4	2,20
61-65 (1909-1918)	36	417,4	1,72
66-70 (1919-1928)	23	435,0	1,06
71-75 (1929-1938)	25	435,0	1,14
75-80 (1939-1948)	15	435,0	0,68
81-85 (1949-1958)	12	435,0	0,56
86-88 (1959-1964)	8	437,0	0,90

FONTES: Dempsey (1956, apêndice 1) e Galloway (1962, p. 215-216).

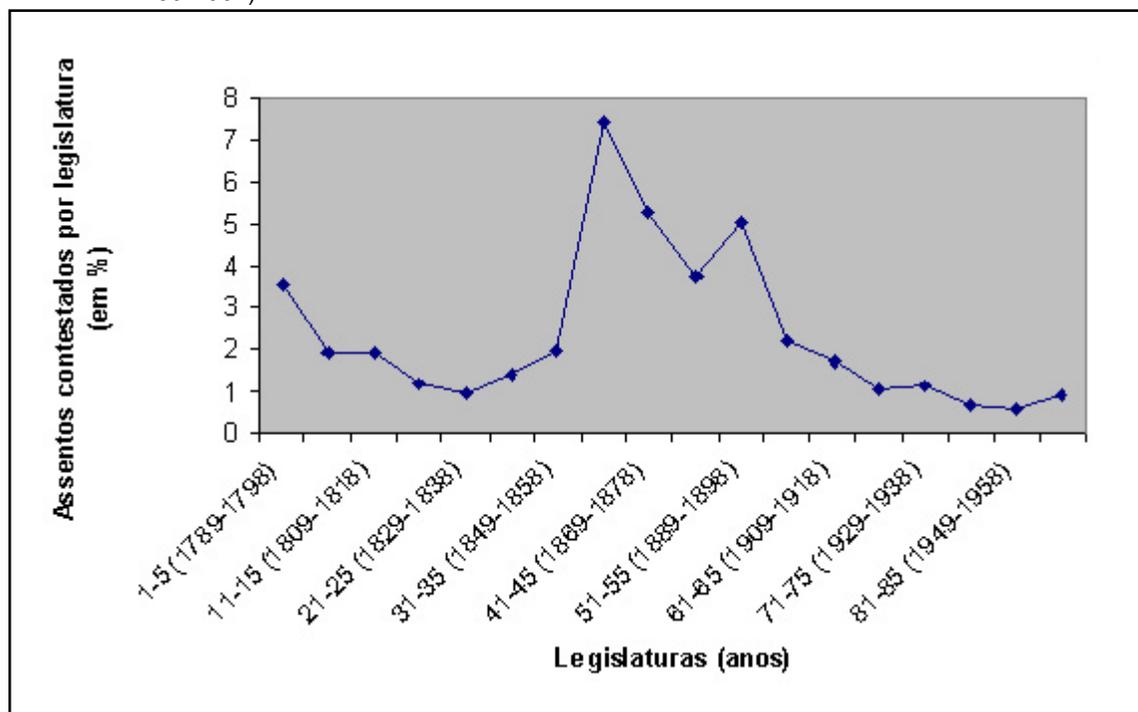
NOTA: \* Esse valor é obtido dividindo-se a coluna 2 pela coluna 3 e multiplicando o resultado pelo número de legislaturas (cinco em cada caso, exceto no último).

<sup>38</sup> Cf. U. S., *Revised Statutes of the United States*, Title II, Ch. 8, Sections 105-130, e Dempsey (1956, p. 55-60). Para indicações de tentativas de rotinizar o processo de adjudicação por meio do estabelecimento de critérios gerais para governar as disposições da Câmara para eleições contestadas, ver dois casos de 1933: *Gormley versus Goss*

(House Report 893, 73rd Congress; ver também 78 *Congressional Record*, p. 4035, 7087, April 20th, 1934) e *Chandler versus Burnham* (House Report 1278, 73rd Congress; ver também 78 *Congressional Record*, p. 6971, 8921, May 15th, 1934).

<sup>39</sup> Sobre o manejo relativamente escrupuloso de uma contestação recente, ver Rovere (1965). Rovere identifica os

FIGURA 6 – CRESCIMENTO DO UNIVERSALISMO: ELEIÇÕES CONTESTADAS NA CÂMARA (POR DÉCADAS; 1789-1964)



FONTE: Tabela 8.

Certamente, hoje não há um roubo de assentos no atacado. Se existe algum viés no sistema, ele provavelmente favorece a proteção dos titulares, independentemente de partido<sup>40</sup> e, daí (podemos presumir que não incidentalmente), a proteção dos limites da organização.

#### V. CAUSAS, CONSEQÜÊNCIAS, CONCLUSÕES

Parece razoável concluir que uma das principais mudanças de longo prazo na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos foi no sentido de maior institucionalização. Sabendo disso, podemos

critérios que dominam o relatório sobre o desafio de 1965 do Mississippi Freedom Democratic Party a toda a delegação do Mississippi na Câmara na seguinte passagem: “[...] a maioria não podia encontrar forma de reportar-se favoravelmente ao processo sem, como lhes parecia, abandonar o devido processo e suas responsabilidades constitucionais. Também não o podia o relatório minoritário, para aquele assunto, que não ia além de insistir na continuação do estudo” (*idem*, p. 243).

<sup>40</sup> Ver, p. ex., a indicação do ônus da prova em *Gormley versus Goss* (House Report 893, 73rd Congress; cf. também 78 *Congressional Record*, p. 4035, 7087, April 20, 1934) e *Chandler versus Burnham* (House Report 1278, 73rd Congress; cf. também 78 *Congressional Record*, p. 6971, 8921, May 15, 1934).

formular, pelo menos, três questões: o que a causou? O que se segue disso? O que esse caso pode nos dizer a respeito do processo em geral? Não é apenas por falta de espaço que nossas respostas para cada uma dessas questões será breve e altamente especulativa.

Não se sabe muito, por exemplo, a respeito das causas da institucionalização. O melhor palpite teórico na literatura é provavelmente o de Durkheim: “A divisão do trabalho varia em razão direta com o volume e a densidade das sociedades; se ela progride de maneira contínua no curso do desenvolvimento social, é porque as sociedades tornam-se regularmente mais densas e geralmente mais volumosas” (DURKHEIM, 1947, p. 262)<sup>41</sup>. A “densidade” em pelo menos algum sen-

<sup>41</sup> Durkheim, por sua vez, cita Comte ao descrever esse mecanismo. A noção de Weber, cuja pré-condição central para o desenvolvimento das instituições burocráticas é a economia do dinheiro, parece-me menos interessante e menos plausível. Ver Gerth e Mills (1946, p. 204-209). Ver, entretanto, o comentário de Weber (*idem*, p. 211): “É óbvio que, tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. Quanto maior o Estado e quanto mais seja, ou torne-se, uma grande potência, mais incondicionalmente será esse o caso”.

tido pode ser operacionalizada e medida separadamente de suas conseqüências institucionais. Para os propósitos presentes, a proposição provavelmente pode ser traduzida pelo seguinte: na medida em que as responsabilidades do governo nacional aumentaram e na medida em que uma proporção mais ampla da economia nacional foi afetada pelas decisões tomadas no centro, as agências do governo nacional institucionalizaram-se<sup>42</sup>. Outra tradução, complementar, do teorema da densidade poderia ser a de que na medida em que as organizações crescem de tamanho, elas tendem a desenvolverem-se internamente do modo predito pela teoria da institucionalização. Tamanho e aumento na carga de trabalho parecem-me, em princípio, fenômenos mensuráveis<sup>43</sup>. De fato, apenas o tamanho parece quase fácil demais. Até que um corpo deliberativo tenha uma quantidade mínima de trabalho para fazer, a necessidade de interação entre seus membros permanece pequena e, não havendo propósito, a coordenação por meio de uma divisão de trabalho, regras e regulamentos, precedentes e assim por diante, parece improvável de desenvolver-se. Assim, uma fórmula um tanto ou quanto mais complicada tem que ser elaborada, talvez relacionando o tamanho de uma organização à quantidade de trabalho que ela realiza (por exemplo, o número de dias trabalhados por ano; o número de membros que trabalham em período integral, em oposição aos membros nominais; o número de itens considerados; o número de relatórios elaborados) antes que a força da “densidade” e do “volume” possa ser testada como causa do processo de institucionalização.

Uma discussão sobre as conseqüências da institucionalização da Câmara deve, do mesmo modo, ser tentativa. É difícil – de fato, para o observador contemporâneo, é impossível – abalar a convicção de que a estrutura institucional da Câmara importa, sim, para a produção de resulta-

dos políticos. Uma recente observação popular diz: “Um congressista dos Estados Unidos possui duas funções principais: fazer leis e impedir que leis sejam feitas. A primeira delas, ele e seus colegas apenas realizam com suor, paciência e uma habilidade notável no manuseio da rangente maquinaria; mas a segunda eles realizam diariamente, com fácil e infinita variedade” (BENDINER, 1964, p. 15).

Nenhum observador que focalize o resultado de políticas ou que se preocupe com os resultados do processo legislativo estadunidense falha em notar “as formas complicadas e a estrutura diversificada” que “confunde a visão e dissimula o sistema que subjaz à sua composição” (WILSON, 1956 [1884], p. 57). Tudo isso é de um conhecimento tão bem sabido que parece desnecessário mencioná-lo aqui. Ainda assim, é importante enfatizar que as próprias características da Câmara que os observadores casuais e os legisladores calouros consideram mais importunas são as principais conseqüências (entre outras coisas) do processo que estamos descrevendo<sup>44</sup>.

Entretanto, não é meramente a complexidade ou a venerabilidade da maquinaria que eles percebem. Essas, em nossas discussões anteriores, foram tratadas mais como características definidoras do que como conseqüências da institucionalização. O que confunde e aborrece o observador externo é um deslocamento parcial de objetivos e um foco dos recursos nos processos internos às expensas das demandas externas, que vem como uma conseqüência da institucionalização. Esse processo de deslocamento, por certo, é bem conhecido da Teoria Social em outras áreas (ver, por exemplo, SELZNICK, 1953, especialmente p. 250ss.; BLAU, 1955, *passim*). Um olhar mais detido no caráter geral desse deslocamento deve sugerir uma série de conseqüências adicionais.

<sup>42</sup> Cf. Young (1966, p. 252-253), quem parece pôr grande ênfase nas atitudes públicas e na organização política local como causas do crescimento da influência do governo central.

<sup>43</sup> Galloway (1962, p. 215-216) possui uma tabela conveniente sobre o tamanho e a composição partidária da Câmara para as primeiras 87 legislaturas. O mero tamanho foi percebido como uma variável indiferente em relação à complexidade interna das organizações burocráticas (cf. HALL, HAAS & JOHNSON, 1967).

<sup>44</sup> Todavia, isso não é o mesmo que dizer que o resultado político da Câmara é exclusivamente determinado pelo seu nível de institucionalização. A 88ª, a 89ª e a 90ª legislaturas representaram, todas elas, níveis de institucionalização mais ou menos equivalentes, ainda que seus resultados políticos tenham variado grandemente. Não obstante, se o observador casual perguntasse por que demorou 30 anos, mais ou menos, para ter-se o *New Deal* aprovado legal pela Câmara e quais tipos de estratégias e circunstâncias fizeram o resultado legislativo da 89ª legislatura possível, as respostas deveriam referir-se, muito extensivamente, às propriedades estruturais da instituição.

Por exemplo: os deputados podem perceber que o processo de institucionalização aumentou seus incentivos para permanecerem no sistema. Para eles, o deslocamento de recursos transforma a organização de um instrumento conveniente para perseguir políticas públicas em um fim válido em si mesmo, uma fonte primária de satisfação, *status* e poder (cf. SELZNICK, 1957).

O aumento da complexidade da divisão do trabalho apresenta uma oportunidade para deputados individuais especializarem-se e, portanto, aumentarem enormemente sua influência em um estreito espectro de resultados políticos no sistema político mais amplo. Considerado separadamente, o fenômeno da especialização pode chocar o observador superficial como um produtor de zangões de mente estreita. Mas o impacto total de um quadro de especialistas operando sobre todo o espectro das políticas públicas é um bem formidável para uma instituição política e, sem dúvida, capacitou a Câmara a manter uma margem de autonomia e influência que é bastante excepcional para uma legislatura do século XX<sup>45</sup>.

A institucionalização significou, no total, para a Câmara, a descentralização do poder. Isso criou muitos empregos importantes e interessantes na Câmara e, assim, aumentou a atratividade do serviço interno como uma carreira. As reformas propostas para o Congresso que procurem mover-se em direção à recentralização do poder congressional raramente consideram esse fato. Mas ao menos é possível que alguns movimentos para restaurar a discricção ao Presidente da Câmara ou à agências partidárias centralizadas e externas ao Congresso, reduzam a efetividade do Congresso para bem abaixo do nível antecipado, pois a Câmara poderia tornar-se menos valorizada em si mesma, sua divisão do trabalho forneceria menos poder de base para especialistas temáticos e os incentivos para permanecer na organização declinariam agudamente.

Assim, podemos argumentar que, juntamente aos efeitos mais óbvios da institucionalização, o processo também serviu para aumentar o poder

da Câmara no sistema político e para distribuir algo mais amplamente os incentivos para os legisladores participarem ativamente na produção das políticas.

Uma possível consequência final da institucionalização pode ser sugerida: que o processo tende a promover normas profissionais de conduta entre os participantes. De fato, algo como essas normas estão construídas na definição da institucionalização por alguns comentadores (cf. GERTH & MILLS, 1946, p. 198-204; WEBER, 1947, p. 69, 330-334). Mas as normas elaboradas internamente tipicamente mencionadas nas discussões dos “homens da organização” têm a ver com a interação segmentária e ritualizada que caracteriza as organizações coordenadas por meios hierárquicos; predições levemente diferentes sobre as normas teriam que ser feitas para corpos legislativos institucionalizados mais descentralizados e mais igualitários.

De fato, tem surgido um considerável corpo de literatura a respeito das normas de conduta profissional legislativa. Repetidamente, as normas da previsibilidade, da cortesia e da reciprocidade são oferecidas pelos legisladores profissionais como centrais às regras do jogo legislativo<sup>46</sup>. Assim, podemos sugerir a hipótese de que o quanto essas normas são amplamente aplicadas em um corpo legislativo é uma função direta da institucionalização estrutural desse corpo. Testes apropriados podem ser feitos com amostras, comparando legislaturas contemporâneas que variam no que se refere à manutenção dos limites, à complexidade interna e à tomada de decisões interna universalístico-automatizada. Historicamente, testes menos satisfatórios são possíveis, pois diversas excentricidades entram na determinação do que é registrado e do que não é e uma vez que fatores antecedentes podem contar tanto para a institucionalização estrutural quanto para a normativa. Isso torna difícil estimar a dispersão e a importância das normas de conduta.

No entanto, a história da Câmara sugere que houve, sim, um crescimento nas virtudes mais domésticas de reciprocidade, cortesia e previsibilidade na vida legislativa desde a virada

<sup>45</sup> Essa posição discorda da de Hyman (1960). Para o argumento de que as legislaturas do século XX são, no total, fracas, cf. Truman (1954, p. 1-10; 1965, p. 1-4; 1966, p. 84-96). Para o início de um argumento de que o Congresso dos Estados Unidos pode ser uma exceção, cf. Polsby (1964a, p. 2, 31-32, 47-115).

<sup>46</sup> Ver, por exemplo, Matthews (1959), Huitt (1961), Master (1961), Fenno, Jr., (1962), Wahlke, Eulau, Buchanan e Ferguson (1962) e Kornberg (1964).

para o século XX. Clem Miller descreve as relações humanas na Câmara de hoje: “A primeira impressão dominante que se tem como membro do Congresso é a aura de amizade que circunda a vida de um congressista. Não é de espantar que ‘alguns morrem e nenhum renuncia’. Quase todos são infalivelmente polidos e corteses. Lavadores de janelas, secretários, senadores – isso está em todos os lados [*it cuts all ways*]. Vivemos em um casulo de bons sentimentos [...]” (MILLER, 1962, p. 93; cf. também p. 80-81, 119-122).

Sem dúvida que há brechas na estrutura da boa camaradagem - geralmente não tornadas públicas -, mas o estudioso do Congresso não pode refrear mesmo de comparar esse testemunho com a seguinte amostra da conduta congressual do século XIX: “Ao retomar seu assento, após ter replicado a uma severa acusação pessoal de Henry Clay, o ex-Presidente da Câmara, White, sem o menor aviso, recebeu um soco na cara. Na briga que se seguiu, uma pistola foi disparada, ferindo um oficial da polícia. John Bell, o distinto Presidente da Câmara e estadista, teve uma experiência similar na Comissão de Todos (1838). O combate a socos tornou-se tão violento que mesmo o Presidente da Comissão não o acalmava. Mais tarde naquele dia, ambos os partidos desculpavam-se e ‘concederam suas submissões’. No dia 6 de fevereiro de 1845, Edward J. Black, da Geórgia, ‘saiu de seu assento e, vindo pela balaustrada, por detrás de Joshua R. Giddings, enquanto esse falava, deu-lhe uma estocada na parte de trás de sua cabeça com uma bengala. William H. Hammett, do Mississippi, jogou seus braços ao redor de Black e carregou-o como faria com uma mulher em um incêndio [...]’.

Quando Reuben M. Whitney encontrava-se diante de uma comissão de investigação em 1837, Bailie Peyton, do Tennessee, sentindo-se ofendido com uma de suas respostas, ameaçou-o ferozmente; quando ele [Whitney] levantou-se para pedir a proteção da comissão, o Sr. Peyton, com a blasfêmia adequada e apropriada, gritou: ‘Você não dirá uma palavra enquanto estiver nesta sala; se você fizê-lo, matá-lo-ei’. O Presidente da Comissão, Henry A. Wise, adicionou: ‘Sim, essa insolência é insuportável’. Como ambos esses cavalheiros estavam armados com armas mortais, dificilmente se podiam culpar as testemunhas por não quererem testemunhar ante a comissão novamente.

‘Esses não eram dias agradáveis’, escreve Thomas B. Reed. ‘Os homens não eram gentis em seus tratamentos mútuos’” (ALEXANDER, 1916, p. 115-116)<sup>47</sup>.

De fato, eles não eram: os relatos do comportamento do Congresso do século XIX abunda em passagens como essas. Há a consternação dos membros que toleraram a presença dos cães de caça de John Randolph no plenário (CUTLER & CUTLER, 1888, p. 186-189; MAYO, 1937, p. 424). Há a famosa cena de 22 de maio de 1851, quando o Deputado Preston Brooks da Carolina do Sul entrou no Senado e nocauteou o Senador Charles Sumner com uma bengala<sup>48</sup>; os registros contêm casos como esse em mais de uma ocasião: “Quando Matthew Lyon, do Kentucky, cuspiu em sua face, [Roger] Griswold [do Connecticut, congressista entre 1795 e 1805] enrijeceu seu braço para golpear, mas, lembrando-se de onde estava, ele calmamente limpou sua bochecha. Mas depois que a Câmara, por votação, deixou de expulsar Lyon, Griswold ‘bateu-lhe com grande violência’, diz um cronista contemporâneo, ‘usando uma grande bengala’” (ALEXANDER, 1916, p. 111-112)<sup>49</sup>.

Com todo o mal que o calor da disputa às vezes gera correntemente, a Câmara deixou bem para trás a era das armas e dos cães, das surras e dos murros, que ocupou muito da cena do século XIX. Não há dúvidas de que isso reflete mudanças gerais nas maneiras e na moral, mas também reflete um aumento do valor da Câmara como uma instituição capaz de reclamar a lealdade e o bom comportamento de seus membros<sup>50</sup>. O melhor

<sup>47</sup> As citações internas são do *Diário* de John Quincy Adams e de um artigo de Reed, do *Saturday Evening Post*, de 9 de dezembro de 1899.

<sup>48</sup> Uma moção para expulsar Brooks da Câmara por esse ato foi derrotada, mas logo em seguida, de qualquer forma, Brooks renunciou. Ele foi subseqüentemente reeleito para preencher a vaga produzida por sua renúncia (cf. *Biographical Directory of the American Congress, 1774-1961*, 1961, p. 604).

<sup>49</sup> Outros exemplos de flagrante mal comportamento são narradas em Poore (1886, p. 394-395) e Plumer (1923, p. 269-276).

<sup>50</sup> Um relatório sobre o decoro na Casa dos Comuns [*House of Commons*] sugere que um mitigamento correspondente tomou lugar, embora, para começar, os Comuns fossem palpavelmente bem menos indisciplinados. Diz um

teste para essa hipótese, certamente, permanece sendo o amostral. Se se determinar que as legislaturas estaduais dos Estados Unidos, por exemplo, diferem significativamente com respeito à institucionalização estrutural, também se pode determinar que variam concomitantemente com respeito à aplicação das normas da vida legislativa profissional<sup>51</sup>.

Finalmente, o estudo da institucionalização da Câmara proporciona-nos uma perspectiva para comentarmos sobre o processo em geral. Em primeiro lugar, sua irreversibilidade. Muitos dos nossos índices mostram um decaimento substancial na estrutura institucional da Câmara no período próximo à Guerra Civil. Em números absolutos, a Câmara declinou de 237 membros na legislatura de 1859 para 178 na legislatura de 1861; não foi antes de uma década depois que a Câmara retomou sua força anterior. Disputas frívolas por assentos alcançaram um pico nesse período e nossas medidas de limites do “baixo clero” também refletem um decaimento. Pode ser verdade, e certamente é engraçado, que a força do Almirantado

---

comentador extasiado: “Como muito do que também é bom nas instituições do Parlamento, o comportamento da Casa se desenvolveu sem interrupção ou, como um rio, purificou-se a si mesmo à medida que fluía” (TAYLOR, 1961, p. 85-87). Anthony Barker (1965, p. 45) afirma: “O fim do século XIX foi descrito por Lord Campion como o fim da informalidade e o começo da rígida responsabilidade de governo por políticas nos procedimentos da Casa dos Comuns”.

51 Talvez uma análise secundária comparando os quatro estados (Califórnia, New Jersey, Tennessee e Ohio) no estudo de Wahlke *et alii* (1965) possa render um teste aceitável para essa hipótese. Esse estudo tem boas informações sobre a difusão de normas legislativas; é menos robusto nos dados estruturais, mas esses devem ser relativamente fáceis de obter.

britânico cresça à medida que o número de navios declina (PARKINSON, 1957, p. 39); mas que isso ilustra uma inflexivelmente narcisística lei de crescimento institucional pode ser discutido. À medida que as instituições crescem, nossas expectativas a respeito do deslocamento de recursos para dentro delas fornece-nos, sim, garantias para prever que elas resistirão ao declínio, mas as indicações do caráter curvilíneo de nossos presentes achados dão-nos amplos avisos de que as instituições também estão continuamente sujeitas à influência do ambiente e que seu poder para modificar e modelar essa influência está destinada a ser menos do que todo-poderosa.

Alguns de nossos indicadores dão apoio condicional a uma teoria da modernização “caricata”. Se um dos estigmas da partida para a modernidade é o rápido desenvolvimento de formas institucionais universalísticas, amarradas e complexas, os dados aqui apresentados emprestam a essa teoria alguma plausibilidade<sup>52</sup>. A “grande explosão” parece ter ocorrido no período de 1890 a 1910, pelo menos de acordo com uma das medidas.

Em conclusão, estes achados sugerem que o aumento na estrutura hierárquica não é um traço necessário do processo de institucionalização. Organizações que não são burocracias, parece claro, também são capazes de ter histórias naturais que aumentem sua viabilidade no mundo moderno sem que se as force sob padrões de autoridade uniformemente centralizados.

---

52 O crescimento de instituições políticas não desempenha um papel particularmente importante na interpretação oferecida por W. W. Rostow (1960, por ex. p. 18-19), mas essas podem proporcionar pelo menos um apoio tão bom para essa teoria, quanto alguns dos índices econômicos que ele propõe.

Nelson W. Polsby (1932-2007) foi professor de Ciência Política na Universidade da Califórnia em Berkeley, editor da *American Political Science Review* e autor de numerosos artigos e livros, entre os quais se incluem *Community Power and Political Theory* (2ª ed., 1980), *Congress and the Presidency* (4ª ed., 1986), *How Congress Evolves* (2004) e *Presidential Elections* (com Aaron Wildavsky, 11ª ed., 2004).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, H.** 1886. *John Randolph*. Boston : H.-Mifflin.
- \_\_\_\_\_. 1930. *History of the United States of America During the Administrations of Thomas Jefferson and James Madison*. V. III. New York : Boni.
- ALEXANDER, D. S.** 1916. *History and Procedure of the House of Representatives*. Boston : H.-Mifflin.
- ARNETT, A. M.** 1937. *Claude Kitchin and the Wilson War Policies*. Boston : Little, Brown.
- BARKER, A.** 1965. "The Most Important and Venerable Function" : A Study of Commons Supply Procedure. *Political Studies*, Washington, D. C., v. 13, n. 1, p. 45-64, Feb.
- BENDINER, R.** 1964. *Obstacle Course on Capital Hill*. New York : McGraw-Hill.
- BINKLEY, W. E.** 1949. The President and Congress. *Journal of Politics*, Cambridge, v. 11, n. 1, p. 65-79, Feb.
- \_\_\_\_\_. 1962. *President and Congress*. New York : Vintage.
- BLAU, P. M.** 1955. *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago : University of Chicago.
- BROWN, G. R.** 1922. *The Leadership of Congress*. Indianapolis : B. Merrill
- CHAMBERS, W. N.** 1963. *Political Parties in A New Nation*. New York : Oxford.
- \_\_\_\_\_. 1967. Party Development and the American Mainstream. In : CHAMBERS, W. N. & BURNHAM, W. D. (eds.). *The American Party Systems : Stages of Political Development*. New York : Oxford.
- CHIU, C.-W.** 1928. *The Presidente of the House of Representatives Since 1896*. New York : Columbia University.
- COOPER, J.** 1960. *Congress and Its Committees in the Legislative Process*. PhD Dissertation. Cambridge, Mass. : Harvard University.
- \_\_\_\_\_. 1965. Jeffersonian Attitudes Toward Executive Leadership and Committee Development in the House of Representatives 1789-1829. *Western Political Quarterly*, Salt Lake City, v. 18, n. 1, p. 45-63, Mar.
- CRICK, B.** 1965. *The Reform of Parliament*. Garden City : Doubleday Anchor.
- CUNNINGHAM, N.** 1963. *Jeffersonian Republicans in Power*. Chapel Hill : University of North Carolina.
- CUTLER, W. P. & CUTLER, J. P.** (eds.). *Life, Journals and Correspondence of Reverend Manasseh Cutler*. V. II. Cincinnati : R. Clark.
- DAHL, R. A.** 1966. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven : Yale University.
- DAVIS, O. K.** 1911. Where Underwood Stands. *The Outlook*, p. 197-201, Dec. 23<sup>rd</sup>.
- DAWES, H. L.** 1870. The Mode of Procedure in Cases of Contested Elections. *Journal of Social Science*, n. 2, p. 56-68.
- DEMPSEY, J. T.** 1956. *Control by Congress over the Seating and Disciplining of Members*. PhD dissertation, University of Michigan.
- DUNN, A. W.** 1922. *From Harrison to Harding*. V. 1. New York : G. P. Putman.
- DURKHEIM, E.** 1947. *The Division of Labor in Society*. Glencoe : Free.
- FENNO, JR., R. F.** 1962. The House Appropriations Committee as a Political System : The Problem of Integration. *American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 56, n. 2, p. 310-324, June.
- FOLLETT, M. O.** 1896. *The Presidente of the House of Representatives*. New York : Longman's, Green.
- FRIED, R. C.** 1966. *Comparative Political Institutions*. New York : Macmillan.
- GALLOWAY, G.** 1946. *Congress at the Crossroads*. New York : Crowell.
- \_\_\_\_\_. 1962. *History of the U. S. House of Representatives*. House Document 246, 87<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office.
- GARNER, J. W.** 1914. Executive Participation in Legislation as a Means of Increasing Legislative Efficiency. *Proceedings of the American Political Science Association at its Tenth Annual Meeting*. Baltimore : Waverly.

- GERTH, H. H. & MILLS, C. W.** (eds.). 1946. *From Max Weber : Essays in Sociology*. New York : Oxford University.
- GOODWIN JR., G.** 1959. The Seniority System in Congress. *American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 53, n. 2, p. 417, June.
- HALL, R. H.; HAAS, J. E. & JOHNSON, N. J.** 1967. Organizational Size, Complexity, and Formalization. *American Sociological Review*, Washington, D. C., v. 32, n. 6, p. 903-912, Dec.
- HARLOW, R. V.** 1917. *The History of Legislative Methods in the Period Before 1825*. New Haven : Yale.
- HASBROUCK, P. W.** 1927. *Party Government in the House of Representatives*. New York : Macmillan.
- HILL, A. & WHICELOW, A.** 1964. *What's Wrong with Parliament?* Harmondsworth : Penguin.
- HINDS, A.** 1909. The Presidente of the House of Representatives. *American Political Science Review*, Washington, D. C., n. 3, May.
- HOAR, G. F.** 1903. *Autobiography of Seventy Years*. V. I. New York : Scribner.
- HUITT, R. K.** 1961. The Outsider in the Senate : An Alternative Role. *American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 55, n. 3, p. 566-575, Sept.
- HUNTINGTON, S. P.** 1957. *The Soldier and the State*. Cambridge, Mass. : Harvard University.
- \_\_\_\_\_. 1965. Political Development and Political Decay. *World Politics*, Baltimore, v. 17, n. 3, p. 386-430, Apr.
- HYMAN, S.** 1960. Inquiry into the Decline of Congress. *New York Times Magazine*, Jan.31<sup>st</sup>.
- KOFMEHL, K.** 1962. *Professional Staffs of Congress*. Lafayette, Indi. : Purdue University.
- KORNBERG, A.** 1964. The Rules of the Game in the Canadian House of Commons. *The Journal of Politics*, Cambridge, v. 26, n. 2, p. 358-380, May.
- KRILOV, S.** 1965. *The Supreme Court in the Political Process*. New York : Macmillan.
- LOOMIS, C. P. & MCKINNEY, J. C.** 1957. The Application of *Gemeinschaft* and *Gesellschaft* as Related to Other Typologies. In : TÖNNIES, F. *Community and Society (Gemeinschaft und Gesellschaft)*. East Lansing : Michigan State University.
- MAINE, H. S.** 1908. *Ancient Law*. London : J. Murray.
- MASTER, N. A.** 1961. Committee Assignments in The House of Representatives. *American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 55, n. 2, p. 345-357, June.
- MATTHEWS, D. R.** 1959. The Folkways of the U. S. Senate : Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness. *American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 53, n. 4, p. 1064-1089, Dec.
- MAYO, B.** 1937. *Henry Clay : Spokesman of the New West*. Boston : H. Mifflin.
- MCCALL, S. W.** 1899. *Thaddeus Stevens*. Boston : H.-Mifflin.
- MCCONACHIE, L. G.** 1898. *Congressional Committees*. New York : Crowell.
- MCCORMICK, R. P.** 1966. *The Second American Party System*. Chapel Hill : University of North Carolina.
- MCELWAIN, E.** 1949. The Business of the Supreme Court as Conducted by Chief Justice Hughes. *Harvard Law Review*, Cambridge, Mass., v. 63, n. 1, p. 5-26, Nov.
- MILLER, C.** 1962. *Member of the House : Letters of a Congressman*. New York : C. Scribner.
- MILLS, W.** 1956. *Arms and Men*. New York : G. P. Putman.
- MOONEY, B.** 1964. *Mr. Presidente*. Chicago : Follet.
- MURPHY, W. F. & PRITCHETT, C. H.** (eds.). 1961. *Courts, Judges and Politics*. New York : Random.
- NICHOLS, R. F.** 1961. *The Stakes of Power : 1845-1877*. New York : Hill and Wang.
- PARKINSON, C. N.** 1957. *Parkinson's Law*. Boston : H. Mifflin.
- PATTERSON, S. C.** 1967. *Congressional Committee Professional Staffing : Capabilities*

- and Constraints. Paper presented at the Planning Conference of the Comparative Administration Group, Legislative Services Project, from December 8<sup>th</sup> to 10<sup>th</sup>, at Planting Fields (New York).
- PFAUTZ, H. W.** 1954. *Christian Science : the Sociology of a Social Movement and Religious Group*. PhD Sociology Dissertation.
- \_\_\_\_\_. 1955. The Sociology of Secularization : Religious Groups. *The American Journal of Sociology*, Washington, D. C., v. 61, n. 2, p. 121-128, Sept.
- \_\_\_\_\_. 1963. A Case Study of an Urban Religious Movement : Christian Science. In : BURGESS, E. W. & BOGUE, D. J. (eds.). *Contributions to Urban Sociology*. Chicago : University of Chicago.
- PLUMER, W.** 1923. *Memorandum of Proceedings in the United States Senate*. Edited by Everett Somerville Brown. New York : Macmillan.
- POLLOCK JR., J. K.** 1925. The Seniority Rule in Congress. *The North American Review*, n. 222.
- POLSBY, N. W.** 1964a. *Congress and the Presidency*. New York : Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_. 1964b. *Congressional Research and Congressional Data : A Preliminary Statement*. Artigo apresentado na Conferência sobre Pesquisas sobre o Congresso, promovida pelo Consortium for Political Research e pelo Social Science Research Council na Instituição Brookings, em Washington, D. C., em 3 e 4 de abril.
- POLSBY, N. W.; GALLAHER, M. J. & RUNDQUIST, B. S.** 1967. *The Growth of the Seniority System in the Selection of Committee Chairman in the US House of Representatives*. s/l : s/n.
- POORE, B. P.** 1886. *Perley's Reminiscences of Sixty Years in the National Metropolis*. V. I. Philadelphia : Hubbard.
- PRICE, H. D.** 1964. *The Congressmen and the Electoral Arena*. Artigo apresentado na Conferência sobre Pesquisas sobre o Congresso, promovida pelo Consortium for Political Research e pelo Social Science Research Council na Instituição Brookings, em Washington, D. C., em 3 e 4 de abril.
- PUSEY, M. J.** 1951. *Charles Evans Hughes*. V. II. New York : Macmillan.
- RAMMELKAMP, C. H.** 1905. Contested Congressional Elections. *Political Science Review*, v. 20, n. 3, p. 421-442, Sept.
- REED, T. B.** 1890. Contested Elections. *North American Review*, n. 151, p. 112-120, July.
- RICE, S. A.** 1928. *Quantitative Methods in Politics*. New York : Knopf.
- RIPLEY, R.** 1966. *Party Leadership in the House of Representatives*. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_. 1964. The Party Whip Organization in the United States House of Representatives. *American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 58, n. 3, p. 561-576, Sept.
- ROGERS, L.** 1941. The Staffing of Congress. *Political Science Quarterly*, New York, v. 56, n. 1, p. 1-22, Mar.
- ROSTOW, W. W.** 1960. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge : Cambridge University.
- ROTHMAN, D.** 1966. *Politics and Power : The US Senate 1869-1901*. Cambridge, Mass. : Harvard University.
- ROVERE, R. H.** 1965. Letter from Washington. *The New Yorker*, New York, Oct.16<sup>th</sup>, p. 233-244.
- SELZNICK, P.** 1953. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley : University of California.
- \_\_\_\_\_. 1957. *Leadership in Administration*. Evanston : Row, Peterson.
- STEALEY, O. O.** 1906. *Twenty Years in the Press Gallery*. New York : s/n.
- TAYLOR, E. T.** 1941. *A History of the Committee on Appropriations*. House Document 299, 77<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session. Washington, D. C. : Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_. 1961. *The House of Commons at Work*. Baltimore : Penguin.
- TÖNNIES, F.** 1957. *Community and Society (Gemeinschaft und Gesellschaft)*. East Lansing : Michigan State University.
- TRUMAN, D. B.** 1954. *The Congressional Party*. New York : Wiley.

- \_\_\_\_\_. 1965. Introduction : The Problem and Its Setting. In : \_\_\_\_\_. (ed.). *The Congress and America's Future*. Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_. 1966. The Representative Function in Western Systems. In : BUEHRIG, E. H. (ed.). *Essays in Political Science*. Bloomington : Indiana University.
- VAN DEUSEN, G. G. 1937. *The Life of Henry Clay*. Boston : Little, Brown.
- WAHLKE, J. C.; EULAU, H.; BUCHANAN, W. & FERGUSON, L. C. 1962. *The Legislative System*. New York : Wiley.
- WEBER, M. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Glencoe : Free.
- WIENER, F. B. 1954. The Supreme Court's New Rules. *Harvard Law Review*, Cambridge, Mass., v. 68, n. 1, p. 20-94, Nov.
- WILSON, W. 1956 (1884). *Congressional Government*. New York : Meridian.
- WITMER, T. R. 1964. The Aging of the House. *Political Science Quarterly*, New York, v. 79, n. 4, p. 526-541, Dec.
- YOUNG, J. S. 1966. *The Washington Community : 1800-1828*. New York : Columbia University.

#### OUTRAS FONTES

- Biographical Directory of the American Congress, 1774-1961*. 1961. Washington, D. C. : Government Printing Office.
- The Political Quarterly*. 1965. N. 36, July-Sept.
- U. S. EXECUTIVE OFFICE OF PRESIDENT. BUREAU OF THE BUDGET. 1921-1967. *The Budget of United States Government*. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office.
- U. S. TREASURY DEPARTMENT. 1872-1920. *Combined Statement of Receipts, Expenditures and Balances of the United States Government*. Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office.

## THE INSTITUTIONALIZATION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES IN THE UNITED STATES

*Nelson W. Polsby*

This article analyzes the process of institutionalization of the House of Representatives in the United States, from its beginnings at the end of the 18th century through the middle of the 20th century. The process is analyzed through three fundamental variables: 1) defining its functional limits in relation to other organizations, particularly those of a political nature; 2) the relative complexity of the institution, in other words, to what extent its functions are internally separated on a regular and explicit basis; 3) the universalism and automatism of the procedures adopted for carrying out its diverse internal affairs. Throughout the article, each one of these variables is successively examined from a historical point of view. In the manner of conclusion, several speculative observations on causes, consequences and possible lessons to be learned from these processes of institutionalization are presented.

**KEYWORDS:** institutionalization; House of Representatives; United States; functional delimitation; complexity; procedural universalism.

## L'INSTITUTIONALISATION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS AUX ÉTATS-UNIS

*Nelson W. Polsby*

L'article analyse comment a eu lieu l'institutionnalisation de la Chambre des Députés des États-Unis, depuis son début, à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, jusqu'à la moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Ce processus est analysé à partir de trois variantes essentielles : 1) la délimitation fonctionnelle concernant les autres organisations, surtout politiques ; 2) la relative complexité de l'institution, c'est-à-dire jusqu'à quel point ses fonctions sont intérieurement séparées sur des bases régulières et explicites ; 3) l'universalisme et l'automatisme dans les procédés adoptés pour conduire ses thèmes internes. Au long de l'article, chaque variante est successivement examinée sous une perspective historique ; en guise de conclusion, on présente quelques observations conjecturales sur les causes, les conséquences et les éventuelles leçons à tirer de l'institutionnalisation de la Chambre.

**MOTS-CLÉS:** institutionnalisation ; Chambre des Députés ; États-Unis ; délimitation ; complexité ; universalisme procédural.