UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS.
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da
legislação em perspectiva comparada**

Paolo Ricci

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação, do
Departamento de Ciência Política da Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para obtenção do título
de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi

São Paulo, 2006

ÍNDICE		página
Quadros, Gráficos, Figuras e Tabelas		I
Agradecimentos		IV
Resumo		VII
Introdução		VIII

CAPÍTULO I

A CONEXÃO ELEITORAL

1.1	Introdução	1
1.2	Por uma análise conceitual da conexão eleitoral e do voto pessoal	2
1.2.1	A conexão eleitoral e o voto pessoal: entre o partido e o político	2
1.2.2	A conexão eleitoral entre o arranjo eleitoral e o parlamentar	5
1.2.3	A conexão eleitoral e o conteúdo das políticas públicas	7
1.3	A tese do voto pessoal e sua tentativa de operacionalização.....	9
1.3.1	Entre a teoria e a prática: em busca de uma forma para medir o voto pessoal	10
1.3.2	Os efeitos sobre a produção legislativa	12
1.4	Críticas à tese do voto pessoal: a lógica (perversa) do paroquialismo na tese do voto pessoal	15
1.4.1	Entre o partido e o indivíduo	15
1.4.2	A questão dos diferentes níveis da representação política	18
1.4.3	A interpretação das preferências eleitorais: o problema da dimensão do eleitorado	21
1.4.4	A interpretação das preferências eleitorais: o problema da heterogeneidade do eleitorado	25
1.4.5	A capacidade de transformar preferências em políticas públicas	27
1.4.6	Quem é responsável por aquela política ?	28
1.5	Críticas à tese do voto pessoal: problemas de mensuração das variáveis eleitorais	30
1.6	A conexão eleitoral: resgatando o papel dos grupos de interesse	32
1.6.1	Conexão eleitoral, voto pessoal e grupos de interesse	32
1.6.2	A importância dos grupos de interesse para os políticos e os eleitores ...	35
1.6.3	Efeitos sobre o formato da produção legislativa	41
1.6.4	A importância dos grupos de interesse e o sistema eleitoral	44
1.7	Conclusão	46

CAPÍTULO II

(DES) EQUILÍBRIOS INSTITUCIONAIS E CONTROLE DA AGENDA

2.1	Introdução	47
2.2	A importância das regras na determinação dos outputs legislativos	48
2.2.1	O ponto de partida: a constatação da supremacia do governo sobre o	

parlamento	48
2.2.2 As conseqüências do domínio do governo sobre as performances	
legislativas dos parlamentares	52
2.3 Algumas explicações para a centralização da agenda	53
2.4 O caso do Reino Unido: as reformas do século XIX	60
2.5 O caso americano: “The Changing Textbook Congress”	66
2.6 O caso italiano: um caso tardio de racionalização das regras decisórias	69
2.7 O caso brasileiro: algumas considerações sobre os períodos	
democráticos	75
2.8 Conclusões	78

CAPITULO III

QUESTÕES METODOLÓGICAS

3.1 Introdução	80
3.2 A variável dependente: a produção legislativa	81
3.2.1 Que tipos de normas considerar?	81
3.2.2 Todas as leis aprovadas são iguais?	81
3.2.3 Como classificar o conteúdo das leis ?	83
3.3 A arena eleitoral e os índices de voto pessoal	86
3.3.1 O calculo do índice de voto pessoal: seguindo as interpretações de	
Carey e Shugart	86
3.3.2 O problema da inclusão de variáveis alternativas	88
3.3.3 Conclusões: os índices de voto pessoal	90
3.4 A arena parlamentar e os índices de poder legislativo	91

CAPÍTULO IV

EVIDENCIAS EMPÍRICAS: A TESE DO VOTO PESSOAL E DA CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO SOB INVESTIGAÇÃO

4.1 Introdução: dados e variáveis	97
4.2 Algumas considerações iniciais: reflexões sobre os dados	99
4.3 A importância do sistema eleitoral: o que os dados apontam?	100
4.4 A importância das regras internas: o que os dados apontam?	110
4.5 Um aprofundamento da relação entre poder de agenda e leis paroquiais	114
4.6 Conclusão	118

CONCLUSÃO

ALGUMAS NOTAS SOBRE O DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES:

APENAS UMA QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA?

5.1 Algumas conclusões e muitas duvidas sobre o processo legislativo	120
5.2 Redirecionando o estudo das instituições: a evolução institucional	121

ANEXO A: O Conteúdo da Produção Legislativa	128
ANEXO B: A seleção dos Candidatos	136
ANEXO C: Financiamento de Campanha	143
ANEXO D: A Centralização da Agenda	147
ANEXO E: Resultados empíricos	152
 Bibliografia Consultada	 160

Quadros, Gráficos, Figuras e Tabelas.

Quadros	páginas
1.1 Relação entre magnitude e nível de voto pessoal	12
1.2 Tipos de conexão eleitoral e efeitos sobre a produção legislativa	34
2.1 Tipologia dos possíveis arranjos institucionais por tipo de incentivos eleitorais e tipo de organização do processo legislativo	54
4.1 Tipologia dos possíveis arranjos institucionais por tipo de incentivo eleitoral e tipo de organização do processo legislativo	100
5.1 Tipologia dos possíveis arranjos institucionais por tipo de sistema eleitoral e tipo de organização do processo legislativo	123
1A Tipos de conteúdo por impacto territorial e sujeitos afetados	129
2A Variáveis utilizadas para os testes do conteúdo e suas características.....	131
3A Quantidade de leis paroquiais por País e categoria	132
4A Exemplos de conteúdo de leis segundo a classificação adotada.....	133

Gráficos e Figuras

2.1 Taxa de dominância do executivo para os projetos de leis sancionados (1978-1982)	49
2.2 Leis do Reino Unido por órgão de origem (1902-1954)	65
2.3 Leis da Itália por órgão de origem (1948-2005)	72
2.4 Leis do Brasil por órgão de origem (1960-1965 e 1989-2004)	77
4.1 Produção legislativa e Voto Pessoal	102
4.2 Normas Paroquiais e Voto pessoal	104
4.3 Leis de tipo seccional e voto pessoal	107
4.4 Produção legislativa (N médio) e poder de agenda (agenda2)	112
4.5 Produção legislativa (Pork) e poder de agenda (agenda2)	114

Tabelas

1.1 Magnitude média e número de eleitores médio por cadeira em alguns países	22
3.1 Valores das variáveis <i>Ballot</i> , <i>Pool</i> , <i>Vote</i> e da Magnitude Média	87
3.2 Índice de voto pessoal por país	91
3.3 Matriz de correlação entre as variáveis de Agenda2	94
3.4 Estatística para as variáveis do indicador Agenda2	94
3.5 Índice de centralização do poder decisório	96
4.1 Produção legislativa total e média das câmaras baixas por país segundo o período considerado	98
4.2 Produção legislativa em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)	103
4.3 Razão entre categorias de leis paroquiais e as que favorecem os grupos	105
4.4 Razão entre Pork e Grupo1 em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)	108
4.5 Razão entre Pork e Grupo 2 em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)	109
4.6 Razão entre Pork4 e Grupo 2 em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)	109
4.7 Correlação entre produção legislativa e índices de centralização da agenda	111
4.8 Controle da relação entre agenda (Agenda2) e tipo de conteúdo das leis (Pork) pelo tamanho da população residente. Correlações bivariadas e parciais	115
4.9 Controle da relação entre agenda (Agenda2) e tipo de conteúdo das leis (Pork) pela dimensão da assembleia. Correlações bivariadas e parciais	116
4.10 Controle da relação entre agenda (Agenda2) e tipo de conteúdo das leis (Pork) pelo número de partidos presentes na Assembleia. Correlações bivariadas e parciais	116
4.11 Controle da relação entre agenda (Agenda2) e tipo de conteúdo das leis (Pork) pelo incentivo ao personalismo. Correlações bivariadas e parciais	117
1B Tipo de seleção dos candidatos, partidos políticos considerados, índice e bibliografia por país	138-139
1C Índices de Financiamento por país e fontes bibliográficas	145-146
1D Índice do poder do poder legislativo	151
1E Variáveis utilizadas para os testes e suas características	152
2E Correlação entre produção legislativa (N1) e índices de voto pessoal	153
3E Correlação entre produção legislativa (N2) e índices de voto pessoal	153
4E Produção legislativa (N2) em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)	154
5E Correlação entre produção legislativa de tipo paroquialista e índices de	

voto pessoal (Pearson)	155
6E Produção legislativa paroquial em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)	155
7E Razão entre categorias de leis paroquialistas e as que favorecem grupos	156
8E Correlação entre produção legislativa de tipo seccional e índices de voto pessoal	157
9E Correlação entre produção legislativa (N2) e índices de centralização da agenda	158
10E Correlação entre produção legislativa de tipo paroquialista e índices de centralização da agenda (Pearson)	159
11E Correlação entre produção legislativa de tipo paroquialista e índices de centralização da agenda (Spearman)	159

AGRADECIMENTOS

Como em todo esforço intelectual, num trabalho de tese nada se deve ao acaso, muito depende de quem nos inspirou ou, pelo menos, diretamente ou indiretamente, nos influenciou ou tentou fazê-lo. Em primeiro lugar, quero agradecer aos meus pais. De um lado porque, apesar de pouco terem entendido as razões que me levaram a deixar a Itália, nunca me questionaram sobre o que estava fazendo no Brasil. Depois, fizeram muito mais, pois contribuíram para meus estudos ao longo do mestrado e do doutorado mandando livros, enviando fotocópias, e, em geral, o material sem o qual, posso afirmar com certeza, este trabalho e os demais artigos escritos nesses anos não poderiam ter sido publicados.

Um agradecimento particular vai a quem me incentivou e convenceu a me dedicar de corpo e alma à pesquisa: Adone Agnolin. Na época ainda doutorando no departamento de Sociologia da USP, hoje professor no departamento de História da mesma faculdade, devo a ele o maior incentivo para me decidir a entrar na pós-graduação no Brasil. Não sei quanto os resultados que alcancei podem testemunham se o caminho percorrido foi bem-sucedido. De qualquer forma, acredito eu, minha decisão foi bem melhor do que a alternativa de me dedicar às aulas de italiano!

Devo também manifestar minha gratidão a Fernando Limongi, professor e meu orientador desde o mestrado. O acompanhamento constante ao longo destes anos não apenas me permitiu crescer intelectualmente mas acrescentou muito à minha formação pessoal. Também sou grato, é claro, aos demais professores do departamento de Ciência Política da USP: Maria Herminia Tavares de Almeida, Cicero Araujo, Maria D'Alva, Gabriel Cohn, Álvaro De Vita, Marta Arretche, que de forma mais ou menos direta me ofereceram contribuições valiosas. Da mesma forma, na minha formação foram importantes alguns professores de outras faculdades. Lembro, em particular, Argelina Figueiredo, Jairo Nicolau e Fabiano Santos, do Iuperj, Rosário Dias de Oliveira Lattorre e José Cesar Rodrigues Pereira, da Faculdade de Saúde Pública.

Não posso obviamente esquecer os meus colegas de doutorado. Em particular Maria do Socorro Braga, Simone Diniz, Paulo Sérgio Peres, pela contínua troca de informações e sugestões ao longo da pesquisa. Sem falar dos demais colegas com os quais, mesmo que

raramente, compartilhei bons momentos durante os encontros (in)formais da ANPOCS e da ABCP ou nas ocasiões de confraternização que ocorriam de vez em quando na pós-graduação. Um especial agradecimento vai para Leany Lemos, doutora da Universidade de Brasília e funcionária do Senado Federal, não apenas por ter lido pacientemente meu material e às vezes corrigido meus italianismos, mas sobretudo por ter me introduzido nos “meandros do Congresso Nacional” durante minha breve passagem por Brasília.

Agradeço à FAPESP e ao CNPq, como instituições que financiaram esta tese. À FAPESP o reconhecimento por um apoio constante que vem desde o mestrado, sem o qual, acredito firmemente, estaria muito provavelmente na Bahia trabalhando na minha pousada! Ao CNPq, por ter financiado meu doutorado sanduíche na Itália, na Universidade de Florença. Uma experiência que, sem dúvida alguma, tem contribuído para fortalecer o caráter comparativo que quis atribuir a esta tese.

Aqui, devo certamente agradecer a quatro pessoas. Em primeiro lugar ao professor Leonardo Morlino por ter aceitado minha proposta de passar uma temporada na Itália. Aos professores Maurizio Cotta e Luca Verzichelli, da Universidade de Siena, por terem me acolhido e permitido o acesso aos seminários temáticos do departamento daquela universidade. Em especial, agradeço a Luca Verzichelli por ter tido o tempo e a disponibilidade de ler o material por mim produzido e me aconselhado quanto à bibliografia a ser lida e discutido as questões mais teóricas da tese. Da mesma forma, um agradecimento especial vai para Cristina Leston-Bandeira, da Universidade de Hull (Reino Unido), com a qual pude ter conversas úteis e troca de informações valiosas para o desenvolvimento da tese e, particularmente, para o caso português. Por fim, ao professor Philippe Schmitter, cujo curso que frequentei na Universidade de Florença me permitiu esboçar e desenvolver de forma melhor este trabalho.

Queria estender meus agradecimentos àqueles que, mesmo que indiretamente, e de forma ocasional, ajudaram-me durante a pesquisa. Em primeiro lugar a quem contribuiu com informações ou dados legislativos de difícil acesso. Na Dinamarca: Anne Binderkrantz, da Universidade de Aarhus (Dinamarca); na Itália: Massimo Morisi, da Universidade de Florença; na Holanda: Erik Daamgard da Universidade de Aarhus; em Portugal: a Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar do Parlamento Português. Assim como a alguns professores que me ajudaram fornecendo contatos e informações:

Thomas Lancaster, da Universidade de Evory; Angelo Panebianco, da Universidade de Bologna; Giuseppe Scidà, da Universidade de Forlì.

Não posso esquecer também os que aliviaram as dificuldades ligadas a meras questões burocrático-administrativas. Na Itália, ao amigo e colega Massimo Bianchi, da Universidade de Siena, por ter-me introduzido no ambiente daquela universidade e ajudado a superar eventuais impedimentos burocráticos. Assim como a Marco Grilli, que, da mesma Universidade, me deu acesso ao Colégio Santa Chiara, estrutura destinada a acolher os pós-graduandos da Universidade de Siena. No Brasil, obviamente, um forte “obrigado” ao pessoal do Departamento de Ciência Política, que sempre soube solucionar os mil problemas que só a burocracia uspiana é capaz de oferecer.

Mas acima de tudo e de todos um imenso obrigado com particular carinho e afeto vai para minha esposa, Cristina, e minha filha, Isabella. A Cristina, por nunca ter-me questionado por ficar sentado tempo demais na frente do computador mesmo naqueles finais de semana em que o tempo estimulava para que colocássemos nossas vestimentas praianas. E a Isabella por ter aprendido, já com três anos, que o “babbo” trabalha em casa durante o dia e não se pode usar o computador dele. Na verdade, agora que ela fez quatro aninhos, ainda não entendi se desistiu definitivamente. Mas me conforta pensar que às vezes, quanto eu estudo, ela pede para eu parar um pouquinho e colocar o DVD do seu desenho favorito!

RESUMO

Este trabalho é um estudo comparado do impacto do sistema eleitoral e do poder de agenda sobre a produção legislativa sancionada de origem parlamentar in 22 democracias. Investiga-se a hipótese de que sistemas centrados no candidato incentivam os deputados a produzirem iniciativas legislativas paroquiais, isto é, normas que conferem benefícios locais. Alternativamente, considero a hipótese de que os parlamentares são influenciados mais pelas pressões vindas dos grupos organizados, independentemente do grau de personalização que o sistema eleitoral proporciona. Isso significa que, em termos de políticas públicas, prevalecerão normas de tipo distributivo a caráter difuso também em sistemas centrados no candidato. Como alternativa à idéia da conexão eleitoral, será considerada a hipótese de que a produção legislativa é função do tipo de organização dos trabalhos parlamentares. Os dados evidenciam que a tese do voto pessoal não é explicativa. Uma indicação empírica importante é que são os grupos a exercer uma influência significativa sobre a produção legislativa. O trabalho fornece também evidências de que é o tipo de controle da agenda que melhor elucida o formato da produção legislativa dos deputados.

Palavras chaves: voto pessoal; poder de agenda; conexão eleitoral; grupos de interesse; produção legislativa;

ABSTRACT

This dissertation is a comparative study on the impact of electoral systems and agenda powers on the approved bills proposed by members of the Congress in 22 democracies. I examine the hypothesis that candidate centered systems bring incentives to MPs to adopt pork barrel politics, i.e. conferring special benefits to narrow constituencies. An alternative hypothesis considers that MPs are much more influenced by organized groups' lobbies, independently of personal vote. According to this perspective, even if the electoral system is candidate- centered, distributive laws that do not to concentrate benefits territorially will be predominant. As opposed to the electoral connection perspective, I consider the hypothesis that legislative results are a product of the legislature organization. Data confirm that the personal vote perspective is not exhaustive. A relevant empirical indication is that the major impact on legislative output is provided by groups. This study also argues that procedural agenda control has a significant impact on the legislative output.

Key words: personal vote; agenda power; electoral connection; interest groups; legislative production;

INTRODUÇÃO

Desde o começo, e durante as primeiras fases, esta tese foi pensada e organizada a partir de um problema específico e de certa forma eminentemente empírico. Tratava-se de responder a uma pergunta – que é sintetizada no título da tese –: “Como explicar o formato das leis de origem parlamentar de um determinado país?”.

Na literatura, a tendência é isolar duas explicações. Por um lado, o sistema eleitoral é invocado como a causa para entender o comportamento do político e, em última instância, distinguir diferentes impactos sobre o formato da produção legislativa. Segundo essa vertente analítica, os outputs legislativos de origem parlamentar são uma função dos vínculos determinados pelo tipo de sistema eleitoral adotado um dado país. Num âmbito meramente circunscrito à teoria, é comum afirmar que as regras do jogo eleitoral garantem a definição de um determinado incentivo para o político, o qual, quando pensado como ator legislativo, agiria em conformidade com as pressões vindas das regras aí estabelecidas.

Mais precisamente: há *restrições eleitorais* que condicionam a ação política e, para o caso em questão, pressionariam para que fossem adotados determinados comportamentos legislativos. Sublinho propositadamente a idéia de vínculos eleitorais por mostrar como, nessa perspectiva, o político é de certa forma obrigado a se comportar e assumir certas atitudes dado um determinado contexto eleitoral. As expressões habitualmente utilizadas na literatura como “conexão eleitoral” (Mayhew, 1974), “voto pessoal” (Cain et alii, 1987), ou “reputação pessoal” (Carey e Shugart, 1995), representam as tentativas de reconstruir a dinâmica política e sua deliberação legislativa com base na estrutura dos incentivos vindos da arena eleitoral.

Não obstante a idéia recorrente na ciência política de que o sistema eleitoral “conta”, outros autores reconhecem o fato de que precisaríamos ter um quadro mais abrangente dos vínculos institucionais. Nesse sentido, segundo eles, além da importância dos sistemas eleitorais, deveríamos também considerar as *restrições internas à arena parlamentar* como determinantes do comportamento do político (Mitchell, 2000; Strom, 1995). Como as decisões são tomadas no âmbito parlamentar? A partir do momento em que algumas regras são estabelecidas, podemos reconhecer e prever determinados

comportamentos legislativos? Segundo estes autores, para que possamos melhor compreender a dinâmica das performances legislativas necessário se faz que foquemos nossa análise sobre as restrições determinadas pelo tipo de organização da agenda durante o processo decisório. Essa orientação apóia-se na evidência de que os parlamentos são governados em seus trabalhos por regras que dão proeminência particular à ação do governo e menos à do parlamentar tomado singularmente. Nessa ótica deve ser lido o esforço de Herber Döring, que, para os países europeus, tem coordenado um grupo de pesquisadores para investigar as dinâmicas decisórias daqueles parlamentos (Döring, 1995a; Döring e Hallemberg, 2004). Seus achados constituem referência hoje na literatura comparada e, como veremos mais adiante, serão utilizadas na minha tese.

O esforço para responder à pergunta inicial apresentava-se, portanto, com suas vestimentas mais simples: “apenas” um problema de teste empírico. No fundo tratava-se de investigar a tese que tratava do tema da produção legislativa concentrando-se no papel desempenhado pelo sistema eleitoral, em particular o grau de individualismo presente nele, e, por outro lado, a que focava a arena parlamentar, isto é, a da concepção pela qual as regras decisórias respondem adequadamente pelo rendimento legislativo de um país. Portanto, no meu entendimento, caberia aceitar apenas um único desafio; o de escrever um trabalho mais abrangente, examinando como e em que medida a teoria se aplicaria aos casos concretos em termos comparados.

O desafio, eu acredito, foi enfrentado. A tese mostra que as explicações vinculadas à arena parlamentar têm mais importância. Voltando à questão inicial, isto é, como explicar as performances legislativas de um país, os dados informam que as regras decisórias tendem a oferecer respostas mais adequadas do que as interpretações vinculadas à arena eleitoral.

Em suma, apenas uma pesquisa empírica? Como disse, comecei com essa idéia em mente. De fato, as teses ou generalizações referentes ao comportamento legislativo dificilmente buscam juntar a arena parlamentar com a eleitoral. Por exemplo, na tese da conexão eleitoral, a arena parlamentar, sobretudo a organização dos trabalhos internos, é pensada em sintonia com o arranjo eleitoral. Dessa forma, é implícita na tese que foca a força dos mecanismos eleitorais a afirmação de que o processo de definição das regras e de formulação das restrições legais estaria subordinado à lógica vinda da arena eleitoral.

Entretanto, poucos casos adquirem um formato desse tipo. Mas, de fato, na maioria dos parlamentos são adotadas regras centralizadas e o processo de tomada de decisão garante ampla autonomia ao governo. A questão é, portanto, a seguinte: existe uma relação, por exemplo, entre o fato de um país adotar regras decisórias centralizadas e a vigência nele de um sistema eleitoral descentralizado? Por que alguns países apresentam uma estrutura acentuada de incentivos individualistas seja no âmbito eleitoral seja no contexto parlamentar, enquanto outros não?

Vamos dizer claramente, desde já, que tais questões permanecerão em aberto, já que não serão aqui investigadas. Eis o ponto. Minha conclusão neste trabalho é justamente o começo para pensar outro(s), isto é, a de que não podemos encerrar esse esforço analítico afirmando apenas que há variáveis institucionais mais relevantes, na medida em que os testes estatísticos apontam nesse sentido. Precisamos de algo mais. Precisamos de uma teoria que nos informe por que certo aspecto institucional é mais importante do que os outros. O diagnóstico empírico não pode prevalecer sobre a explicação teórica que tenta decifrar como as instituições interagem. Ao tratar dos outputs legislativos, portanto, minha conclusão é que não temos uma resposta teórica definitiva, mas apenas um resultado empírico claro. Ou seja, as variáveis relativas ao formato dos trabalhos legislativos informam mais do que o sistema eleitoral sobre o tipo de produção legislativa sancionada, mas falta ainda um referencial teórico completo e exaustivo que possa nos dizer por que o desenho institucional adotado num certo país caminhou para que as variáveis internas ao parlamento fossem mais significativas. Essa tese é eminentemente empírica e portanto não pode ajudar nesse sentido. Apenas pode oferecer uma sugestão para futuras pesquisas cujo objetivo é contribuir para a construção mais abrangente de uma teoria das instituições políticas.

Em sua estrutura, a tese está organizada da seguinte forma. No Capítulo I foco a arena eleitoral e me detenho sobre o estudo da que se chama “tese do voto pessoal”. Porém, em vez de ficar basicamente restrito a ela, ofereço uma explicação alternativa que, sempre fundamentada na relevância do sistema eleitoral, salienta o papel dos grupos de interesses. Aqui vem, a propósito, a exortação a pensar diferentemente os incentivos eleitorais em função dos eleitores que são beneficiados. Ao contrário da tese que sustenta ocorrer uma relação entre leis paroquiais e um sistema eleitoral que incentiva o individualismo, será

defendida a idéia de que os grupos podem influenciar o processo legislativo e, portanto, independentemente do tipo de sistema eleitoral adotado, são eles os maiores beneficiados pela produção legislativa de tipo ordinário.

Passarei no Capítulo II ao exame da tese de que é a organização dos trabalhos internos que fornece um quadro mais explicativo dos outputs legislativos. Aqui, serão oferecidos alguns exemplos e buscarei mostrar como a centralização da agenda foi um processo histórico perseguido desde o século XIX em muitos países. Começarei com o estudo de quatro países: Reino Unido, Brasil, Itália e Estados Unidos. A questão central é descrever e elucidar as razões que levaram às mudanças regimentais. Em particular, será importante a compreensão do papel desempenhado pelo sistema eleitoral como variável explicativa. Mostrar-se-á que nem sempre o formato do arranjo eleitoral de tipo formal define e representa o aspecto mais relevante para entender como as regras decisórias foram pensadas e estruturadas.

Em seguida, no Capítulo III, discutirei algumas questões metodológicas inerentes a como conduzir os testes. Serão discutidos os problemas relativos a que tipo de leis considerar, como classificá-las, como medir o impacto do sistema eleitoral, e como definir um nível de centralização/descentralização dos trabalhos parlamentares. Estes dois últimos aspectos serão solucionados recorrendo a índices que medem, respectivamente, o grau de personalismo presente no sistema eleitoral e a centralização do processo decisório na arena parlamentar.

No Capítulo IV passarei aos testes empíricos. Estes serão conduzidos para um número expressivos de países, seja levando em conta a quantidade de produção legislativa seja considerando o tema da qualidade das leis sancionadas.

Nas Conclusões ofereço uma breve discussão na qual defendo a importância de ir além do teste empírico. Basicamente, um incentivo para ligar arena eleitoral e arena parlamentar. Certamente algo para investigações futuras.

CAPÍTULO I

A CONEXÃO ELEITORAL

1.1 Introdução.

Neste capítulo examinarei as interpretações correntes que estabelecem uma relação entre o formato da produção legislativa e as características da arena eleitoral. Meu propósito, aqui, é formular uma série de hipóteses de pesquisa que, ancoradas na idéia de que o conjunto das relações entre deputado e eleitores se configura em termos de uma suposta “conexão eleitoral”, permita uma posterior verificação empírica.

O ponto de partida é a noção de conexão eleitoral desenvolvida no contexto americano por David Mayhew e depois adotada por outros autores. Em particular, será interessante observar os desdobramentos posteriores da lógica da conexão eleitoral na forma como foi entendida por outros. Na direção traçada por estes últimos, a conexão eleitoral assume a denominação de “voto pessoal”, mantendo-se o núcleo central da sua explicação ligado ao sistema eleitoral. Na medida em que os incentivos eleitorais induzem a um certo individualismo, empurrariam o deputado para o envolvimento na arena parlamentar em questões de cunho secundário, basicamente de tipo local ou, no jargão comum, paroquialistas.

Alternativamente, eu abordo uma explicação diferente. Questiono a tese do voto pessoal quando deriva do sistema eleitoral os efeitos sobre a produção legislativa. Sob esse aspecto, defendo a hipótese de que para entendermos o formato das leis produzidas, nosso horizonte investigativo precisa reconsiderar a estrutura da sociedade, as pressões vindas dela, a participação inclusiva dos grupos organizados. Em síntese, a visão institucionalista nessa perspectiva é limitada porque, em meu argumento, são os grupos de interesses que exercem as pressões substantivas sobre os atores políticos que dão sustentação à prática legislativa, e o sistema eleitoral apenas canaliza estas pressões. Assim, no momento em que separamos o arranjo eleitoral do contexto social no qual este é inserido, percebemos que a prática legislativa pode se configurar nestes termos: de um voto pessoal não necessariamente deriva uma tendência à produção de normas paroquiais, mas a lógica da conexão deve ser pensada em função das circunstâncias sociais.

1.2 Por uma análise da conexão eleitoral e do voto pessoal.

1.2.1 A conexão eleitoral e o voto pessoal: entre o partido e o político.

Segundo a interpretação dominante na literatura, a formação de um eleitorado nacional e de um sistema partidário centrado no partido é característica de um processo evolutivo pelo qual passou a grande maioria das democracias modernas (Caramani, 2004). Para entender bem esse processo, é preciso focar a passagem de um sistema baseado em "partidos" de notáveis¹ para um sistema caracterizado por partidos de profissionais. Essa passagem, que pode ser encontrada em todos os países ocidentais entre o final do século XIX e o começo do XX século, é eloqüentemente descrita por Dahl:

"[...] quando o sufrágio estende-se além dos notáveis e seus clientes, então ocorre que os velhos partidos com as velhas facções, baseadas sobretudo nas relações sociais entre notáveis, sobre os relacionamentos familiares, de classe, de residência, de tradição, de estilo de vida, são substituídos por partidos que têm maior aproximação com as classes médias" (Dahl, [1971] 1997: 45).

Na grande maioria dos casos, o voto se dava agora em função das características do partido escolhido, sendo estas o seu programa ou o posicionamento ideológico, e não o produto do conhecimento das qualidades pessoais dos candidatos de cada distrito. O candidato distrital se tornava o candidato do partido que não representava mais os interesses locais, mas era agora funcional a uma lógica política mais abrangente, voltada para a defesa do interesse nacional (Rokkan, 1970). O aspecto mais decisivo é a afirmação de um comportamento eleitoral de tipo partidário no qual o partido, do ponto de vista cultural, eleitoral, ideológico e organizacional, domina a relação entre cidadãos e políticos. Apesar de na literatura ter crescido nas últimas décadas a tendência a falar em declínio dos partidos, é inquestionável o fato de que a conexão eleitoral, isto é, o tipo de relacionamento

¹¹ No sistema de partidos de notáveis, a função representativa era exercida por políticos que se elegiam em virtude da própria força eleitoral no distrito no qual competiam. Onde por força deve ser entendido qualquer recurso que o candidato dispunha, seja econômico, seja sociopolítico. Vários estudos têm descrito essa lógica adotando diferentes termos, como *caciquismo* na Espanha, em Portugal e na Argentina, *camarades* na França e *notabili* na Itália. Embora as diferenças entre os países fossem substanciais, a questão é que os candidatos eram sempre indivíduos que entravam na arena eleitoral por decisão própria.

entre eleitor e o político, se manifesta concretamente na maioria das democracias segundo a lógica de tipo partidária². Assim, Gianfranco Pasquino sintetiza eficazmente a questão: “o mandato a governar não é de qualquer jeito *ad personam* mas, por assim dizer, *ad partitum*” (Pasquino, 1995: 30). De fato, toda a teoria democrática recente é marcada e desenvolvida sob a idéia de que o partido domina a dinâmica política. A democracia consociativa de Lijphart, a poliarquia de Dahl e a democracia competitiva de Sartori são, entre outros, exemplos dessa orientação analítica.

Enquanto os estudos apontam nessa direção para a maioria dos países, o caso americano constitui um contraponto único na literatura. Aqui, o foco recai mais sobre os indivíduos e não o partido. Esta, vale lembrar, é uma tendência que se consolida a partir da década de 1960, quando os partidos americanos perdem o monopólio do controle sobre o comportamento dos políticos – sobretudo durante as campanhas eleitorais –, de modo que “it became possible for the ambitious candidate to create a personal campaign organization rather than relying on the party” (Aldrich, 1995: 269). Utilizando a expressão adotada por David Mayhew (1974), a “conexão eleitoral” passou dos anos 1970 em diante a se caracterizar pelo alto grau de personalismo em detrimento do papel exercido pelo partido³. Assim, do ponto de vista analítico, o estudo do comportamento dos deputados para o caso americano não deixa dúvidas: é necessário centrar a análise no indivíduo e não no partido. Nas palavras de Mayhew, “the fact is that no theoretical treatment of the United States Congress that posit parties as analytic units will go very far” (Mayhew, 1974: 27).

Em linhas gerais, a compreensão da conexão eleitoral é pensada nestes dois termos: a atribuição de um vínculo entre eleitores e partido *ou* entre eleitores e políticos. A contraposição entre uma conexão, digamos assim, de tipo partidária e outra que chama atenção para o significado da força individual do político foi mais bem definida em trabalho recente onde se recorre à expressão *voto pessoal* para definir o segundo tipo. Este estudo, bem conhecido pela literatura contemporânea, é *The Personal Vote*, obra de Bruce

²² As evidências do declínio dos partidos passariam, sobretudo, pela tendência à personalização das campanhas eleitorais assim como pela perda de importância em termos de estruturação das preferências da clivagem ideológica. Para uma crítica contundente desta visão, ver, por último, o trabalho de Gunther et alii (2002), que, além de reconstruir as diferentes perspectivas, oferecem um panorama atualizado para o caso europeu e o americano.

³ De uma certa forma, esta visão da dinâmica partidária americana nos acompanha até hoje. Segundo Richard Katz os partidos americanos não apenas possuem um baixo grau de “partyness” (Katz, 1986), mas devem ser concebidos como “empty vessel” na arena eleitoral, onde a direção real das campanhas “is presumed to be the province of the candidates acting as individuals” (Katz e Kolodny, 1994: 35).

Cain, John Ferejohn e Morris Fiorina publicada em 1987. Os autores definem o *voto pessoal* como:

“aquela porção de suporte que o candidato possui e que se origina como função das suas qualidades, qualificações, atividades e comportamentos. A parte de voto que não é pessoal inclui o suporte para o candidato que está baseado na sua afiliação partidária, características determinadas do eleitorado como a classe, a religião e a etnia, reação a condições nacionais como o estado da economia, e avaliação das performances do governo” (Cain et alii, 1987: 9).

O que realmente esta definição afirma é que a conexão eleitoral pode assumir um aspecto específico, isto é, o do voto pessoal, cujo elemento principal é a supremacia e o domínio das características individuais do político sobre a componente partidária. Não há muito a dizer a respeito. É uma definição na qual prevalece a componente descritiva do fenômeno. Vamos ficar com essa constatação. Veremos como é a partir da ausência de uma definição mais adequada às nossas exigências que se abre espaço para uma incompreensão do problema em exame.

Agora, para melhor ilustrar a importância deste trabalho, cabe-nos uma constatação. Durante as décadas de 1970 e 1980 a tese da conexão eleitoral ficou restrita ao caso americano. Com a publicação de *The Personal Vote*, a perspectiva é especificada também para o caso inglês e torna-se o ponto de partida para o estudo de outros casos. O verdadeiro aspecto inovador desse estudo é, de fato, a extensão da lógica do voto pessoal para além do contexto americano. Para poder argumentar nessa direção, e ressaltar o individualismo dos políticos também para as demais democracias, os autores consideram que as regras eleitorais são a variável crítica para entender o fenômeno e interpretá-lo numa perspectiva comparada.

Em particular, para que exista um incentivo em que o candidato estabeleça um suporte eleitoral de tipo pessoal não basta a presença de distritos uninominais. No caso, “some proportional representation systems provide legislative members with substantial incentives to undertake constituency service, while others not” (*idem*: 220). De forma mais geral, há mecanismos eleitorais, como a possibilidade de o eleitor exercer um voto de

preferência, de ele montar a sua própria lista, ou a forma como a lista partidária é organizada pelo partido, que determinam um certo grau de personalismo. Como veremos, essas observações não passaram despercebidas e foram retomadas nos anos 1990 por aqueles autores que investiram na tentativa de fornecer um quadro do voto pessoal em perspectiva comparada.

1.2.2 A conexão eleitoral entre o arranjo eleitoral e o parlamentar.

São centrais na leitura feita da conexão eleitoral por Mayhew e, sucessivamente, por Cain, Ferejohn e Fiorina, a importância do sistema de incentivos vindos da arena eleitoral e, naturalmente, o reflexo produzido sobre a organização dos trabalhos internos ao parlamento. O que distingue esta abordagem é precisamente a idéia de que a arena parlamentar responde às pressões vindas do contexto eleitoral. Isso torna inevitável o fato de que as regras formais e informais são pensadas e estruturadas em conformidade aos incentivos eleitorais. Uma das passagens mais citadas do texto de Mayhew resume marcadamente essa idéia para o caso americano: “[...] if a group of planners sat down and tried to design a pair of American national assemblies with the goal of serving members’ electoral needs year in and year out, they would be hard pressed to improve on what exists” (Mayhew, 1974: 81-82).

Aqui, me interessa destacar a expressão “if a group of planners”. Com ela a lógica da conexão eleitoral não fica restrita unicamente ao exame do conjunto dos fatores provenientes da arena eleitoral. Para dar substância à conexão precisamos – eis o ponto fundamental – *pensar e estruturar as instituições nas quais são tomadas as deliberações políticas*. O argumento está presente nos dois textos acima citados.

No primeiro deles, o de Mayhew, a discussão parte da identificação no sistema eleitoral de uma série de incentivos e recursos que, para o caso inglês, e diferentemente do caso americano, “elevates parties over politicians” (Mayhew, 1974: 22). No caso, a centralização do processo de indicação dos candidatos, o monopólio exercido pelo partido sobre os recursos de campanha e as carreiras controladas pelas lideranças acabariam por configurar uma dinâmica parlamentar fortemente centrada no partido. Como mais recentemente observou Gary Cox, a “partidarização” do eleitorado ocorreu naquele país via

mudanças institucionais; notoriamente as que determinaram a expansão do eleitorado e a centralização da autoridade nas mãos do primeiro-ministro (Cox, 1987).

O oposto é observado no caso americano. Aqui, configura-se uma organização dos trabalhos parlamentares que favorece os políticos em detrimento do partido. A partir dos anos 1930, após a chamada era dos czares⁴, foram adotadas várias medidas que criavam oportunidades para os deputados imporem seus projetos mesmo contrariando a posição das lideranças. Em 1946, o *Legislative Reorganization Act* consolidou, por um lado, a posição das comissões, definindo pela primeira vez a competência destas com relação às matérias a serem tratadas, e, por outro lado, afirmou o poder dos presidentes (o *chairman*) (Galloway, 1976). De modo geral, os anos 1940 e 1950 representaram a época de ouro do domínio das condutas individuais, na qual era central o papel exercido pelas comissões no processo decisório. Nas palavras de Kenneth Shepsle, “congressional politics of the 1940s and 1950s was principally committee politics” (Shepsle, 1989: 246)⁵. Mayhew, ao descrever este período, enfatiza a descentralização do processo legislativo e, em geral, o que na literatura se apresenta como uma tendência a criar modalidades decisórias que permitam a universalização da prática da concessão de benefícios particulares (Shepsle, 1979).

No texto de Cain, Fiorina e Ferejohn observamos, mais uma vez, uma análise centrada sobre os casos americano e inglês. Devemos destacar, porém, em relação ao trabalho de Mayhew, um aspecto diferente. Trata-se da recepção diferente do caso inglês. Os autores observam no Reino Unido uma maior taxa de dissenso entre os parlamentares e o governo geralmente associada ao crescimento da atenção que os primeiros dão à própria constituency ⁶. Isso quer dizer, segundo os autores, que são criadas as condições, e geradas

⁴ É assim conhecida a época em que o *speaker* dominava o processo decisório e as minorias pouco podiam frente à incapacidade de influenciar os trabalhos parlamentares.

⁵ Mas outros estudos têm evidenciado uma organização desse tipo também para o período relativo ao século XIX. Sobretudo, as mudanças das regras a partir de 1837-38 e consolidadas nos anos 1960, eram a consequência do crescimento da tendência dos membros do parlamento (MPs) a atender às demandas da própria *constituency*. Para mais detalhes sobre as mudanças regimentais e a evolução da produção legislativa desse período ver Cooper e Young (1989). Para entender as regras relativas ao processo orçamentário e a lógica inerente às reformas perseguidas num sentido mais descentralizador ver, sempre, para o período em questão, o trabalho de Stewart (1989).

⁶ Mais precisamente, Cain et alii afirmam que os MPs se serviriam das atividades voltadas para favorecer sua *constituency* de modo a obter uma certa margem de garantia sobre os candidatos concorrentes. De fato, tais atividades seriam mais freqüentes entre os candidatos novos e os que representam distritos não seguros (Cain et alii, 1987). Outros estudos confirmam esta perspectiva. Wood e Norton afirmam que “explanations appealing to electoral motivation to account for personal vote changes have better success than those that seek other reasons (ideology, role perceptions)” (Wood e Norton, 1992: 237). Entretanto, Pippa Norris conclui que as atividades dos deputados são de relativa importância para estabelecer um nível significativo de voto pessoal. Ou seja, e diferentemente do caso americano, “casework is as an important public duty of representatives” (Norris, 1997: 47)

as pressões políticas, necessárias para que o arranjo parlamentar seja mudado. Isso porque, “when electoral rules create incentives for a personal vote and legislative rules deny representatives the opportunity to establish it, stress arises in the system, or put it in other terms, the rules are in disequilibrium” (Cain et alii, 1987: 217). Como solucionar, então, o eventual desequilíbrio institucional? A resposta, sempre seguindo os autores, é limitada ao contexto parlamentar, já que seria mais difícil adotar mudanças nas regras eleitorais. Assim, “resolution of the tension between electoral and legislative rules will more than likely occur in the legislative rules, consistent with the trend in both Great Britain and the United States toward a weakening of centralized control” (idem, 217).

Não é o caso de entrar no mérito empírico dessa afirmação. O ponto a ser destacado é a idéia que a tese da conexão eleitoral, mais especificadamente a do voto pessoal, assume para explicar a lógica do arranjo institucional. A sequência lógica é do seguinte tipo: observada a natureza dos elementos formais presentes na arena eleitoral, salientados quais são os incentivos determinantes para o voto pessoal, é natural observar seus reflexos na arena parlamentar. Dito de outra forma, o discurso sobre a conexão eleitoral acaba por gerar uma percepção do arranjo parlamentar segundo a qual este é uma função direta da arena eleitoral e que, conseqüentemente, se adaptaria a esta última. Afirma-se, portanto, a primazia da arena eleitoral sobre a parlamentar. Parafraseando Mayhew, se um grupo de planejadores ou engenheiros institucionais tivesse de desenhar as regras que organizam a arena parlamentar, não teriam outra escolha senão a de adequar esta última aos incentivos vindos da arena eleitoral.

1.2.3 A conexão eleitoral e o conteúdo das políticas públicas.

Se o estado das coisas é esse, se o arranjo parlamentar é pensado em conformidade com os incentivos vindos da arena eleitoral, é lícito agora nos perguntarmos sobre as possíveis implicações para as atividades praticadas pelos políticos. Mayhew identifica três tipos de atividades (Mayhew, 1974). O “advertising”, isto é, a atitude do político voltada para cultivar uma certa imagem pessoal entre seus eleitores e que fundamentalmente se baseia na identificação do eleitorado com experiência, conhecimento, honestidade e responsabilidade do político. O “position taking” do candidato, que remete à divulgação pública das atitudes concretas tomadas durante o mandato, como o apoio ao presidente ou o

voto sob uma matéria de certo interesse. Enfim, as atividades de “credit claiming”, que se caracterizam por distribuir benefícios particulares e que possuem duas características: “(1) each benefit is given out to a specific individual, group, or geographical constituency, the recipient unit being of a scale that allows a single congressman to be recognized as the claimant for the benefit; (2) each benefit is given out in apparently ad hoc fashion with a congressman apparently having a hand in the allocation” (*idem*: 54).

As atividades de “credit claiming”, por sua vez, compreendem dois subtipos de práticas. Com o primeiro tipo, denominado na literatura de *constituency service* ou *case works*, entram em campo todos os serviços – discursos, viagens, comícios, cartas etc. – que o político presta para o próprio eleitorado⁷. O segundo tipo de atividades é associado ao particularismo legislativo; o que denominamos de *pork barrel*⁸. Ou seja, os benefícios distribuídos através das atividades de *pork* – traduzido para o português como “paroquial” – devem ser associados unicamente às práticas perseguidas através da apresentação e adoção de medidas legislativas, isto é, projetos de leis.

Quero frisar que minha discussão será restrita unicamente ao último tipo de atividades, isto é, ao mero particularismo legislativo. De agora em diante, quando nos colocarmos o problema de saber quanto e em que medida os políticos atuam e se dedicam a práticas que possam lhe garantir um retorno eleitoral, estaremos falando unicamente das atividades legislativas. Tal escolha se deve, sobretudo, à necessidade de encontrar evidências para a tese da conexão eleitoral em perspectiva comparada. O foco sobre as atividades de *case works* significaria frustrar a análise da conexão eleitoral, já que a arena parlamentar seria aqui irrelevante. Isso porque não há ligação teórica entre a implantação de um sistema de trabalhos parlamentares mais ou menos centralizado e qualquer atividade do deputado baseada, por exemplo, em comícios ou viagens. Ou seja, se for central na conexão eleitoral a relação entre arena parlamentar e a eleitoral, trata-se, pois, de analisar como elas tendem a se comportar na prática. Nesse sentido, o estudo das atividades legislativas é uma boa resposta, já que resgata imediatamente a importância dos mecanismos internos à arena parlamentar.

⁷ Estudos que focam atividades de *case works* são freqüentes e geralmente se referem a países cujo sistema eleitoral favorece uma visibilidade ampla ao candidato, como o Reino Unido (Cain et alii, 1987; Norris, 1997; Norton e Wood, 1993), a Austrália (Bean, 1990; Bowler, et alii, 1996; Studlar e McAllister, 1996), a Irlanda (Wood e Young, 1997) e os Estados Unidos (Mayhew, 1974).

⁸ A expressão tem origem no período posterior à guerra civil americana. A expressão indicava a prática de distribuir a ração de porco (*pork*) salgado aos escravos nas plantações recolhendo-a de barris (*barrel*) de madeira. Referindo-se à lei, expressa portanto a idéia de o político distribuir benefícios aos próprios eleitores.

Agora, a idéia do particularismo legislativo deve melhor ser definida. No texto de Mayhew, assim como no de Cain, Fiorina e Ferejohn, a prática legislativa que deriva de um sistema que incentiva o voto pessoal é apresentada em termos das características de uma política distributivista. Segundo definição clássica, uma política desse tipo é denominada distributiva em virtude do fato de que distribui benefícios diferenciados a uma multiplicidade de interesses que não dependem uns dos outros e que não estão em conflito entre si (Lowi, 1964). Na definição acima, que extraímos de Mayhew, é porém possível reconhecer diferentes graus de impacto do benefício; este pode ser dado a um indivíduo, a um grupo ou interessar a uma determinada área geográfica. Na literatura americana, entende-se portanto por *pork barrel* um subtipo de política distributiva caracterizado pelo fato de que os benefícios são previstos apenas para um âmbito territorial delimitado. A interpretação do caso americano é feita levando em conta o fato de que muitas das atividades distributivas são justamente de tipo paroquialista. De certa forma isso é derivado das características do sistema eleitoral americano, no qual a magnitude distrital é igual a um. Portanto, acaba-se por chamar a atenção para o fato de que o deputado investe em atividades legislativas de cunho local, nas quais o benefício distribuído é geograficamente concentrado. Os demais benefícios não são concentrados territorialmente e são direcionados a favorecer grupos espalhados pelo território como um todo. Chamarei esse tipo de políticas de denominação de políticas distributivas setoriais ou, mais genericamente, de políticas setoriais.

1.3 A tese do voto pessoal e sua tentativa de operacionalização.

Temos agora uma clara percepção do que a conexão eleitoral e o tipo particular de voto pessoal implicam para a discussão em questão. A partir dos anos 1990 começaram a ser feitas várias tentativas para passar de uma análise teórica, ou empiricamente centrada nos casos americano e inglês, para uma perspectiva de tipo comparado. Nesse sentido, a lógica da conexão eleitoral, quando pensada em termos de voto pessoal, explicitamente aspirava a elevar seu grau de generalização e, de certa forma, pretendia adquirir o status de teoria explicativa. Nesta seção abordarei detalhadamente como se chegou a definir um modelo analítico para o teste do voto pessoal. Na seção seguinte é que discutirei algumas

falhas teóricas que, a meu ver, contradizem a proposta originária da conexão eleitoral tal como desenvolvida inicialmente por Mayhew.

1.3.1 Entre a teoria e a prática: em busca de uma forma de medir o voto pessoal.

Bem observadas as propostas na literatura, apenas uma delas adquiriu relevância significativa e se tornou referência entre os estudiosos⁹. Refiro-me à proposta de Carey e Shugart formalizada no artigo *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas* (Carey e Shugart, 1995). Doravante, portanto, minhas considerações e eventuais críticas serão desenvolvidas apenas a partir dessa perspectiva¹⁰.

A proposta classificatória de Shugart e Carey permitiu, em primeiro lugar, consolidar a posição dos que tinham afirmado (Bogdanor, 1985; Cain et alii, 1987) que o incentivo ao personalismo está presente também onde o distrito não é uninominal. Toda a discussão gira em torno de quais características eleitorais incidem majoritariamente sobre a variação do nível de voto pessoal. Nessa ótica, por exemplo, embora seja prevista a possibilidade de o eleitor escolher os candidatos, o incentivo ao personalismo é maior também do que nos casos em que o distrito é uninominal.

Carey e Shugart tiveram o mérito de chamar a atenção para o problema de como chegar a uma classificação dos incentivos eleitorais. Os dois autores, no trabalho citado acima, adotam uma estratégia metodológica baseada na criação de uma escala ordinal que varia entre 0 e 2 para todas as variáveis consideradas menos a magnitude. Com a variável *ballot*, eles medem o grau de controle dos líderes de partido sobre a lista e se os eleitores podem influenciar a ordem da lista no ato do voto. A variável *poll* mede se os votos dados a um candidato são contados primeiramente como votos dados ao partido para a

⁹ Mais precisamente, para estabelecer variações no nível de voto pessoal, outras tentativas foram feitas por Grofman (1999; 2005); Myerson, (1993) e Shugart (2001).

¹⁰ Há uma certa convergência nessa direção também nos estudos que focam a influência do sistema eleitoral sobre as performances econômicas. Inicialmente se adotava uma diferenciação entre países majoritários e proporcionais, dando ênfase à questão do efeito sobre o tipo de governo. No caso, quando a base de apoio fosse formada por governos multipartidários seria mais difícil alcançar um acordo entre as partes e, portanto, agir eficazmente em termos de corte de gastos (Alesina e Perotti, 1995; Grilli et alii, 1991; Roubini e Sachs, 1989). Mais recentemente os estudiosos têm reconhecido a importância de um foco para as componentes internas do sistema eleitoral, como a magnitude (Stein et alii, 1999) ou a cláusula de exclusão e a fórmula eleitoral (Milesi-Ferretti et alii, 2002). Enfim, um trabalho recente chega a adotar a proposta classificatória de Carey e Shugart para o estudo do déficit nos países da América Latina (Hallerberg e Marier, 2004), enquanto outro considera o nível de voto pessoal para avaliar o impacto sobre as medidas protecionistas (Nielson, 2003).

determinação do cálculo das cadeiras ou se, ao contrário, os votos são distribuídos dentro dos partidos a facções ou se apenas contam os votos pessoais de cada candidato para definir as cadeiras de cada partido. A última variável considerada, denominada de *vote*, informa se os votos são dados a partidos (o voto categórico de Douglas Rae), se há possibilidade do voto múltiplo, ou se há voto para um candidato ou uma facção. Da combinação das três variáveis os autores obtêm um nível mínimo de reputação pessoal – no qual os valores são igual a 0 pelas três variáveis – e um máximo – com todos os valores iguais a 2.

Mas é um segundo elemento que torna inovadora a proposta dos dois autores. Trata-se do tratamento dado à variável magnitude média, isto é, o número médio de cadeiras a ser distribuídas por distrito naquele país. Segundo os autores, a variável magnitude, o controle dos líderes sobre a lista e o formato da lista estão relacionados entre si¹¹. Em particular, conforme já apontado por outros (Lancaster, 1986), em sistemas que não permitem ao eleitor intervir na lista supõe-se que a reputação pessoal diminua com o aumento da magnitude. Do ponto de vista teórico, toda a discussão gira basicamente em torno do argumento de que ao aumentar a magnitude distrital se reduz o contato entre os representantes e os eleitores (Katz, 1980). Entretanto – eis o ponto inovador da proposta de Carey e Shugart –, o mesmo não ocorre quando o sistema eleitoral prevê algum mecanismo de competição intrapartidária. Aqui, no caso, criam-se as condições para uma exacerbação da reputação pessoal também nos distritos com magnitude elevada. O quadro seguinte sintetiza essa visão. A linha tracejada separa os casos em que há competição intrapartidária dos que em que ela não ocorre.

¹¹ Estas últimas duas variáveis aparecem juntamente na variável que os autores chamam de *ballot*. Para mais detalhes sobre a classificação de Carey e Shugart remeto ao capítulo III.

Quadro 1.1 Relação entre magnitude e nível de voto pessoal

1.3.2 Os efeitos sobre a produção legislativa.

Carey e Shugart preocupam-se apenas com a construção de uma estimativa da reputação pessoal como produto dos diferentes elementos presentes no sistema eleitoral. Nesse processo, portanto, a medida de voto pessoal à qual eles chegam pode ser aplicada ao estudo de diferentes atividades desenvolvidas pelos políticos ao longo do mandato. Como disse na introdução a esta tese, e assim como frisei anteriormente, meu escopo neste trabalho está circunscrito à produção legislativa. Portanto, do meu ponto de vista, o problema pode ser assim formulado: quais os efeitos do voto pessoal, segundo a operacionalização determinada por Carey e Shugart, sobre a dinâmica legislativa dos parlamentares?¹²

Importante dizer que ainda no artigo de 1995 os autores conservam uma posição cautelosa com relação ao impacto que o voto pessoal tem sobre as diferentes atividades que o político desenvolve. Shugart e Carey alertavam de que “[...]reputations may be more likely to be based on something other than ability to delivery local pork, such as celebrity

¹² Importante dizer que outros efeitos devem ser considerados. Alguns estudos têm salientado o tema da corrupção com relação ao aspecto do voto pessoal (Lederman, et alii, 2001). De acordo com estes estudos, sistemas eleitorais que incidem significativamente sobre o jogo político permitindo certos níveis de voto pessoal acabam por estimular nos políticos práticas de corrupção. Para um estudo de caso sobre a Itália ver Chang (2005). Considerações nesse sentido estão presentes, para o Japão, em Cox e Thies (1998) e, para o Brasil, em Ames (Ames, 1995b). De forma mais geral, em Rose-Akerman, 1999.

status in some other endeavor prior to entering politics [...]” (Carey e Shugart, 1995: 431). Ou seja, na proposta originária, mesmo em condições de alta competição intrapartidária, o mero paroquialismo – que se refere a projetos a impacto geográfico limitado – “may indeed be less important as magnitude increases under any allocation formula” (*idem*, 430)¹³. A razão, basicamente, conforme salientado em estudo anterior por Thomas Lancaster (Lancaster, 1986; ver também Lancaster e Patterson, 1990), era que, ao aumentar a magnitude, cresciam também os desincentivos para o político atuar isoladamente. Sobretudo, as atividades individuais incorreriam num custo de competição devido à probabilidade de que outros políticos pegassem carona no comprometimento pessoal de um candidato¹⁴.

Em geral, porém, os estudiosos deixaram de lado essa cautela inicial, investindo de fato na idéia de que a relação entre voto pessoal e atividades do político possa ser válida também para o caso de produção legislativa. Ou seja, como salientado recentemente (Morgenstern e Swindle, 2005; Swindle, 2002), a proposta classificatória de Carey e Shugart se tornou uma variável de *proxy* para capturar o nível de voto pessoal em cada país, e a precaução inicial de que não necessariamente os incentivos eleitorais se traduzem em comportamentos legislativos paroquiais foi abandonada.

Agora, de que tipo de comportamento legislativo estamos falando? É necessário especialmente considerar a relação entre níveis de produção legislativa, de um lado, e, de outro, os efeitos sobre o conteúdo das normas. Do ponto de vista quantitativo, espera-se um incremento da atividade legislativa quando o sistema eleitoral exacerba a competição pessoal. Isso porque níveis elevados de voto pessoal aumentam a necessidade do político de “mostrar serviço”. No caso, e diferentemente de sistemas eleitorais cuja competição é “centrada no partido”, o investimento em propostas legislativas pode adquirir um peso maior, já que permite ao deputado se posicionar frente a seus eleitores. O partido pode operar de outra forma, delegando ao executivo suas decisões e necessidades de investir em políticas públicas. Ao executivo, porém, incumbe a definição de políticas de cunho nacional, sejam estas no âmbito social, econômica ou fiscal. Ou seja, segundo o jargão comum, uma lógica da ação legislativa centrada no partido permite diminuir as atividades clientelistas, ou de cunho local (Kitschelt, 2000; Shugart, 2001). A não-delegação, nesse

¹³ Salvo, porém, os casos em que, como no Brasil, o político podia garantir-se uma influência dentro do distrito, construindo uma espécie de subdistrito eleitoral informal.

¹⁴ O argumento é aqui apenas esboçado. Não pretendo desenvolvê-lo nesta ocasião já que ele será abordado numa seção a seguir, quando as críticas a essa perspectiva serão apresentadas.

sentido, garante uma certa autonomia legislativa ao político e reduz os custos de delegação que se produzem durante o processo, que podem resultar, por exemplo, na decisão das lideranças de partido ou do executivo de não apoiar determinadas políticas.

Quanto ao aspecto do conteúdo das normas, a literatura é enfática em afirmar a relação entre voto pessoal e atividades de caráter local. Evidências nesse sentido são encontradas em trabalhos recentes. Em estudo comparado sobre Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras e Venezuela, outros autores concluem que o voto pessoal “generates increasing levels of pork-barrel bill initiation” (Crisp et alii, 2004). Barry Ames, limitando-se ao caso brasileiro, afirma que os deputados buscam suporte para suas promessas de campanha no Congresso optando por políticas paroquiais, isto é, voltadas para a provisão de benefícios locais, geograficamente identificados (Ames, 1995a; 1995b; 2001). Na Colômbia, a reforma eleitoral para o Senado criou um único distrito nacional. Apesar de isso incentivar atitudes mais programáticas, estudo recente evidenciou que, devido à falta de controle dos partidos sobre o processo de formação das listas, os senadores têm fortes incentivos a se envolver em questões paroquialistas (Crisp e Ingall, 2002). Em geral, os comparativistas têm salientado como o voto pessoal tende a sistematizar e racionalizar o modo de fazer política em termos de atitudes paroquiais (Morgenstern e Swindle, 2005; Shugart et alii, 2005).

Desses argumentos podemos derivar duas hipóteses centradas na produção legislativa dos parlamentares:

Hipótese 1: em sistemas eleitorais que incentivam o voto pessoal é de se esperar uma produção legislativa de origem parlamentar quantitativamente maior.

Hipótese 2: em sistemas eleitorais que incentivam o voto pessoal é de se esperar uma tendência à produção legislativa de origem parlamentar de tipo paroquialista.

1.4 Críticas à tese do voto pessoal: a lógica (perversa) do paroquialismo na tese do voto pessoal.

As hipóteses apresentadas acima descrevem um tipo de relação pessoal cultivada eminentemente através de políticas paroquiais cuja característica, como visto, é o caráter concentrado do benefício distribuído. Todavia, essa direção do impacto do voto pessoal subentende uma cadeia de argumentos que na teoria não é explicitada mas que precisamos levar em consideração. São estes: 1) o partido, em contraposição ao político, tem preferências políticas mais programáticas, enquanto os deputados tomados individualmente tendem a privilegiar propostas ligadas ao próprio distrito; 2) a conexão eleitoral nos demais níveis da representação não é relevante para explicar a dimensão das atividades paroquialistas; 3) o político interpreta as preferências dos eleitores e as transforma em propostas legislativas; 4) durante o mandato o parlamentar ele as aprova; 5) o eleitor sabe associar ao benefício recebido o deputado responsável pela sua adoção e, na eleição, retribui votando no deputado.

Essa descrição, é claro, levanta o problema da possibilidade do cumprimento de cada passo do argumento. Esse é um ponto obscuro da tese do voto pessoal que frisa a importância da prática paroquialista. Se a pretensão a respeito do voto pessoal é chegar a fornecer generalizações e encontrar evidências empíricas, não podemos negar que a análise de cada aspecto se torna fundamental para estas finalidades. Eu diria o seguinte: os incentivos eleitorais de tipo formal são uma condição necessária mas não suficiente para que se manifeste uma prática legislativa de tipo paroquialista. A meu ver é justamente nas falhas que ocorrem entre uma etapa e outra da cadeia argumentativa que a lógica da tese do voto pessoal entra em crise. Vejamos por quê, analisando separadamente cada argumento.

1.4.1 Entre o partido e o indivíduo.

Na obsessão por chegar a definir concretamente um modo para distinguir entre variações de voto pessoal, acaba-se por reforçar a idéia de que tudo que orienta na direção do voto partidário elimina os efeitos negativos e perversos da lógica ligada ao paroquialismo legislativo. Ou seja, alimenta-se o mito de que uma visão partidária do voto

leva a performances políticas melhores¹⁵. A literatura é repleta de afirmativas nesse tipo. Resume bem esta visão a seguinte posição de Juan Linz para os sistemas presidenciais:

“Legislators can represent constituency interests more effectively than in parliamentary system. But in performing this role, they may represent (or be portrayed as representing) particularistic or ‘special interests’, which may conflict with the interests or priorities of parties. It is logical that voters who expect their elected representatives to articulate their particularistic interests may become dissatisfied with party leaders, who must serve more general interest” (Linz, 2002: 293).

Podemos dizer, de forma crua, que um voto pessoal é, por definição, um voto não partidário. Do ponto de vista da produção legislativa, segundo vários autores, isso significa que em presença de fortes incentivos pessoais o país enfrentaria problemas reais na construção de políticas nacionais. Interessante é observar o argumento a partir da leitura feita pelos que investigam o fenômeno do voto pessoal em chave comparada. Segundo Shugart, “accountability to a party is important to mitigate tendencies of politicians to use the pork barrel or to develop clientelism relations” (Shugart, 2001: 176). Mais ainda, “the personalization of candidate competition through electoral rules facilitates clientelism, whereas rules that focus the contest on teams of politicians promote programmatic linkages” (Kitschelt, 2000: 859).

Trata-se portanto de um estado de coisas fisiológico, derivado do arranjo institucional dado? Basta um olhar para o mundo real para descobrir o contrário. É incontestável o fato de que também em países cujos sistemas eleitorais incentivam uma competição centrada no partido observa-se a presença de altas taxas de normas de cunho local. Na Costa Rica, e mesmo que seja vetada a reeleição consecutiva, muitas políticas ordinárias têm relevância local (Carey, 1996). Em Portugal, jogam um papel relevante na produção de origem parlamentar os projetos de natureza administrativa que elevam as vilas a cidades (Opello, 1986; Leston-Bandeira, 2002a). Na Austrália, estudos recentes têm

¹⁵ Nessa direção pode ser lido o debate sobre a reforma política no Brasil. Sobretudo, a intenção de adotar as listas fechadas, nas quais é o partido que escolhe o posicionamento na lista dos candidatos e o eleitor não pode sequer mudar a ordenação prevista.

salientado como partidos têm como estratégia adotar políticas paroquiais para capturar votos em distritos marginais (Denemark, 2000). Ou seja, o problema da conexão eleitoral não se elimina em ausência dos incentivos para o personalismo vindos da arena eleitoral.

Ao mesmo tempo, autores clássicos que se colocam claramente dentro da perspectiva da conexão eleitoral advertem que também para o caso americano, em que o individualismo do deputado é elevado, não necessariamente as atividades perseguidas se concentram em propostas de tipo paroquial. De fato, a prática paroquialista não elimina a possibilidade de alguns benefícios serem distribuídos a “recipient outside the home constituencies” (Mayhew, 1974: 57). O argumento é de extrema importância. Em outras palavras, isso pode significar que no caso em que seja dominante na dinâmica política a presença dos grupos de interesses, é possível que se crie uma tensão entre o benefício a ser distribuído a eles e as tentativas de criar vantagens territorialmente concentradas. Segundo as palavras de Cain, Fiorina e Ferejohn, “when functional representation assumes a corporatist structure there is likely to be conflict between its national outlook and the particularistic orientation fostered by territorial representation” (Cain et alii, 1987: 19). Em outro estudo sobre o caso americano, Douglas Arnold apontou para o fato de que as escolhas políticas dos legisladores envolvem, entre outras, práticas distributivas cujos benefícios são concentrados – as que denominamos de políticas paroquiais – mas também políticas distributivas que dispersam os benefícios entre grupos ou até os cidadãos como um todo (Arnold, 1990). Em geral, se a opção paroquialista é facilmente explicada pelo sistema eleitoral de tipo uninominal, isso não elimina a possibilidade de ela incluir benefícios setoriais, isto é, limitados em termos do número de cidadãos beneficiados não concentrados territorialmente.

Vale notar que os mesmos que defendem a qualidade de uma democracia baseada em partidos fortes reconhecem a dificuldade de atuar no âmbito de políticas nacionais e programáticas. Assim, o mesmo Linz reconhece que “with the fragmentation of interests in a modern society and dissemination of information about how policies affect specific interest, individuals have tended to focus their attention on more specific, particularistic interest. At the same time, catch-all parties cannot identify with particular interests, even of broad categories like workers or farmers, but have to strive for balance among them” (Linz, 2002: 302)¹⁶.

¹⁶ Dois autores clássicos que retomam o tema da perda de qualidade das leis são Giovanni Sartori e Norberto Bobbio. Ambos salientam em várias ocasiões o fato de que a lei é reduzida a um processo legislativo

Em outras palavras, este discurso pode ser lido numa perspectiva analítica que enfatiza, por um lado, o aspecto da crise dos partidos. Em particular, a perda de relevância da função ideológica frente à programática; a “delegação em branco”, isto é, sem que se saiba o que se delega; a tendência à personalização do poder; todos eles são fatores que os analistas acatam para falar em crise da representação e para apelar para a passagem de uma democracia de partido a uma democracia de público (Manin, 1997). Algo que interessa e afeta diretamente os partidos políticos. Por outro lado, trata-se de uma resposta quase que natural às mudanças socioeconômicas que impõem decisões cada vez mais específicas e limitadas. O crescimento do Estado, em particular das áreas de intervenção do governo, tem estimulado o crescimento da máquina burocrática e aumentado a necessidade de deliberação sobre questões mais circunscritas.

Portanto, o argumento que contrapõe o partido ao político acaba por cair numa falácia: a idéia de que o primeiro, quando capaz de dominar a competição, estaria mais voltado para o comprometimento com questões mais programáticas, isto é, de cunho nacional, e de que o segundo, sempre que altamente autônomo, investiria em atitudes paroquialistas.

1.4.2 A questão dos diferentes níveis da representação política.

A discussão sobre a conexão eleitoral e, em particular, a do voto pessoal concentra-se apenas no nível nacional da competição eleitoral. Agora, é legítimo nos perguntarmos: quanto os demais níveis da representação política (a regional e a municipal) podem influir sobre a dinâmica da conexão eleitoral?

As instituições democráticas possuem um certo grau de descentralização política, isto é, há uma tendência à delegação de funções públicas e responsabilidade sobre determinadas áreas de políticas públicas, ao âmbito subnacional. Há inúmeros casos que poderíamos citar a título de exemplo para ilustrar melhor o fato. Em primeiro lugar, há muitos países regionalistas e federalistas que descentralizam a adoção de determinadas áreas de políticas públicas às instituições de nível inferior¹⁷. Na Bélgica, por exemplo, as

incremental no qual a generalidade da norma e sua natureza abstrata são substituídas por regras que procuram distribuir vantagens seccionais. Ver, para Sartori, sua *Teoria da Democracia Revisitada* (em particular o vol. II e o capítulo 11) (1994a). Para Bobbio, em português, ver *Teoria Geral da Política* (1999).

¹⁷ Vale aqui uma nota de esclarecimento sobre a diferenciação entre os países federalistas e os regionalistas. Do ponto de vista histórico, países federalistas nasceram de uma organização de Estados autônomos que, antes reunidos numa Confederação, abriram mão da própria soberania em favor da federação. Ao contrário,

três regiões institucionais – Vallonia, Fiandre e a de Bruxelas – gozam de várias competências legislativas e administrativas nos setores da organização do território e do desenvolvimento econômico, enquanto as três “comunidades” – a francesa, a flamengae a germânica – podem adotar medidas relativamente ao uso do idioma, às escolas e às instituições culturais, além de intervir em matérias de ordem sanitária e de assistência social (De Vergottini, 1993). Mesmo em sistemas não federais, observa-se um certo grau de descentralização política. Na Suécia, a partir da segunda metade dos anos 1970 as autoridades locais passaram a ser investidas de novas responsabilidades e autoridades (De Vries, 2000). Em Portugal, poucas competências eram previstas originariamente para as assembléias de freguesias, as juntas de freguesia e as assembléias municipais. Entretanto, sobretudo a partir dos anos 1980, as atribuições dessas instâncias foram aumentadas no plano administrativo. Compete, por exemplo, à assembléia de freguesia adquirir, onerar ou alienar bens imóveis de um certo valor, ou, à assembléia municipal, aprovar a criação de áreas de desenvolvimento urbano (Martins, 1997). Outros autores têm frisado o fato de que em sistemas eleitorais que favorecem o individualismo, os políticos buscam adotar medidas que aumentem a descentralização política para poder controlar melhor os créditos para políticas locais (Escobar-Lemmon, 2003; Willis et alii, 1999). No Brasil, a Constituição de 1988 promoveu uma considerável descentralização do poder político, mesmo que vários estudos tenham mostrado como a autonomia política dos governos locais pode variar em função das áreas de políticas (Arretche, 2002).

Em geral, mesmo observando graus diferentes de descentralização entre os países, assim como tendências cíclicas em termos de reformas que descentralizam e depois centralizam (De Vries, 2000), vários autores têm enfrentado a questão da descentralização política mostrando que se trata de uma forma para promover interesses locais segundo uma lógica mais eficiente do que ocorreria se o político operasse no âmbito nacional.

Do meu ponto de vista, a teoria do voto pessoal, ao considerar apenas um dos âmbitos da competição eleitoral, não dá importância à conexão eleitoral que ocorre nas eleições para os níveis inferiores. Mas, se os eleitores são percebidos como racionais e capazes de avaliar retrospectivamente a ação dos políticos, por que não saberiam

países regionais partem de um ordenamento centralizado para realizar, sucessivamente, a concessão de competências a outras entidades territoriais que se tornam autônomas. Quanto às competências, por exemplo, os Estados da federação mantêm a mesma tipologia de competências fundamentais exercidas pelo Estado federal, enquanto num Estado regional as regiões têm competências estabelecidas pela Constituição e que geralmente não incluem a jurisdição.

simultaneamente localizar no âmbito das instituições locais a melhor forma para aumentar seu bem-estar? De fato, os eleitores têm um conhecimento maior das performances dos governos locais do que da dos governos nacionais (Azfar, et alii, 1999), e, paralelamente, muitas das funções que distribuem benefícios são concentradas nos níveis subnacionais. Nesse sentido, o imaginário da conexão eleitoral que passa pelo comprometimento do político com questões meramente locais pode ficar restrito às eleições locais (Jacobson, 1989)¹⁸. Obviamente, é tarefa do pesquisador verificar quanto e em que medida a lógica da conexão eleitoral é válida nos âmbitos locais. Por exemplo, Marques (2000) e Marques e Bichir (2003) mostraram a inexistência de mecanismos de conexão eleitoral em termos de investimentos públicos para o caso de Rio de Janeiro e São Paulo. Bickers e Stein (1996), estudando os Estados Unidos, salientaram que a maioria dos fundos federais de programas de ajuda é alocada de acordo com fórmulas preestabelecidas aos governos estaduais e não aos distritos eleitorais. Isso significa, já que os governos estaduais não coincidem com os distritos, que se produz um problema de ação coletiva, na medida em que cada representante compete pelos recursos com os demais políticos cujo distrito situa-se no estado (Arnold, 1990). O fato implica que os deputados vêem os recursos distribuídos no estado como uma componente política separada dos próprios interesses eleitorais vinculados ao distrito (Lee, 2003).

Concluindo, poderíamos dizer, assim, que a tese do voto pessoal baseia-se numa teorização incompleta da representação política, já que apenas orientada para o nível nacional. Conseqüentemente, ao desqualificar os demais níveis representativos, nos fornece uma imagem do eleitorado pouco verdadeira e pouco realista. Aliás, extremado, em sua formulação acaba por tratar o eleitor como um “ignorante institucional”, o que quer dizer que ele é incapaz de apresentar demandas de políticas às autoridades competentes. Em síntese, tudo depende de quanto espaço o âmbito da política nacional deixe para o comprometimento com questões locais. Algo que deveria ser indagado e não presumido.

¹⁸ O argumento, contrário, de que também as eleições locais estariam significativamente influenciadas pelas questões nacionais (Jérôme e Lewis-Beck, 1999; Tufte, 1975) não é relevante aos nossos fins. Alias, quando isso acontecer, fortaleceria as evidências de que, pelo menos em termos de escolhas políticas, os eleitores se desviam das questões de cunho local.

1.4.3 A interpretação das preferências eleitorais: o problema da dimensão do eleitorado.

Outra crítica remete à capacidade do político de individuar as preferências dos eleitores e de interpretá-las, isto é, com base nelas, formular políticas públicas. Duas argumentações me induzem a questionar essa capacidade.

Em primeiro lugar, a questão da dimensão do eleitorado. Vamos começar por uma constatação empírica. A rigor, na tese do voto pessoal, o grau de personalismo é estimado a partir do tipo de sistema eleitoral. De acordo com tal suposição, países com igual magnitude média, constantes as demais variáveis eleitorais, deveriam apresentar os mesmos níveis de incentivo ao personalismo. Mas, é preciso enfatizar que igual magnitude não significa mesma dimensão do eleitorado. Mais precisamente, e paradoxalmente, oculta-se o peso do eleitorado quando é evidente que toda discussão teórica da tese do voto pessoal gira em torno da explicação relativa à relação entre político e eleitorado.

Alguns dados são esclarecedores. Na tabela 1.1, apresento os dados da magnitude média e do número de eleitores médio por cadeira para alguns países. Observa-se, por exemplo, que enquanto o Reino Unido e a França apresentam valores bem próximos (cerca de 70 mil eleitores por distrito), já na Austrália o valor sobe para quase 90 mil, e, significativamente, para 100 mil na Itália e mais de 450 mil nos Estados Unidos. Da mesma forma, comparando-se com os distritos majoritários, o número de eleitores por deputado é ainda menor em países que adotam distritos plurinominais. Na Irlanda, na Suécia e na Finlândia, por exemplo, os dados mostram ocorrer um grau muito maior de proximidade entre deputado e eleitorado.

Tabela 1.1 Magnitude média e número de eleitores médio por cadeira em alguns países

Países	Magnitude média	Número de eleitores médio por cadeira	Ano eleitoral de referência
Austrália	1	87.323	2004
Canadá	1	72.944	2004
Estados Unidos	1	483.726	2002
França	1	71.003	2002
Reino Unido	1	66.745	2001
Itália (majoritário)	1	97.802	2001
Chile	2	67.295	2001
Irlanda	3,9	18.085	2002
Grécia	5,1	32.992	2004
Uruguai	5,2	25.130	2004
Itália (proporcional)	6	287.095	2001
Espanha	6,7	98.767	2004
Bélgica	7,1	50.471	2003
Costa Rica	7,8	39.995	2002
Noruega	8,3	20.360	2001
Suécia	11,1	19.261	2002
Portugal	11,3	38.289	2005
Finlândia	13,3	21.105	2003
Brasil	18,8	224.666	2002
Áustria	20,3	32.309	2002
Israel	120	39.334	2003

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados oficiais de cada país.

A bem dizer, a argumentação que passa a tratar da dimensão do eleitorado é raridade nos textos que estudam o fenômeno do impacto do sistema eleitoral. Alguns autores têm sugerido que a comparação entre distritos de países diferentes deveria considerar a dimensão relativa ao corpo eleitoral de cada um deles, assim como a dimensão geográfica do distrito (Katz, 1997; Sartori, 1994b)¹⁹. Mas, essas não passam de sugestões analíticas. De fato, na literatura comparada, essas sugestões não vão além do mero reconhecimento de que a magnitude não deveria ser confundida com o número de eleitores (Lijphart, 1999)²⁰.

¹⁹ Meu enfoque recaiu sobre o aspecto da dimensão do eleitorado e não sobre a extensão geográfica dos distritos por ser mais simples, para a primeira, a coleta dos dados.

²⁰ A dificuldade de passar para um tratamento diferenciado da magnitude depende também da ausência de estudos comparados sobre a composição do eleitorado em cada circunscrição. Há alguns trabalhos sobre estudos de caso. Oppenheimer (1996), por exemplo, nota que um fator chave que explica a presença de um grau maior de contato entre senadores e eleitores é dado pelo fator “tamanho da população”. Em termos

Uma estratégia alternativa é extrair alguns exemplos da literatura ou de estudos de casos que focam as reformas eleitorais. Assim, Gary Cox (1987) descreve as dificuldades para o candidato na Inglaterra do século XIX, quando foram implementadas as reformas que aumentaram o tamanho do eleitorado: “The growing size of constituencies affected more than the party organization and the party-in-government: the whole manner of conducting elections, and hence the behavior of the party-in-the-electorate, was also affected. As the electorate grew, the amount of information that candidates could convey about themselves to ordinary voters dwindled, unless they were prepared to make much greater efforts than had formerly been necessary. [...] in larger constituencies such candidates had to rely more on newspapers, and the party label in order to communicate something about themselves” (Cox, 1987: 129).

Na mesma direção corre a leitura feita sobre os vários projetos de reforma da lei eleitoral adotada em 1974 em Portugal²¹. A partir dos anos 1980, tornavam-se consistentes as propostas que sugeriam a adoção de distritos majoritários em busca de uma suposta aproximação entre eleitores e políticos. Nesse sentido, os círculos majoritários representavam uma resposta concreta. Entretanto, para os críticos da proposta, como o Partido Comunista, isso conduziria a alguns problemas. Sobretudo, distritos uninominais teriam o efeito de determinar “uma grande escalada de despesas eleitorais [...] e com um possível crescimento da dependência das relações de promiscuidade entre algumas candidaturas e o poder econômico, em prejuízo da independência do poder político” (comentário ao projeto de lei 516/VII).

O debate italiano acerca da lei eleitoral de 1919 aponta na mesma direção. Aqui, a passagem para o sistema proporcional era vista positivamente para eliminar a influência das elites locais. Nas palavras do líder socialista da época, “temos apoiado a proporcional para nos subtrairmos quanto mais possível, eu não digo à *camorra*, mas pelo menos às influências paroquiais locais e em primeira linha às influências da província e dos *prefetti*”

comparados, uma tentativa nesse sentido foi feita recentemente por Daniele Caramani (Caramani, 2000), cujo texto coleta dados sobre o tamanho do eleitorado para os países europeus em nível distrital. Entretanto, o impacto sobre os estudos que tratam da conexão eleitoral tem sido nulo.

²¹ O decreto-lei 624-C/74, que definiu as regras para as primeiras eleições livres de 1975 da Assembleia Constituinte, adotou o sistema de representação proporcional segundo o método d’Hondt; dois aspectos incorporados na Constituição de Portugal (art. 116 e art. 155, respectivamente) e sucessivamente na lei eleitoral 17/79. Vinda de um regime não democrático, a adoção do sistema proporcional visava “garantir a melhor representatividade das várias correntes de opinião e das preferências político-partidárias, cuja expressão se ignorava de todo” (Braga da Cruz, 1998: 9).

(em Noiret, 1994: 102)²². Assim, a lei eleitoral de 1919 previa a adoção de distritos não muitos grandes de modo a não prejudicar um contato entre deputados e eleitores que era característica de muitas áreas. Nas palavras de um deputado da época: “[...]os distritos não devem ser tão amplos de modo que não sejam violadas a tradição e as tendências de vida social nas várias regiões” (citado em Gui, 1981: 190-191).

Em geral, estudos de caso sobre a reforma do Código Eleitoral da Costa Rica (Lehoucq, 1995), do recente sistema eleitoral na Itália, em 1993 (Pappalardo, 1995), da Polônia (Kaminski, 2002; Ka-Lok Chan, 2001), entre outros, têm evidenciado como as reformas eleitorais são um jogo complexo de interação entre as forças políticas que procura antever comportamentos e resultados futuros. Da leitura dos debates que os estudiosos fazem quando um país decide reformar o sistema eleitoral, é patente que muitas das lutas, negociações e sucessivos acordos que se formalizam entre as partes políticas se dão com vista no problema de quais constrangimentos impor à luta política. Nesse sentido, não apenas se trata de reformas estratégicas direcionadas a maximizar as chances de representação no parlamento (Benoit, 2002; Boix, 1999), mas, usando a expressão de Riker, de forma quase brutal, de manipulação das regras contextuais para poder ganhar (Riker, 1986)²³.

Essencialmente, é criticável o fato de que, ao não considerar o aspecto da dimensão do eleitorado, acaba-se por perder de vista o que se quer realmente explicar: a conexão eleitoral. Concretamente, o foco sobre a magnitude média desvia a atenção do entendimento da relação entre político e eleitorado, já que pretende identificar uma associação entre comportamento e magnitude apenas em termos de diferentes graus de competição política. Mas, se a idéia da conexão introduz, de forma direta e imediata, uma relação entre pessoas, por que não introduzir uma variável ou ajustar a magnitude de forma que se compreenda esse fenômeno de modo mais claro? Mais concretamente, quando focarmos o número de eleitores por cadeia, destacaremos o fato de que há um custo na

²² O *prefetto* na Itália, assim como previsto na lei de 20 março de 1965, era investido de fortes poderes. Ele não era apenas o representante do poder executivo nas regiões italianas, mas controlava também as administrações locais, como a das cidades. Isso lhe garantia ampla possibilidade de controle sobre a administração do território e, obviamente, sobre a forma como as eleições se organizavam. Isso garantia ao governo uma certa penetração local e capacidade de controle das eleições.

²³ É o caso da recente reforma do sistema eleitoral na Itália. Com vista às possíveis perdas eleitorais para as eleições de abril de 2006, a coalizão de centro-direita decidiu modificar de última hora o sistema eleitoral da Câmara e do Senado, retornando ao sistema proporcional.

manutenção da relação pessoal que não está presente se ficarmos restritos à magnitude eleitoral. Esse custo remete diretamente à dimensão do eleitorado.

1.4.4 A interpretação das preferências eleitorais: o problema da heterogeneidade do eleitorado.

Há um segundo problema vinculado à idéia de que os políticos teriam capacidade substantiva para localizar as preferências dos eleitores. Mesmo que isso ocorra, nada impede de que no âmbito restrito da circunscrição eleitoral estas preferências se distribuam de forma heterogênea. No fundo – eis o aspecto central desta crítica –, a conexão eleitoral e a tese do voto pessoal têm uma idéia estilizada do eleitorado e da distribuição das suas preferências, e que parte do pressuposto de que os eleitores são indiferentes quanto ao tipo de bem público a ser alocado e, conseqüentemente, que há ausência de conflito sobre as propostas paroquialistas que são implementadas.

Se acreditarmos no aspecto da indiferença, associaremos a percepção do eleitorado a um conjunto de indivíduos sem preferências multifacetadas sobre determinadas políticas, e aceitaremos a condição implícita na tese do voto pessoal, de que a adoção de uma norma de tipo paroquialista é condição necessária e suficiente para garantir o retorno eleitoral. Dessa maneira, raciocinando assim, o eleitorado é percebido como um conjunto homogêneo de indivíduos que aceitam e recebem qualquer tipo de benefício local sem divergências ou aversões à sua adoção. Essa é a forma de conduzir a indagação entre a maioria dos estudiosos do final dos anos 1970 e começo dos anos 1980 nos Estados Unidos (Fiorina e Noll, 1979). Dentro dessa perspectiva, portanto, é central apenas a idéia da distribuição do benefício e se dá por assumido que as motivações práticas dos indivíduos são irrelevantes. Mas, o que ocorre, por exemplo, se um grupo de eleitores na mesma localidade preferir a construção de uma ponte e outros, a de uma escola? Isso não envolve preferências diferentes sobre bens públicos no âmbito local? Além do mais, nem todo benefício local pode ser percebido para os eleitores com a mesma função de utilidade. Construir uma estrada pode encontrar o apoio de parte da população que com ela se beneficia, mas não necessariamente é característica decisiva para o distrito inteiro.

Legitimamente, outros eleitores podem reclamar e cobrar a falta de intervenção no asfaltamento de outra estrada.

O aspecto que quero salientar remete à questão da *heterogeneidade* do eleitorado; mais precisamente, ao fato de que também em âmbito distrital podem manifestar-se conflitos sobre matérias específicas – apesar de elas serem de caráter distributivo – como função das preferências diferentes no eleitorado ou por representar a melhor estratégia para o político frente à amplitude de tamanho e espaço do próprio distrito. Observa-se que o argumento está presente também nos Estados Unidos, onde os distritos são uninominais.

Vários estudos têm reconhecido o fato de que os distritos são heterogêneos num sentido socioeconômico e, portanto, mudam os vínculos políticos estabelecidos. A diferente composição étnica nas cidades americanas explica as diferenças de performance do governo local sobre a distribuição de serviços públicos (Alesina, et alii, 1999c). Da mesma forma, a relação entre apoio da população negra no distrito e votos do deputado no Congresso mostra que os negros democratas se envolvem mais em questões ligadas a direitos civis (Grose, 2005). Outros autores encontram evidências de que uma fragmentação etnolingüística estaria negativamente associada à provisão de bens públicos (La Porta et alii, 1999). O argumento pode ser estendido a outras variáveis além das diversidades etno-lingüísticas. Goff e Grief (1993) observaram que a heterogeneidade étnica, a da composição da forças de trabalho e a da distribuição de renda de um distrito explicam as diferenças nas votações dos senadores americanos daquele distrito. Ao mesmo tempo, Bailey e Brady (1998) concluem que diferenças socioeconômicas e sociais da população de cada distrito explicam as diferenças nas votações dos senadores americanos sobre matérias comerciais.

Em geral, a julgar pelo debate atual, torna-se crucial entender as diferenças dentro dos distritos eleitorais. Para o problema aqui discutido, a consequência da heterogeneidade é que isso se reflete sobre as preferências dos políticos, já que “member interests began to reflect this heterogeneity. [...] Members thus had to diversify their portfolios of legislative activities” (Shepsle, 1989: 244). Especificadamente, isso pode implicar que as atividades legislativas não sejam adotadas para beneficiar os eleitores do próprio distrito como um todo, mas apenas aqueles que na literatura americana são chamados de *primary constituents*, isto é, os eleitores mais fiéis ou reconhecidamente menos independentes em termos de preferências eleitorais (McCubbins e Sullivan, 1984).

Pode ser contra-argumentado que, em termos de competição eleitoral, o político apela ao eleitor mediano, isto é, escolhe adotar e implementar as políticas locais mais próximas ao posicionamento mediano das preferências eleitorais no seu distrito. Entretanto, segundo interpretação recente, se nos distritos homogêneos o eleitor mediano é um bom prognóstico sobre o comportamento legislativo dos políticos, isso não é verdade quando o distrito é heterogêneo. Ao passo que “districts became more heterogeneous, the effects of legislative party became relatively more important” (Gerber e Lewis, 2004: 1368) Aqui, os candidatos (ou partidos) são incentivados a propor uma plataforma que não necessariamente converge em direção ao centro (Callander, 2005). A literatura tem evidenciado que em distritos eleitorais amplos se reduz o voto estratégico (Cox, 1997), as vantagens de *incumbency* são menores (Cox e Morgenstern, 1995) e é difícil identificar o “home style” dos legisladores (Crisp e Desposato, 2004).

Concluindo, a heterogeneidade dentro do distrito tem implicações substanciais sobre a prática da conexão eleitoral vinculada ao particularismo legislativo. O argumento fundamental é o de que em presença de custos de heterogeneidade altos o político não tem uma maioria clara a beneficiar e que “the people who live in those districts but who are not part of the legislator’s core constituency really lose out” (Gerber e Lewis, 2004: 1378).

1.4.5 A capacidade de transformar preferências em políticas públicas.

Nas propostas analíticas que se posicionam em relação à questão da produção legislativa dando ênfase aos incentivos eleitorais, observa-se uma grave falha: a desconsideração da arena parlamentar. No momento não é o caso de entrar em detalhes, já que dedicarei o próximo capítulo à análise deste aspecto. Aqui quero apenas antecipar algumas questões.

A orientação dominante é a de que o processo de organização dos trabalhos parlamentares pode ser entendido em função dos tipos de pressões vindas da arena eleitoral. Assim, está implícita na tese do voto pessoal a afirmação de que o processo de definição das regras, de organização dos trabalhos, de formalização das dinâmicas decisórias estaria subordinado aos desejos dos políticos de prever mecanismos que os

favoreçam na adoção de políticas para seus distritos. Essa perspectiva está equivocada sob dois aspectos.

Em primeiro lugar, um olhar mais cuidadoso sobre a história interna dos parlamentos modernos mostraria que a evolução das regras internas se deu em muitos casos anteriormente à adoção de regras eleitorais universais, isto é, antes da ampliação do sufrágio e da integração dos partidos políticos ao sistema. Ou seja, a engenharia parlamentar revela-se como um processo de definição das regras formais que, até o fim do século XIX, já caracterizava muitos países. Em segundo lugar, quanto ao caso americano, e diferentemente da visão clássica apresentada em Mayhew (1974), a descentralização dos trabalhos e a prática da universalização da norma não significa ausência de um poder central capaz de limitar tais orientações. Sobretudo, uma nova perspectiva de análise passou a enfatizar como as lideranças conseguem controlar dentro do Congresso a tomada de decisões e, em geral, influenciar a lógica da organização dos trabalhos internos (Cox e McCubbins, 1993; 2005). Nesse sentido, “procedural strategies are used to manipulate the circumstances under which legislators are forced to take public positions” (Arnold, 1990: 99).

Em geral, pode-se afirmar que a disseminação do interesse em montar uma lógica da universalização da política em consonância com as exigências de cada deputado não é imediata e, de certa maneira, não se reflete *ipso facto* na arena parlamentar. Um argumento que levanta a questão do que devemos entender por equilíbrio institucional.

1.4.6 *Quem é responsável por aquela política?*

Dentro da perspectiva da conexão eleitoral, adquire um significado particular o momento da avaliação feita pelos eleitores sobre a ação dos políticos. Como salientou Arnold, “citizens employ the incumbent performance rule only if they can trace specific effects back to their own legislators’ contributions” (Arnold, 1990: 72). Em outras palavras, os eleitores votam retrospectivamente tendo a capacidade de sancionar, nas eleições sucessivas, o político que se desviar das promessas feitas, não mantidas durante seu mandato. Algumas considerações podem ser avançadas a respeito.

Primeiramente, tal possibilidade, claramente, comporta uma avaliação sobre o conjunto dos atos *concretamente* adotados pelo político. Em termos de políticas públicas, isso significa que o eleitor preocupa-se com benefícios reais, visíveis e tangíveis, e não se contenta com propostas prometidas mas não aprovadas ou não executadas²⁴. Ou seja, a potência do argumento da tese do voto pessoal se sustenta quando (e somente quando) o político garante um retorno concreto em termos de benefícios para o próprio eleitorado. Senão, claramente, nos posicionamos no âmbito da política simbólica; algo que não pertence sequer minimamente aos pressupostos da tese do voto pessoal que configura o eleitor como um sujeito racional e capaz de avaliar as performances políticas. Portanto, a meu ver, é errado apresentar evidências empíricas focando a análise sobre os projetos apresentados pelos políticos como fizeram vários autores em estudo recente (Crisp et alii, 2004). Isso significa que não basta apresentar um projeto, ou mesmo aprová-lo, mas é necessário garantir que o benefício previsto na lei seja realmente efetivado. Uma questão que remete à fase da implementação da lei e que envolve a presença de outros atores, como burocratas, técnicos, políticos locais. Assim, por exemplo, os burocratas “not only can decide where funds will be spent, they can also determine how much will be spent in each locality” (Arnold, 1979: 55).

O problema remete diretamente à questão de como as provisões formais, previstas na lei, são efetivamente implementadas. Um tópico completamente ausente na perspectiva da conexão eleitoral. De certa forma isso levanta outro problema: o da capacidade do político de garantir a percepção do impacto de qualquer ação concreta sobre o eleitorado. Como sabidamente salientado anos atrás: “when the legislator chooses a policy objective, x , and a form of implementation, y , two things happen. First, an incidence of costs and benefits among the groups in his constituency is determined. [...] Second, the chosen form of implementation, y , may tend to obscure certain of the induced benefits or costs. Hence, the net impact on the welfare of its membership which the g th group *perceives* depends not only on the actual costs and benefits incurred, but also on any perceptual effects which the form of implementation may have” (McCubbins e Sullivan, 1984: 302). As críticas mais recentes feitas por Krehbiel (1991) e outros (Gilligan e Krehbiel, 1989) levantam dúvidas acerca da capacidade perceptiva dos políticos em função da dificuldade em definir que,

²⁴ Nestes casos, voltando à diferenciação proposta por Mayhew, estaríamos falando em atividades de “position taking” mas não de “credit claiming”. Ou seja, a simples apresentação de um projeto é associável à prática da adoção de “propostas bandeira” em que o benefício é simbólico e não real.

dada a lei, os benefícios previstos nela se traduzirão de imediato num benefício para os eleitores. Estes autores afirmam que os políticos se deparam com custos relativos à efetivação do impacto real das próprias ações sobre o eleitorado. Quem determina que o impacto de uma determinada medida foi bem-sucedido? Qual a magnitude do impacto?

Em segundo lugar, um voto retrospectivo é o resultado da capacidade de monitoramento dos eleitores sobre as performances dos políticos. Entretanto, a literatura reconhece a dificuldade de saber o que o político faz e como se comporta durante o mandato (Lupia e McCubbins, 1998); um aspecto evidente também quando redirecionamos nosso foco para o âmbito local (Bowler e Donovan, 1998). O problema é ainda maior em sistemas proporcionais em que os distritos são amplos e os políticos são em número maior. Aqui, a lógica decisória ligada ao paroquialismo legislativo encontra um problema de ação coletiva (Cain et alii, 1987; Lancaster e Patterson, 1990) no momento em que os candidatos à reeleição podem comporta-se como *free-riders*, pegando carona no comprometimento legislativo pessoal de outros políticos. O paradoxo entre o valor positivo do paroquialismo e o custo de uma ação desse tipo é derivado do fato de que “the voters observe the total amount of pork provided to the district, but not the amount produced by individual legislators. This creates free-riding by representatives in the MMD system that does not exist in the SMD system” (Ashworth e Bueno de Mesquita, 2006: 176). Assim é que investir em atividades paroquiais se torna um risco também nos casos em que os candidatos reconhecem seus eleitores.

1.5 Críticas à tese do voto pessoal: problemas de mensuração das variáveis eleitorais.

Por fim, uma crítica deve ser endereçada à forma como se enfrenta a questão da criação de um índice de personalismo. Minha observação, aqui, recai sobre o índice de voto pessoal tal como construído por Shugart e Carey e depois adotado pela literatura. O que me parece é que tal índice tem o limite de não considerar outros fatores que incidem sobre a competição eleitoral. Vejamos em detalhe.

Assim como reconhecido pelo mesmo Shugart e por outros autores, a criação do índice de voto pessoal baseado nas dimensões chamadas de *ballot/pool/vote* deixou de considerar o aspecto do controle do partido sobre o processo de indicação das candidaturas

(Shugart, 2001)²⁵. Mais recentemente os estudos têm tendido a dar saliência a esse aspecto. Mais uma vez, porém, seguindo a linha interpretativa do voto pessoal, a ausência de um controle forte do partido sobre as candidaturas é vista como uma ameaça à boa performance legislativa. No caso, “where parties control access to the ballot and where political party decision making is centralized, we expect the greatest attention to national legislation that can efficiently enhance the reputation of the entire party. Where the process is least centralized, meaning candidates have open access to the party’s ballot and/or party decision making is decentralized, legislators are more likely to distinguish themselves by initiating targetable bills for which they can claim credit with their particular constituents” (Crisp et alii. 2004: 829-830).

O argumento teórico é claro: um processo seletivo centralizado torna o político mais responsável *vis-à-vis* o partido, enquanto a descentralização intensifica o interesse pelo envolvimento em atividades locais (Gallagher, 1988a); uma tendência ainda mais exacerbada na qual a seleção se torna, como no caso americano, “basically a private affair” (Epstein, 1980: 201). O que importa aqui dizer é que, em termos de produção legislativa, a autonomia seletiva – como podemos chamar a independência do candidato frente ao partido – qualifica um comportamento mais individualista dentro do parlamento. Ao se estender o grau de participação no processo de seleção, aumentam, considerados constantes os demais fatores, os incentivos para que o deputado conceba seu mandato como estritamente relacionado com quem o selecionou. A consequência mais importante é que ele investe na formulação de projetos/leis locais como meio para manter e/ou fortalecer o contato com sua base eleitoral.

Uma observação, porém, precisa ser feita. Essa perspectiva considera o limite da descentralização na seleção das candidaturas em presença de primárias. Presume-se muitas vezes que essa possibilidade implique que a seleção é feita fora do controle partidário.

²⁵ No artigo o autor visa melhorar o modelo analítico formulado por ele e Carey através da inclusão da variável seleção. O esforço analítico parece, porém, falhar em muitos aspectos. Em primeiro lugar, a variável seleção foi incorporada à categoria *ballot*, que mede a influência do eleitorado sobre a lista. Em segundo lugar, a variável *poll* desaparece da análise e é incluída na categoria *vote* sem alguma justificativa teórica ou meramente analítica. Além do mais, os resultados derivados da reconstrução dos incentivos acabam por determinar alguns absurdos analíticos. Um exemplo extremo disso é observar que a França e os Estados Unidos teriam os mesmo incentivos eleitorais ou, ainda, que os incentivos pessoais seriam mais altos na Itália, no Brasil, na Finlândia, no Chile do que nos Estados Unidos. Vale a pena seguir a tendência na literatura que, pelo que me parece, desconsidera completamente essa tentativa de Shugart de rever ou melhorar sua proposta anterior.

Alguns estudos mais recentes, por exemplo, analisando o processo seletivo de vários partidos, salientaram a tendência nos anos 1980 a adotar medidas de inclusão e democratização tais como as primárias (Rahat e Hazan, 2001). No entanto, em termos práticos, o problema é que a descentralização da seleção não implica necessariamente aumento da democracia participativa, na medida em que "the expansion of the selectorate can be an elite strategy to defang the base" (Katz, 2001: 293). Isso quer dizer que, mesmo havendo primárias, a executiva do partido pode exercer um alto controle sobre quais candidatos serão escolhidos para concorrer durante as primárias.

Ainda mais criticável na criação do índice é constatar a falta de qualquer referência ao tipo de financiamento das campanhas. Surpreendentemente, o estudo dos incentivos eleitorais tem negligenciado o peso do financiamento das campanhas. Mesmo que o fenômeno seja algo recente, passando a se manifestar na Europa a partir da metade dos anos 1970, tem produzido um impacto notável sobre a organização interna dos partidos. Nesses termos, a existência de fundos públicos para os partidos tem influenciado o fortalecimento da burocracia interna aos partidos e até centralizado o poder dentro dos mesmos (Panebianco, 1982) determinando, porém, um enfraquecimento da relação com a sociedade (Katz e Mair, 1994) e, sobretudo, com as fontes de arrecadação privada (Katz, 1997). Em termos mais gerais, argumenta-se que quando é permitido aos candidatos arrecadar e usufruir do dinheiro de campanha sem controle ou com um controle escasso do partido, é correto supor que o político privilegia sempre a manutenção da relação com seus financiadores e, em essência, apóia políticas que os favorecem.

1.6 A conexão eleitoral: resgatando o papel dos grupos de interesse.

1.6.1 Conexão eleitoral, voto pessoal e grupos de interesse.

O aspecto mais marcante da conexão eleitoral como foi até agora considerada reside na pressuposição de que o formato da produção legislativa origina-se em função de como o sistema eleitoral é estruturado. Paradoxalmente, nessa perspectiva, os eleitores ficaram, desde o começo, confinados a um contexto específico: o corpo eleitoral basicamente restrito à própria *constituency*. Como acabamos de ver na seção anterior, nem sequer são

levantados os problemas da dimensão do eleitorado, da heterogeneidade das preferências, da percepção do impacto de uma determinada política sobre os eleitores. Meu interesse aqui é, portanto, voltar ao estudo do grande ator ausente na interpretação até então desenvolvida: o eleitorado.

Vamos partir de uma constatação: à imagem de um eleitorado composto por indivíduos isolados, deve-se contrapor a idéia de uma sociedade organizada, estratificada, onde os grupos dominam. Como afirmou com propriedade Norberto Bobbio, “a grande transformação do Estado que temos diante dos olhos consiste em uma crescente extensão, e expansão, da produção jurídica em forma de acordos entre grandes grupos de interesses no interior do Estado e entre esses grupos e o Estado, considerado por esses grandes grupos, que cresceram na sociedade civil e agora estendem suas ramificações também para fora do Estado, como um parceiro” (Bobbio, 1999: 456). Em estudo recente sobre os países da Europa, por exemplo, encontraram-se fortes evidências de que existam “high level of routinisation and even institutionalisation of participation of interest groups in the parliamentary process by means of frequent and public committee hearings and by a wide extension of lobby networks” (Liebert, 1995: 439).

Cabe aqui salientar que na minha argumentação os grupos são entendidos apenas como organizações que representam interesses setoriais presentes num âmbito nacional. É, portanto, uma definição mínima que não discute o peso do tamanho do grupo, sua força organizacional, a capacidade de estruturar ações e as técnicas por eles adotadas para alcançar os fins. Em termos meramente descritivos podemos abrir espaço para uma clarificação sobre o que entendemos por grupo. Assim, basta seguir a ênfase dada na literatura como “often they are economic groups, such as specific occupations, industries, professions, or income classes. They may also include noneconomic segments of society, whether defined along demographic lines, such as race, gender, age, or ethnicity; by common interests, such as hunting, bird watching, opera, or sky diving; or by common condition, such as suffering from blindness, alcoholism, or cancer” (Arnold, 1990: 26).

Agora, uma sociedade cada vez mais complexa e plural e, sobretudo, a dinâmica relativa aos grupos presentes nela levantam a questão de como estes podem ter impacto sobre o formato e o funcionamento da conexão eleitoral. O quadro 1.2 busca chamar a atenção para esse aspecto. Chamei de *perspectiva setorial* a que introduz o papel dos grupos de interesses em contraposição à *perspectiva individual*, a qual considera o

eleitorado como conjunto de eleitores tomados individualmente e, portanto, não organizados. Segundo essa orientação, a conexão eleitoral, quando pensada em função do papel exercido pelos grupos de pressão, continua a se manifestar como relação entre políticos ou partidos e eleitores, mas produz um impacto diferente sobre o formato da produção legislativa.

Quadro 1.2 Tipos de conexão eleitoral e efeitos sobre a produção legislativa

		PERSPECTIVAS DE CONEXÃO ELEITORAL	
		INDIVIDUAL	SETORIAL
ATOR	POLÍTICO	VOTO PESSOAL (política local)	VOTO PESSOAL (política setorial)
	PARTIDO	VOTO PARTIDÁRIO (política nacional)	VOTO PARTIDÁRIO (política setorial/nacional)

Ou seja, ainda que o voto seja pessoal, já que o sistema eleitoral incentiva em tal direção e reconhece o valor da ação exercida pelo político durante o seu mandato, importa saber *quem* exerce a pressão política no âmbito eleitoral. No caso, o voto pode ser pessoal, mas se a especificidade da conexão eleitoral é vinculada à presença de grupos de interesses, então as políticas públicas adquirem um formato correlacionado às preferências desses grupos. Para colocar a questão em seu devido lugar, a essência do argumento é que não importa como se configura a lógica do voto – isto é, se o voto é pessoal ou partidário –, mas é imperativo saber quais os atores que entram em campo na dinâmica da conexão eleitoral.

O que dissemos acima não é prova, porém, de uma resposta alternativa à imagem do voto pessoal elaborada nas seções anteriores. Por mais que admitamos com ênfase a relevância dos grupos, a questão é um pouco mais complexa e deve ser melhor aprofundada. De fato, a constatação de que “os grupos contam” é condição necessária mas

não suficiente para elaborar um argumento diferente. Em particular, há dois pontos que requerem ulterior discussão.

O primeiro deles, mais teórico, levanta a questão de como repensar a lógica da conexão eleitoral em função dos grupos. Um aspecto central é entendermos por que para o político e o eleitor se tornaria relevante a manutenção de uma conexão baseada na representação das forças organizacionais. A seção seguinte busca responder a esse problema. O argumento apresentado aqui é que políticos racionais interessados na reeleição tendem a direcionar a tomada de decisão para favorecer quem lhes garanta mais chance de sucesso eleitoral. No caso, seriam os grupos mais do que os interesses localmente organizados ou os eleitores no âmbito distrital.

Por outro lado, os efeitos sobre a produção legislativa. Voltemos, de fato, ao aspecto empírico do problema. A questão é: como o postulado relativo aos grupos se reflete na prática legislativa dos políticos? Defende-se a idéia de que o pluralismo representado

pelos grupos estaria vinculado a dinâmicas legislativas de tipo distributivo amplo. Volto assim às origens da tese da conexão eleitoral, a qual, e diferentemente da tese do voto pessoal, indicava especificadamente a possibilidade de um tipo de relação eleitor-representante que passasse pela aprovação de políticas setoriais, na qual o benefício é concentrado apenas em termos dos sujeitos afetados.

1.6.2 A importância dos grupos de interesse para os políticos e os eleitores.

A constatação de que “os grupos contam” não é condição suficiente para justificar uma diferente lógica da conexão eleitoral. Para afirmar com firmeza a importância deles, é necessário encontrar a razão pela qual políticos e eleitores recorrem a eles. A validade da interpretação que resgata os grupos se justifica recorrendo às seguintes reflexões:

- 1) Para o eleitor, uma resposta racional à natureza complexa do mercado político é recorrer a meios que permitam a redução dos custos de informação política. Para o eleitor, o processo de tomada de decisão é custoso na medida em que “um homem deve saber (1) quais são suas metas, (2) que maneiras alternativas de alcançar suas metas estão abertas para ele e (3) as conseqüências prováveis da escolha de cada alternativa” (Downs, 1999 [1957]: 228). Dessa forma, os indivíduos procuram reduzir os custos de informação política, “cada um seleciona alguns coletores e transmissores e os molda num sistema pessoal de aquisição de informação” (*idem*, p. 238). Uma forma de reduzir os custos de informação é apelar a fluxos de informações gratuitas presentes na sociedade. Existem várias formas de receber informação gratuitamente, e uma delas é aquela que vem dos grupos de interesse.

A literatura sobre a importância dos grupos tem crescido ultimamente²⁶. Para alguns autores (Becker, 1983; 1985; Kristov et alii, 1992), as preferências individuais seriam criadas através da informação

²⁶ Minha intenção é tomar em consideração apenas as propostas que partem de uma análise de tipo econômico ou, mais propriamente, de *public choice*, isto é, que não questionam o agir auto-interessado dos indivíduos. Interessante notar que a idéia da permeabilidade dos grupos na sociedade caracteriza também outras áreas de interesse.

(ou desinformação) vinda dos grupos de pressão. No caso, mesmo que o contexto eleitoral seja multidimensional, a escolha dos eleitores é feita sobre uma questão relevante – portanto, é unidimensional – conforme a estratégia escolhida pelos grupos (Congleton, 1991). Outros autores assumem que o eleitor é racionalmente ignorante; incapaz de diferenciar e calcular entre as diferentes propostas políticas. Ao mesmo tempo, o eleitor, mesmo não participando ativamente da ação dos grupos, seria altamente influenciável pela publicidade feita durante as campanhas eleitorais que é financiada pelos grupos de pressão (Brock, et alii, 1989; Austen-Smith, 1987). Portanto, aqui, a condição suficiente para direcionar o voto dos eleitores não se reflete tanto na tentativa de criar e mudar as preferências eleitorais, mas, apenas, numa ação de persuasão (Schultz, 1995).

Em síntese, quanto mais o eleitor depende da influência dos grupos, tanto mais provável é ele formular suas preferências em termos de políticas públicas de acordo com os interesses do grupo²⁷.

- 2) Para o político, a obtenção de informação sobre as preferências eleitorais é custosa. Como apontado anteriormente, a amplitude do eleitorado no âmbito distrital e a heterogeneidade do mesmo incidem sobre a capacidade de penetração do político no contexto eleitoral. Nesse sentido, não apenas os eleitores, mas também os políticos enfrentam custos informacionais. Qual a percepção que os políticos têm da recepção de uma política pelos eleitores? Dito de outra forma, para adquirir conhecimento sobre as preferências dos eleitores é necessário ter acesso a elas.

Uma boa parte dos estudos salienta o papel dos grupos e sua influência no processo legislativo durante o exercício do mandato representativo como fonte de aquisição de informação. Muito deles são

²⁷ Nota-se que o argumento assim exposto não exclui o fato de que os indivíduos podem ser influenciados e persuadidos no ato da escolha do voto por meio de outros fatores, como a identificação partidária (Downs, 1999 [1957]), eventos ocorridos durante a campanha eleitoral (Popkin, 1991), ou as previsões vindas das pesquisas de intenção de voto. Não se exclui também a notória crítica de que as preferências eleitorais não são completamente manipuláveis (Wittman, 1989). Entretanto, o foco sobre grupos implica que nossa explicação da formação/persuasão das preferências é mínima, isto é, limitada a apenas um aspecto. Do nosso ponto de vista, isso é suficiente, já que estamos apenas buscando criar uma alternativa satisfatória à perspectiva do voto pessoal.

desenvolvidos segundo a abordagem da teoria dos jogos e tendem a mostrar como o fenômeno lobbista, entendido como o conjunto de técnicas e atividades que permitem a representação política dos interesses organizados, responde bem à exigência do político de adquirir informações (Ashworth e Sened, 1993; Austen-Smith and Wright, 1992; Austen-Smith 1993, 1995; Rasmusen, 1993). Outro enfoque, mais empírico, oferece evidências nessa direção. Por exemplo, num *survey* aplicado pelo Center for Responsive Politics em 1988, emerge que entre as fontes de informação para deputados e senadores, os lobbistas e os representantes de grupos são aquelas às quais eles recorrem com mais frequência (Graziano, 1995).

Ou seja, em termos gerais, salienta-se que no âmbito das políticas públicas “special interest is better informed than are the members of the general public” (Lohmann, 2003: 309).

- 3) Para o político, há um outro tipo específico de custo que remete à competição eleitoral. A organização e a administração de uma campanha eleitoral é custosa, ainda mais num contexto altamente dominado pelo impacto exercido pelos meios de comunicação. Daí a exigência de encontrar financiadores que garantam o enfrentamento dos custos de campanha.

Para os Estados Unidos, são os grupos que assumem um papel importante durante a competição eleitoral. Assim, os políticos favoreceriam os grupos de interesse em troca de contribuições para as campanhas eleitorais (Brock et alii, 1989; Austen-Smith, 1987). Como evidenciado por Sorauf (1992), o modelo de financiamento americano após 1974 prevê que: 1) os fluxos de financiamento sejam filtrados pelos PACs , lobbistas e *Congressional Campaign Committees*; 2) os fins são coletivos, diversamente do que ocorre no modelo baseado em pequenas contribuições individuais; 3) as técnicas são cada vez mais custosas; 4) há um crescimento da dissociação entre coleta dos fundos e distrito eleitoral. Este último ponto é de extrema importância para nosso argumento. À medida que cresceu o volume do financiamento, assistiu-se também a uma

perda de correspondência entre distrito e coleta dos fundos, cada vez mais centralizada em Washington e baseada mais numa lógica de tipo funcional e menos territorial. Ou seja, “o *fundraising* e a ação de intermediários que agem por meio de *networks* nacionais (fundos para campanhas na Geórgia recolhidos na Califórnia, etc.) agravam a diferença entre público que vota, público que financia e o que destina os financiamentos” (Graziano, 1995: 108).

O discurso deve incluir também os casos em que a competição eleitoral privilegia o papel do partido. O nexos entre financiamento eleitoral e partido político passou em muitos países da Europa através do apoio de financiamentos privados. No Reino Unido, por exemplo, os partidos são tradicionalmente financiados pelos grupos de interesse – sindicatos e associações de empresários. Em muitos países da Europa o financiamento é de tipo público, limitando a intervenção de setores privados. Entretanto, como é patente no caso italiano, a ausência de controles eficazes sobre as fontes de financiamento permitiu a infiltração de interesses particulares (Della Porta, 2001).

- 4) Para o político, as pressões e cobranças vindas dos grupos são mais eficazes e se manifestam de maneira contínua se comparadas com as que provêm dos eleitores individuais. A tese da conexão eleitoral é que o eleitor sabe associar ao benefício recebido o deputado responsável pela sua adoção. Entretanto, como eficazmente apontado por Arnold, a capacidade do eleitor de observar o comportamento do político depende da presença de três condições: “a perceptible effect, an identifiable government action, and a legislator’s visible contribution” (Arnold, 1990: 47). A percepção do efeito diz respeito à capacidade do cidadão de observar o impacto de eventos sobre seu bem-estar. Ações governamentais são fatos específicos que causam o efeito percebido, como, por exemplo, uma lei. Contribuições visíveis são as atitudes que o legislador adota para promover ou impedir uma ação de tipo governamental. Um exemplo é a votação do deputado sobre um determinado projeto de lei. Agora, segundo

o autor, “Lacking even one of the conditions for traceability, this form of retrospective voting becomes virtually impossible” (Arnold, 1990: 47).

A questão é exatamente esta: é difícil que as três condições se manifestem conjuntamente. Aqui basta lembrar que a maioria das decisões sobre projetos de lei é tomada sem nenhuma discussão no plenário, e de fato eles são votados de forma simbólica. Ou seja, torna-se impossível decifrar o posicionamento do político sobre uma determinada política. Em outras palavras, para o eleitor, um modelo de voto que busca avaliar o comportamento do político é mais custoso em termos informacionais do que um tipo de avaliação baseada na observação das decisões de partido.

Agora, o argumento introduzido por Arnold pode ser expandido aos grupos ²⁸. O problema é formulado da seguinte maneira: as três condições acima apontadas são razoavelmente satisfeitas num mercado eleitoral onde a estrutura das alternativas é entre grupos e não entre indivíduos? Eu acredito que sim. Isto em razão do fato de que os grupos não apenas sabem observar e avaliar o impacto, por exemplo, de uma lei em termos de custos/benefícios, mas podem intervir diretamente durante o processo decisório de modo a influenciar o conteúdo da norma. Nesse sentido os grupos têm uma vantagem sobre a sociedade como um todo. Eles, por meio do conjunto de técnicas e atividades que desenvolvem, têm uma capacidade de monitoramento durante o mandato sobre a ação dos políticos maior do que a de um conjunto de indivíduos. Nessa direção, “because special interests are better able to monitor the quality of their political representation, incumbents have electoral incentives to bias policy toward special interests” (Lohmann, 1998: 812).

Em geral, é de fundamental importância para nossos fins enfrentar a questão do tipo de produção legislativa introduzindo o papel dos grupos. Se o argumento da conexão eleitoral e o do voto pessoal são caracterizáveis, no plano teórico, por adotar uma

²⁸ Arnold não desenvolve o argumento para os grupos. No modelo criado por ele as condições acima citadas constituem o *sine qua non* de um tipo de específico de escolha feita pelo eleitor, chamado *incumbent performance rule*. Arnold, seguindo a formulação feita por Anthony Downs, admite que os grupos possam produzir a informação necessária a fim de que os eleitores escolham oportunamente o político. Entretanto, esse tipo de voto “clearly requires more information and analysis than party performance rule in order for citizens to control their government” (Arnold, 1990: 273).

conceitualização da representação política de tipo “welfarist” (Manin et alii, 1999), em que a idéia do “acting for” (Pitkin, 1967) é basicamente de natureza auto-interessada e marcadamente individualista, é oportuno considerar também o peso dos grupos. Não se trata, é obvio, de passar ao extremo oposto, acreditando que apenas estes definam a agenda dos políticos. A questão é que “interest groups play an important role, especially in regulatory politics, so to ignore them completely would be as misleading as to focus sole attention on them” (Noll, 1987: 483).

Em outras palavras, podemos ficar com a interpretação *welfarista* da relação representativa, podemos até defender a imagem estereotipada da natureza auto-interessada da ação política²⁹, mas não é admissível fugir de uma análise na qual o tema central da reeleição é relacionado ao desempenho das forças organizadas e ao impacto sobre a produção legislativa. Num contexto eleitoral complexo, altamente heterogêneo, em que a competição em distritos amplos e populosos é a norma, o peso dos interesses organizados é determinante. Como foi observado com perspicácia recentemente, “the outcome reflects only the balance of sentiment among the citizens with the strongest preferences; this subset of citizens may be entirely nonrepresentative of the population as a whole” (Campbell, 1999: 1212).

1.6.3 Efeitos sobre o formato da produção legislativa.

Desse modo, a questão a ser aprofundada agora é a seguinte: em presença dos grupos de interesses, qual o impacto real que estes exercem sobre o conteúdo das normas? Sobretudo – tomando assim a um tema central na tese do voto pessoal –, quanto o arranjo eleitoral é capaz de explicar o fenômeno da produção legislativa num ambiente político em

²⁹ O questionamento desses temas levaria a uma discussão certamente interessante mas muito complexa em seus desdobramentos teóricos e empíricos. Estudos recentes refletem sobre o fato de que a escolha dos políticos não necessariamente se dá segundo o ideal de uma ação auto-interessada de tipo econômico (Cheibub e Przeworski, 1999). Alguns afirmam que as funções de utilidade dos indivíduos não necessariamente se voltam a resultados e, conseqüentemente, se medem em termos de políticas públicas. Dito de outra forma, os eleitores concebem as eleições como meio para selecionar também bons políticos e não apenas para julgar as políticas implementadas por eles (Fearon, 1999). Sabe-se, por exemplo, que, durante a campanha eleitoral, apela-se muito mais para o descrédito da oposição e do adversário do que para as ações feitas ou não feitas (Maravall, 1999). O debate sobre o comportamento auto-interessado do indivíduo daria espaço para uma discussão infinita sobre as razões que induzem o eleitor a votar. Basta lembrar, aqui, que na literatura existe uma contraposição entre um tipo de voto instrumental, justamente a atitude *self-interested*, e um comportamento de voto de tipo expressivo, isto é, em que a escolha no ato do voto não é vista unicamente como função do cálculo custos-benefícios mas de decisões morais. Minha discussão nesta tese está estritamente ligada ao primeiro modelo de voto. Para uma apresentação do debate e da discussão a respeito, ver o excelente trabalho de Brennan e Lomasky (1993).

que os grupos são atores relevantes? Nesta seção me proponho a responder à primeira pergunta, enquanto a seguinte focará o problema do impacto do sistema eleitoral.

Na definição mínima de grupo que foi anteriormente adotada se afirmava a idéia da presença de grupos, entendidos estes “como organizações que representam interesses setoriais presentes num âmbito nacional”. Médicos, enfermeiros, professores, advogados, juizes, agricultores, lavradores, esportistas profissionais, produtores de queijo, metalúrgicos etc. são alguns exemplos de grupos potenciais. A estes é preciso acrescentar associações e organizações que perseguem fins mais gerais, como as de defesa dos direitos civis. Em geral, e apesar das diferenças entre esses grupos, o que se deve sublinhar é a abrangência dessas organizações. Melhor dizendo, nenhum grupo aqui entendido tem suas organizações ou estruturas e configura sua ação unicamente no âmbito distrital. Eles desejam o bem-estar de seus membros, distribuídos estes sobre o território nacional, e como resultado adotam estratégias de obtenção de políticas distributivas amplas, não geograficamente limitadas; um tipo de política que chamei de setorial (ou seccional).

Os estudos empíricos que investigam no âmbito nacional o desempenho dos grupos são ricos e fornecem evidências amplas de que a influência sobre a produção legislativa é, de fato, preponderantemente de tipo setorial e menos paroquial. Em sua recente análise comparada sobre 36 democracias, Lijphart dedica um capítulo inteiro ao papel dos grupos de interesses, ressaltando as diferenças entre países corporativos e os pluralistas (Lijphart, 1999). No primeiro caso, quando a análise do tema é remetida ao aspecto do processo de formação das políticas públicas, salienta-se como determinados grupos de interesses e governo operam conjuntamente na formulação da política econômica (Grant, 1985). Estudos recentes sobre as performances econômicas dos países europeus e latino-americanos salientam o fato de que as fontes orçamentárias destinadas a beneficiar áreas limitadas têm diminuído ultimamente (Alesina e Perotti, 1994). Da mesma forma, particularmente nos países que adotam um sistema proporcional, outros mostram que prevalece a tendência a definir a transferência de gastos em favor de grupos sociais (Milesi-Ferretti et alii, 2002).

Muitos estudos de caso correm na mesma direção. Em estudo sobre o conteúdo da produção legislativa na Alemanha, encontra-se forte evidência do impacto exercido pelos grupos de interesses. Aqui, mais da metade das leis observadas, correspondentes a 51,8 % do total, beneficiam grandes e potentes organizações (von Beyme, 1998). A Itália,

geralmente lembrada e criticada pelo fenômeno das “legginge”, não tem mostrado evidências de que a produção legislativa possua uma matriz territorial consistente (Morisi, 1992). Na maioria dos casos, tratava-se de normas expressando uma relação que ligava os partidos aos grupos organizados (La Palombara, 1964; Pasquino, 2001). Deve-se igualmente observar que o fenômeno se apresenta de forma consistente na suposta pátria do paroquialismo, isto é, os Estados Unidos. O fenômeno lobbístico americano interessa vários setores e passa do mundo empresarial ao universitário, assim como às organizações de defesa dos cidadãos (Graziano, 1995). Como apontado por Arnold (1990), o congressista não apenas está atento às preferências dos cidadãos mas pode atender às exigências dos grupos de interesses mesmo que não concentrados geograficamente. Fiorina, por exemplo, reconhece ter subestimado a relevância dos grupos na primeira edição do seu *Keystone*. Segundo o autor, “local interests come first for congressman [...] but more broadly organized interests possess resources as well, so political calculations will sometimes dictate that they have their way” (Fiorina, 1989: 109). Estudos de caso têm mostrado que a intensidade do relacionamento entre grupos e parlamento está presente nos países escandinavos mesmo depois do declínio da estrutura corporativista. Na Suécia, evidenciou-se uma tendência à substituição das organizações corporativas por meio de uma participação de tipo pluralista (Lewin, 1994), e na Dinamarca observa-se um incremento das atividades dos grupos voltados para influenciar o processo legislativo (Binderkrantz, 2003).

Em defesa da idéia de que a conexão eleitoral passa sobretudo pelo envolvimento dos grupos de pressão – e conseqüentemente pela adoção de políticas setoriais – encontramos também uma, digamos assim, explicação “constitucional”. Ou seja, matérias legislativas que interessam os grupos de interesses são, muitas vezes por disposição constitucional, atos a serem adotados apenas no âmbito legislativo nacional pelos relativos parlamentos. Nesse sentido, se é claro que os grupos agem também nos âmbitos subnacionais³⁰, para determinadas áreas de políticas públicas a única arena decisória é a nacional. Em primeiro lugar, como amplamente evidenciado pelos neocorporativistas, em alguns países, pelo menos até recentemente³¹, as organizações de interesses colaboram

³⁰ Vários estudos de caso apontam nessa direção. Ver, para o caso norueguês, as considerações aportadas por Sørensen (1998) e Vabo (2005).

³¹ É notório o fato de que, por exemplo, a crise do sindicato tradicional levou na Itália a um aumento dos grupos sindicais autônomos e, em geral, a um fracionamento das componentes representativas do mundo trabalhista nos anos 1990.

entre se e com o governo durante o processo decisório, influenciando a formação da política econômico-social (Lehmbruch, 1984). Privilegiando sobretudo a consulta entre sindicatos e setores da indústria, estes estudos mostram que os temas que entram em pauta são a política salarial, a de ocupação e medidas ligadas à reforma da previdência.

Mas é também verdade que há efeitos mais amplos do que essa inclusão direta de grupos sindicais e setores industriais. Na medida em que as constituições incorporam uma visão do Estado democrático de direito, como expressão jurídica da democracia liberal, vários princípios constitucionais afetam a organização do Estado nos demais setores. Assim, por exemplo, qualquer iniciativa de reforma do poder judiciário, no mérito da sua organização e da competência dos respectivos órgãos, é, por sua natureza jurídica, exclusividade do parlamento nacional. No Brasil, ao se estender o argumento para o âmbito da administração pública e o dos órgãos do setor militar, temos uma ampla gama de grupos juridicamente posicionados no âmbito nacional: os juizes, nas suas diversas competências federais, trabalhistas, eleitorais ou militares, os advogados, os ministérios públicos, os servidores públicos, as forças armadas, sem contar que muitas vezes a legislação não trata diretamente deles mas dos relativos órgãos de competência. Em geral, vários estudos empreendidos na sociologia exploram a relação entre Estado e profissões, evidenciando o papel central durante os séculos XIX e XX do primeiro para fornecer vínculos legais à posição das profissões dentro da sociedade (Evetts e Dingwall, 2002).

Intuitivamente, portanto, é possível argumentar na seguinte direção:

Hipótese 3: a produção legislativa de origem parlamentar se caracteriza por uma propensão maior a promover políticas setoriais, beneficiando grupos espalhados pelo território, do que leis paroquiais nas quais o benefício é territorialmente concentrado³².

1.6.4 A importância dos grupos de interesse e o sistema eleitoral.

O resgate da importância de uma reflexão sobre o papel dos grupos de interesses deve passar agora por um aprofundamento da relação entre eles e o formato do sistema eleitoral.

³² Obviamente há estudos que focam sobre o impacto limitado e geográfico de políticas como consequência da pressão dos grupos. Para um modelo teórico, ver Dixit e Londregan, 1996.

A lógica do argumento pode ser sintetizada da seguinte forma. O sistema eleitoral apenas informa se o voto pessoal é partidário ou não. Disso, nada se pode aferir a respeito do formato da produção legislativa. Eis o equívoco de fundo da tese do voto pessoal. No caso, o de derivar do voto pessoal um efeito sobre a produção legislativa de tipo paroquialista. Mas o efeito real sobre os destinatários da política independe dos incentivos eleitorais e depende muito mais de como a sociedade é organizada. Ou seja, a explicação da conexão eleitoral pode não derivar das componentes institucionais, como o sistema eleitoral, mas ser a consequência de fatores externos, dos quais “the most important appears to be the great expansion in the interest group universe” (Fiorina, 1989: 122). Nesse sentido, a conexão eleitoral pode estar estritamente ligada à prática legislativa que favorece estes setores organizados. Um exemplo típico de voto pessoal que vai nessa direção vem dos estudos que focam as organizações sindicais. Estas exercem um papel central na formação das preferências individuais; tendência que no ato do voto pode confluir para um candidato apoiado pelas organizações (Clarck e Masters, 2001). No caso italiano isto é mais evidente. Durante a “primeira república” (1948-1992), “muitos grupos, muitos atores socioeconômicos importantes, muitos lobbies preferiram o *status quo*, por eles conhecido e administrável, às reformas que teriam levado a mudanças necessárias e a algum risco de perder posições privilegiadas. Isto explica por que em muitos casos os grupos conseguem sucesso e parecem satisfeitos quando antecipam, atrasam e impedem as decisões, mais do que quando impõem a própria vontade para eventuais reformas” (Pasquino, 2001: 672). Em geral, políticas direcionadas a beneficiar os grupos de interesses “[are] observed in representative democracies characterized by very different political processes and institutions” (Lohmann, 2003: 304).

Os argumentos assim expostos levam à seguinte afirmação:

Hipótese 4: a quantidade de produção legislativa de origem parlamentar que beneficia os grupos independe do tipo de sistema eleitoral adotado.

Logicamente, pode-se estabelecer que a importância do sistema eleitoral permaneça para determinados casos. Isso, por exemplo, quando os distritos forem uninominais ou em condições tais em que estejam presentes altos índices de voto pessoal. Nos sistemas majoritários, por exemplo, pressupõe-se que haja uma relação de proximidade entre eleito e

eleitores muito mais acentuada que nos sistemas proporcionais, determinando uma atitude política dos representantes do tipo *constituency-centered*. Em termos de produção legislativa, pode-se dizer que ao diminuir a magnitude se deveria esperar um aumento das atividades paroquialistas (Lancaster, 1986). Nesses casos, é racional supor que:

Hipótese 4b: a quantidade de produção legislativa de tipo paroquialista supera a de tipo setorial apenas quando as condições previstas pelo sistema eleitoral exacerbam a lógica do comportamento personalista ou os distritos são uninominais.

1.7 Conclusão.

Esse capítulo teve por foco exclusivo o tratamento dos temas relacionados com a arena eleitoral. Do ponto de vista das explicações apontadas pela literatura para definir o impacto sobre a produção legislativa, destacamos, primeiramente, a tese do voto pessoal. Buscou-se, além disso, oferecer uma alternativa que, construída como resposta às críticas feitas à tese do voto pessoal, aceitou a possibilidade de que sejam os grupos que fornecem o *húmus* da conexão eleitoral. Nesse sentido, caminhamos de uma perspectiva metodológica de tipo *preference induced*, em que o equilíbrio depende apenas da distribuição das preferências individuais, para uma abordagem *structure induced*, pela qual os interesses organizados são relevantes³³. Em essência, isso significa dizer que não importa tanto se o voto é pessoal ou partidário, pois o que em última instância conta é o papel exercido pelos atores na sociedade. Dito de outro ângulo, os efeitos da conexão eleitoral sobre a produção legislativa dependem mais de fenômenos vinculados a como a sociedade é organizada e menos de como o sistema eleitoral define o voto. Destaca-se, em virtude de sua coerência com quanto foi afirmado no primeiro capítulo, a necessidade de passar agora a investigar outra arena: a parlamentar.

³³ A distinção terminológica é extraída do trabalho de Persson e Tabellini (1999), ao qual remeto para um tratamento detalhado das diferentes perspectivas levantadas por cada uma das duas abordagens. O texto é de extrema importância já que não apenas constrói modelos matemáticos de comportamento por diferentes tópicos ligados a matérias de caráter econômico, mas por oferecer uma discussão detalhada e crítica da literatura mais importante.

CAPITULO II

(DES) EQUILÍBRIOS INSTITUCIONAIS E CONTROLE DA AGENDA

2.1 Introdução.

O propósito deste capítulo é a exploração da conexão entre a organização do processo decisório e a produção legislativa. Aqui, passamos da arena eleitoral para a parlamentar, privilegiando outro arranjo institucional como elemento explicativo. Sobretudo, trato de pôr o foco sobre o conjunto de regras que organizam o processo legislativo como determinantes das escolhas dos legisladores em termos de produção legislativa.

De ponto de vista teórico, uma análise desse tipo enfrenta duas questões relevantes. Em primeiro lugar, o argumento de que são as regras que determinam os outputs legislativos. Aqui, a literatura é ampla apesar de ser menos formalizada num modelo explicativo a exemplo dos estudos sobre a conexão eleitoral discutidos no capítulo anterior. É conhecida a interpretação segundo a qual a forma como a organização do processo legislativo é pensada define não apenas as regras e coage os comportamentos, mas tem efeitos substanciais sobre os outputs legislativos. Ou seja, “different sets of restrictions, because they imply different sets of feasible agendas, imply different sets of potential outcomes” (Shepsle e Weingast, 1984: 71). Recentemente, os trabalhos de Döring têm apontado para um conjunto de fatores que valorizam (ou minimizam) o papel dos deputados durante o processo decisório (Döring, 1995a; Döring e Hallemberg, 2004). A conclusão, geralmente aceita entre os estudiosos, é a de que “rules and procedures governing agenda setting influence policy outputs” (Döring, 2001).

Assim sendo, a pesquisa deve se encaminhar na direção da descoberta de como o conjunto de regras pode estruturar a dinâmica do processo legislativo e, conseqüentemente, as normas produzidas. A primeira parte do capítulo será dedicada a esse aspecto. De acordo com esta literatura, será enfatizado o fato de que a concentração dos poderes nas mãos do governo permite um controle maior do governo sobre a produção legislativa ordinária ou, em geral, sobre a própria agenda (Döring, 1995b; 2001; Huber, 1996).

A seguir, será necessário um aprofundamento a propósito de como explicar a relação entre controle da agenda e escolhas institucionais. Essa é justamente a segunda questão que pretendo focar no capítulo. O ponto é o seguinte: dada a importância das regras no contexto parlamentar, como explicar a definição de um determinado arranjo? Por que, por exemplo, preferir uma regra que bloqueia a obstrução das minorias a uma que centraliza as funções legislativas no executivo? Importante dizer que a única resposta que até agora foi fornecida está vinculada ao que foi abordado no capítulo anterior, ou seja, a idéia da influência do sistema eleitoral sobre a organização dos trabalhos parlamentares. Em particular, a idéia de que a arena parlamentar precisa permanentemente se adaptar aos incentivos vindos do contexto eleitoral. Isso significa que “large personal votes go with fragmentation and decentralization, small personal votes accompany coordination and centralization” (Cain et alii, 1987: 219). O propósito, aqui, é verificar essa perspectiva à luz de algumas interpretações alternativas à que foca a dinâmica eleitoral. A questão é saber se são apenas os incentivos eleitorais que se refletem na arena parlamentar. Para fazer isso analisarei alguns estudos de caso. Mostrarei que – e independentemente do sistema eleitoral – os mecanismos de controle da agenda seguiram um caminho na direção da centralização das funções legislativas. Como explicar o fenômeno, se o arranjo parlamentar deveria espelhar a organização da arena eleitoral?

2.2 A importância das regras na determinação dos outputs legislativos.

2.2.1 O ponto de partida: a constatação da supremacia do governo sobre o parlamento.

Vamos iniciar a discussão com uma constatação. Se dermos uma olhada, ainda que rápida, para as performances legislativas de alguns países, observamos, em termos de leis sancionadas, uma tendência geral à prevalência das normas originadas no executivo. O gráfico seguinte mostra a distribuição dos projetos do governo conforme os dados colhidos no final dos anos 1960 e começo dos anos 1980 para vários países.

Gráfico 2.1. Taxa de dominância do executivo para os projetos de leis sancionados (1978-1982)

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Interparliamentary Union, (Interparliamentary Union, 1986; pp. 909-920)

Os dados apenas indicam uma tendência de breve período³⁴. Por certo, porém, não se pode dizer que seja uma dinâmica recente e relativa apenas a esse período. De fato, os

³⁴ Não conheço estudos recentes que investiguem esta dinâmica numa perspectiva comparada. Fontes alternativas são os relatórios preparados por grupos de pesquisadores que assessoram as casas legislativas. Na Itália, a cada ano, é publicado um estudo sobre a atividade legislativa relativa a França, Alemanha, Reino Unido e Espanha organizado pelo Serviço Biblioteca da Câmara dos Deputados. Interessantes para o caso inglês são os relatórios organizados pela *House of Commons* que comparam a produção legislativa dos parlamentos regionais (Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte). Um paper organizado por um consultor da Câmara dos Deputados brasileira em 2000 apresentou dados sobre a produção legislativa de Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Peru e Suécia (Rodrigues, 2000). Em geral, trata-se de fontes úteis mas cujos dados são de difícil utilização na prática. Os períodos em exame são diferentes e muitas vezes os dados são apenas apresentados em tabelas, sem que se entenda a lógica de cada caso em exame.

estudiosos têm salientado como essa é a característica dominante das democracias representativas modernas (Duverger, 1988). Dados mais recentes confirmam essa tendência. Na Alemanha, entre 1949 e 1994, as leis do executivo eram 76,2% (Saalfeld, 1998). Na Bélgica, entre 1968 e 1996, foram 74,8% (De Winter, 1998). Na Espanha, entre 1979 e 1996, 79,5% (Maurer, 1999). Nas democracias presidenciais os valores das leis originárias do executivo são mais elevados. Na Venezuela, entre 1959 e 1995, as leis do executivo são 84% do total (Crisp, 2000). No Chile, entre 1990 e 1996, o valor é de 85,7% (Siavelis, 2000), enquanto no Brasil, entre 1989 e 1997, são 82,3% (Figueredo e Limongi, 1998). Nesses termos, alguns autores afirmam que as leis sancionadas seriam a resultante de uma prática que se aproxima da regra dos “90%”, isto é, o governo apresenta pelo menos 90% das propostas e pelo menos 90% dessas são aprovadas (Loewenberg e Patterson 1979).

A bem entender, esta não é decerto uma novidade. De fato, esse domínio do executivo é algo que é amplamente reconhecido pela literatura. Em particular, desde o século XIX, mostrou-se que a tendência à centralização das funções legislativas ocorria de fato em muitos países. Assim, um estudioso sintetizava o problema:

“The development of Parliamentary Procedure during the last century has been largely the result of the conflict between two principles which cannot be entirely reconciled with each other. These may be termed ‘Certainty of Business’ and ‘Liberty of Discussion’” (Lees-Smith, 1924: 140).

A consideração tem por referência o caso inglês, mas não deixa de ser relevante para promover um discurso mais abrangente. O autor estava apenas evidenciando o dilema que intelectuais e políticos da época enfrentaram quando ganhou saliência o problema da organização do processo decisório nas assembleias representativas. O modelo liberal constitucional do século XIX era basicamente fundado em dois pilares: reconhecimento dos direitos individuais e institucionalização das prerrogativas decisórias através do mecanismo da separação dos poderes. Nessa versão, o papel dos parlamentares, isto é, a *liberty of discussion* assim como entendida na citação, é elevado e transformado em valor explícito, revelado. Tratava-se, no fundo, da proteção do direito de expressão individual

que, num contexto político ainda não dominado pelos partidos, exaltava, até exacerbando-o, o individualismo dos parlamentares.

Já no começo do século XIX vários autores salientavam como as reformas adotadas para fortalecer o governo se enquadravam numa lógica de *parlamento racionalizado* (Redslob, 1924). Eis o ponto crucial a ser entendido: *o aspecto típico da idéia da racionalização vinha unanimemente associado à centralização das funções legislativas nas mãos do governo*. No âmbito parlamentar, passa-se a reconhecer um peso relevante apenas a alguns parlamentares, como as lideranças, ou aos grupos parlamentares, enquanto são fortalecidas as funções do executivo no processo legislativo. Racionalizar significava, na substância, garantir a decisão e a participação em favor do governo reduzindo as possibilidades de autonomia do parlamentar. Basicamente, retornando à citação inicial, o que o autor chamou de *certainty of business*.

A noção de racionalização é, portanto, geralmente associada à de centralização decisória, e na literatura é essa a orientação dominante. Por exemplo, John Huber utiliza a expressão *parlamento racionalizado* para intitular seu livro sobre o caso francês, que analisa os vários instrumentos regimentais adotados na passagem para a Quinta República e que garantem ao governo maior capacidade decisória (Huber, 1996). Analisando o caso espanhol, alguns reconhecem um modelo racionalizador inspirado na democracia alemã, com partidos fortes e desenhado para consolidar maiorias estáveis (Martin, 2000). O que realmente se percebe da análise da Constituição de 1978 é a busca constante por “um parlamentarismo racionalizado e, portanto, para garantir ao poder executivo uma forte estabilidade” (Díez-Picazo, 1996: 48). Outros, para o caso italiano, evidenciam como a racionalização das formas organizacionais do parlamento e dos procedimentos de tomada de decisão foi perseguida de forma incremental durante décadas (Rivosecchi, 2002). Além do mais, a Itália aparece na literatura como um caso de racionalização tardia por ter privilegiado, pelo menos até os anos 1980, uma maior centralidade do parlamento (Rebuffa, 2001). Em recente trabalho sobre o Portugal, Leston-Bandiera ressalta as mudanças ocorridas naquele país, perseguidas, segundo ele, em termos de uma “racionalização dos procedimentos”, tais como o predomínio majoritário sobre a agenda parlamentar e uma desvalorização do plenário frente às comissões (Leston-Bandeira, 2002b).

Resta-nos, portanto, de agora em diante, a idéia de que a racionalização é um processo que implica estruturar o arranjo de forma que o governo possa agir com mais eficácia. Em particular, quando utilizada ao longo deste trabalho, *a noção de racionalização estará associada à idéia da centralização das funções legislativas nas mãos do governo*. Do ponto de vista empírico, essa é a característica da maioria das democracias modernas.

2.2.2 As conseqüências do domínio do governo sobre as performances legislativas dos parlamentares.

Agora, o foco sobre as regras decisórias internas aos parlamentos remete-nos à seguinte questão: qual o impacto sobre a produção legislativa da centralização do processo legislativo?.

Estudos recentes têm evidenciado como o controle exercido pelo governo durante a tramitação das propostas contribuiu para a diminuição das práticas legislativas vinculadas à iniciativa parlamentar (Döring, 1995b; 2001; Döring e Hallemberg, 2004; Henning, 1995). Trata-se de vários procedimentos formais que afetam a programação dos trabalhos parlamentares, a iniciativa legislativa, limitam o debate em plenário, o tipo de votação final sobre as propostas legislativas e conferem determinados poderes legislativos aos executivos. Assim, na medida em que, dadas certas condições regimentais, o governo detém o monopólio do processo legislativo (Henning, 1995), este pode decidir como e em que medida o parlamento pode agir e investir na produção legislativa. Ao mesmo tempo, o controle da agenda por parte do governo permite-lhe a passagem de mais leis conflituosas (Döring, 2001). Os parlamentares, em termos de capacidade legislativa, são agentes com poder de atuação legislativa limitada³⁵. Dessa forma, podemos afirmar o seguinte:

Hipótese 5³⁶: um alto grau de controle sobre a agenda por parte do governo limita o volume da produção legislativa de origem parlamentar.

³⁵ Resta, é claro, a possibilidade de influenciar a capacidade de legislar do governo. Estudo recente mostra, por exemplo, que os parlamentos possuem nas democracias parlamentares um papel relevante mais do que é apontado pela literatura (Martin e Vanberg, 2005).

³⁶ O número da hipótese continua a numeração adotada no capítulo anterior.

Uma lógica desse tipo afeta também o conteúdo das normas propostas pelos parlamentares³⁷. Em condições de monopólio da agenda legislativa por parte do governo, argumenta-se que ocorre uma diminuição da inflação legislativa, esta geralmente associada a normas de baixa relevância (Döring, 1995e). Em outros termos, isso significa que a aprovação das normas distributivas, em particular as voltadas para distribuir benefícios locais, tende a encontrar resistência por parte do governo. Disso deriva a seguinte hipótese:

Hipótese 6: um alto grau de controle sobre a agenda por parte do governo limita o volume da produção legislativa de cunho local de origem parlamentar.

As hipóteses aqui construídas servem apenas, é claro, ao objetivo de examinar em detalhe o impacto do grau de centralização do processo decisório sobre os outputs legislativos. Juntamente com as formuladas no primeiro capítulo, elas constituirão parte integrante dos testes empíricos.

Antes de passar à investigação empírica, é necessário um aprofundamento das dinâmicas que permitiram a valorização do desempenho do governo e a conseqüente diminuição das funções individuais dos parlamentares. Quais variáveis explicariam o processo de centralização e, ao mesmo tempo, como enquadrar evoluções institucionais diferentes? As seções seguintes buscam encontrar respostas a esses questionamentos. Na primeira delas enfrento o problema de como explicar a lógica centralizadora. Em seguida ofereço uma análise sobre alguns casos.

2.3 Algumas explicações para a centralização da agenda.

Passarei agora a indagar sobre a escolha de determinadas regras procedimentais. Salientou-se que o fator explicativo dominante na literatura para entender como são escolhidos os procedimentos formais internos aos parlamentos é recorrer ao arranjo

³⁷ Obviamente o discurso pode ser estendido ao âmbito da política econômica; especificamente o do processo orçamentário. Vários estudiosos têm salientado como um controle do processo decisório orçamentário permite resolver melhor as externalidades e garantir decisões mais eficientes em termos de disciplina fiscal. Para o caso europeu, ver Hallerber e von Hagen (1997) e von Hagen et alii, (2001). Para a América Latina, ver Alesina et alii (1999a; 1999b).

eleitoral. Segundo tal linha interpretativa, isso significa dizer que o foco sobre a arena eleitoral é suficiente para termos explicações exaustivas quanto ao arranjo parlamentar e, em última instância, quanto aos outputs legislativos. A idéia que está por trás dessa perspectiva pode ser resumida nos seguintes termos. Sistemas eleitorais descentralizados tendem a conferir igual formato ao processo legislativo na arena parlamentar e, por outro lado, a inexistência de incentivos eleitorais de tipo pessoal se reflete na centralização das funções legislativas. O quadro seguinte sintetiza o argumento. No caso, apenas os quadrantes B e C se encontrariam em equilíbrio se nossa compreensão das dinâmicas internas aos parlamentos dependessem do formato do sistema eleitoral.

Quadro 2.1 Tipologia dos possíveis arranjos institucionais por tipo de incentivos eleitorais e tipo de organização do processo legislativo

		Tipo de processo legislativo	
		Descentralizado	Centralizado
Incentivos eleitorais ao individualismo	Baixos/ Nulos	A	B
	Altos	C	D

Aqui cabem, de imediato, porém, duas considerações. Apenas em termos de observação dos casos, sabemos que muitos países se colocam no quadrante D. De acordo com a tese que salienta a importância dos sistemas eleitorais este seria um caso de desequilíbrio institucional, na medida em que a arena eleitoral incentiva o individualismo, enquanto a parlamentar reprime essa tendência centralizando as funções legislativas decisórias nas lideranças ou no executivo. Entretanto, sabemos que esses países não sofrem de instabilidade institucional. A Finlândia é um exemplo desse tipo. Apesar de ter um sistema eleitoral centrado na competição pessoal, adota regras internas que deixam pouco

espaço de manobra ao deputado isoladamente. Da mesma forma o Chile, onde mesmo com lista aberta não observamos um sistema de regras parlamentares que favorecem a atuação individualista do deputado. O mesmo, como sabemos, se repete no caso brasileiro.

A segunda consideração remete ao fato de que a racionalização do processo legislativo é um fenômeno histórico que, em alguns casos, começou no século XIX, e portanto independe da configuração do sistema eleitoral. O Reino Unido, por exemplo, situava-se no quadrante C no começo do século XIX, mas as reformas adotadas durante algumas décadas permitiram que já no final daquele século a estrutura dos trabalhos legislativos fosse centralizada, configurando-se, portanto, como um caso do quadrante B. Como isso ocorreu se o sistema eleitoral, em termos de regras formais, não mudou? Ao mesmo tempo, o Brasil manteve a mesma estrutura dos incentivos eleitorais, mas a organização dos trabalhos legislativos é agora altamente centralizada. O que configuraria uma situação de desequilíbrio institucional, se o arranjo dependesse apenas do formato do sistema eleitoral. A Itália da primeira república (1948-1992) apresentava incentivos eleitorais baixos³⁸, mas a agenda parlamentar era dependente de um sistema de trabalhos que privilegiava a descentralização das decisões. Nos anos 1980 começaram a ser reformados os regimentos internos da Câmara e do Senado de modo a centralizar o processo legislativo. Como isso ocorreu se o sistema eleitoral permaneceu o mesmo até 1993?

Apenas em virtude dessas considerações é mais do que evidente que a interpretação vinculada ao sistema eleitoral entra em crise. Nesse sentido, é indispensável olhar para algumas explicações alternativas. A meu ver existem três formas diferentes de abordar o problema da escolha de um determinado arranjo institucional no âmbito parlamentar.

A interpretação clássica que encontramos na literatura é a de que a *tendência à centralização das funções decisórias nas mãos do governo é um fenômeno histórico que, com modalidades e graus diferentes, tem caracterizado a maioria das democracias modernas*. Essa literatura, basicamente, aponta para as mudanças na sociedade e, sobretudo, a exigência de intervir no âmbito social e econômico, para explicar a tendência

³⁸ Alguns podem contra-argumentar que a questão do voto de preferência jogava, sim, um papel central e incentivava na direção contrária. A crítica é oportuna mas é válida só parcialmente. De fato, apenas em algumas regiões da Itália – sobretudo do Sul – e só para alguns partidos – sobretudo a Democracia Cristã – o voto de preferência constituía um momento relevante de luta intrapartidária acentuada. Nos demais casos, o partido controlava muito bem a dinâmica competitiva interna através do monopólio da seleção das candidaturas, limitando o impacto da possibilidade de os eleitores escolherem os candidatos no ato da votação.

majoritária à racionalização do processo decisório. Com a afirmação do sistema capitalista e a aceleração da industrialização, o governo é chamado a legislar sobre áreas de *policy* antes completamente ignoradas ou até então secundárias. São intervenções na política social, econômica, financeira que cada vez mais são delegadas ao governo (Colombo, 2003). A palavra governo vinha cada mais sendo utilizada num sentido de elaboração do programa político (Bognetti, 1992) e peculiarmente associada a dinâmicas mais eficazes. Em particular, destacava-se, com frequência, a importância de legislar para uma melhor distribuição da renda, salvaguardar a inovação produtiva mediante a adoção de políticas tarifárias, disciplinar o sistema bancário, intervir diretamente na política de extensão da rede ferroviária e das estradas, atendendo, portanto, a uma multiplicidade de interesses que estavam se formando e organizando na sociedade. O Estado liberal, basicamente pouco voltado à intervenção na sociedade, era agora investido de funções que exigiam ações diretas e contínuas³⁹. Posto nesses termos, o parlamento como centro de negociação e, sucessivamente, de elaboração das leis se tornava instrumento pouco prático. Em condições de ausência de partidos estruturados e em presença de grupos de deputados agindo mais ou menos livremente ao redor de algumas lideranças, entende-se quanto fosse acentuado o problema do alcance de acordos parlamentares de forma rápida. À medida que a idéia do governo parlamentar se desenvolveu e se fortaleceu, ficou cada vez mais evidente que a *racionalização* das relações entre governo e parlamento não era apenas um capricho institucional, mas um elemento estruturante do novo Estado.

Essa interpretação é entretanto basicamente de tipo funcionalista. Ou seja, a centralização das regras, que permitiria ao governo atuar de forma rápida e eficaz em várias áreas, é de fato apenas a consequência de um processo histórico que de forma diferente se manifesta em vários países. As causas das mudanças regimentais são outras. Aqui, temos duas explicações alternativas que vale a pena aprofundar.

É freqüente na literatura o argumento de que a centralização da agenda é a reação natural a um arranjo eleitoral que tende a exacerbar o individualismo dos políticos. Toma-se a título de exemplo a seguinte conclusão de Mark Hallerberg quando indagados os procedimentos de votação restritivos nos parlamentos europeus:

³⁹ Para uma reflexão sobre as transformações do Estado moderno, ver Duverger, 1988. Ainda mais útil é o clássico de Richard Rose no qual se descreve esta mudança e se evidenciam as etapas que a caracterizaram (Rose, 1984).

“States with a high personal vote were three times more likely to impose restrictive procedures on the vote and also more likely to have votes clause-by-clause that would presumably make logrolls more difficult” (Hallerberg, 2004: 31-32).

Nos países da América Latina as coisas não seriam diferentes. Aqui, um caso em que o personalismo dos políticos seria elevado, as tendências são promover presidentes com fortes poderes proativos, isto é, poderes que podem ser usados sem a participação do Congresso de modo a mudar quase que unilateralmente a agenda política (Carey e Shugart, 1998). Assim, nas palavras de Matthew Shugart, se os políticos “heavily favour the seeking of personal reputations, they keep parties weak but endow the executive with strong (proactive) legislative powers” (Shugart, 1998: 27).

A razão mais profunda para pensar um arranjo desse tipo está no fato de que o governo enfrenta fortes pressões eleitorais para que se distribuam benefícios a grupos e indivíduos de forma mais ou menos concentrada. Um problema que na literatura aparece geralmente sob a noção de *common pool resource problem* (CPR) (Ostrom, 1990). Isso levanta a seguinte questão para os políticos: como determinar políticas públicas eficientes, ou, em termos econômicos, que permitam a manutenção de um certo equilíbrio fiscal?. A resposta que encontramos aqui é de tipo institucional: regras formais permitem resolver o problema da alocação ineficiente dos recursos. Assim, por exemplo, a delegação de poderes fortes ao ministro das Finanças durante o processo orçamentário ou o compromisso em negociar as decisões entre os membros da coalizão podem reduzir o CPR (Hallerberg e Hagen, 1997; 1999).

Essa interpretação se opõe de forma contundente à hipótese do voto pessoal desenvolvida no capítulo anterior, a qual considerava o arranjo na arena parlamentar uma mera consequência dos incentivos eleitorais. Em contraste com essa visão, a presente interpretação considera a centralização como uma reação racional – para o governo – aos incentivos presentes na arena eleitoral. No caso, a necessidade de garantir eficácia ao processo legislativo sobretudo quando as dinâmicas eleitorais empurram para uma exacerbação da ação individualista dos deputados.

Entretanto, a hipótese do voto pessoal e a interpretação que atribui à centralização uma resposta à necessidade de tornar eficiente o processo decisório são as duas faces da

mesma moeda: explicam o arranjo parlamentar em função das características intrínsecas do sistema eleitoral. Uma forma de se desvincular do peso explicativo das variáveis eleitorais é focar a própria dinâmica dos trabalhos internos. Em muitos casos, as reformas regimentais perseguidas e sucessivamente adotadas foram a consequência da exigência de limitar o fenómeno obstrucionista, isto é, a capacidade de uma minoria parlamentar bloquear o andamento normal dos trabalhos parlamentares. Ou seja, a dinâmica das reformas regimentais foi perseguida em muitos casos como resposta a um problema interno aos parlamentos.

A aceleração, por exemplo, do processo reformista e a conseqüente centralização do poder legislativo nas mãos do governo foram, no Reino Unido, perseguidas de forma evidente a partir do final do século XIX como reação à obstrução parlamentar, antes, da bancada dos irlandeses e, sucessivamente, dos unionistas (Campion, 1958; Williams, 1948). Nos Estados Unidos, a adoção da *Reed Rule*, em 1890, era vista como uma exigência necessária para limitar a paralisia decisória da maioria frustrada por grupos minoritários (Galloway, 1976)⁴⁰. Aqui, sobretudo depois da Guerra Civil, o parlamento procedia nos trabalhos segundo regras que permitiam ampla participação aos deputados. Na Itália, o regimento da Câmara foi alterado em sucessivas ocasiões entre 1886 e 1900, depois que os governos tiveram que enfrentar a obstrução parlamentar para aprovar medidas importantes de natureza econômica e de ordem pública (Cammарano, 1999; Tanda, 1996).

Para melhor elucidar como as diversas explicações podem fornecer uma resposta para o processo de racionalização decisória, apresento a seguir quatro estudos de caso. Para poder melhor entender a seleção deles basta nos referirmos ao quadro 2.1 anteriormente apresentado. Minha decisão foi estudar, primeiramente, o Reino Unido por representar o exemplo clássico de mudança das regras de um equilíbrio (alta descentralização em ambas as arenas) para outro (alta centralização). O caso italiano da primeira república é interessante porque mostra como as reformas foram perseguidas apenas no âmbito

⁴⁰ Para uma descrição dos debates e das técnicas de obstrução mais utilizadas durante a tramitação das propostas legislativas, ver o trabalho pioneiro de Oreste Nigro, que, no começo do século XX, recolheu dados sobre vários países (Nigro, 1918). Em época mais recente, é preciso constatar que o estudo do obstrucionismo parlamentar não tem suscitado o interesse dos estudiosos. Acredito que isso ocorre porque no fundo as regras decisórias são tão centralizadas que a prática de criar empecilhos durante o processo legislativo se tornou quase nula. Um caso particular é, entretanto, o da Itália, onde, até os anos 1980, a estrutura e a dinâmica internas ao parlamento permitiam que se manifestasse essa prática (Dell'Acqua, 1970). Para um modelo formal, ver Krehbiel, 1985.

parlamentar. Nesse sentido, mesmo que a tendência à racionalização tenha sido perseguida de forma pouco linear e apenas em anos recentes, a Itália constitui o exemplo clássico que elimina as explicações vinculadas ao sistema eleitoral. O caso dos Estados Unidos é importante na medida que nos informa sobre um sistema que se mantém descentralizado – e, portanto, aparentemente em equilíbrio com a arena eleitoral –, mas, apesar disso, adotou a partir dos anos 1970 uma série de reformas capazes de fortalecer a posição das lideranças frente à dos deputados tomados individualmente. Por fim, o caso brasileiro, cuja relevância aparece quando comparados os dois períodos democráticos – o de 1946 e o atual. Aqui, a passagem seria do quadrante C para o D. No caso, permanece o sistema eleitoral mas mudam as regras internas.

Observa-se que em todos os casos estamos indagando processos de reformas institucionais que centralizam as funções legislativas. Isso está de acordo com a idéia de que o processo de racionalização é uma característica dominante no contexto democrático atual. O que resta saber são as causas que levaram a esse tipo de arranjo para os vários países. Assim, cada caso será abordado com o objetivo principal de esboçar, por um lado, um mapa geral das condições que permitiram um movimento na direção da centralização das regras formais. Por outro lado, tentarei evidenciar como a racionalização do processo decisório teve impacto sobre a produção legislativa de origem parlamentar. No fundo, é justamente esse último ponto o objeto de investigação do presente trabalho.

2.4 O caso do Reino Unido: as reformas do século XIX.

Não se poderia começar uma análise da produção legislativa de origem parlamentar sem remetermos ao caso inglês. Desde o século XIX os observadores – juristas, jornalistas, estudiosos em geral – convenceram-se de que a monarquia constitucional inglesa, juntamente com sua organização interna, devia ser o modelo para repensar e reformar as próprias instituições. Sobretudo, olhava-se para a prática constitucional inglesa que se fortalecia na idéia do governo parlamentar. Características peculiares desse modelo eram a figura central do primeiro-ministro e do governo que ele dirige (o *Cabinet*), assim como a dependência desse último da presença de uma maioria parlamentar. Em consonância com essa evolução, perseguindo o fortalecimento do governo parlamentar, ocupava uma dimensão relevante a questão da reforma das regras que organizavam os trabalhos parlamentares. O ponto que interessa discutir é o seguinte: quais fatores explicam as transformações regimentais e qual o impacto sobre a produção legislativa de origem parlamentar?.

Do ponto de vista histórico, o entendimento da passagem para o domínio do executivo no processo decisório se concentra no século XIX. Nas primeiras décadas desse período o governo não tinha prerrogativa regimental alguma que lhe permitisse ação unilateral e autônoma frente ao parlamento. Nas palavras de Redlich, “by courtesy of the House, it was understood that, on two days a week, the Government should have precedence for their business, but not on other days” (Redlich, 1908: 78). Se para o governo a disponibilidade de tempo era portanto, nesse período, apenas uma “cortesia”, já no começo do século XX a norma era o contrário, isto é, a precedência das propostas governamentais e a forte limitação da ação dos parlamentares. Como explicar essa mudança?

Uma primeira resposta é propriamente de tipo funcionalista. Segundo interpretação clássica, as reformas que começaram a ser adotadas a partir da primeira década e perseguidas de forma incremental durante todo o século são o produto do desenvolvimento natural e, portanto, inevitável, de uma sociedade em transformação (Redlich, 1908). Crescimento econômico, necessidade de intervir em vários setores da sociedade, assim como pressões vindas dos grupos de interesses, exigiam uma expansão da produção

jurídica. Entretanto, como toda especificação funcionalista, essa interpretação se concentra nas conseqüências e deixa de lado as razões políticas e técnicas que exijam uma reformulação da organização do processo decisório. Sobretudo, não explica a razão pela qual num primeiro período, até pelo menos os anos 70 do século XIX, as reformas procedimentais foram perseguidas de forma cautelosa, para depois serem adotadas, nos anos 80, com uma certa aceleração. É importante portanto recuperar uma visão mais micro, esclarecendo a evolução das reformas adotadas e encontrando as causas da racionalização ocorrida.

Vamos começar pelo quadro propriamente empírico. Desde o final do século XVIII o volume dos trabalhos parlamentares adquiriu uma certa consistência. Assim, se em 1760 o número de questões relatadas no *British Parliamentary Papers* era de 2.348, em 1808 se registravam 8.270 atos de diferente natureza inscritos nesse jornal (Fraser, 1960). Não se tratava apenas de atos de origem parlamentar. Crescia também a necessidade do governo, por meio dos seus ministros, de promover medidas de maior abrangência. A partir de 1811, com a instituição da ordem do dia, foram adotadas várias reformas buscando “preserve the traditional ways while saving the public business from being submerged in the proliferation of parliamentary work” (*idem*: 444). Nesse sentido, as primeiras medidas apenas respondiam à exigência dos próprios parlamentares de organizar melhor os trabalhos sem ameaçar suas prerrogativas em termos de influência sobre o processo decisório.

A partir dos anos 1830 as atividades dos parlamentares adquirem um significado particular em vista das eleições. A reforma eleitoral de 1832 (*First Reform Act*) produziu, na prática, o aumento da visibilidade do deputado de modo que, quanto à performance do deputado, as eleições ganharam uma dimensão legislativa de tipo local (Cox, 1987). Nesse sentido se registra, sobretudo a partir de 1844, o aumento das propostas dos legisladores direcionadas a beneficiar seus distritos eleitorais. Entre elas se destacavam os projetos que regulamentavam as questões ligadas à expansão das ferrovias. De certa forma esta era a conseqüência natural do fato de muitos deputados terem vínculos diretos com as companhias ferroviárias. Dos 815 deputados da Câmara dos Comuns, entre 1841 e 1847 cerca de 145 eram diretores de ferrovias, número esse que em 1867 o chegava a 179 e em 1885 era de 90 (Beer, 1957).

Interessante observar, contudo, que, depois de um primeiro momento em que a prática paroquial adquiriu certa significância, o volume das normas apresentadas pelos

deputados decresce. Se em 1845, 1846 e 1847 as propostas aprovadas que afetaram interesses locais eram, respectivamente, 204, 402 e 297, esse número caiu para 29 em 1869, 26 em 1870, 17 em 1871 e 1872, e 21 em 1873 (Ramm, 1984; Williams, 1948). A razão principal deve ser encontrada nas reformas regimentais adotadas nessa época. Em particular, a pressão para aprovar as propostas em tempos rápidos fez com que se implementassem reformas regimentais que racionalizassem o processo decisório. Ou seja, “the nature of railway bills and the growing volume of public business, led to a reform of the rules governing private Bill procedure” (McGill, 1959: 811). Assim, nos anos 1840 e 1850 várias medidas foram adotadas. O paradoxo é que muitas delas permitiram uma aceleração dos prazos mas, ao mesmo tempo, diminuíram, por um lado, a capacidade dos deputados de agir autonomamente e, por outro, beneficiaram os ministros, e portanto o governo. A mais importante dessas medidas foi a que estabeleceu que os projetos de leis iam para comissões especiais compostas por membros imparciais. Até então, de fato, os projetos ingressavam em comissões que eram criadas em função do assunto e nas quais o deputado interessado na aprovação do projeto participava. Com a institucionalização da prática de comissões imparciais se limitava a possibilidade de o deputado afetar diretamente o conteúdo das normas em discussão (Williams, 1948). Como explicar a adoção de medidas que limitassem a autonomia dos parlamentares logo quando aumentava a necessidade de mostrar serviço?

Segundo Gary Cox, uma resposta é dada pela lógica interna ao processo decisório: “[...] if members had the unrestrained extraordinary power to seize the attention of the House at virtually any time, they would use this power, and business would become chaotic. The Commons, in other world, faced the ‘tragedy of commons’. [...] In order to extricate themselves from the dilemma in which they were entangled, the Commons repeatedly took the most obvious way out and abolished the rights that were being abused ” (Cox, 1987: 60). Ao ressaltar o que chamou de “tragedy of commons”, o autor acaba por assumir que os trabalhos parlamentares estavam chegando a um ponto de colapso decisório. Entretanto, essa ênfase não é suficientemente forte para explicar a lógica da racionalização do processo legislativo. Do ponto de vista empírico, a prática legislativa já tinha conhecido um crescimento notável antes da reforma eleitoral de 1832. Como apontado recentemente, “between 1660 and 1800 there was a very considerable rise in the number of acts being passed” (Hoppit, 1996: 111). Se entre 1660 e 1688 apenas 564 foram

aprovados, já no período entre 1780 e 1800 foram adotados 8.351, sendo que cerca de 75% deles disciplinavam questões de cunho local (*idem*: 117). Portanto, de novo, como explicar adoções que limitavam a ação dos deputados?

Outra interpretação parece responder melhor à pergunta. As mudanças procedimentais são o reflexo de uma pressão para o fortalecimento do executivo que vinha sendo investido agora de novas funções em termos de aumento das suas atividades. No caso, o fato de o eleitorado se tornar “party-oriented” – de forma consistente a partir da metade do século – teve como efeito principal a erosão dos poderes individuais dos parlamentares. “The private MP had become insignificant in the determination of policy by the 1860s, and voters responded to this by using their votes to determine what did matter: party control of the executive” (Cox, 1987: 136). Em outras palavras, era agora o partido, por meio dos ministros, que se responsabilizava pela apresentação de projetos e propostas de leis. Nesse sentido, o perigo da sobrecarga legislativa afetava a capacidade operacional do governo. Nota-se que esta era a percepção de ambos os partidos. Ou seja, *Tories* e *Whigs* tinham interesse comum em reformar os *standing orders*. De fato, eles tinham a “expectativa crível de se alternar ao poder; conseqüentemente não surpreende que as reformas procedimentais do período 1832-1872 se caracterizaram por um elevado grau de cooperação entre os dois maiores partidos” (Ieraci, 2000: 188). Em síntese, as reformas eram a consequência de uma lógica reformadora voltada para o fortalecimento do governo e perseguida de acordo com a necessidade dos partidos políticos.

Agora, a diminuição da ação individualista dos deputados não deve ser interpretada no sentido do aumento imediato da autonomia do governo. Essas reformas foram de fato perseguidas de forma incremental, sem uma lógica reformadora mais complexa e unitária. De fato, depois do declínio dos incentivos a investir em atividades paroquiais, o interesse dos deputados passava agora mais pela tentativa de influenciar o processo decisório e o conteúdo das propostas ministeriais. Isso era possível em função da existência de amplos recursos regimentais dos quais os parlamentares se podiam servir. Assim, por exemplo, o fato de que o regimento da Câmara não previa uma norma específica para o encerramento da discussão tornava, em tese, qualquer discussão eterna. Nas palavras de Fraser: “in the eighteen-eighties the idea that the prime purpose of the house of commons was to pass legislation gained general currency. The most obvious cause of this was the exasperation felt over the defiant obstruction of the Irish Home Rules and the scarcely less blatant tactics

of the Fourth Party” (Fraser, 1960: 458). Em outras palavras, ainda havia espaço de manobra dentro do parlamento para a ação individual dos deputados. Desse espaço se serviram em várias ocasiões alguns grupos de deputados sobretudo nas ultimas décadas do século XIX.

O fenômeno obstrucionista se manifestou a partir de 1877, quando a "brigada irlandesa" – um pequeno grupo de deputados irlandeses – começou a obstruir o trabalho parlamentar após a rejeição do projeto de reforma da *Home Rule*⁴¹. A estratégia escolhida pelos deputados para obstruir a dinâmica dos trabalhos foi a de debater por horas e propor inúmeras emendas. Essa tática foi perseguida de forma mais ou menos consistente por alguns anos e se intensificou a partir de 1881. O então primeiro-ministro Gladstone, após uma sessão de intensa obstrução, anunciava medidas para instaurar um regime especial de tramitação das propostas em caso de urgência atribuindo ao *speaker* o poder de acelerar as discussões (*Coercion Bill*). A partir de 1882, outras medidas foram adotadas novamente como resposta a tentativas prolongadas de obstrução dos trabalhos, e o período foi de fato marcado pela introdução de resoluções drásticas, “such as the closure and the restrictions upon both dilatory motions and substantive motions for the adjournment of the House” (Campion, 1958: 39)⁴². De certa forma, o fenômeno obstrucionista exigia uma reação mais eficaz e rápida do governo e dos partidos parlamentares. Isso explicaria por que as mudanças regimentais, que procederam sempre de forma lenta e gradual, segundo uma lógica de tipo incremental, se afirmaram de forma mais rápida a partir dos anos oitenta do século XIX.

Várias reformas, é claro, foram perseguidas também no século XX⁴³. O que aqui vale a pena sublinhar são os efeitos, já evidentes no começo do século, sobre o formato da produção legislativa de origem parlamentar. Como salientado por um estudioso do parlamento inglês, “far more striking than any changes in procedure after 1907 was the progressive decrease in the number of private bills introduced into Parliament” (Williams, 1948: 236). Em particular, a pouca relevância, em termos quantitativos, das leis sancionadas quando propostas por deputados frente às iniciativas do governo. O gráfico

⁴¹ Este era o projeto que previa a autonomia legislativa da Irlanda com amplas garantias de independência.

⁴² Entre 1882 e 1894 o obstrucionismo se perpetuou quase que sem interrupção. A situação piorou em 1885, quando os irlandeses obtiveram um bom desempenho nas eleições daquele ano. O instrumento da *closure* se revelou insuficiente para reagir ao obstrucionismo da brigada irlandesa já a partir de 1887. Assim, foram adotadas outras medidas, entre as quais vale citar a *closure by comportment*, mais conhecida como *guillotine*, a qual previa o fechamento da discussão e imediata votação sobre um projeto de lei.

⁴³ Para mais detalhes sobre a primeira parte do século remeto ao texto de Bromhead, 1956.

seguinte mostra de forma clara essa tendência. Observa-se que, a partir dos anos 1930, os projetos de leis sancionados propostos pelos deputados representam bem menos da metade daqueles do executivo.

Gráfico 2.2 Leis do Reino Unido por órgão de origem (1902-1954)

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados publicados em Bromhead (1956), Apêndice C, p. 190

2.5 O caso americano: “The Changing Textbook Congress”.

O quadro que temos em mente ao pensar a organização do Congresso americano retoma concretamente a explicação que acompanha a tese da conexão eleitoral como o produto da exigência dos deputados de garantir sua reeleição. Assim, um arranjo institucional que descentraliza os trabalhos legislativos e permite a promoção de um conjunto de atividades específicas caracterizaria esse caso (Fenno, 1973; Fiorina, 1989; Mayhew, 1974). Entretanto, esta é uma visão parcial que deve ser limitada a um período determinado da história institucional americana. Na realidade, a organização dos trabalhos parlamentares deve ser interpretada em função de níveis de centralização/descentralização que variam por período (Galloway, 1976; Schickler, 2001). Assim, o quadro que configura um tipo de organização descentralizada é relativo à época que antecede as reformas dos anos 1970, quando, por convencimento do Partido Democrata, ocorreu um processo de reforma que racionalizou os trabalhos parlamentares. Meu propósito nesta seção é entender essa passagem e as implicações para a agenda legislativa individual dos deputados.

A Câmara dos Deputados americana foi caracterizada durante um longo período de tempo por uma organização dos trabalhos altamente descentralizada. Após a época Reed e Cannon⁴⁴, no final do século XIX e no começo do XX, e sobretudo a partir de 1946, após a aprovação do *Legislative Reorganization Act*, a condução dos trabalhos na Câmara se dava segundo uma lógica de especialização, de reciprocidade, de cortesia entre os congressistas. Nesse contexto, eram centrais as comissões permanentes que gozavam de forte autonomia no processo legislativo, sendo a seleção dos membros o resultado de uma auto-seleção de acordo com o interesse eleitoral de cada um deles. As comissões serviam como arenas de maximização eleitoral, isto é, como centros de agregação das tendências paroquialistas dos próprios deputados. Nesse sentido, o processo legislativo estava fora do alcance dos partidos e seus líderes.

⁴⁴ Thomas Brackett Reed (1839-1902) e Joseph Gurney Cannon (1836-1926) foram *speakers* na *House of Representatives*; o primeiro, várias vezes, entre 1889 e 1899, o segundo entre 1903 e 1911. Ambos adotaram reformas dos regimentos que permitissem à maioria legislativa operar sem a obstrução de algumas minorias. Histórica é a decisão de Reed, em 1890, de considerar como computável na validação do quorum os deputados presentes que não tinham votado. Com a presidência Cannon a centralização dos trabalhos era tal que sua *leadership* era denominada com o epíteto “czar”. Em geral, o *speaker* adquiria fortes poderes, como o de distribuir os projetos às relativas comissões e organizar os trabalhos parlamentares. Para mais detalhes, ver Galloway, 1976.

Esse quadro se manteve até os anos 1970, quando uma série de reformas adotadas pelos partido democrata redefiniu o arranjo interno à Câmara dos Deputados. Sobretudo, foram diminuídos os poderes dos presidentes das comissões, e fortalecida a *leadership* dentro do partido de modo a revitalizar a dimensão partidária e, enfim, tornar o partido mais central na dinâmica organizacional dos trabalhos congressuais⁴⁵. A questão central a ser discutida é a seguinte: por que se chegou a adotar essas medidas? Como explicar uma mudança no “textbook Congress”⁴⁶?

A hipótese que ganhou mais saliência na literatura é a que considera as mudanças ocorridas no âmbito eleitoral como as mais significativas⁴⁷. Em particular, é necessário olhar para as mudanças no tipo de comportamento de voto. Segundo Shepsle, “reapportionments, along with economic and demographic change, produce congressional districts that were neither so purely rural nor so purely urban as they had been. [...] Member interests began to reflect this heterogeneity. [...] Members thus had to diversify their portfolio of legislative activities. And this meant less specialization, less deference, less reciprocity” (Shepsle, 1989: 244). A situação objetiva que essa situação acarreta é que agora os deputados possuem diferentes tipos de *constituencies* dentro do próprio distrito (Fenno, 1978). Em termos de ação política, isso implica que é menos custoso para o deputado se desviar da perspectiva majoritária (Fiorina, 1974), mas agora se tornava uma necessidade o investimento em atividades direcionadas a favorecer o próprio eleitorado.

Os impactos objetivos mais evidentes afetaram inicialmente o Partido Democrata; sobretudo os deputados eleitos nos distritos do Sul do país. A partir da eleição de 1958, foram eleitos novos deputados nas fileiras dos democratas com um perfil mais liberal. Uma tendência eleitoral confirmada nas eleições seguintes. Em particular, os democratas do Sul, geralmente mais conservadores, percebiam que seus distritos estavam mudando, tornando-se mais heterogêneos (Rohde, 1991; Sinclair, 2000). Isso permitiu uma convergência entre democratas do Norte e do Sul sobre temas comuns dentro da Câmara. No começo dos anos 1970 os liberais do Partido Democrata eram maioria mas enfrentavam, além de um

⁴⁵ Para uma reconstrução detalhada do período e das modificações realizada, ver o estudo de Schickler, 2001.

⁴⁶ A expressão é de Kenneth Shepsle. Segundo o autor, “The Textbook Congress is a specification of equilibrium practices and tendencies; the portrait endures as long as the generalities on which it is based hold true” (Shepsle, 1989: 238).

⁴⁷ Uma das alternativas mais citada é a de que os parlamentares não necessariamente se concentram na reeleição. Mais propriamente, eles possuem objetivos diferenciados, o que torna a prática legislativa não necessariamente voltada para questões de cunho secundário (Fenno, 1973).

presidente republicano, uma forte minoria e, às vezes, democratas conservadores que nas respectivas comissões bloqueavam muitas das iniciativas legislativas. Isso teve um impacto fundamental sobre a decisão de rever o sistema organizacional na Câmara dos Deputados. O fato de o Partido Democrata ser mais homogêneo permitiu que fossem adotadas reformas que garantissem melhor o controle do partido – por meio das lideranças – sobre a ação dos próprios deputados⁴⁸.

Esta abordagem de certa forma reinterpreta a visão individualista proposta originariamente por Mayhew e outros (Ferejohn, 1974; Fiorina 1989; Mayhew, 1974; Rivers e Fiorina, 1991; Weingast e Marshall, 1988). A partir dos anos 1990 vários estudos têm afirmado a importância do controle partidário, por meio das lideranças, sobre a organização dos trabalhos no Congresso (Cox e McCubbins, 1993; 2005). Agora, qual o impacto sobre a produção legislativa de origem parlamentar?

É bom frisar que o impacto das reformas que visavam aumentar o controle das lideranças não afetava a lógica da conexão eleitoral, isto é, a necessidade de investir em políticas locais. O ponto é bem salientado por David Rhode. Segundo o autor, na conceitualização da conexão eleitoral proposta por David Mayhew, os congressistas estão vinculados aos partidos *ou* aos incentivos eleitorais. Entretanto, “what this characterization does not recognize is that members may be linked to their parties through their constituencies” (Rhode, 1991: 170). Na medida em que os democratas tornaram-se mais homogêneos em suas preferências eleitorais, isso permitiu que os congressistas “would tend to support the conflicting positions of their respective parties, solely on the basis of their own electoral incentives” (*idem*, 171). Em outras palavras, as reformas permitiram um maior controle das lideranças, maximizando a capacidade de coordenação dentro do partido sobre determinadas matérias – como em matéria fiscal e econômica – sem por isso afetar o comprometimento do deputado com uma lógica do processo decisório voltada para a busca de benefícios locais.

Em geral, estudos recentes têm mostrado que a história das reformas regimentais nos Estados Unidos aponta para períodos de flutuação intensa entre centralização e descentralização dos trabalhos parlamentares (Schickler, 2001). O que determina esse fenômeno, se o formato do sistema eleitoral se conserva quase que intacto? O argumento geral é que quando a autonomia dos políticos é seriamente ameaçada, como durante o

⁴⁸ Da mesma forma, a homogeneidade das preferências entre os republicanos explicaria as reformas ocorridas nos anos 1990, que fortaleceram o poder dos líderes daquele partido (Aldrich e Rohde, 2000).

período de 1890 a 1910, os deputados e senadores respondem com a adoção de medidas descentralizadoras. Como eficazmente sintetizado por Sarah Binder, num estudo que analisa as reformas na Câmara entre 1789 e 1990, “the influence of members’ goals on institutional choice is seen clearly in the relationship of party strength and change in minority rights. As the electoral strength of the major parties shifts over time, so, too, does the distribution of parliamentary rights: stronger majority parties succeed in limiting minority rights, and stronger minority parties attract majority party defectors to reinforce minority rights” (Binder, 1996: 18).

Nesse sentido, a racionalização do processo legislativo foi perseguida não tanto para eliminar as tendências particularistas dos deputados. O que se buscou foi um maior controle das lideranças sobre as matérias relevantes a ser votadas. Nesse sentido, o caso americano ainda permanece como um dos mais descentralizados se comparado com as demais democracias.

2.6 O caso italiano: um caso tardio de racionalização das regras decisórias⁴⁹.

Até 1979 a Itália foi dominada por uma formulação da mecânica do funcionamento do parlamento de tipo consociativo na qual se privilegiava a centralidade do parlamento (Cotta, 1990). Nesse sentido, o caso italiano representava bem a idéia da “política invisível” (Sartori, 1976), entendida esta como a parte que se quer ocultar e a que foge da atenção das massas, na medida em que possibilitava tendências centrípetas que, a salvo dos refletores do público, permitiam a prática do acordo entre os políticos.

É a partir de 1980 que assistimos a uma inversão de tendência. Em geral, buscava-se racionalizar o processo decisório tendo um maior controle do tempo de discussão dos projetos, como no caso da redução do tempo para debater e apresentar artigos e emendas. Introduziu-se o princípio segundo o qual emendas e subemendas ou novos artigos passam a ser de origem do grupo e não mais individuais. Na Câmara, o presidente da assembléia é investido do poder de determinação do calendário dos trabalhos quando faltar a unanimidade na Confêrencia. E, particularmente, em 1988 chega-se a limitar o voto secreto

⁴⁹ Esta seção é uma parte modificada de um trabalho meu já publicado. Para mais detalhes, ver Ricci, 2006.

de modo a minimizar o fenômeno dos *franchi-tiratori* e tornar pública a participação da oposição na fase final da elaboração da lei, garantindo assim maior incisividade à ação do governo⁵⁰. Mas, como explicar essa tendência? Por que, na prática, as reformas regimentais antecederam as reformas eleitorais dos anos 1990?

A prática de um processo reformador interno ao parlamento, mas ausente no contexto eleitoral, pode ser explicada, segundo tese consolidada, a partir de duas considerações. Em primeiro lugar, uma variação na colaboração/contraposição entre os partidos que, a partir do final dos anos 1970, afetou a dinâmica interna ao parlamento⁵¹. Na análise das motivações que empurravam para as reformas dos anos 1980, vale salientar, em primeiro lugar, o fim do período da *solidarietà nazionale*, que livrava a Democracia Cristã (DC) do acordo de colaboração com o Partido Comunista⁵². Ao mesmo tempo, a afirmação eleitoral do Partido Socialista e dos pequenos partidos, ao lado da perda de consenso entre a DC e o PCI, tornava viável a adoção de uma diferente política de alianças. É esse o período do *pentapartito*, no qual a DC não apenas adota a prática de incluir outros partidos no governo, mas cede, pela primeira vez desde 1948, a *premiership* do governo aos seus aliados. Nesse sentido o fortalecimento num sentido majoritário e menos consensual dos trabalhos era devido “ao declínio da concentração de votos no eixo DC-PCI, que tinha constituído o âmago da ‘maioria parlamentar’ no parlamento italiano e ao conseqüente fortalecimento das outras forças políticas na área de governo” (De Micheli e Verzichelli, 2004: 108).

Entretanto, além das razões meramente políticas, um outro aspecto, desta vez ligado mais ao processo decisório em si, fez emergir a necessidade de repensar a estrutura dos regimentos internos. A partir da metade dos anos 1970, uma nova força política, o Partido Radical, ganha visibilidade e representação política. Os radicais negavam a validade do compromisso político com os demais partidos e buscavam obstruir o “sistema” com o

⁵⁰ A tendência reformadora não se limitava ao âmbito dos regimentos internos. No plano da legislação ordinária, merece destaque a lei que racionalizou a organização do executivo (l. 400/1988). De fato, até então, a estrutura organizacional do governo ainda era regulamentada pelos decretos régios do começo do século e dos anos do regime fascista. Por outro lado, a reforma da lei orçamentária (l. 362/1988) permitiu racionalizar a gestão orçamentária na direção de um controle maior por parte do governo e reduzir a capacidade de intervenção dos parlamentares por meio de ações microdistributivas (Verzichelli, 1999).

⁵¹ É tese consolidada a que explica as reformas para fortalecer o papel do parlamento ou o do governo recorrendo-se à imagem segundo a qual a política italiana presenciou vários ciclos políticos-institucionais que afetaram, sobretudo, a arena parlamentar (Cotta, 1991, 1996; Pasquino, 1994; Verzichelli e Cotta, 2000).

⁵² É denominado dessa forma o período entre 1976 e 1979 no qual o PCI não ingressa no governo, mas ocupa cargos relevantes, como a presidência da Câmara e de algumas comissões parlamentares. Para uma reconstrução das razões que induziram o PCI a apoiar a maioria guiada pela DC, assim como compartilhar um programa político comum, ver D’Alimonte, 1999.

único instrumento legal que tinham à disposição: o regimento da câmara. Ali, mais do que no Senado, era fácil congelar o debate, as discussões no plenário e nas comissões e, em geral, abrigar-se em medidas de obstrução aos trabalhos parlamentares.

Assim, a partir dos anos 1980, revelou-se um papel ativo dos partidos na promoção de medidas que comportassem, dentro dos limites políticos estabelecidos por um contexto ainda polarizado, uma gradual tendência à correção da centralidade parlamentar. A partir de 1993 a passagem para uma democracia majoritária foi marcadamente produzida pelo esforço revisor que caracterizou o sistema eleitoral. No âmbito parlamentar, nos deparamos mais uma vez com micro-reformas; na Câmara, em 1997 e 1999, e no Senado, em 1999 e 2003. É importante dizer que em todas elas se perseguia o ideal do fortalecimento da posição do governo no processo decisório, assim como a determinação de uma maior racionalização da relação maioria-oposição. Cabe aqui destacar, sobretudo, o abandono do critério da unanimidade na *Conferenza dei Presidenti* e a adoção de um quorum de $\frac{3}{4}$ para aprovar o calendário dos trabalhos parlamentares. Além disso, foram adotados limites à possibilidade de emendar os textos, diminuiu o tempo disponível para o exame e debate dos projetos, incluíram-se limites à utilização do pedido de suspensão dos trabalhos, previu-se a votação por grupos de emendas e artigos, a adoção de uma *via preferencial* para o exame das propostas urgentes de origem do governo, e o cancelamento da norma que previa que para declarar aberta uma sessão era requerida a presença de $\frac{1}{3}$ dos membros.

Quais foram as consequências para a produção legislativa? A tabela seguinte mostra a quantidade de projetos sancionados em função do proponente⁵³. Observa-se que, salvo nas primeiras legislaturas, as propostas do governo, mesmo que sempre majoritárias, diminuíram, em quantidade, mais do que as vindas do parlamento. O dado deveria ser ainda menor, considerando o número elevado de decretos-lei; uma prática quase que constante a partir da VII-VIII legislatura (Della Sala, 1987). No caso, era prática comum para os governos, até ser decidido contrariamente pela Corte Constitucional em 1996, reiterar os decretos-lei não convertidos dentro do prazo estabelecido. Nesse sentido, o valor das propostas do governo é inflado pela presença dos decretos não convertidos e reapresentados.

⁵³ Os dados originários não distinguem o ano em que foram sancionadas as leis, mas apenas as agrupam por legislatura. Portanto, o valor da produção legislativa anual é uma média calculada em função da duração da legislatura.

Quanto à iniciativa parlamentar, nota-se que, mesmo que inferior à das épocas anteriores, a média de leis sancionadas permanece ainda elevada nas últimas legislaturas. Isso porque, segundo a maioria dos autores, as reformas regimentais adotadas não garantem ainda uma orientação programática dos trabalhos segundo uma clara e definida lógica majoritária (Di Andrea, 1999; Rivosecchi, 2002), sendo que a posição do governo no parlamento permanece, comparativamente, como uma das mais fracas no contexto europeu (Lippolis, 2001).

Gráfico 2.3. Leis da Itália por órgão de origem (1948-2005)

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados da Câmara e do Senado; ver também De Micheli e Verzichelli, 2004.

Em geral, observa-se uma diminuição da produção legislativa de ambas as partes. O gráfico apenas evidencia uma tendência de longo prazo em que, aparentemente, não há mudanças nas últimas legislaturas. Isso deve ser lido como um aumento da autonomia legislativa do governo. Este, de fato, fortalecido pelas reformas regimentais dos anos anteriores, aprendeu a utilizar outros instrumentos normativos tais quais os atos

administrativos, os regulamentos e as leis delegadas. Da mesma forma, o desincentivo à prática legislativa de origem parlamentar é patente se considerarmos o crescimento das atividades de controle parlamentar. O fato de o fenômeno da relevância dos projetos originários do parlamento estar marcadamente redimensionado segue mais a lógica das reformas regimentais que têm enfatizado o papel do controle sobre os atos do governo, e menos a da participação no processo decisório de tipo legislativo (De Micheli e Verzichelli, 2004).

Os dados são mais convincentes se olharmos para o conteúdo das propostas legislativas. Em termos de conteúdo das normas, o caso italiano sempre vem sendo associado à idéia de “legginge”, isto é, leis de impacto limitado e de importância relativa. Para a “primeira república” (1948-1992), o número elevado de normas microseccionais era devido à incapacidade de tomar decisões sobre questões relevantes, de cunho nacional, por parte dos partidos no governo (Di Palma, 1977; Predieri, 1975). Por um lado, a DC, com a única exceção da primeira legislatura, era caracterizada pelo caráter fracionado do partido e por necessitar de pequenos “partners” para alcançar a maioria. Sendo assim, a maioria parlamentar era sempre instável e incapaz de chegar a um acordo sobre “grandes matérias”. Por outro lado, pesava a *conventio ad excludendum* com o PCI, que, mesmo polarizando a competição no âmbito eleitoral, deixava espaço de manobra para um *modus operandi* da ação legislativa de tipo consensual (Pizzorno, 1993). Nessa perspectiva, é óbvio, o acordo sobre as normas podia ser alcançado apenas em questões de pouca relevância, como as normas microseccionais, e, sobretudo, era perseguido nas comissões, de modo a favorecer a participação do PCI (Morisi, 1992; Zucchini, 1997). Vale frisar que tais normas não apresentavam nenhuma particularidade relacionada com o território, isto é, diferentemente do caso americano, não estavam voltadas para beneficiar o próprio distrito eleitoral. Isso em razão do fato de que o paroquialismo que caracterizava a iniciativa legislativa “não possui uma eminente raiz territorial, mas expressa, articula demandas e situações que dizem respeito aos fragmentos de grupos, classes sociais” (Morisi, 1991: 408). Nesse sentido, a produção legislativa local, aparentemente expressada pelo parlamentar, era, ao invés, filtrada pelos partidos, tanto os de governo quanto os de oposição (Di Palma, 1977), e a arena legislativa era vista como meio para sustentar os próprios fins assistenciais e para instaurar relações estáveis de agregação com setores

determinados da sociedade produzindo, assim, normas de caráter setorial e microssetorial (La Palombara, 1964; Pasquino, 2001)⁵⁴.

Mais recentemente, vários estudos têm mostrado que, seja no âmbito da iniciativa de área do governo seja na parlamentar, ocorreu uma diminuição do impacto de projetos microsseccionais e um crescimento significativo das normas gerais. O mesmo pode ser dito para os projetos que se tornaram leis (De Micheli, 2001; De Micheli e Verzichelli, 2004). O crescimento da produção legislativa de cunho nacional nos anos 1990, mesmo que análises mais aprofundadas ainda evidenciem padrões de conteúdo misto⁵⁵ ou sinais ambíguos quanto ao comportamento das comissões⁵⁶, é visto como índice de que o parlamento parece agora mais orientado para a programação política do que para a defesa de interesses presentes na sociedade organizada (De Micheli e Verzichelli, 2004); visão esta confirmada por quantos focam o estudo do processo orçamentário (Verzichelli, 1999).

Muitos autores têm salientado o fato de que tal mudança é imputável a uma diferente organização dos trabalhos legislativos. De fato, por meio de várias reformas dos regimentos da Câmara e do Senado adotadas a partir dos anos 1980, ficou fortalecida a posição do governo frente ao parlamento. Buscou-se, sobretudo, reformar de modo a adotar uma mecânica dos trabalhos de tipo bipolar majoritário (Scoppola, 1997), segundo a qual o governo goza de um papel mais ativo para poder realizar seu próprio programa (Caretti, 2001).

⁵⁴ O fenômeno era comum a todos os partidos. Mesmo que o Partido Comunista (PCI) demonstre dar mais atenção aos projetos de caráter geral e seccional, esta propensão não supera 28% das propostas até a quarta legislatura (Morisi, 1991: 410). A Democracia Cristã (DC), estruturalmente menos coesa que o seu maior adversário político, utilizava esse *modus operandi* da produção legislativa porque era incapaz de impor um nexos forte entre o governo e os seus parlamentares. Permitindo um certo grau de liberdade entre os seus membros e facções, a DC garantia o consenso paroquial dos seus simpatizantes (Vassallo, 1994) e consentia uma atração plural dos interesses sociais.

⁵⁵ Isso em particular para a X e a XI legislatura, nas quais, se se excluem os decretos-lei, a produção ordinária do governo continua sendo caracterizada por uma tendência microsseccional (Zucchini, 1997).

⁵⁶ Assim no exame da atividade das comissões Agricultura (Lizzi, 2001), Trabalho (Gualmini, 2001) e Constitucional (Zucchini, 2001), onde se observa uma certa dificuldade em tomar decisões sobre questões relevantes.

2.7 O caso brasileiro: algumas considerações sobre os períodos democráticos.

O processo de racionalização dos trabalhos parlamentares no caso brasileiro é pouco investigado. Não há estudos que enfrentem a questão numa perspectiva diacrônica e poucos se concentram nas razões das mudanças ocorridas. Minha indagação é portanto limitada a algumas considerações gerais e basicamente é endereçada ao estudo de como as mudanças regimentais tenham transformado, coagindo-a, a ação independente dos deputados. Do ponto de vista empírico, o cenário político-institucional brasileiro nos oferece evidências interessantes quando comparamos os dois períodos democráticos: o de 1946-1964 e o atual.

Em termos de prerrogativas constitucionais e, de forma mais geral, de questões regimentais, o período anterior ao golpe de 1964 caracterizava-se por uma elevada capacidade decisória do Congresso e uma reduzida autonomia do executivo (Figueiredo e Limongi, 1999). O limitado espaço de manobra que o presidente possuía tornava o Congresso não apenas o canal formal da aprovação das políticas governamentais (Santos, 2003), mas o componente essencial para a formulação e aprovação da agenda política do país (Santos, 1997). Nesse sentido, deve ficar claro que o modelo político brasileiro que saiu da Constituinte de 1946 era destinado a proteger o direito das minorias (Nogueira, 2005). Segundo político da época, foram retomadas as linhas tradicionais do processo legislativo tal como foram estabelecidas antes da ditadura Vargas. Assim sendo, contribuiu-se “para a relativa paralisia do Congresso brasileiro [...] em várias incumbências importantes, inclusive em algumas que dizem respeito às próprias leis complementares” (Arinos, 2005: 177). Segundo tal proposição, a razão principal era “evitar os riscos e excessos do sistema extinto” (idem, 176).

Certo é que essa dinâmica não se confirmou na passagem recente para a democracia atual. Com o retorno à democracia, investiu-se o presidente de amplos poderes de agenda, entre os quais vale lembrar a iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias e tributárias, o instrumento do decreto-lei e o pedido de urgência. Ao mesmo tempo, o processo legislativo ordinário é altamente centralizado e substancialmente organizado ao redor das lideranças partidárias (Figueiredo e Limongi, 1996). Nesse sentido, costuma-se dizer que a agenda congressual da república de 46 era uma agenda compartilhada, isto é, negociada entre o

executivo e o legislativo, enquanto no período atual prevalece uma agenda basicamente imposta pelo executivo (Santos, 1997). Posto nesses termos, para o deputado de hoje resulta extremamente complexo e difícil dar destaque à prática legislativa como meio para garantir uma certa visibilidade política.

Como explicar a adoção de regras que centralizaram o poder de agenda nas mãos do executivo e, ao mesmo tempo, a manutenção de incentivos eleitorais fortemente voltados para o enfraquecimento da componente partidária na arena eleitoral?. Segundo interpretação recente, basicamente fundamentada nas declarações de alguns dos constituintes de 1988, o processo de centralização ocorreu como reação aos longos trabalhos da Assembléia Constituinte. Aqui, a solução adotada foi a reforma do regimento interno. No caso, formou-se uma coalizão suprapartidária que centralizou as negociações ao redor dos líderes partidários (Gomes, 2006). Uma prática que foi confirmada sucessivamente nos regimentos de Câmara e do Senado aprovados em 1989.

A centralização do processo decisório se reflete sobre a dimensão das propostas vindas do Congresso e definitivamente sancionadas. O contraste entre os dois períodos é evidente se analisarmos os dados do gráfico 2.4. Aqui, de forma patente, observamos a predominância legislativa do Congresso no período de 1946 a 1963 e uma situação contrária no momento atual. Isso confirma, também para o caso brasileiro, uma mudança do quadro legislativo em função da mudança das condições formais inerentes ao processo decisório.

Gráfico 2.4. Leis do Brasil por órgão de origem (1960-1965 e 1989-2004)

Fonte: Santos, Wanderley G. dos (2003) e Figueiredo e Limongi (1998) para o período 1951-1965; banco de dados Cebrap para o período 1989-2004.

O formato atual da produção legislativa ordinária no Brasil é caracterizado por uma preponderância de normas que não atendem aos requisitos do particularismo. Estudos recentes sobre o conteúdo das leis sancionadas têm mostrado um padrão que não coincide com a perspectiva vinculada à imagem de um legislativo envolvido em questões de cunho local (Amorim Neto e Santos, 2003; Lemos, 2001, Ricci, 2003). Segundo esses autores, e independentemente de um sistema eleitoral que exacerbava a produção de normas locais, a centralização do processo legislativo que caracteriza o período pós-1988 estimula mais para a prática de políticas de abrangência nacional. Não seria esse o caso para o período democrático 1946-1964. Ali, predominavam as normas de natureza particularistas, segundo um “padrão monótono” que versava sobre assuntos de importância relativa, como a regulamentação de profissões, a concessão de pensões ou a criação de novos cargos no aparelho do Estado (Santos, 2003). Em geral, as leis aprovadas pelo Congresso Nacional, predominantemente as da Câmara, mostraram uma significativa dominância das propostas tendentes a transferir recursos de forma concentrada (Santos, 1995). Isso porque, como apontado anteriormente, a organização dos trabalhos e, sobretudo, os poderes limitados do executivo expandiam a autonomia legislativa dos políticos.

2.8 Conclusões.

É certo que o quadro fornecido neste capítulo permite afirmar a importância de duas observações centrais para nosso estudo. Em primeiro lugar, ficou clara a idéia de que a centralização das funções legislativa é um processo histórico cujos caminhos variam entre os países, mas que, no entanto, se apresenta como fenômeno geral. A reflexão é feita a partir dos quatro estudos de caso. Caberia, é verdade, uma análise mais ampla do que a feita até agora. Mas pode-se afirmar com certeza que o quadro não mudaria. Estudos sobre a França mostraram que foi com o arranjo institucional adotado na V república que o governo chegou a dominar a organização dos trabalhos parlamentares (Huber, 1996). Em Portugal, após um primeiro decênio de experimentação, foram adotados novos regimentos em 1985 e 1988 para racionalizar os trabalhos legislativos (Leston-Bandeira, 2002b). Sobretudo, foi reduzido o tempo de duração dos debates (de três para um dia) e permitiu-se que a Conferência de Líderes decidisse sobre esse aspecto. Introduziram-se limites às intervenções dos parlamentares quando feitas em resposta a pedidos de esclarecimento, declarações de votos orais ou apresentação dos projetos (Leston-Bandeira, 2002b). Na América Latina, os vetos presidenciais constituem uma forma peculiar de ação decisória cuja origem antecede o retorno da democracia nos anos 1990. Estudo recente evidenciou como “constitutional prerogatives such as veto powers, the formal right to introduce bills, and the authority to shape the content and timing of the congressional agenda contributed to making Latin America presidents active players in day-to-day legislation since the early nineteenth century” (Alemán e Tsebelis, 2005: 17). Portanto, a meu ver, a questão relativa à introdução de outros casos é motivo de interesse apenas, digamos assim, em termos empíricos.

Por outro lado, a reflexão objetiva que este capítulo levanta é que a imagem da primazia do sistema eleitoral sobre a arena parlamentar é pouco verídica. O reconhecimento do papel desempenhado pelas variáveis externas é oportuno e válido, mas o discurso não pode limitar-se ao exame dos vínculos eleitorais de tipo formal. A isso devemos acrescentar a evidência de que a racionalização do processo decisório, entendida como centralização das funções no governo, era um fenômeno manifesto que derivava da tentativa de limitar o poder das minorias de obstruir os trabalhos parlamentares. Além disso, mesmo querendo reconhecer a importância da arena eleitoral, e como ficou evidente

no exame dos casos americano e inglês, apontar essa arena significa, sobretudo, mostrar mudanças no comportamento de voto dos eleitores. No caso, a eleição de deputados com perfil diferente explica, nos Estados Unidos, a intervenção sobre a organização dos trabalhos regimentais.

Trata-se, efetivamente, de pensar a arena parlamentar como independente da eleitoral. O desafio, portanto, agora, é o de avaliar a influência do grau de centralização decisória dos diferentes países sobre o formato da produção legislativa. Porém, antes de passar aos testes das hipóteses, são apresentadas no capítulo seguinte algumas considerações de ordem metodológicas.

CAPÍTULO III

QUESTÕES METODOLÓGICAS

3.1 Introdução.

Este capítulo será inteiramente dedicado à discussão dos critérios utilizados para operacionalizar as variáveis em exame: produção legislativa, sistema eleitoral e centralização do processo decisório. Aqui apenas abordarei as questões gerais, enquanto remeto aos relativos apêndices para aprofundamentos mais detalhados.

Em primeiro lugar, a questão da variável dependente: a produção legislativa. Não apenas deixaremos claro a problemática relativa à mensuração do conteúdo da lei, como também discutiremos algumas questões inerentes a como conduzir os testes. Em particular, será enfrentado o problema da inclusão ou exclusão de algumas leis ordinárias que podem nos desviar de uma correta interpretação do fenômeno indagado.

Para o sistema eleitoral se elaborará uma série de índices que, de acordo com a teoria, permitem quantificar o grau de individualismo presente na arena eleitoral de modo a explicar o formato dos *outputs* legislativos. O ponto de partida será a proposta mais utilizada na literatura, a de Carey-Shugart, mas serão introduzidas outras variáveis, como o financiamento de campanha e o tipo de seleção dos candidatos; sempre com o objetivo principal de completar e aperfeiçoar a proposta inicial⁵⁷. As tentativas de reformular a proposta inicial de Carey-Shugart partem da idéia de que a tese do voto pessoal pode estar correta na sua formulação teórica, ao passo que a operacionalização das variáveis utilizada pelos autores não constitui meio adequado para o teste empírico.

Para a arena parlamentar a construção dos índices de centralização do processo decisório será de certa forma mais simples, já que a referencia principal é o texto de Döring (Döring, 1995c). A utilização de um conjunto de variáveis relativas ao processo decisório levanta, porém, o problema de como considerá-las conjuntamente. De fato, muitas delas são mensuradas de forma ordinal com valores em grau ou intensidade diferentes. Isso

⁵⁷ Vale lembrar que vários estudiosos recorrem à proposta de Shugart e Carey não apenas para observar o impacto sobre a produção legislativa mas também para considerar como o formato do sistema eleitoral pode influenciar as performances macroeconômicas. Ver, recentemente, o trabalho de Hallerberg e Marier (2004).

levantará o problema da criação de um índice adequado de centralização do processo decisório.

3.2 A variável dependente: a produção legislativa.

3.2.1 Que tipo de normas considerar?

No decorrer das críticas introduzidas no primeiro capítulo, ficou estabelecido que a mera apresentação de um projeto por parte de um deputado não é uma condição suficiente para garantir a reeleição. Em outras palavras, eleitores que votam instrumentalmente não querem propostas, mas resultados concretos. Assim, minha intenção será estudar as normas sancionadas e não ficar restrito às apresentadas. Ou seja, os fundamentos da conexão eleitoral interpretada na lógica do voto pessoal se dão sobre políticas concretas, reais, perceptíveis em termos de benefícios concretos⁵⁸.

3.2.2 Todas as leis aprovadas são iguais?

A intenção de focar a análise sobre as leis deve enfrentar o problema de que, quando posta a questão em termos comparados, o objeto ou área de uma lei tende a mudar por país. Isso implica que podemos encontrar casos em que um país atua por meio de leis ordinárias sobre uma determinada área de *policy*, enquanto outro país utiliza diferentes instrumentos legislativos; por exemplo, de natureza secundária. De certa forma, isso significa que, em termos de políticas distributivas, poderemos correr o risco de sobreestimar a produção legislativa de um país quando consideradas as leis de uma determinada área que nos demais países são tratadas via legislação secundária. Portanto, minha decisão é excluir da análise este tipo de normas.

⁵⁸ Melhor ainda seria o estudo das normas implementadas. Não basta sancionar uma lei que dispõe sobre uma determinada localidade se esta ou aquela decisão em relação ao benefício não pode ser implementada. Como vários estudos têm apontado, a fase sucessiva à implementação de uma política pública está sujeita à intervenção de vários atores como burocratas, técnicos, políticos locais. Na prática, porém, não possuo os meios para definir uma estratégia analítica que permita a possível averiguação do impacto das leis sancionadas para os vários países em exame.

Eu identifiquei três tipos de políticas que são habitualmente adotadas por meio de legislação ordinária em alguns países e que em outros não constituem práticas comuns ou, quando ocorrem, o fazem por meio de normas secundárias como as regulamentações:

- leis que dispõem sobre aposentadorias e concessão de nacionalidades;
- leis que mudam o status de uma cidade;
- leis simbólicas.

Para as primeiras não há muito a dizer. Trata-se de normas denominadas “xerox” ou “fotocópia” (Cantelli et alii, 1974), já que distribuem um benefício a um indivíduo assegurando-lhe, por exemplo, a concessão de uma aposentadoria ou da nacionalidade⁵⁹. O primeiro caso é geralmente mais comum e era prática bastante consolidada no Brasil do período 1946-1964. O segundo caso é típico do Chile. A meu ver, a consideração dessas leis pode gerar confusões e sobreestimar o valor da produção legislativa de tipo distributivo. No fundo, trata-se de normas nas quais o benefício é tão concentrado, já que é individual, que escapa da lógica do voto pessoal. Este é vinculado mais à idéia da distribuição de benefícios dentro da *constituency* e menos a eleitores tomados singularmente⁶⁰.

Um tratamento um pouco mais complexo deve ser dado ao segundo tipo de lei. Trata-se de normas que mudam, por exemplo, o status de uma vila elevando-a à condição de cidade. São normas que podemos classificar como da área administrativa, relativas à organização do território. Vale salientar aqui que, de todos os países em exame, Portugal e Costa Rica apresentam uma estrutura elevada do conteúdo das leis desse tipo. Vejamos o caso do Portugal, para o qual tenho mais informações.

Desde a retomada da democracia, o parlamento português tem apresentado uma propensão acentuada à aprovação de leis destinadas ao âmbito administrativo, como a mera elevação de uma vila a cidade, a determinação de novas fronteiras entre as freguesias, ou, ainda, a criação de uma nova freguesia. Uma primeira interpretação dada a esse fenômeno levou a afirmar que o parlamento português é fortemente ativo, a tal ponto que, se

⁵⁹ Nos países de *common law* ou nos que se situam nesta tradição é comum a distinção entre *private* e *public law*. É no primeiro tipo de norma que se encontram os projetos aqui denominados “xerox”.

⁶⁰ Além do mais, estas normas beneficiam viúvas de ex-deputados, personalidades famosas ou concedem a nacionalidade para indivíduos que se destacaram pela sua obra durante a vida, como artistas ou religiosos. Ou seja, em geral, elas não são representativas do eleitorado mediano dentro do distrito.

comparado com os demais países europeus, é possível afirmar que ele domina os *inputs* e os *outputs* legislativos, ainda que produzindo normas secundárias (Opello, 1986; Coutinho Magalhães, 1995). Ao contrário, recentemente, outros autores têm admitido a necessidade de retirar do cálculo da produção legislativa essas normas às quais a literatura tem dado o nome de "bagatela" (Lobo Antunes, 1988; Sá, 1994). Embora esta última vertente assuma que a inclusão da "bagatela" introduz uma perspectiva enviesada na análise dos resultados (Leston-Bandeira, 2002a), acaba por reconhecer que "esse volume de projetos de lei indica a existência de uma relação entre deputados e círculos eleitorais, apesar do nosso sistema representativo que nega essa relação" (Leston-Bandeira, 2002b: 114). Leston-Bandeira sugere logo em seguida que a distinção entre projetos de leis do tipo "bagatela" deveria portanto responder a um critério metodológico. Nesse sentido, minha decisão é a exclusão inicial desse tipo de normas. Sucessivamente as considerarei no teste para observar eventuais mudanças nos dados.

Uma consideração à parte sobre as propostas simbólicas. Trata-se de normas que têm um mero impacto simbólico sobre a comunidade nacional – como a instituição de um feriado – ou – mudando o nome de uma estrada ou praça em uma cidade. Apesar de ser correto afirmar que a política e as relações entre os atores se fortalecem em virtude, também, dos vínculos simbólicos, sabemos que o verdadeiro desafio deste trabalho é, entre outros, encontrar algumas evidências para a suposta tese da conexão eleitoral. Nesse sentido, acredito que apenas os benefícios reais e não os simbólicos podem dar saliência explicativa a esta tese. Afinal, como se explicaria uma lógica do voto baseada na troca de benefícios e votos e que se fundamenta na mera atribuição de políticas simbólicas, isto é, que não levam a nenhum incremento do bem-estar do eleitor? Portanto, assim como para as propostas de concessão de aposentadoria e nacionalidades, as propostas de tipos simbólico serão excluídas da análise.

3.2.3 *Como classificar o conteúdo das leis?*

A discussão sobre a estratégia operacional mais adequada para permitir abordagem correta quanto à mensuração do conteúdo das leis tem recebido notável atenção nos últimos anos. Vários autores, geralmente focando estudos de caso, têm proposto mensurar o evento

qualitativo em questão para avaliar o conjunto da produção legislativa de um país (Amorim Neto e Santos, 2003; Crisp e Ingall, 2002; Ricci, 2003; Taylor-Robinson e Diaz, 1999). Como salientei em outra ocasião (Ricci, 2002), há uma discussão teórica na literatura que busca desagregar as componentes da lei e chegar a adotar possíveis critérios operacionais para classificar o conteúdo da mesma. Eu adotarei dois critérios para classificar o conteúdo das leis: generalidade e impacto territorial.

Com o primeiro critério meço o tipo de impacto sobre os indivíduos afetados pela lei contrapondo uma tendência a afetar muitos indivíduos – amplitude geral e seccional – ou poucos – amplitude microsseccional e individual. Quando geral, a norma afeta todos os cidadãos do ordenamento jurídico do país, assim como leva também em consideração as leis que regulamentam uma unidade organizacional que, por sua vez, age no nível da comunidade nacional (como o Congresso Nacional, a legislação civil e penal). Os projetos de leis de interesse seccional são, ao contrário, caracterizados por “se dirigir aos cidadãos de uma categoria social específica claramente identificável, na condição de que seja grande, suficientemente diversificada e ativa numa área que a sociedade entenda como relevante” (Di Palma, 1978, p. 389). Isso acontece com a legislação que regulamenta as unidades organizacionais que servem essas categorias sociais (Di Palma, 1978, p. 389; Cantelli et alii, 1974, p. 92). A condição relativa ao tamanho da categoria social para sua inclusão em projetos seccionais responde à exigência de se excluïrem os segmentos que tendem a satisfazer grupos de interesses específicos e que recaem na categoria microsseccional. Estes se caracterizam por satisfazer interesses específicos, isto é, “categorias sociais mais limitadas e mais homogêneas em relação às anteriores, e cuja atividade possui uma perspectiva mais limitada e especializada” (Di Palma, p. 389; Cantelli et alii, 1974, p. 93). Exemplos da categoria microsseccional são os projetos que envolvem categorias profissionais (advogados, médicos, dentistas etc.) e setores específicos do mundo econômico (artesãos, produtores setoriais, pequenos empresários etc.) ou dos funcionários públicos (professores do primeiro grau, coronéis do exército etc.). Por fim, a categoria das *leis individuais* (as chamadas leis “fotografia” ou leis “xerox”) (Cantelli et alii, 1974), que se caracterizam por terem a finalidade de obter benefícios em favor de um indivíduo especificamente ou de modificar o *status* de um bem. Exemplos de cada categoria são fornecidos no anexo A.

O segundo critério busca localizar o impacto territorial da lei, de modo que agora se mede o grau em que a lei afeta o território nacional ou apenas uma região. Esse critério, que na tese será tratado de forma dicotômica, diferencia entre efeito local e efeito nacional, ressaltando a dimensão física do impacto previsto. Uma diferenciação entre impacto amplo e local permite reconhecer a existência de diferentes tipos de efeitos distributivos, na medida em que uma lei pode beneficiar grupos espalhados sobre o território nacional, assim como grupos concentrados territorialmente. Quando o impacto é limitado, isto é, local, é que poderemos falar propriamente de leis paroquialistas.

Entretanto, mesmo que os dois critérios sejam úteis na qualificação do impacto da lei, nada informam quanto aos efeitos que produzem sobre os sujeitos afetados. Por exemplo, uma lei com impacto local não implica benefícios para a população como um todo, já que poderia se tratar de normas regulatórias, isto é, implicando custos concentrados para alguns setores ou grupos locais. Ou seja, é necessário diferenciar também entre custos e benefícios de uma lei, já que é apenas em função da presença de benefícios concentrados e custos difusos que estaríamos tratando do paroquialismo (Lowi, 1970). O critério do custo/benefício tem garantido uma ampla discussão teórica na literatura americana (Lowi, 1972; Wilson, 1980). Contudo, cabe salientar que, do ponto de vista prático, a classificação das leis dos países em exame foi feita recorrendo à sua ementa e, no caso de ela ser pouco esclarecedora, à indexação do projeto ou, em caso extremo, à leitura dos artigos das leis⁶¹. Assim sendo, era problemática a diferenciação entre benefícios e custos. Portanto, para simplificar a análise, decidi tratar todas as leis que tinham um impacto local como se os benefícios prevalecessem sempre sobre os custos e, conseqüentemente, tratando-as como leis paroquiais. Dessa forma, a distorção da classificação que se origina dessa atitude aumenta o peso relativo das propostas distributivistas⁶².

No Anexo A encontra-se uma discussão mais detalhada sobre as modalidades com que se chegou a essa classificação, além de alguns exemplos relativos a cada categoria.

⁶¹ Na maioria dos países cuja produção legislativa foi examinada a ementa e a indexação se revelaram suficientes para chegar a uma conclusão clara e exaustiva acerca do conteúdo. Os casos mais problemáticos foram o dos Estados Unidos, onde a ementa dos projetos que determinavam recursos para um Departamento de Estado não esclarecia a destinação dos benefícios, e o do Reino Unido, no qual a ementa apenas era o título da lei. Nesses casos recorri à leitura da lei artigo por artigo. Para mais detalhes ver o Anexo A.

⁶² Deve ser salientado que os maiores problemas na classificação das leis dizem respeito às leis que afetam interesses espalhados sobre o território nacional, já que o paroquialismo é de fácil determinação por prever um impacto territorial limitado.

3.3 A arena eleitoral e os índices de voto pessoal.

3.3.1 O cálculo do índice de voto pessoal: seguindo as interpretações de Carey e Shugart.

Para o cálculo dos efeitos redutivos ou amplificativos do voto pessoal que um sistema eleitoral proporciona, assume-se como ponto de partida a proposta classificatória desenvolvida por Carey e Shugart em artigo seminal de 1995 (Carey e Shugart, 1995).

No artigo, os autores buscavam chegar a uma medida de reputação pessoal do candidato. Segundo eles, na medida em que um sistema eleitoral incentiva que o candidato construa uma reputação própria, verificar-se-á a deterioração da relação com o partido. Para medir esse *trade-off* entre a reputação pessoal e a partidária, os autores adotaram uma estratégia metodológica baseada na criação de uma escala ordinal que varia entre 0 e 2 para as três componentes que caracterizariam os sistemas eleitorais. Com a variável *ballot*, os autores medem o grau de controle dos líderes de partido sobre a lista e se os eleitores podem influenciar a ordem no ato do voto. A variável *poll* mede se os votos dados a um candidato são contados primeiramente como votos dados ao partido para a determinação do cálculo das cadeiras ou se, ao contrário, os votos são distribuídos dentro do partidos a facções ou se apenas contam os votos pessoais de cada candidato para definir as cadeiras de cada partido. A última variável considerada, denominada de *vote*, informa se os votos são dados a partidos, se há possibilidade do voto múltiplo, ou se há voto para um candidato ou uma facção. Da combinação das três variáveis obtivemos um nível mínimo de reputação pessoal – em que os valores são igual a 0 pelas três variáveis – e um máximo – com todos os valores igual a 2. A tabela seguinte apresenta os valores para os países em exame.

Tabela 3.1 Valores das variáveis *ballot*, *pool*, *vote* e da Magnitude Média

PAÍSES	BALLOT	POOL	VOTE	MAGNITUDE
Alemanha	0	0	0	11,2
Argentina	0	0	0	5,3
Bélgica	0	0	0	7,1
Brasil I	2	0	2	13,3
Brasil II	2	0	2	18,8
Chile	1	0	2	2
Costa Rica	0	0	0	7,8
Dinamarca	0	0	0	5,9
Equador	0	0	1	7,4
Espanha	0	0	0	6,7
Estados Unidos	2	2	1	1
Finlândia	2	0	2	13,3
França	0	0	1	1
Grécia	0	0	0	5,1
Holanda	0	0	0	150
Honduras	0	0	0	7,1
Irlanda	1	1	1	3,9
Islândia	0	0	0	6,1
Itália I	1	0	1	19,7
Itália II	0	0	0	6
Noruega	0	0	0	8,3
Portugal	0	0	0	11,3
Reino Unido	0	0	0	1
Uruguai	1	0	2	5,1

Fontes: Carey e Shugart, 1995; Shugart, 2001; Hallerberg e Marier, 2004; para a magnitude, fontes oficiais dos países.

Segundo os autores não é possível compreender inteiramente as conseqüências dos sistemas eleitorais sem levar em conta um outro aspecto: a magnitude. Como apontado no capítulo anterior, Carey e Shugart apresentam um tratamento diferenciado da variável com base na argumentação teórica segundo a qual a magnitude e o *ballot* estariam relacionados entre si. Em sistemas que não permitem ao eleitor intervir na lista supõe-se que a reputação pessoal diminua ao aumentar a magnitude. Pelo contrário, quando há intervenção, criam-se as condições da competição intrapartidária, que, conseqüentemente, elevam a importância da reputação pessoal nos distritos com magnitude elevada. Vários estudos afirmam ter

encontrado evidências empíricas para a presença de um efeito diferenciado da magnitude (Crisp et alii, 2004; Shugart et alii, 2005)⁶³. A última coluna da tabela 4.1 reporta os valores da magnitude média das câmaras baixas por país.

Agora, para poder chegar a um índice de voto pessoal por país que não seja apenas baseado em diferenças de caráter ordinal e que incorpore a magnitude, sigo a proposta analítica adotada recentemente por outros dois autores (Hallerberg e Marier, 2004; ver também Hallerberg, 2004). Eles não se servem do valor da magnitude média, mas consideram seu logaritmo. Para chegar a um índice de voto pessoal se prossegue da seguinte forma. Em primeiro lugar calcula-se o logaritmo da magnitude média dos parlamentares. Em seguida se somam as variáveis *ballot*, *vote* e *pool* e depois se acrescenta o valor 1. Esse resultado será dividido pelo logaritmo da magnitude caso o país tenha um sistema de lista fechado e magnitude maior que 1; nos demais casos não se divide, mas se acrescenta pelo logaritmo da magnitude. Segundo os autores, no primeiro caso, isso estaria refletindo a idéia de Carey e Shugart segundo a qual, em sistemas com listas fechadas, ao aumentar a magnitude declina o voto pessoal, enquanto nos outros casos ao aumentar da magnitude haveria um incremento do voto pessoal (Hallerberg, 2004). Assim, por exemplo, no caso da Dinamarca, onde a magnitude média é de 5,9 e os valores do *ballot/pool/vote* são iguais a zero, basta dividir o valor 1 pelo logaritmo de 5,9. O resultado obtido, 1,3, representa o índice de voto pessoal para aquele país. No caso do Brasil, o cálculo do índice é ao invés a soma dos valores de *ballot/pool/vote* (valor = 4), do valor 1 e do logaritmo da magnitude, cujo valor médio é 18,8. O índice de 6,3 expressa uma propensão ao voto pessoal maior para esse país se comparado com o da Dinamarca. De agora em diante me referirei a essa variável como *Voto Pessoal*.

3.3.2 O problema da inclusão de variáveis alternativas.

No capítulo I, relativamente às críticas mais empíricas, isto é, ligadas à escolha das variáveis eleitorais que influenciariam para um comportamento individualista do deputado,

⁶³ Mas outros não tiveram a mesma sorte, como Taylor-Robinson e Diaz para o caso do Honduras (Taylor-Robinson e Diaz, 1999). Entretanto, os autores não questionam as argumentações de Shugart e Carey quanto ao papel da magnitude, mas apenas afirmam que no caso de Honduras isso pode ser explicado pela diferente orientação do próprio papel que possuem os políticos naquele país, assim como por características demográficas em combinação com aspectos sociodemográficos de cada distrito eleitoral.

salientou-se a ausência de duas componentes relevantes na proposta de Carey-Shugart: seleção de candidatos e financiamento de campanha. Minha decisão foi, portanto, a de incluir no cálculo do voto pessoal essas duas novas componentes relacionadas ao sistema eleitoral.

A variável *seleção* busca medir o impacto de diferentes graus de independência do candidato frente ao partido em termos de mais ou menos centralização do processo de seleção. Varia de uma centralização máxima (valor 0), quando as lideranças do partido ou a Executiva Nacional estabelecem as listas das candidaturas, para uma mínima (valor 2), quando o deputado goza de uma alta independência, passando por um valor intermediário (1), que decorre da existência de um processo de nomeação de tipo local, ainda que sob controle do partido. A discussão detalhada dos casos assim como dos problemas inerentes à definição dos valores em cada país encontram-se no Anexo B.

Com a variável *financiamento* levou-se em conta a modalidade de arrecadação de fundos adotados num determinado país. Antes de tudo, atribuiu-se o valor mais alto para a variável quando era prevista ampla autonomia do candidato frente ao partido (valor 2). Para os demais casos, na prática os países que prevêm o financiamento público das partidos, atribuí o valor 1 para os casos em que é legalmente previsto o financiamento por parte de grupos ou cidadãos em geral e o valor 0 nos demais casos. Para uma discussão dos casos remeto ao Anexo C.

Além dessas duas variáveis, considere também outro aspecto. Alguns dos países aqui estudados apresentam um sistema eleitoral misto, de modo que há incentivos eleitorais diferentes em função da proveniência do deputado de um distrito uninominal ou proporcional. Para poder capturar a diferença entre sistemas que proporcionam esse tipo de incentivo crio a variável *sistema misto*, a qual é codificada de forma dicotômica entre presença de um arranjo desse tipo (valor 2) e sua ausência (valor 0). Apenas Alemanha e Itália II serão classificados dessa forma.

O resultado de se aplicar essa crítica é a redefinição dos índices de voto pessoal considerando as três variáveis. Portanto, o índice de voto pessoal será recalculado acrescentando essas variáveis. Chamarei de *Voto Pessoal 2* o índice que acrescenta apenas o impacto da variável *seleção*. Ao acrescentar unicamente o aspecto do financiamento, denominarei o índice de *Voto Pessoal 3*; enquanto ao considerar apenas o tipo de sistema eleitoral chamarei o índice de *Voto Pessoal 4*. Por fim, levarei em conta o efeito conjunto

das variáveis agrupando a *seleção*, o *financiamento* e o *sistema misto*; no caso chamarei o índice de *Voto Pessoal 5*.

3.3.3 Conclusões: os índices de voto pessoal.

Na tabela seguinte reporto o valor dos índices por país. Observa-se que a inclusão de uma variável dessas se mostra insignificante em alguns países, determinando, conseqüentemente, a não-variação no cálculo do valor relativo. Isso nos alerta quanto à insignificância dessas variações no cálculo do índice de voto pessoal. Por exemplo, observa-se que o valor da correlação entre o *Voto Pessoal* e o *Voto Pessoal 2* é de 0,970, apontando para o fato de que a inclusão da variável *seleção* não aporta mudanças significativas no cálculo final. Em geral, os valores da correlação variam entre 0,892 e 0,979; todos significativos no nível de 0,01. Isso quer dizer que não devemos esperar resultados tão diferentes ao considerar os índices de voto pessoal.

Por outro lado, ao observar os dados da tabela 3.2, é patente a presença de dois grupos de países. Alguns com índices baixos, outros com índices altos de voto pessoal. Assim, é viável considerar o impacto do sistema eleitoral dictomizando a variável *Voto Pessoal*. No caso, a decisão é considerar um grau de voto pessoal baixo para os seguintes países: Alemanha, Argentina, Bélgica, Costa Rica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Honduras, Islândia, Itália II, Noruega, Portugal e Reino Unido. Os demais entrarão na categoria de países com índice de voto pessoal alto. O processo pode ser repetido para todos os índices de voto pessoal.

Tabela 3.2 Índices de voto pessoal por país

PAÍS	Voto Pessoal	Voto pessoal 2	Voto Pessoal 3	Voto Pessoal 4	Voto Pessoal 5
Alemanha	0,95	1,91	1,91	2,86	4,77
Argentina	0,99	0,99	1,97	0,99	1,97
Bélgica	1,17	1,17	2,35	1,17	2,35
Brasil I	6,12	8,12	8,12	6,12	10,12
Brasil II	6,27	8,27	8,27	6,27	10,27
Chile	4,30	4,30	4,30	4,30	4,30
Costa Rica	1,10	2,20	1,10	1,10	2,20
Dinamarca	1,30	2,59	2,59	1,30	3,89
Equador	3,96	5,94	5,94	3,96	7,92
Espanha	1,21	1,21	1,21	1,21	1,21
Estados Unidos	6	8	8	6	10
Finlândia	6,12	7,12	7,12	6,12	8,12
França	2	2	2	2	2
Grécia	1,41	1,41	1,41	1,41	1,41
Holanda	0,46	0,46	0,92	0,46	0,92
Honduras	1,18	1,18	2,35	1,18	2,35
Irlanda	4,59	5,59	4,59	4,59	5,59
Islândia	1,27	2,55	3,82	1,27	5,09
Itália I	4,29	4,29	4,29	4,29	4,29
Itália II	1,29	1,29	1,29	3,87	3,87
Noruega	1,09	2,18	2,18	1,09	3,26
Portugal	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
Reino Unido	1	2	2	1	3
Uruguai	4,72	5,72	6,72	4,72	7,72

Fonte: elaboração do autor.

3.4 A arena parlamentar e os índices de poder legislativo.

Diferentemente da discussão em torno do sistema eleitoral, na qual justificamos a adoção de diferentes índices questionando as relações entre as variáveis, o aspecto teórico a reter do conjunto de fatores relativos ao processo legislativo é voltado apenas a detectar variações no tipo de centralização/descentralização presente nos parlamentos.

Em termos de pesquisa comparada, teve uma boa recepção o esforço analítico desenvolvido por Döring (Döring, 1995c)⁶⁴. Com base nos resultados do questionário aplicado a consultores da área legislativa dos países da Europa, o autor chega a calcular um índice composto por sete variáveis que mede a capacidade do governo de controlar a agenda. Dessas variáveis, cinco se revelaram úteis para a concepção de um índice que se aplicasse ao fenômeno da produção legislativa ordinária⁶⁵: 1) autoridade de fixar a agenda de plenário; 2); a importância do estagio que antecede o exame nas comissões; 3) o controle do tempo de tramitação dos projetos durante os trabalhos parlamentares; 4) a diminuição do debate no plenário antes da votação final; 5) o arquivamento de uma proposta ao final da legislatura quando não discutida. Doravante, as denominarei, respectivamente, de *agenda*, *comissão*, *tempo*, *debate*, *vida*.

Além dessas cinco variáveis, levei em conta outro aspecto do processo legislativo que não foi considerado em Döring. Trata-se dos limites regimentais que estabelecem vínculos ao conteúdo dos projetos dos parlamentares tais como a impossibilidade de prever gastos financeiros em leis ordinárias (Mattson, 1995). A variável é importante, já que de certa forma reconhece a presença de um vínculo formal com o conteúdo das propostas vindas dos parlamentares. Chamarei essa variável de *conteúdo*.

A primeira das considerações que se impõem é a de que existe uma certa hierarquia nas variáveis levantadas. Como relevado pela literatura, quem detém a autoridade de determinar a agenda de plenário de certa forma exerce o controle sobre os demais mecanismos legislativos. Nesse sentido, a primeira variável é o aspecto mais relevante a ser considerado no processo legislativo. Portanto, decidi tratá-la separadamente de modo a perceber quanto o efeito isolado do grau de controle exercido sobre a formação da agenda pode resultar em comportamentos legislativos diferentes. Essa variável será denominada de *Agenda1*. As outras variáveis serão consideradas em conjunto e, assimiladas a *Agenda1*, constituirão a variável *Agenda2*.

⁶⁴ O índice teve aplicação no trabalho recente de Tsebelis (2002). Esforço parecido tem caracterizado os autores que estudam a questão orçamentária. Sempre adotando a técnica do questionário aplicado a consultores de área, esses estudos chegaram a oferecer um índice de centralização que captura os fatores mais relevantes do processo orçamentário. Para um índice desenvolvido para os países da Europa ver: Helland, 1999; von Hagen, 1992; von Hagen e Harden, 1994; 1996. Para a América Latina ver Alesina et alii, 1999a; 1999b.

⁶⁵ Excluí as duas variáveis que sugerem medidas de impacto da organização dos trabalhos sobre as propostas com origem no governo. Como anteriormente salientado, esta pesquisa trata apenas das propostas de origem parlamentar. As duas variáveis desconsideradas são a que mede o grau de autonomia do governo na introdução da proposta orçamentária e a que mede se as comissões têm a autoridade de reformular as propostas de lei do governo.

A opção de criar um índice de controle da agenda como somatória dos valores de cada variável tem um custo operacional elevado. A pergunta central que deve ser posta é a seguinte: o nosso indicador é bom? Para responder a ela é necessário olhar para as características de cada variável e as relações entre elas. Um risco, de fato, é o da inclusão de variáveis que não dizem nada quanto ao objeto em discussão; no caso, a centralização do processo decisório.

Uma forma de avaliação da confiabilidade de um indicador é utilizar o coeficiente Alfa (α) de Cronbach. Esse coeficiente trabalha a relação entre covariâncias e variâncias internas das medidas. Quanto mais as variações entre as variáveis superarem as variações internas das variáveis individualmente, melhor será o indicador (Pereira, 1999). Ele é medido da seguinte forma:

$$\alpha = (N \text{ mcov} / \text{mvar}) / 1 + (N - 1) \text{ mcov} / \text{mvar}$$

onde:

N = número de variáveis consideradas para o cálculo do índice;

mcov = média das covariâncias

mvar = média das variâncias

O Alfa de Cronbach varia de 0 a 1 e trabalha com a premissa de que as correlações entre os itens são positivas. A seguir apresento a matriz de correlação entre as variáveis incluídas no estudo. Nota-se que a variável *vida* apresenta valores negativos de correlação, violando assim a premissa do cálculo do coeficiente Alfa. Minha decisão foi a de excluir essa variável do conjunto de variáveis que formam o indicador Agenda2. Essa opção resultou num acréscimo do valor de Alfa. De fato, este passou de 0,644 para 0,700, mostrando que o indicador de agenda que inclui as variáveis *agenda1*, *comissão*, *tempo*, *debate* e *conteúdo* representa 70% do universo de possíveis indicadores relativos ao processo legislativo constituídos pelo mesmo número de itens. Ainda mais significativo é o valor do Alfa padronizado, que considera o coeficiente em função das variações internas de cada variável. Um valor de 0,76 implica que é mais do que satisfatória a utilização do indicador Agenda2 quando excluirmos a variável *vida*⁶⁶.

⁶⁶ Para melhorar o indicador Agenda2 busquei acrescentar outras variáveis. Assim, considerei o poder de agenda do *speaker* de cada parlamento. O poder do presidente de assembléia de organizar os trabalhos parlamentares, juntamente com a capacidade de alterar a seqüência das votações em plenário, pode ser considerado uma arma notável nas mãos das lideranças partidárias (Jenny e Muller, 1995). Entretanto, assim como a variável *vida*, estes fatores mostraram correlações negativas com as demais variáveis e um valor de Alfa não satisfatório (0,530).

Tabela 3.3 Matriz de correlação entre as variáveis de Agenda2

	Agenda	Comissão	Tempo	Debate	Vida	Conteúdo
Agenda1	1					
Comissão	0,364	1				
Tempo	0,550	0,280	1			
Debate	0,648	0,427	0,341	1		
Vida	-0,39	0,484	-0,097	0,301	1	
Conteúdo	0,408	0,166	0,285	0,409	-0,196	1

Agora, além de uma avaliação da confiabilidade do indicador por meio do Alfa, é necessário entender também as relações de cada variável que foi utilizada para definir Agenda2. A tabela 3.4 considera as estatísticas necessárias para melhor entender como as variáveis se relacionam entre si.

Tabela 3.4 Estatística para as variáveis do indicador Agenda2

	Escala média, se a variável é desprezada	Variância da escala, se a variável é desprezada	Correlação corrigida entre variáveis e total	Correlação múltipla ao quadrado	Alfa de Cronbach, se a variável é desprezada
Agenda1	9,1250	4,462	,690	,555	,610
Comissão	10,3750	11,027	,391	,208	,683
Tempo	10,7917	9,476	,536	,318	,626
Debate	11,1667	10,841	,664	,489	,644
Conteúdo	10,8750	9,940	,424	,211	,664

A medida média do indicador Agenda2 é 13,08. A primeira coluna informa que a maior contribuição dentro do indicador vem da variável Agenda1, cuja exclusão levaria a uma redução maior no valor médio do indicador. A maior redução na variância seria obtida se excluísse a variável Agenda1. Ou seja, esta é a variável cuja mensuração tem um grau de variação maior. A correlação corrigida informa sobre a relevância de cada variável na composição do indicador. Afirma-se que um valor de pelo menos 0,40 é necessário para que cada componente do indicador seja mantido (Pereira, 1999). De certa forma, é possível interpretar os coeficientes da correlação corrigida como satisfatórios. A correlação múltipla ao quadrado é o R^2 múltiplo da regressão linear que considera a variável considerada como

dependente e todos os outros como independentes. Observa-se que a variável Agenda1 tem mais de 55% das suas variações explicadas pelas demais variáveis tomadas em conjunto. Enfim, a última coluna mostra o impacto da retirada de uma variável sobre o indicador. Lembrando que o valor de Alfa era de 0,70 (0,76 padronizado), e considerando que nenhum valor da coluna alcança este nível, pode-se afirmar que para a composição de Agenda2 todas as variáveis devem ser mantidas e que há uma ótima consistência interna para o indicador em exame.

A tabela seguinte reporta o valor dos índices Agenda1 e Agenda2 para cada país. Para uma discussão detalhada relativa à codificação dos casos e para os valores atribuídos a cada variável, remeto ao Anexo D.

Tabela 3.5 Índice de centralização do poder decisório.

PAÍS	Agenda 1	Agenda 2
Alemanha	4	15
Argentina	4	14
Bélgica	4	15
Brasil I	5	15
Brasil II	3	11
Chile	2	10
Costa Rica	6	16
Dinamarca	5	16
Equador	2	12
Espanha	4	12
Estados Unidos	7	19
Finlândia	5	15
França	2	9
Grécia	2	9
Holanda	7	18
Honduras	2	12
Irlanda	1	5
Islândia	5	17
Itália I	6	15
Itália II	4	13
Noruega	4	14
Portugal	3	11
Reino Unido	1	5
Uruguai	7	16

Fonte: elaboração do autor a partir da classificação adotada por Döring (1995c).

CAPÍTULO IV

EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS: A TESE DO VOTO PESSOAL E DA CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO SOB INVESTIGAÇÃO

4.1 Introdução: dados e variáveis.

Para a realização dos testes das hipóteses formuladas nos capítulos anteriores, o estudo foca a legislação ordinária de 24 países da área da América Latina e da Europa mais os Estados Unidos. Trata-se de estudo comparado, utilizando-se apenas as leis sancionadas cuja proposta original foi apresentada por um representante das câmaras baixas⁶⁷. A tabela 4.1 sintetiza os casos selecionados, assim como o período considerado para cada um deles, o total de leis sancionadas naquele período e a relativa média mensal.

A variável dependente em nossa análise é o volume da produção legislativa de origem parlamentar. Para os testes relativos às hipóteses que consideram apenas o aspecto quantitativo das performances parlamentares eu considero como variável dependente a média mensal⁶⁸. A decisão inicial de depurar as leis sancionadas das normas com conteúdo simbólico, administrativas ou relativas à concessão de aposentadorias/nacionalidades, revelou-se inviável para os casos em que a coleta dos dados foi feita a partir de dados secundários. Isso aconteceu para alguns dos países com produção legislativa baixa (Grécia, Dinamarca, Noruega, Holanda, Finlândia, Espanha) e média (França, Islândia, Alemanha e Honduras). Para esses casos, portanto, não foi possível selecionar o tipo de normas acima referido. Acredito que o fato de que a média das leis sancionadas não é elevada para esses países não afete a validade dos testes⁶⁹. Do ponto de vista empírico, de fato, o importante é

⁶⁷ As propostas vindas do Senado foram excluídas por várias razões. A principal delas é a que em muitos países o Senado é investido de menores poderes legislativos do que a Câmara. Em geral, de fato, a tendência é a concentração das atividades legislativas na câmara baixa enquanto o Senado funcionaria mais como instância de veto (Tsebelis e Money, 1997). Do ponto de vista empírico, portanto, torna-se mais relevante a discussão da tese do voto pessoal quando limitada às câmaras baixas. Da mesma forma, a expectativa do voto pessoal pode ser mais bem fundamentada quando o centro da análise recai sobre a Câmara, que é responsável pela maior parte da produção legislativa.

⁶⁸ Uma possível alternativa era calcular a produção legislativa por país levando em conta a do Executivo. Entretanto, eu não tinha esta informação para todos os países para cada período selecionado.

⁶⁹ Informações parciais foram colhidas para Honduras. Para esse país obtive os dados relativos às leis simbólicas que foram portanto excluídas da análise.

ter excluído essas categorias de leis para os países cuja produção legislativa fosse significativa.

Tabela 4.1 Produção legislativa total e média das câmaras baixas por país segundo o período considerado

PAÍS	PERÍODO (mês/ano)	MESES	TOTAL	MÉDIA MENSAL
Grécia*	01/1971 – 12/1990	239	2	0.01
Dinamarca*	01/1992 - 12/2001	119	3	0.03
Irlanda	06/1997 – 06/2002	60	3	0,05
Noruega*	01/1990 – 12/2002	143	<20**	0.14
Holanda*	01/1992 – 12/2003	131	< 23**	0.18
Finlândia	03/1987 - 03/2003	192	67	0,35
Espanha	06/1993 - 02/2004	128	71	0.56
Chile	01/1990 - 12/2002	155	132	0,85
Reino Unido	11/1988 – 11/2002	168	146	0.87
França	01/1990 – 12/2002	155	164	1.06
Islândia	04/1991 – 05/1999	97	105	1.08
Uruguai	02/1990 – 12/2004	178	200	1,12
Itália II	05/1996 – 05/2005	108	142	1.32
Brasil II	02/1991 - 01/2003	143	255	1,78
Alemanha	10/1990 - 10/2002	144	255	2.04
Bélgica	02/1992 - 04/2003	134	280	2.09
Portugal	11/1991 – 02/2002	123	294	2,39
Itália I	08/1979 – 04/1992	152	404	2.66
Equador	01/1992 - 12/2002	131	379	2,89
Costa Rica	05/1990 - 04/2004	167	646	3,87
Honduras	02/1990 – 05/1996	75	302	4.03
Argentina	05/1990 - 02/2002	141	573	4.06
Brasil I	03/1951 - 11/1960	117	835	7,14
Estados Unidos	01/1991 - 12/2002	143	1279	8,94

* = sem informação em meses mas apenas em anos da legislação sancionada. Calcula-se, portanto, a média como se o mês inicial fosse janeiro e o final dezembro. Isso não afeta a média mensal devido ao baixo número de leis sancionadas.

** = os dados são estimados a partir de comunicações pessoais, já que não possuo informações relativas à produção legislativas desses países. São estimativas máximas de produção legislativa e a estas me referi para o cálculo da média mensal.

Fontes: dados oficiais recolhidos pelo autor. Para Brasil I, banco de dados do *Cebrap*; para a Grécia, Morlino, 1998; para a Islândia, Arter, 1999; para Dinamarca e Holanda, comunicações pessoais de, respectivamente, Anne Binderkrantz e Rudy Andeweg; para Honduras, Taylor-Robinson e Diaz (2000); para França e Alemanha, ver o relatório organizado pelo Osservatorio sulla Legislazione, do Serviço Biblioteca da Câmara dos Deputados italiana (2004).

Os países em negrito representam os casos selecionados para estender a análise ao estudo do conteúdo da produção legislativa. O ponto em questão era o seguinte: para quais

países se tornava significativo o tamanho da produção legislativa, de modo que pudéssemos sucessivamente avançar na classificação das leis? Minha decisão foi incluir os países que apresentassem uma média mensal superior a 1⁷⁰.

Entretanto, acrescentaram-se mais dois casos com médias inferiores: Chile e Reino Unido. O Chile ilustra os casos em que, mesmo com incentivos eleitorais favorecendo um certo individualismo, há baixos níveis de *outputs* legislativos. O caso do Reino Unido resulta interessante por oferecer uma produção legislativa consistente, apesar de os estudos terem apontado para um maior investimento do deputado em outras atividades, como os *case works*. Portanto, a análise do conteúdo das leis fica restrita a treze países. Para mais detalhes sobre a coleta dos dados remeto ao Anexo A.

4.2 Algumas considerações iniciais: reflexões sobre os dados.

Antes de prosseguir na análise, vamos dar uma olhada mais atenta para os dados da tabela 4.1. Para termos uma leitura mais completa do fenômeno, recupera-se o quadro 2.1, apresentado no capítulo II. Naquela ocasião não tínhamos os instrumentos para poder preencher os quadrantes com os países e apenas utilizamos o quadro como forma de pensar a relação entre sistema eleitoral e arena parlamentar. Agora, em função dos dados empíricos colhidos, podemos dar melhor consistência a essa relação.

Para poder posicionar os países dentro de cada quadrante consideramos, em primeiro lugar, os incentivos ao individualismo em função do sistema eleitoral. Seguindo a sugestão analítica proposta no capítulo anterior, de dicotomizar a variável *voto pessoal*, tratou-se um país como de incentivos altos quando o índice de voto pessoal era igual ou superior a 3,96⁷¹. Caso contrário, o país terá incentivos ao individualismo baixos/nulos. Da mesma forma, dicotomizamos a variável relativa ao processo legislativo. No caso, afirmamos que um país tem um processo legislativo centralizado quando a variável *Agenda2* era igual ou inferior a 13⁷² (aqui ver a tabela 3.5). Em função dessas escolhas,

⁷⁰ Infelizmente não foi possível a coleta dos dados relativos ao conteúdo das normas para França e Islândia, de modo que esses países foram excluídos da análise. O mesmo ocorreu para Alemanha e Honduras.

⁷¹ O corte não é, obviamente, arbitrário. Tendo como referência os valores da tabela 3.2, observa-se que há uma concentração de países com valores inferiores a 1,41 para a variável *voto pessoal*. Os demais países possuem valor superiores a 3,96.

⁷² A escolha do valor não é arbitrária. Tendo como referência a tabela 3.5, observa-se que, à exceção de Espanha e Itália, todos os países cujos valores de *Agenda2* são iguais ou inferiores a 13 têm um índice de

estamos agora em condições de posicionar os países dentro do quadro referido. Estão em negrito os países com valor médio de produção legislativa superior a 2.

Quadro 4.1 Tipologia dos possíveis arranjos institucionais por tipo de incentivo eleitoral e tipo de organização do processo legislativo

		Tipo de processo legislativo	
		Descentralizado	Centralizado
Incentivos eleitorais ao individualismo	Baixos/ Nulos	<p>A</p> <p>(Alemanha; Argentina; Bélgica; Costa Rica; Dinamarca; Holanda; Islândia; Noruega)</p>	<p>B</p> <p>(Espanha; França; Grécia; Honduras; Itália II; Portugal; Reino Unido)</p>
	Altos	<p>C</p> <p>(Brasil I; Estados Unidos; Finlândia; Itália I; Uruguai)</p>	<p>D</p> <p>(Brasil II; Chile; Equador; Irlanda)</p>

Do ponto de vista da distribuição dos países, verificamos que em alguns deles regista-se não apenas uma produção legislativa baixa, mas o fato de que isso ocorre em presença de incentivos eleitorais elevados (Finlândia, Uruguai). Ao mesmo tempo, países com nível significativo de leis sancionadas, isto é, superior a 2, não apenas possuem incentivos eleitorais baixos mas também fortes elementos centralizadores no âmbito decisório (Honduras, Portugal). Como explicar esse fenômeno? Como, na prática, devem ser interpretados esses dados? Para responder a essas perguntas passamos agora para o teste das hipóteses. É por meio deles que poderemos fornecer algumas respostas mais contundentes.

controle da agenda por parte do governo – medido pela variável Agenda 1 – que não passa de 3. Ou seja, valores inferiores ao escolhido mostram a capacidade do governo de manter o controle e dominar o processo legislativo. A Itália aparece como caso com incentivos eleitorais altos de acordo com a classificação de Shugart e Carey.

4.3 A importância do sistema eleitoral: o que os dados apontam?

Nessa seção, serão apresentados os dados que consideram o efeito do sistema eleitoral sobre o formato da produção legislativa. Serão apresentados os resultados mais significativos para a variável *voto pessoal*. Em relação aos demais indicadores de voto pessoal, remete-se ao Anexo E. Nesse anexo se encontra também um resumo das variáveis utilizadas e suas relativas explicações. Para medir o impacto independente do voto pessoal sobre a produção legislativa utilizarei simples correlações entre as variáveis.

Hipótese 1: em sistemas eleitorais que incentivam o voto pessoal é de se esperar uma produção legislativa de origem parlamentar (N) quantitativamente maior.

Para a primeira hipótese basta nos referirmos à figura 4.1, que representa a relação entre produção legislativa média e voto pessoal. Apesar de registrar uma significância estatística no nível da correlação medida pelo valor de Pearson (valor de 0,354, significativo no nível de 0,090), é evidente da leitura da figura que a relação é fortemente influenciada pela presença de dois casos: Brasil I e Estados Unidos. Assim, é suficiente a exclusão, por exemplo, dos Estados Unidos, para que o valor de Pearson passe a 0,182 (0,406). O efeito não varia quando se calcula a relação entre leis sancionadas e os demais indicadores de voto pessoal, cujos dados são apresentados no Apêndice E (tabela 2E).

Do ponto de vista dos resultados, a figura contribui para tornar a interpretação da relação mais clara ainda. Observamos que, apesar de um valor de voto pessoal elevado, a produção legislativa é, em muitos países (Uruguai, Finlândia, Brasil II, Chile e Irlanda), baixa ou quase nula. Se tivermos em conta apenas a importância do sistema eleitoral, verificamos aqui uma discrepância entre incentivos eleitorais e *outputs* legislativos. Da mesma forma, casos em que as pressões vindas da arena eleitoral são relativamente baixas, como Argentina e Costa Rica, apresentam valores de normas sancionadas consideráveis e até superiores aos dos países com índices de voto pessoal elevado.

Figura 4.1 Produção legislativa e Voto Pessoal

Assim como afirmado no capítulo anterior, uma forma alternativa de mensurar o impacto do voto pessoal é o tratamento dicotômico dessa variável. No caso, considerei um nível de voto pessoal elevado quando o índice de *voto pessoal* apresentasse valor de 3,96 ou mais (ver tabela 3.2). Estendida a lógica para a produção legislativa, tratei o valor médio de leis sancionadas de forma dicotômica; valor alto se acima de 2, valor baixo se inferior. Seguindo a hipótese 1, a expectativa é a de que níveis médios de leis sancionadas devem ser maiores em países com índice elevado de voto pessoal. A tabela a seguir nos informa que também nesse caso não há nenhuma relação entre tamanho médio da produção legislativa e nível de voto pessoal⁷³.

⁷³ Uma alternativa a estes testes foi considerar apenas a magnitude. Valores elevados de magnitude poderiam ter um impacto menor sobre a dimensão da produção legislativa. A magnitude foi operacionalizada de forma contínua (cada país com seu próprio valor) ou tratada de forma dicotômica. Nesse último caso, num primeiro momento, foi feita uma separação entre países com magnitude superior a 5 e países com magnitude inferior a 5. Além disso contrastou-se entre países com magnitude igual a 1 e demais casos. Em nenhum desses casos, porém, os valores de correlação se mostraram significativos.

Tabela 4.2 Produção legislativa em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)

		Voto Pessoal	
		Baixo	Alto
Produção legislativa	Baixa	(9) 60 %	(5) 55,6 %
(valor médio de leis)	Alta	(6) 40 %	(4) 44,4 %
Pearson = 0,046 (0,831)			

Alternativamente, eu acrescentei às leis sancionadas as demais categorias de leis que foram excluídas da análise: as leis simbólicas, as que concedem aposentadorias/nacionalidades, ou mudam o status de uma cidade. Entretanto, também nesse caso, a suposta relação formulada pela Hipótese 1 não é verificada. Para mais detalhes a respeito, ver Apêndice E, tabelas 3E e 4E. Passamos agora para a hipótese seguinte.

Hipótese 2: em sistemas eleitorais que incentivam o voto pessoal é de se esperar uma tendência à produção legislativa de origem parlamentar de tipo paroquialista (v. PORK).

A figura 4.2 apresenta a correlação mais significativa, aquela entre Pork e Voto Pessoal. O valor de Pearson é de 0,414 e a significância é de 0,159. Os demais resultados para as diferentes formas de mensurar o paroquialismo e o voto pessoal são reportados no Anexo E, tabelas 2E e 3E. Assim como para a hipótese anterior, podemos afirmar a inexistência de uma relação entre incentivos eleitorais e tendência ao investimento em políticas paroquiais. Em geral, é confirmada minha expectativa segundo a qual, em virtude da heterogeneidade, custos informacionais e problemas de ação coletiva, a prática paroquialista encontra fortes resistências mesmo quando o sistema eleitoral incentive um comportamento individualista⁷⁴.

⁷⁴ Os demais resultados resultantes do cruzamento com os diferentes tipos de índices de voto pessoal são apresentados no Anexo E (tabela 5E). Os dados para o Pork 4 (desconsideram apenas as leis que mudam o status de uma cidade) são interessantes, já que mostram valores mais significativos. Entretanto, mais uma vez, a exclusão do caso dos Estados Unidos torna não-significativa a relação entre normas e incentivos eleitorais. Como para a hipótese anterior, tentei uma classificação diferente das variáveis. O voto pessoal foi tratado de forma dicotômica – alto e baixo conforme anteriormente explicado – e o nível de paroquialismo foi considerado alto se superior a uma média de 1 e inferior nos demais casos (tabela 6E no apêndice E). Assim como para a hipótese 1, a nova tentativa não encontrou evidências significativas quanto à possibilidade de que o nível de voto pessoal influencie a produção legislativa de cunho local.

Figura 4.2 Normas paroquiais e Voto Pessoal

Hipótese 3: a produção legislativa de origem parlamentar se caracteriza por uma propensão maior a promover políticas setoriais, beneficiando grupos espalhados sobre o território, do que práticas paroquialistas em que o benefício é territorialmente concentrado.

Para o teste da Hipótese 3 se procedeu de forma diferente. Calculou-se para cada país uma razão entre número médio de propostas paroquialistas e número médio de propostas que favorecem grupos (razão = média PORK/média GRUPO). Um valor superior a 1 indica que há uma propensão maior a produzir normas paroquiais, isto é, voltadas para distribuir benefícios locais, do que leis tendentes a beneficiar setores amplos da sociedade. A tabela 4.3 evidencia os dados para os países considerados. Para a explicação da denominação das variáveis remeto ao Anexo E, tabela 1E. Para o comportamento do paroquialismo quando consideradas também as leis simbólicas, as concessões de aposentadorias e a mudança de status de uma cidade, ver a tabela 7E no apêndice.

Tabela 4.3 Razão entre categorias de leis paroquialistas e as que favorecem os grupos

PAÍS	PORK/ GRUPO1	PORK/ GRUPO2
Argentina	0,85	1,36
Bélgica	0,13	0,15
Brasil I	2,64	3,44
Brasil II	0,26	0,53
Chile	0,06	0,08
Costa Rica	1,99	3,35
Equador	0,83	1,07
Estados Unidos	0,63	0,96
Itália I	0,48	0,63
Itália II	0,31	0,44
Portugal	0,11	0,14
Reino Unido	0,24	0,35
Uruguai	0,84	1,19

Fonte: elaboração do autor.

A partir da leitura dos dados, parece verificada a hipótese em questão. No caso, considerada a categoria de grupo 1, observa-se uma propensão maior a normas que beneficiam os grupos, salvo para Brasil I e Costa Rica. O dado muda relativamente quando adotamos uma noção mais restrita de grupos de interesses representada pela categoria *grupo 2*. Aqui, lembramos, consideram-se apenas as leis a conteúdo microseccional ou individual. Apesar disso, notamos a prevalência do paroquialismo em países onde os incentivos eleitorais são baixos, como Argentina, Costa Rica e Equador.

O caso dos Estados Unidos merece uma nota esclarecedora. A análise mostra uma prevalência de leis que favorecem os grupos. Esse dado deve ser considerado com certa cautela, já que é comum nos Estados Unidos a prática da adoção de leis tipo *omnibus*, isto é, de uma norma que agrupa varias proposições ao mesmo tempo com efeitos diferentes sobre o território. Essa modalidade é em muitos casos favorecida quando se quer ocultar eventuais efeitos negativos da lei ou cujos custos são elevados para os eleitores. Se, como afirmado em Arnold, “such bills allow reppresentatives to hide from their constituents” (Arnold, 1990: 102), é lógico pensar que essa forma de legislar esteja relacionada menos a atividades paroquialistas e mais a práticas de caráter seccional ou geral.

Para Portugal, excluindo-se as propostas que mudam o status de uma cidade, é patente a supremacia das leis direcionadas a favorecer grupos espalhados sobre o território.

Os dados apresentados no apêndice (tabela 7E) mostram que a proporção de normas paroquiais aumenta apenas se considerarmos as categorias de leis simbólicas, as aposentadorias e as mudança de status de uma cidade. Segundo alguns autores, o simbolismo é importante em determinados contextos sociais. No caso do Honduras, por exemplo, mesmo que os deputados não sejam incentivados a cultivar o voto pessoal, num contexto social em que a componente tradicional da relação clientelista é forte, os deputados “use their time in Congress to enhance their local status as a patron” (Taylor-Robinson e Diaz, 1999: 608). Outros apontam para o fato de que em muitos países, como Áustria, Venezuela e México, mesmo com baixos níveis de personalização no sistema eleitoral, há fortes mecanismos clientelistas que exacerbam a dimensão localista da política (Kitschelt, 2000). Isso parece condizente com a idéia de que o potencial para o envolvimento em questões distritais depende menos do sistema eleitoral e mais de fatores culturais como a força do localismo na sociedade (Bogdanor, 1985). Interessante é o caso da Costa Rica, que, como evidenciado pelos dados apresentados na tabela 4.6, apresenta níveis maiores de paroquialismo independentemente de como se classifica a norma. Segundo John Carey, o fato de termos níveis elevados de particularismos legislativos, apesar de o sistema eleitoral desestimular nessa direção, é devido à prática de cada partido, que estimula os próprios membros a promover pequenos favores em troca da garantia de que receberão a confirmação da candidatura nas listas partidárias; fato que garante a carreira política apesar de as regras proibirem a reeleição consecutiva (Carey, 1996). Ou seja, segundo a literatura, outros fatores, não propriamente ligados ao formato do sistema eleitoral, deveriam ser considerados na análise para decifrar o formato da produção legislativa.

Hipótese 4: a quantidade de produção legislativa de origem parlamentar que beneficia os grupos independe do tipo de sistema eleitoral adotado.

Aqui pretendemos estender a análise para o impacto do sistema eleitoral sobre os grupos de interesses. A figura 4.3 considera a relação entre a categoria de grupo que inclui

normas seccionais, microseccionais e individuais (variável denominada grupo 1). A apresentação dos dados para a outra categoria de grupo e as demais variáveis de voto pessoal é tratada no Apêndice E, tabela 8E. Conforme a hipótese em exame, reconhece-se que as características do sistema eleitoral não produzem influência alguma sobre as leis relativas a grupos. De modo geral, é possível dizer que não apenas o fenômeno da distribuição de benefícios setoriais é observado em grande escala para a maioria dos casos objeto de estudo, mas que a “estratégia setorial” independe do contexto institucional definido. No caso, o relativo ao sistema eleitoral.

Figura 4.3 Leis de tipo seccional e voto pessoal

Hipótese 4b: a quantidade de produção legislativa de tipo paroquialista supera a de tipo setorial apenas quando as condições previstas pelo sistema eleitoral exacerbam a lógica do comportamento personalista ou os distritos são uninominais.

Para o teste desta hipótese tratei o voto pessoal de forma dicotômica, conforme já foi feito anteriormente. Considerei um nível de voto pessoal elevado quando este apresentasse nível igual ou superior a 3,96. Para o teste levei em conta a razão entre normas paroquialistas e as setoriais, cujos valores estão apresentados na tabela 4.3. Também esta variável foi dicotomizada. Um valor superior a 1 implica que as normas paroquialistas são superiores às sancionadas de tipo setorial. As tabelas 4.4 e 4.5 a seguir representam os dados para as duas categorias de grupos. É evidente que não se observa tendência alguma a produzir normas paroquiais superiores às seccionais também quando os níveis de voto pessoal são elevados.

Tabela 4.4 Razão entre Pork e Grupo 1 em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)

		Voto Pessoal	
		Baixo	alto
A produção de tipo paroquialista é maior do que a que beneficia grupos setoriais?	Sim	(1) 16,7%	(1) 14,3%
	Não	(5) 83,3%	(6) 85,7%
Pearson = 0,014 (0,906)			

Tabela 4.5 Razão entre Pork e Grupo 2 em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)

		Voto Pessoal	
		Baixo	Alto
A produção de tipo paroquialista é maior do que a que beneficia grupos setoriais?	Sim	(2) 33,3%	(3) 42,9%
	Não	(4) 66,7%	(4) 57,1%
Pearson = 0,124 (0,725)			

A ausência da relação entre incentivos eleitorais e produção paroquialista se repete para todas as categorias de normas paroquiais, menos a que considera as leis simbólicas e as de aposentadoria e nacionalidade. A tabela 4.6 apresenta os dados para essa categoria de paroquialismo (denominada Pork 4).

Tabela 4.6 Razão entre Pork 4 e Grupo 2 em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)

		Voto Pessoal	
		Baixo	alto
A produção de tipo paroquialista é maior do que a que beneficia grupos setoriais?	Sim	(2) 33,3%	(6) 85,7%
	Não	(4) 66,7%	(1) 14,3%
Pearson = 3,745 (0,053)			

Observa-se uma certa tendência a produzir normas paroquiais quando os níveis de voto pessoal são elevados. A significância do coeficiente de Pearson é válida se considerarmos um nível de 0,10. Nesse sentido, podemos afirmar que o nível de significatividade nos permite descartar a hipótese nula de independência entre as duas variáveis consideradas. Entretanto, uma afirmação desse tipo deve obviamente levar em conta, em primeiro lugar, que o número de casos em exame é extremamente baixo. Mais importante ainda é, porém, uma ressalva teórica. A tabela informa que a evidência do paroquialismo é vinculada à inclusão de normas que, como defendi no capítulo anterior, não poderiam ser utilizadas para descrever a lógica da conexão eleitoral. Paradoxalmente, portanto, quem quer defender o ideal do voto pessoal e sua relevância em termos de *outputs* legislativos deve limitar-se a afirmar que o fenômeno depende da adoção de propostas legislativas cuja característica é a de fornecer vantagens individuais (como uma aposentadoria) ou não-materiais (como as leis simbólicas). Nesses termos, a essência da conexão eleitoral baseada no imaginário da relação entre deputado e eleitorado no distrito vem a ser totalmente frustrada por um conjunto de benefícios que não são tangíveis (já que são simbólicos) ou que são extremamente concentrados (no nível individual). Nesse ponto, me parece razoável afirmar que a capacidade explicativa da tese do voto pessoal quanto à produção legislativa é praticamente nula.

4.4 A importância das regras internas: o que os dados apontam?

Hipótese 5: um alto grau de controle sobre a agenda por parte do governo limita o volume da produção legislativa de origem parlamentar.

Os dados relativos ao controle da agenda oferecem evidências parciais de que o aspecto relativo à organização dos trabalhos legislativos importa para revelar o formato da produção legislativa. A tabela 4.7 informa que apenas a variável *Agenda2* é significativa, se bem que apenas no nível de 0,10. Entretanto, da mesma forma que ocorreu para os testes anteriores, basta excluirmos o caso dos Estados Unidos para que a correlação não mais seja significativa.

Tabela 4.7 Correlação entre produção legislativa e índices centralização da agenda

Variável dependente	Variável independente	Pearson	Pearson (sem Estados Unidos)
N 1	Agenda1	0,311 (0,139)	0,117 (0,594)
	Agenda2	0,384 (0,064) †	0,224 (0,305)

† = significativo no nível de 0,10

* = significativo no nível de 0,05

** = significativo no nível de 0,01

Devemos, portanto, concluir que a centralização da agenda não é capaz de explicar a quantidade de leis sancionadas? Para responder a essa pergunta é interessante partir da observação dos casos tal como aparecem na distribuição gráfica que representa a relação entre a variável Agenda2 e a média das leis sancionadas (Figura 4.4).

Figura 4.4 Produção legislativa (N médio) e poder de agenda (Agenda2)

Aqui, e diferentemente dos testes conduzidos a partir da arena eleitoral, nota-se uma certa relação entre as variáveis mesmo excluindo-se o caso dos Estados Unidos. Nota-se, também, que os casos que se posicionam à direita no gráfico, e que de certa forma influenciam a relação bivariada em exame, são países com características político-institucionais similares. Na literatura, são geralmente reconhecidos como democracias consensuais. A característica peculiar destas democracias não é a concentração dos poderes no executivo. Assim, é interessante notar que, se excluídos os dois *outliers* (Brasil I e Estados Unidos) e os países de democracias consensuais (Holanda, Dinamarca e Islândia), a relação volta a ser significativa. O valor de Pearson para a variável Agenda2 é de 0,423 (0,071)⁷⁵. Portanto, apesar de as evidências serem pouco conclusivas, pode-se afirmar que,

⁷⁵ Apenas foram desconsiderados os três países situados mais à direita na figura 4.4. Se excluirmos mais dois países escandinavos – Noruega e Finlândia – a correlação se torna mais significativa ainda. O valor de

no que diz respeito à tese do voto pessoal, a hipótese relativa ao poder de agenda encontra respostas mais contundentes nos dados empíricos apresentados⁷⁶.

Hipótese 6: um alto grau de controle sobre a agenda por parte do governo limita o volume da produção legislativa de cunho local de origem parlamentar.

A ampliação do teste para o conteúdo das leis nos informa acerca da importância de quanto foi postulado no mérito das regras decisórias. A figura 4.5 enfatiza o resultado de forma mais do que evidente. No caso, a produção paroquialista que exclui as leis simbólicas, as que concedem aposentadoria/nacionalidade e as que mudam o status de uma cidade, é correlacionada com o poder de Agenda2, isto é, o índice de centralização da agenda que foi calculado levando em conta diferentes aspectos do processo decisório.

Da observação do gráfico a seguir, nota-se que a direção da relação é a que foi esperada. O fato de os coeficientes serem significativos (Pearson 0,538 e nível de significância de 0,058) nos informa sobre a dependência entre as duas variáveis; no caso, uma organização dos trabalhos mais descentralizada tem impacto relevante sobre a produção legislativa de cunho local. Importante também dizer que os coeficientes se mantêm significativos mesmo excluído o caso do Brasil I (Pearson 0,673 para um nível de significância de 0,017; Spearman 0,742 e significância de 0,004) ou o dos Estados Unidos (Spearman 0,700 significativo no nível de 0,011). Comparando com o resultado anterior, este último dado sugere que o poder de agenda é relevante para explicar os *outputs* legislativos sobretudo quando a produção legislativa de cunho local se torna significativa.

Para mais detalhes sobre a relação entre outras formas de medir o paroquialismo e os índices de centralização da agenda ver o Anexo E (Tabelas 10E e 11E).

Pearson passa para 0,584 (0,014).

⁷⁶ Eu repeti o teste incluindo nas leis sancionadas as normas com conteúdo simbólico, as concessões de aposentadorias/nacionalidade e as que mudam o status de uma cidade. Os resultados seguem o mesmo formato. Isto é, a simples exclusão dos Estados Unidos não confere relação significativa entre as duas variáveis. Entretanto, extraídos Brasil I, Estados Unidos, Dinamarca, Holanda e Islândia, observamos uma maior intensidade na relação entre leis sancionadas e poder de agenda. A tabela 9E no apêndice E reporta os dados para esses testes.

Figura 4.5 Normas paroquiais e Poder de agenda (Agenda2)

4.5 Um aprofundamento da relação entre poder de agenda e leis paroquiais.

Agora, para podermos aferir de forma conclusiva a relevância estatística do controle da agenda (hipótese 6), é importante eliminar a possível influência de outras variáveis. De fato, a correlação encontrada pode ser na verdade espúria, isto é, devida ao fato de que o poder de agenda e a produção legislativa resultem correlacionados a uma terceira variável. Para testar essa possibilidade recorro às correlações parciais entre duas possíveis explicações alternativas.

1: A relação entre poder de agenda2 e conteúdo das leis pode depender do tamanho da população residente.

Em tese, é possível argumentar que o número de normas sancionadas pode ser influenciado pela dimensão da população em determinado país (Döring, 1995e). A tabela 4.8 mostra que isso não se verifica se excluirmos o caso do Brasil I. Ou seja, para os casos em questão a população não constitui uma variável relevante para compreender o nível de normas paroquialistas quando deixamos de considerar apenas o caso brasileiro.

Tabela 4.8 Controle da relação entre Agenda (Agenda2) e tipo de conteúdo das leis (Pork) pelo tamanho da população residente. Correlações bivariadas e parciais

	Pork	Pork (sem Brasil I)
r Agenda2	0,538†	0,673*
r Agenda2 (Controle pelo tamanho da população residente)	0,492	0,633*
r População residente	0,340	0,496
r População residente (Controle por Agenda2)	0,237	0,439

† = significativo no nível de 0,10

* = significativo no nível de 0,05

** = significativo no nível de 0,01

2: A relação entre poder de agenda e **conteúdo das leis pode depender da dimensão da assembléia legislativa**. *A variação do tamanho das assembléias legislativas é grande. No Uruguai temos 99 membros, enquanto na Itália os deputados são 630. É provável que a dimensão de cada parlamento possa influenciar não apenas o tamanho da produção legislativa, mas também o conteúdo das normas sancionadas. A tabela 4.8 mostra que isso não ocorre para o caso em questão.*

Tabela 4.9 Controle da relação entre Agenda (Agenda2) e tipo de conteúdo das leis (Pork) pela dimensão da assembléia. Correlações bivariadas e parciais

	Pork	Pork (sem Brasil I)
r Agenda2	0,538†	0,673*
r Agenda2 (Controle pelo tamanho da Assembléia)	0,539†	0,669*
r Tamanho da Assembléia	- 0,077	-0,126
r Tamanho da assembléia (Controle por Agenda2)	0,087	0,086

† = significativo no nível de 0,10
 * = significativo no nível de 0,05
 ** = significativo no nível de 0,01

3. A relação entre conteúdo das leis e poder de agenda pode depender do número de partidos presentes na Assembléia.

É razoável pensar que a produção legislativa seja influenciada pelo número de partidos que estão presentes na arena parlamentar. Pode-se argumentar que em países com mais partidos a atividade legislativa deveria registrar um incremento em relação aos países em que a fragmentação da Assembléia seja menor. A tabela 4.10 mostra que isso não ocorre. No caso, o número de partidos no parlamento não produz um aumento (ou diminuição) no âmbito das leis paroquialistas sancionadas.

Tabela 4.10 Controle da relação entre agenda (Agenda2) e tipo de conteúdo das leis (Pork) pelo número de partidos presentes na Assembléia. Correlações bivariadas e parciais

	Pork	Pork (sem Brasil I)
r Agenda2	0,538†	0,673*
r Agenda2 (Controle pelo número de partidos)	0,533†	0,683*
r Número de partidos	-0,111	-0,372
r Número de partidos (Controle por Agenda2)	-0,075	-0,401

† = significativo no nível de 0,10
 * = significativo no nível de 0,05
 ** = significativo no nível de 0,01

4. A relação entre conteúdo das leis e poder de agenda pode depender do tipo de sistema eleitoral adotado.

Os incentivos eleitorais podem interagir com a presença de determinadas regras internas ao processo legislativo? Vejamos agora se isso é evidente quando se controla pelo nível de voto pessoal. A tabela a seguir mostra que é possível observar um certo impacto quando considerados todos os países. Nos testes anteriores se mostrou que, de fato, o

impacto do sistema eleitoral é limitado em níveis elevados de voto pessoal. Assim, quando excluído o caso do Brasil I, observamos que o peso da variável voto pessoal sobre o poder explicativo da produção legislativa de tipo paroquialista é nulo.

Tabela 4.11 Controle da relação entre agenda (Agenda2) e tipo de conteúdo das leis (Pork) pelo incentivo ao personalismo. Correlações bivariadas e parciais

	Pork	Pork (sem Brasil I)
r Agenda2	0,538†	0,653*
r Agenda2	0,474	0,658*
(Controle por Voto Pessoal)		
r Voto Pessoal	0,414	0,189
r Voto Pessoal	0,310	0,007
(Controle por Agenda2)		

† = significativo no nível de 0,10

* = significativo no nível de 0,05

** = *significativo no nível de 0,01*

4.6 Conclusão.

Resumindo, podemos argumentar da seguinte forma:

- 1) os incentivos ao individualismo presentes nos sistemas eleitorais não explicam o formato da produção legislativa dos parlamentares. A relação entre valor do paroquialismo e valor de voto pessoal nem está eminentemente ligada aos casos em que os incentivos ao individualismo são muito acentuados. Do ponto de vista empírico ressaltam-se dois casos nos quais o voto pessoal é realmente acentuado: Brasil, no período 1946-1964, e Estados Unidos⁷⁷.
- 2) há evidências de que o significado da conexão eleitoral possa ser melhor explicado levando em conta o papel dos grupos de pressão. Essa conclusão é de extrema importância porque aponta para a necessidade de considerar a qualidade da produção legislativa, isto é, seu conteúdo. Ou seja, não se pode presumir, *a priori*, que todo o envolvimento do deputado é de tipo distributivo e, especificadamente, com características de benefícios concentrados. A prática distributiva, através da imagem da conexão eleitoral, assume, então, um formato diferente ao se considerar o desempenho dos grupos de pressão. No caso, não apenas políticas distributivas em nível local mas, sobretudo, com efeitos difusos⁷⁸.
- 3) a análise dos dados revela que a averiguação dos efeitos reais sobre o conteúdo das leis deve passar pelo aspecto inerente ao poder de agenda parlamentar. A hipótese de que as regras decisórias são importantes deve ser acatada quando a produção legislativa de cunho local se torna significativa. Observa-se que a maioria dos estudos aponta nessa direção. Mesmo os que concordam sobre a importância do peso dos incentivos eleitorais, reconhecem o fato de que a

⁷⁷ Interessante observar que esses resultados coincidem com recente estudo sobre as performances econômicas. Na prática, o quadro clássico de que o déficit é fabricado pelos incentivos eleitorais que são concentrados territorialmente não é verificado (Helland, 1999).

⁷⁸ Deve ser observado que tal conclusão segue o achado de um estudo recente sobre a influência que os grupos exercem quanto ao formato dos gastos públicos para os países da área da OCDE e da América Latina. Aqui, são apresentadas evidências de que em sistemas proporcionais, levando em conta os efeitos da magnitude, da cláusula de exclusão, da fórmula eleitoral, e a presença de assentos parlamentares compensatórios, prevalece a tendência à transferência em favor dos grupos sociais (Milesi-Ferretti, 2002).

centralização decisória pode limitar ou anular os efeitos presentes na arena eleitoral⁷⁹. É preciso esclarecer que o primeiro joga um papel relevante apenas quando a organização dos trabalhos parlamentares possibilita a disputa pelo controle da ação legislativa por parte dos parlamentares. Isso nos leva ao último argumento.

- 4) torna-se mais problemática a leitura que podemos fazer de como incentivos eleitorais e constrangimentos internos à arena parlamentar interagem entre si. Ou seja, se os dados permitem o diagnóstico do grau de influência que as regras decisórias têm sobre a produção legislativa, não fica clara a relação entre arranjos institucionais diferentes. Por que, afinal, apenas as regras internas “contam”? Esboçarei uma resposta nas conclusões.

⁷⁹ No âmbito das performances econômicas, por exemplo, Hallerberg e Marier (2004) afirmam que a centralização nas mãos do presidente (ou primeiro-ministro) é relevante sobretudo quando há níveis elevados de voto pessoal. Em geral, reconhece-se um maior efeito explicativo para as variáveis institucionais ligadas ao processo decisório do que para aquelas inerentes ao sistema eleitoral (Hallerberg e von Hagen, 1997).

CONCLUSÃO

ALGUMAS NOTAS SOBRE O DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES: APENAS UMA QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA?

5.1 *Algumas conclusões e muitas dúvidas sobre o processo legislativo.*

A discussão travada ao longo deste trabalho tinha como objetivo principal oferecer evidências quanto à alegação de que alguns arranjos institucionais “contam” mais do que outros. Para tanto, investigamos as condições que, supostamente, segundo a literatura, provocam determinados comportamentos legislativos. À tese que sustenta a centralidade do sistema eleitoral, contrapôs a que é sensível com relação à organização da sociedade, vinculada esta à presença dos grupos de interesses (Capítulo I). Para além dessas teses, acolhi a visão que chama a atenção para a centralidade do processo legislativo (Capítulo II). A avaliação do peso de cada explicação foi desenvolvida no Capítulo IV.

Por meio dos testes promovidos naquela ocasião, algumas considerações foram extraídas. Em primeiro lugar, não há dúvida de que a questão decisiva para entendermos os *outputs* legislativos dependa do arranjo institucional interno à arena parlamentar. Observou-se, sobretudo, ausência de relação entre quantidade e qualidade das leis e tipos de sistema eleitoral e, por outro lado, associação significativa entre centralização da agenda decisória e produção legislativa. Apenas quando os incentivos eleitorais são elevados, e, sobretudo, coincidem com uma arena parlamentar que se caracteriza pela descentralização da agenda, então é possível observar os efeitos sobre a produção legislativa.

Devemos concluir, então, que é oportuno reconsiderar a centralidade da perspectiva da conexão eleitoral e redirecionar nossos esforços para o jogo político que ocorre na arena parlamentar? A lição que extraí da análise empírica é a de que a suposta relação entre eleitores e políticos, explícita na imagem da conexão eleitoral, pode estar presente num plano que as variações no tipo de sistema eleitoral não conseguem capturar. No caso, refiro-me à especulação de que é oportuno redirecionar a atenção para o papel dos grupos de pressão. Mostrou-se que o foco sobre os grupos na arena eleitoral pode desqualificar e desestimular a prática paroquialista mesmo que no interior do sistema

eleitoral encontremos incentivos que vão nessa direção. O que emerge, na realidade, é que quando a conexão eleitoral é pensada com relação aos grupos, e não mais aos indivíduos, o sistema eleitoral não é mais suficientemente relevante para explicar a quantidade e o conteúdo das leis aprovadas. Longe de ser conclusivo, eu diria que, nesses casos, a interpretação dos *outputs* legislativos passaria pelo exame do desempenho dos grupos. O ideal seria analisar a capacidade que eles têm de organizar os eleitores, influenciá-los, observar a relativa capacidade organizacional interna e assim por diante. Em suma, a meu ver, a questão não é tanto se e em que medida o sistema eleitoral influencia o comportamento político, mas se e de que forma a conexão eleitoral se manifesta. E, ao que parece, o estudo dos grupos oferece mais respostas nesse sentido.

Com esses achados poderíamos facilmente aqui encerrar nossa tese apontando na direção de que temos que olhar muito mais insistentemente para a arena parlamentar. Agora, isso é suficiente? Pelos dados que este trabalho nos ofereceu, deveríamos admitir que a análise está suficientemente clara para evitar nos estendermos demasiadamente em outras questões. Entretanto, a meu ver, precisamos recuperar o plano teórico. No caso, o potencial, a força e a capacidade explicativa da tese da centralização do processo legislativo precisam ser mais bem elaborados e de certa forma recolocados dentro de um contexto teórico mais abrangente.

5.2 *Redirecionando o estudo das instituições: a evolução institucional.*

Dizemos afirmativamente que para explicar o formato da produção legislativa a variável explicativa por excelência que deveria ser considerada é a organização dos trabalhos internos aos parlamentos. Isso levanta uma dúvida. O assunto base deste trabalho é o de que os constrangimentos institucionais são resultados de escolhas intencionais e, portanto, racionais, dos atores políticos. Se for assim, como se explica, por exemplo, um modelo institucional que na arena eleitoral define uma estrutura das preferências em detrimento do partido e, depois, no contexto parlamentar, opera em sentido contrário, favorecendo as forças partidárias? Ou seja, os procedimentos parlamentares deveriam ser pensados como regras que permitem aumentar as próprias chances de reeleição, mas estruturas formais centralizadas têm o resultado oposto, isto é, o de bloquear a busca por benefícios visando aumentar as chances de reeleição. Vamos recuperar o quadro 4.1, que

posicionava os países em função dos altos/baixos incentivos ao individualismo vindos da arena eleitoral e em função do maior/menor grau de centralização do processo legislativo. Aqui, vamos refletir apenas sobre os casos cuja evolução institucional é peculiar e bem conhecida.

Na parte superior do quadro, do lado esquerdo, temos os casos em que os incentivos eleitorais pouco impulsionavam o comportamento autônomo dos deputados. Aqui, o caso emblemático é o da Itália durante a “primeira república” (1946-1993). Apesar de um arranjo eleitoral que pouco encorajava o individualismo do deputado⁸⁰, a arena parlamentar configurava-se altamente descentralizada. A solução preconizada pelos constituintes orientava-se, de forma clara, para uma formulação da mecânica do funcionamento do parlamento de tipo consociativo. Nesse sentido, o caso italiano bem representava a idéia da “política invisível” (Sartori, 1976), entendida esta como a parte que se quer ocultar e a que foge da atenção das massas, na medida em que possibilitava tendências centrípetas que, a salvo dos refletores do público, permitiam a prática do acordo entre os políticos.

Em muitos países é comum um arranjo que, seja na arena eleitoral seja na parlamentar, busca centralizar as escolhas políticas. No caso em questão (tipo B), clássico é o exemplo do Reino Unido, onde a “partidarização” do eleitorado ocorreu pela via das mudanças institucionais; notoriamente as que determinaram a expansão do eleitorado e a centralização da autoridade nas mãos do primeiro-ministro (Cox, 1987). Nesses casos é que as duas arenas encontrar-se-iam em equilíbrio, na medida em que os incentivos eleitorais seriam os mesmos que os encontrados no âmbito parlamentar.

⁸⁰ Lembro que no quadro 4.1 o caso da Itália era classificado como de altos incentivos individuais. Na ocasião eu segui a proposta classificatória de Shugart Carey. A bem entender, essa interpretação está vinculada à presença do voto preferencial. Entretanto, querendo sair da mera identificação do arranjo eleitoral, é oportuno verificar como a existência legal do sistema das preferências se realizava na Itália. A questão é que, de fato, apenas em algumas regiões da Itália – sobretudo do Sul – e só para alguns partidos – sobretudo a Democracia Cristã (DC) – o voto de preferência constituía um momento relevante de luta intrapartidária acentuada. Para os demais, o partido controlava muito bem a dinâmica competitiva interna através do monopólio da seleção das candidaturas limitando o impacto da possibilidade de os eleitores escolherem os candidatos no ato da votação. Em geral, e também para a DC, as preferências eram uma forma de luta entre as lideranças mais significativas do partido para impor sua facção sobre as demais.

Quadro 5.1 Tipologia dos possíveis arranjos institucionais por tipo de incentivo eleitoral e tipo de organização do processo legislativo

		Tipos de Processo Legislativo	
		Descentralizado	Centralizado
Incentivos eleitorais ao individualismo	Baixos/ Nulos	A (Itália, 1946)	B (Reino Unido; Itália, 1993)
	Altos	C (Estados Unidos; Brasil 1946; Reino Unido século XIX)	D (Brasil 1988)

Um terceiro possível arranjo é o que ocorre quando a estrutura organizacional interna não garante uma resposta adequada e condescendente com os incentivos vindos da arena eleitoral (caso D). Aqui, as instituições encontrar-se-iam em desequilíbrio. Típico é o caso brasileiro. A um sistema eleitoral que incentiva fortemente o individualismo do deputado se contrapõe uma organização dos trabalhos altamente centralizada, que desestimula as carreiras parlamentares e a ação individualista voltada para conseguir benefícios para os “próprios” eleitores (Amorin Neto et alii, 2003).

Enfim, há o caso no qual as regras que governam a agenda legislativa são escolhidas em função do equilíbrio induzido pelo sistema eleitoral (caso C). A título de exemplo, podemos reconhecer tal arranjo nos Estados Unidos. Aqui, a organização dos

trabalhos internos ao Congresso é pensada para garantir o alcance das preferências eleitorais de cada congressista (Shepsle e Weingast, 1987). O sistema das comissões permanentes, por exemplo, pela composição homogênea dos seus membros, permite o *logrolling* entre os congressistas de modo a responder às pressões vindas da arena eleitoral (Weingast e Marshall, 1988). Posto nesses termos, arena eleitoral e parlamentar estão em equilíbrio entre si.

Mas a questão é a seguinte: por que tal estrutura institucional? Por que, por exemplo, o Reino Unido caminhou do quadrante C para o B, enquanto o Brasil passou da mesma posição inicial para o tipo D? Eis o ponto que merece investigação: o problema da explicação racional de um determinado arranjo institucional. Ou seja, não podemos ficar apenas com a idéia de que uma variável institucional conte mais do que a outra. Quem permanece nessa perspectiva analítica acaba por cair, com frequência, em afirmações que são verdadeiros absurdos teóricos.

Tome-se a título de exemplo a seguinte conclusão de Mark Hallerberg quando indagado sobre a presença de procedimentos de votação nos parlamentos europeus contemporâneos:

“States with a high personal vote were three times more likely to impose restrictive procedures on the vote and also more likely to have votes clause-by-clause that would presumably make logrolls more difficult. [...] This finding again suggests that parliaments seek to prevent package votes where legislators may have particularistic electoral incentives”
(Hallerberg, 2004: 31-32).

Essa afirmação apegase muito ao dado empírico. Entretanto, é bastante duvidoso derivar da relevância estatística de uma variável – no caso a importância das regras que bloqueiam o individualismo proveniente do sistema eleitoral – o fato de que a centralização seria uma reação racional aos incentivos presentes na arena eleitoral. Não temos evidências disso. Não sabemos, por exemplo, se a centralização ocorreu, apenas, em função da necessidade de limitar o individualismo dos deputados. Nesse sentido, no Capítulo II, mostrou-se que muitas das reformas racionalizantes do processo legislativo ocorreram já no século XIX. Aliás, quando se passou a adotar sistemas eleitorais mais includentes,

aumentando o eleitorado e adotando o sistema proporcional, já em muitos países haviam sido implementadas reformas dos regimentos internos que atribuíam o monopólio da agenda ao governo.

Essas considerações nos levam a questionar o assunto principal da tese, de que os arranjos institucionais seriam o resultado de escolhas intencionais dos atores políticos. Nesse sentido, é extremamente apropriada a crítica daqueles estudiosos que são céticos acerca da asserção de que os arranjos institucionais são apenas resultados de decisões de atores racionais (Pierson, 2005). De fato, precisamos fugir de conclusões fáceis sobre o desempenho das instituições. Sobretudo, precisamos recuperar a idéia de que, para contribuir para o entendimento dos fatores que estão associados ao comportamento legislativo, devemos saber como, conjuntamente, sistema eleitoral e regras interagem entre si e definir a razão pela qual um país chega a um determinado arranjo.

Trata-se, portanto, intuitivamente, de uma questão de como as instituições de um país evoluíram em tal direção. Por que o Brasil, por exemplo, centraliza a agenda decisória quando o sistema eleitoral incentiva um individualismo acentuado do deputado? Isto é, por que não reformar também o sistema eleitoral? Ou, também, como explicar o fato de que apenas recentemente, nos anos 1980 e 1990, na Itália se adotaram medidas que permitem ao governo um melhor controle da sua agenda? Responder a essas perguntas significa introduzir a perspectiva que trata das instituições como variáveis dependentes. Melhor, como observou propriamente Riker, o argumento de que as instituições são variáveis independentes choca-se com a observação de que elas mesmas são socialmente determinadas (Riker, 1980).

Sabemos, ao mesmo tempo, que essa é uma tarefa de difícil implementação hoje em dia. Particularmente por duas razões básicas. Em primeiro lugar, trata-se de uma tentativa que, empírica e teoricamente, não encontra respaldo na literatura. De fato, é quase dominante a tendência a focar só um aspecto. Quem estuda o sistema eleitoral pouco se importa com a estrutura formal ou informal presente na arena parlamentar. Para os que preferem esta última, é quase irrelevante que o sistema eleitoral incentive numa determinada direção. De fato, contam apenas as regras internas e a organização do processo legislativo. Como observado propriamente por Myerson, “uma teoria completa do

comportamento político requer uma análise de ambos os níveis, eleitoral e governamental” (Myerson, 1999: 673)⁸¹.

Em segundo lugar, a dificuldade de explicar os arranjos institucionais atuais remete ao fato de que, de forma contundente, o melhor meio para explicá-los seria investigar de forma diacrônica como as instituições foram criadas e, sucessivamente, evoluíram. Algo que, em muitos casos, implica enfrentar o desafio de estudar a evolução das instituições, das regras formais e informais adotadas ao longo de várias décadas. Que eu saiba não há estudos comparados a respeito, apenas excelentes trabalhos sobre estudos de caso, como o de Gary Cox para o caso inglês (Cox, 1987) e o de John Huber (Huber, 1996) que estuda a passagem para a Quinta Republica na França. Estudos recentes têm apontado como nos Estados Unidos, apesar da imagem de país com estrutura congressional altamente descentralizada, é possível reconhecer tendências centralizadoras ao longo da história e que, em definitivo, o país vivenciou ciclos reformadores nos quais se passava de condições altamente permissivas a momentos de um maior controle do processo decisório pelas lideranças partidárias (Schickler, 2001).

Em síntese, eu diria que se trata de reconciliar a idéia de que as instituições determinam a ação dos indivíduos com a questão da escolha das instituições. É evidente, por exemplo, que os modelos de equilíbrio induzido pela estrutura, isto é, a idéia de que regras decisórias garantem um certo resultado na arena parlamentar, não explicam como e por que foram escolhidos tais vínculos procedimentais. Daí a importância da reconstrução das seqüências, das mudanças e evoluções históricas ocorridas. Não podemos pensar em desenvolver uma teoria ou fazer generalizações quanto ao fenômeno da produção legislativa permanecendo num âmbito explicativo limitado à arena eleitoral ou à parlamentar e apenas considerando os dados empíricos em nossas mãos. Precisamos decifrar como as duas arenas interagem e quais interações são dominantes. Algo que estudos futuros deverão necessariamente levar em conta.

⁸¹ Mas, para uma exceção, ver o modelo formal proposto por Austen-Smith e Banks (1988), onde os dois autores reconhecem a importância da necessidade de desenvolver uma teoria que busque compreender simultaneamente o comportamento legislativo e o eleitoral.

ANEXOS

ANEXO A

O CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

O maior desafio encontrado durante a pesquisa foi o da classificação das leis. O acesso aos dados ficou facilitado pela disponibilidade dos mesmos na Internet. Entretanto, alguns problemas surgiram durante a coleta das leis.

Cabe lembrar que, por se tratar de pesquisa feita sobre as leis sancionadas, a primeira dificuldade foi selecionar as leis sancionadas das demais. Em muitos países, infelizmente, a pesquisa nos sites oficiais não permite fazer distinção alguma entre normas sancionadas das que foram apresentadas e sucessivamente arquivadas. Foi, por exemplo, o caso da Bélgica e da Argentina onde, após definido o período a ser pesquisado, a busca e a construção do relativo banco de dados foi feita analisando todas as propostas apresentadas de forma a checar qual delas tivessem sido aprovadas. Para solucionar o problema, em muitos casos, a única forma era verificar a publicação das leis no Diário Oficial daquele país.

Em segundo lugar, freqüentemente, nos dados disponibilizados pelas fontes oficiais não havia uma distinção clara da origem das propostas misturando, assim, iniciativa do executivo com a do parlamento. Tipicamente o caso da Argentina, onde tive que analisar as leis sancionadas uma por uma para descobrir o proponente. Por outro lado, em alguns casos, havia leis cuja origem era atribuída ao executivo quando na verdade estas foram inicialmente apresentadas por deputados. Na Bélgica, por exemplo, como também observado por outros (Döring, 1995d), são denominadas de *projet de loi* as leis cuja iniciativa é do parlamentar; denominação esta atribuída às leis do governo. No caso, tive que analisar todas as propostas sancionadas independentemente da denominação oficialmente presente no site oficial que distinguia em leis do governo e leis do parlamento.

Após a construção dos bancos relativos a cada país, o problema central se tornou a classificação das leis. O maior problema aqui encontrado remete ao fato de que, em muitos casos, não era viável partir da ementa para classificar o conteúdo das leis na medida em que esta apenas destacava o título da lei ou, em outros casos, apenas indicava que alterava parte de uma determinada lei sem entrar em detalhes. Para estes casos a classificação foi aqui perseguida analisando as leis artigo por artigo. Na prática, isso ocorreu para todas as leis do

Reino Unido, para a quase totalidade das leis da Bélgica e do Uruguai, para muitos projetos nos Estados Unidos, Costa Rica e na Itália para o período relativo à primeira república.

A seguir, conforme discutido no terceiro capítulo, reporto os tipos de leis de acordo com a classificação adotada para o estudo do conteúdo. Do primeiro critério – impacto sobre os sujeitos –, resultavam quatro tipos de normas: geral, seccional, microssecional, individual. Acrescentei a categoria “simbólico”, isto é, todas as leis cuja característica é a ausência de benefícios concretos e tangíveis sobre a população. Exemplos que entram nessa categoria são as leis de denominação de um aeroporto, relativas à construção de um monumento ou à declaração de um feriado. Como apontado na ocasião, é lícito supor que a norma simbólica não seja associável à lógica do voto pessoal.

Quadro 1A Tipos de conteúdo por impacto territorial e sujeitos afetados.

Tipo de conteúdo		Impacto territorial	
		Nacional	Local
Impacto sobre os sujeitos	Geral	A	B
	Seccional	C	D
	Microssecional	E	F
	Individual	G	H
	Simbolico	I	L

Do ponto de vista empírico, a presença de um número excessivo de categorias – dez no total – pode, por um lado, melhor espelhar os *outputs* legislativos, mas, ao mesmo tempo, aumentar os problemas de comparação quando algumas categorias revelassem poucos casos ou a classificação fosse problemática. O problema é ainda mais evidente quando levada em conta a baixa produção legislativa de alguns países⁸².

A solução que adotei ao longo deste trabalho é a de agrupar algumas categorias. Como discutido no terceiro capítulo, para averiguar eventual impacto diferente, é importante selecionar e extrair do valor do paroquialismo as leis simbólicas, as que concedem aposentadoria/nacionalidade e as que mudam o status de uma cidade. Assim, leis

⁸² Autores que têm estudado o fenômeno da produção legislativa através da classificação da mesma sugerem uma diminuição no número de categorias a ser utilizadas. Di Palma, por exemplo, sustenta a ideia de que a melhor maneira para solucionar possíveis erros na distribuição dos projetos nas categorias mencionadas é reduzir as categorias e diferenciá-las de forma mais clara possível (Di Palma, 1977).

paróquias serão todas aquelas que apresentam impacto local; os tipos B, D, F, H e L mas sem considerar as categorias de leis apenas citadas. Doravante a variável paroquialismo será denominada de PORK.

Para averiguar um resultado diferente com a introdução destas categorias de leis, criei algumas variáveis alternativas de PORK. Chamarei de PORK 2 a variável que inclui as leis de aposentadoria/nacionalidade e mudanças de status de uma cidade e que desconsidera apenas as leis simbólicas; de PORK 3 a que inclui todas as categorias acima mencionada de paroquialismo mas exclui do calculo final as que concedem aposentadoria/cidadania; de PORK 4 a variável que considera todas as categorias mas que desconsidera as leis que mudam o status de uma cidade; de PORK 5 a categoria de leis paroquiais mais ampla já que inclui as leis simbólicas, as que concedem aposentadorias/cidadania e as que mudam o status de uma cidade.

Para o teste relativo aos grupos de interesses adotarei dois critérios. Com o primeiro, menos restritivo, considerarei leis que beneficiam os grupos quando o conteúdo for do tipo seccional, microseccional e individual (tipo C, E e G). Uma forma mais restritiva é adotada excluindo as leis seccionais (tipo C). As variáveis serão denominadas, respectivamente, de GRUPO 1 e GRUPO 2.

Na tabela sucessiva descrevo as variáveis de acordo com os critérios escolhidos para criar as variáveis. O quadro 3A reporta os valores absolutos das leis por cada país. Por fim, no quadro 4A ofereço alguns exemplos extraídos, de forma aleatória, do banco de dados de cada país.

Quadro 2A Variáveis utilizadas para os testes do conteúdo e suas características

Denominação das variáveis	Descrição das características das variáveis
PORK 1	Leis paroquialistas (Casos B, D, F, H e L) (desconsidera as leis simbólicas, que concedem aposentadoria/nacionalidade e as que mudam o status de uma cidade)
PORK 2	Leis paroquialistas (Casos B, D, F, H) (desconsidera apenas as leis simbólicas)
PORK 3	Leis paroquialistas (Casos B, D, F, H, L) (desconsidera apenas as leis que concedem aposentadoria e/ou nacionalidade)
PORK 4	Leis paroquialistas (Casos B, D, F, H, L) (desconsidera apenas as leis que mudam o status de uma cidade)
PORK 5	Leis paroquialistas (Casos B, D, F, H) (considera todas as categoria de leis)
GRUPO 1	Leis de interesse setorial (casos C, E, G)
GRUPO 2	Leis de interesse setorial (casos E, G)

Quadro 3A Quantidade de leis paroquiais por País e categoria

PAÍS	PORK	PORK2	PORK3	PORK4	PORK5	GRUPO1	GRUPO2
Argentina	193	195	234	234	236	231	143
Bélgica	18	20	20	18	20	135	106
Brasil I	528	647	561	680	680	200	153
Brasil II	25	27	52	54	54	99	48
Chile	3	16	25	38	38	53	37
Costa Rica	336	348	376	368	378	168	100
Equador	130	176	174	132	176	156	122
Estados Unidos	397	397	680	680	680	636	416
Itália I	115	115	116	116	116	238	182
Itália II	23	27	26	24	27	72	52
Portugal	14	287	301	28	301	126	99
Reino Unido	14	14	16	16	16	57	39
Uruguai	65	82	317	304	320	78	55

Quadro 4A Exemplos de conteúdo de leis segundo a classificação adotada

Tipos de conteúdo	Ementa da lei
TIPO A (Lei tipo geral)	LEI 1300/1950 Lei do Inquilinato (Brasil I); LEI 99/01 Torna público o crime de abuso sexual de crianças (Portugal); LEI 7756 Benéficos a familiares de pacientes em estado terminal (Costa Rica); LEI (proyecto II-94-134) Lei sobre a liberdade educacional das famílias (Ecuador); LEI 107/188 Para melhorar a capacidade dos Estados Unidos de prever, se preparar e responder a bioterrorismo e outras emergências públicas (Estados Unidos); LEI 332/92 Derrogações e modificações à lei em matéria de referendun (Itália I); LEI (projeto 1775/02) Modifica Código judiciário em matéria de assistência judiciária (Bélgica).
TIPO B (Lei tipo paroquial)	LEI 7/99 Reconhecimento oficial de direitos lingüísticos da comunidade mirandesa (Portugal); LEI 24868/97 Regime de proteção contra ruídos em área do parque nacional de Iguazu (Argentina); LEI 7159 Tarifa de impostos municipais para o “cantón” de Bagaces (Costa Rica); LEI 103-303 Emenda o título 11 do “District of Columbia Code”, aumentando a quota máxima permitida para casos sob jurisdição do “Small Claims and Conciliation Branch of the Supreme Court (Estados Unidos); LEI 335/91 Instituição em Bolzano de uma sessão da Corte de Apelo de Trento (Itália I).
TIPO C (Lei tipo setorial)	LEI 3253/57 Cria a nota de credito rural em conta vinculada (Brasil I); LEI 17/96 Determina abertura de novo processo de regularização extraordinária de imigrantes (Portugal); LEI 8306 Lei para assegurar em espetáculos públicos espaços para pessoas em condições especiais (Costa Rica); LEI (proyecto II-93-057) Lei que modifica a lei sobre zonas francas (Equador); LEI 231/99 Disposições em matéria de execução de penas, medidas de seguranças para pessoas infectadas pela AIDS ou outra doença particularmente grave (Itália II).
TIPO D (Lei tipo paroquial)	LEI 2597/55 Revoga leis anteriores cerca do comercio e industria na faixa de fronteira (Brasil I); LEI (proyecto II-97-062) Lei de desenvolvimento agroindustrial e turístico da província de Manabi (Ecuador); LEI (proyecto I-96-005) Ajuda tributaria e créditos para as industrias que se instalem na província de Esmeralda (Equador); LEI 379/00 Disposições para a equiparação aos cidadãos europeus das pessoas residentes nos territórios do Trentino Alto Adige e que tinham pertencido ao Império Austro Ungarico e aos descendentes

	deles (Itália II).
TIPO E (Lei tipo microseccional)	LEI 88/97 Abertura à iniciativa privada do sector de telecomunicações (Portugal); LEI 24726/96 Regime para a denominação de origem dos vinhos (Argentina); LEI 8063 Lei para identificar a origem das bananas de Costa Rica nos mercados internacionais (Costa Rica); LEI (proyecto II-97-120) Carreiras e salários dos engenheiros químicos do Equador (Equador); LEI 106-52 Estabelecendo financiamentos para construções militares, dos familiares e correções básicas para o Departamento de Defesa para o ano fiscal de 2000 (Estados Unidos); LEI 313/04 Disciplina a atividade da apicultura (Itália II); LEI (projeto 2030/99) Modifica Código judiciário no que concerne o juiz da ordem judiciário (Bélgica).
TIPO F (Lei tipo paroquial)	LEI 427/48 Equiparando o corpo de bombeiros do Distrito Federal as polícias militares (Brasil I); LEI 7/02 Assegura a defesa e valorização do tapete de Arraiolos (Portugal); LEI 7958 Lei de patentes da municipalidade de Valverde Veda (Costa Rica); LEI (proyecto I-96-166) Perdoa dividas e congela tarifas de consumo de água para os agricultores usuários do “Canal Del Riego”, na província de Carchi (Equador); LEI 39/00 Normas para a defesa do “bergamotto” e produtos derivados (Itália II); LEI 26/90 Tutela da denominação de origem do presunto de Parma (Itália I).
TIPO G (Lei tipo microseccional)	LEI 3319/57 Revigora, pelo prazo de dois anos, o credito para ocorrer as despesas com o pagamento das importâncias devidas aos veteranos da guerra do Paraguai e campanha do Uruguai, suas viúvas e filhos (Brasil I; LEI 24052/92 Cria comissão nacional de automobilismo e motociclismo desportivo (Argentina); LEI 8166 Criação do Instituto Nacional para o desenvolvimento da Inteligência (Costa Rica); LEI 559/89 Interpretações de leis sobre a disciplina do fundo de previdência para o pessoal dependente de firmas privadas de gás (Itália I).
TIPO H (Lei tipo paroquial)	LEI 3901/61 Concede pensão especial a filha do ministro do império Alfredo Rodrigues Fernandes Chaves (Brasil I); LEI 24031/91 Concessão de terreno a associação de pescadores em Buenos Aires (Argentina); LEI 8095 Lei que declara de interesse público a “Fundación para el Rescate y pretección Del Patrimonio de la Casa Presidencial” (Costa Rica); LEI (proyecto 23-887) Lei de criação da “Universidad Estatal Amazônica” (Equador); LEI 106-20 Designa uma porção dos rios Sudbury, Assabet, e Cocord, como partes do “National Wild and Scenic River System” (Estados Unidos); LEI 282/98 Concede uma contribuição anua à União Italianas dos Cegos

	com vínculo de destinação para o Centro Nacional e internacional do livro falado (Itália II).
TIPO I (Lei tipo simbólico)	LEI 3308/57 Autoriza a emissão de selos postais comemorativos de centenário do nascimento do escritor e jornalista José Veríssimo Dias de Matos (Brasil I); LEI 24303 Dia nacional do gaúcho (Argentina); LEI 37/02 Disposições para conferir o grau superior, a título honorífico, aos pára-quedistas da “Folgore” morridos nas águas da Meloria em 09/11/1971 (Itália II); LEI 16154/90 Estabelece o dia do jornalista (Uruguai).
TIPO L (Lei tipo simbolico)	LEI 3780-B/60 Denomina aeroporto da cidade de Irai (Brasil I); LEI 25/01 Alteração da denominação da freguesia de Aldeia do Crvalho no concelho de Covilhã p/ Vila do Carvalho (Portugal); LEI 7700 Denomina com o nome Ricardo Jimnez Oreamuno o novo edificio do TSE (Costa Rica).

ANEXO B

A SELEÇÃO DOS CANDIDATOS

Na operacionalização da variável *seleção* foi levado em conta o grau de centralização/descentralização do processo de seleção dos candidatos dentro dos partidos políticos mais relevantes. A escolha do grau de centralização/descentralização como fator discriminante para medir diferentes impactos da variável *seleção* baseia-se numa tendência dominante na literatura. Vários estudos, mesmo admitindo que outros critérios incidem no processo seletivo⁸³, têm de fato privilegiado um enfoque analítico que diferencia entre quanto for centralizado ou menos o processo seletivo (Epstein, 1980; Gallagher, 1988c; Norris, 1996; Ranney, 1981).

Posto nesses termos, o formato da seleção se apresenta como em um contínuo cujos extremos representam, respectivamente, o maior e menor grau de intervenção dos seletores no processo seletivo. A variável *seleção* é assim operacionalizada: valor 0 para países onde a seleção é prevalentemente centrada nas lideranças nacionais ou nas executivas nacionais; valor 1 quando a seleção mesmo que ocorrendo dentro do partido é descentralizada, sendo privilegiada a participação das lideranças locais ou de distrito; valor 2 se a seleção não ocorre dentro do partido seja porque há primárias seja porque os candidatos têm alta autonomia. A tabela 1 sintetiza a análise para os países considerados nesse estudo.

Cabe notar que nem todas as informações sobre todos os partidos são acessíveis ou disponíveis. De fato, em muitos países há partidos pequenos cujas informações são escassas. Na tabela encontra-se uma coluna cujo valor expressa a percentagem dos partidos

⁸³ Alguns refletem sobre a questão de quem pode ser escolhido como candidato já que cada partido adota medidas internas próprias. Assim, por exemplo, na Noruega, o *Christian People's Party* exigia que os próprios candidatos fossem cristãos (Valen, 1988). Na Irlanda, os aspirantes do *Fine Gail* e do *Progressive Democrats*, devem prometer que, se eleitos, "will contribute to the Party such sums as the Parliamentary Party shall have determined or may from time to time determine" (Gallagher, 1988b: 121); fator importante considerando que repetidas ações contrárias podem levar à expulsão do partido. Outros autores abordam o tema relativo ao sistema de votação pelo qual são escolhidos os candidatos. Isso, é obvio, é relevante quando os partidos prevêm uma qualquer participação do "eleitorado" dentro do processo de seleção. Na Irlanda, por exemplo, a exceção do Fianna Fáil, o mesmo sistema utilizado nas eleições nacionais é adotado para a seleção dos candidatos durante a convenção anual (Gallagher, 1988b). Há casos em que se adotam os dois sistemas. Na Bélgica, os três maiores partidos, selecionam parte dos candidatos através das primárias enquanto que uma minoria é indicada pelas lideranças nacionais (De Winter, 1988).

que foram inseridos na análise como função do número de cadeiras ocupadas por eles durante pelo menos três eleições. Assim, por exemplo, para a Finlândia, as informações colhidas dizem respeito aos maiores partidos (Finnish Center, National Coalition, Social Democrats, Left-Wing Alliance) que na eleição de 1995 ocupavam mais de 90 % das cadeiras. Dessa forma temos uma idéia de quanto for representativa a variável *seleção* por cada país.

Cabe salientar que muitas vezes o processo seletivo é bastante complexo. Por um lado, há casos em que, dentro de um mesmo partido, a seleção se desenvolve em vários níveis permitindo a escolha de candidatos seja no âmbito local seja no âmbito nacional. Para que se possa atribuir a cada partido um posicionamento claro dentro do contínuo, decidi classificar estes casos em função do método seletivo prevalecente. Por exemplo, a Democracia Cristã (DC) na Itália previa uma participação no processo seletivo da executiva nacional juntamente aos membros de partido no âmbito local. Entretanto, por causa das inúmeras facções, era esta última a se tornar mais relevante. Na Grécia, para o Nea Demokratika (ND), após a derrota nas eleições de 1981, era insustentável manter uma estruturação partidária de tipo centralizada. De forma gradual, foram implementadas uma série de reformas internas que, formalizadas no estatuto de 1986, atribuíam a formação das listas eleitorais aos distritos locais. Este aspecto da organização da seleção dos candidatos refletia, contudo, uma aparente descentralização interna, já que a lista proposta em nível de distrito era depois filtrada pela comissão executiva e a última instância decisória continuava a ser o Presidente do partido (Morlino, 1998; Pappas, 1998). Em Honduras, apesar das primárias, as lideranças locais mantêm um alto grau de controle sobre as candidaturas dos deputados (Taylor-Robinson, 1996).

Por outro lado, as diferenças se observam entre os partidos de um mesmo país. Quando se manifestarem diferenças desse tipo dentro de um mesmo país minha escolha foi a de classificar o país em função de método seletivo mais comum entre os partidos.

Tabela 1B. Tipo de seleção dos candidatos, partidos políticos considerados, índice e bibliografia por país.

PAÍS	TIPOS DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS			Partidos políticos considerados (como % do total)	Índice de seleção dos candidatos (media)	Fontes bibliográficas
	Eleitorado; Primarias; alta autonomia	Diretório regional/ distrital	Líder/ Executiva Nacional			
Alemanha		SPD; CDU/CSU; FDP; VERDI;		Acima de 90%	1	Roberts (1988); Gallagher, Laver and Mair (2001)
Argentina		PJ; UCR; FREPASO		Acima de 90%	1	De Luca, et alii, 2002; Jones (1997); Jones, et. alii, (2001)
Belgica		CD&V; SPA; VB; VLD; Ecolo	Agalev;	Acima de 75%	1	De Winter (1988); Deschouwer (1994); Lundell, (2004)
Brasil I	UDN; PSD; PTB			Acima de 75%	2	
Brasil II	PMDB; PFL; PPB; PSDB; PDT; PTB		PT	Acima de 90%	2	Mainwaring (1999)
Chile			CPD; UPC	Acima de 90%	0	Siavelis (2000)
Costa Rica			PLN; PUSC; PAC		0	Carey (1996)
Dinamarca	KF	Venstre; SF; SD; KrF; FrP;		Acima de 90%	1	Bille (1994); Lundell, (2004)
Equador		APRE; ID; RP			1	Fontes oficiais
Espanha			PSOE; AP/PP;IU	Acima de 90%	0	Colomer (1995); Hopkin (2001);
Estados Unidos	PD; PR			100%	2	Epstein (1980); Katz e Kolodny (1994)
Finlândia		SSDP; KESK; KOK; VAS		Acima de 80%	1	Sundberg (1994; 1997)

França			FN; PS; PCF; UMP	Acima de 80%	0	Gallagher, Laver, Mair (2001); Haegel (1998)
Grecia			PASOK; NEA DEMOKRATI A	Acima de 75%	0	Morlino (1998); Pappas (1998); Spourdalakis (1998)
Holanda		CDA; PvdA;	VVD	Acima de 75%	1	Koole (1994)
Honduras		PL; PN			1	Taylor (1996)
Irlanda			FF; FG; L	Acima de 80%	0	Gallagher (1988b); Farrell (1994)
Islanda	SDP	FSF		Acima de 70%	2	Esaiasson et. alii, (2000); Lundell (2004)
Italia I		DC	MSI; PCI; PSI	Acima de 60%	0	Massari (1987); Bardi e Morlino (1994); Wertmann (1988)
Italia II		PDS	LN; Forza Italia; AN; PRC	Acima de 70%	0	Baccetti (1997); Borcio (1999); Hopkin e Paolucci (1999); Poli (1997); Tarchi (1997);
Noruega		A; H; KFF; FP; SP SV		Acima de 90%	1	Valen (1988); Svåsand (1994); Esaiasson, et. alii,. (2000)
Portugal		PSD	PCP; CDS/PP; PSP	Acima de 90%	0	Bosco (2000); Esteban e López Guerra, (1985); Freire (2003); Montabes e Ortega (1999)
Reino Unido		PLI; PC; PLB		Acima de 95%	1	Birch (1993); Denver (1988); Norris e Lovenduski (1995); Rush (1969; 2001); Webb, (1994)
Uruguai	PCOL; PNAC; FA			Acima de 90%	2	Morgenstern (2001)

Sigla dos Partidos:

A = Partido Laburista Norueguês
Agalev = Flemish Ecologist party
AN = Aliança Nacional
AP/PP = Partido Popular
APRE = Ação Popular Revolucionária
CD = Democratas de Centro
CD&V = Christian-Democratic & Flemish
CDA = Partido Cristã Democrata
CDS/PP = Partido Popular português
CDU/CSU = União dos Democratas Cristãos
CPD = Coalizão de Partidos para a democracia
DC = Democracia Crista
ECOLO = Confederação Ecologistas
FA = Frente Amplio
FDP = Partido Liberal Democrático
FF = Fianna Fail
FI = Forza Itália
FG = Fine Gael
FN = Frente Nacional
FP = Partido Progressista
FREPASO = Frente Para um País Solidário
FrP = Partido Progressista
FSF = Partido Progressista
KESK = Partido de Centro
KF = Partido Conservador
KFF = Partido Cristão
KOK = Partido da Coalizão Nacional
KrF = Christian People's Party
H = Direita

ID = Izquierda democrática
IU = Izquierda Unida
L = Partido Liberal
LN = Liga Norte
MSI = Movimento Social Italiano
NEA = Nea Demokratia
PAC = Partido Acción Ciudadana
PASOK = Pan Hellenic Socialist Movement
PC = Partido Conservador
PCF = Partido Comunista Francês
PCI = Partido Comunista Italiano
PCP = Partido Comunista Português
PCOL = Partido Colorado
PD = Partido Democrata
PDS = Partido Democrático de Esquerda
PDT = Partido Democrático Trabalhista
PFL = Partido da Frente Liberal
PJ = Partido Justicialista
PL = Partido Liberal
PLI = Partido Liberal Inglês
PLB = Partido Laburista
PLN = Partido Social Democrático
PMDB = Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN = Partido Nacional
PNAC = Partido Nacional
PPB = Partido Popular Brasileiro
PR = Partido Republicano
PRC = Partido da Refundação Comunista
PSDe = Partido Social Democrático
PSD = Partido Social democrata
PSI = Partido Socialista Italiano

PSDB = Partido da Social Democracia Brasileira

PSOE = Partido Social Operário Espanhol

PSP = Partido Socialista Português

PT = Partido dos Trabalhadores

PTB = Partido Trabalhista Brasileiro

PUSC = Partido Unidad Social Cristiana

PvdA = Partido Liberal

RP = Partido Roldosista

SD = Partido Socialdemocrata

SDP = Partido Independente

SF = Partido Socialista

SP (Noruega) = Partido de Centro

SPA = Partido Socialista

SPD = Partido social democrata

SSDP = Partido social democrata finlandês

SV = Partido de Esquerda Socialista

UCR = União Cívica Radical

UDN = União Democrática Nacional

UMP = União para o Movimento Popular

UPC = União Democrática Independente

VAS = Aliança de esquerda

VENSTRE = Partido Liberal

VERDI = Partido Verde

VB = Flemish Interest, (nationalist-) separatist

VLD = Flemish Liberals and Democrats

VVD = Partido Liberal Conservador

ANEXO C

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

O problema do financiamento das campanhas eleitorais é central nos estudos que buscam compreender a institucionalização do partido como organização (Panebianco, 1988). Do ponto de vista histórico, após o controle dos recursos de campanha pelos partidos, o passo sucessivo foi a regulamentação do financiamento que levou em muitos países nos meados dos anos sessenta à aprovação de leis de financiamento público (Krouwel, 1998). Em termos concretos, o financiamento estatal tornou-se mais relevante do que as doações privadas. Fato que, segundo os estudiosos, aumentaria o grau de autonomia dos partidos frente interesses particulares, corporativos ou grupos de pressão.

Em termos gerais, o debate verte sobre a contraposição entre financiamento público e privado⁸⁴. Entretanto, essa é uma dicotomia que não ajuda muito. Vários países adotam sistemas mistos, onde é permitida a participação de grupos ao financiamento das campanhas. Ao mesmo tempo, há formas de financiamento mais ou menos diretas que envolvem questões específicas como as despesas com transporte, a publicidade e o tempo de propaganda nas televisões. O tema, se apresenta, portanto, bastante complexo.

Decidiu-se operacionalizar a variável *financiamento* levando em conta, em primeiro lugar, o critério do controle dos recursos por parte dos candidatos. Eu decidi atribuir o valor mais alto para a variável *financiamento* (valor de 2) para os casos em que ao candidato seja permitida uma certa autonomia frente ao partido. Segundo a literatura, é lícito supor que, ao aumentar da autonomia, o candidato, uma vez eleito, desenvolverá uma atenção maior os grupos e/ou indivíduos financiadores. Brasil e Estados Unidos são

⁸⁴ A hipótese da subvenção estatal dos partidos políticos tem levantado opiniões contrárias e favoráveis. Quanto a essas últimas, além do argumento de que o financiamento público desvincularia os partidos das pressões de interesses particulares e que solucionaria, em parte, os altos custos de campanha, argumenta-se também que o financiamento é garantia de fortalecimento da democracia. Os críticos questionam, em primeiro lugar, o fato de que a introdução do financiamento público tem acabado por confundir a distinção entre estado e partidos políticos. Segundo Katz e Mair o estado não pode ser pensado como um ator autônomo quando delibera a introdução de um sistema de subsídios (Katz e Mair, 1994). Outros questionam o fato de que o financiamento público acaba por favorecer apenas os partidos já existentes e, por conseqüente, o *status quo*. Uma terceira crítica aponta o fato de que os subsídios tornariam menos relevantes para o partido a ligação com seus membros e a base refletindo-se, portanto, sobre o grau de participação e representação dos cidadãos. Para uma discussão geral de cada um desses pontos ver Pierre, et alii, 2000.

dois exemplos de países que entram nessa categoria. Uma questão, contudo, deve ficar clara. A permissão de contributos individuais não implica ausência de financiamento aos partidos também para estes países, seja este no âmbito local seja na esfera nacional. Nos Estados Unidos, após o escândalo do Watergate, foram implementadas algumas medidas que limitassem as contribuições. Assim é que cada candidato podia receber no máximo \$1,000 por cada primária e, para todos os deputados federais, era estabelecido um teto máximo de \$25,000. Entretanto, a eficácia das medidas era reduzida em virtude da manutenção do financiamento ao comitê de partido local que, pelas características da competição eleitoral e do sistema partidário, suportava um determinado candidato (Katz, 1997). Em contraposição aos Estados Unidos, onde a competição ocorre em distritos uninominais e o fator *incumbency* explica a chave do sucesso nas urnas, o sistema eleitoral brasileiro tende a exacerbar ainda mais a competição eleitoral (Samuels, 2001a; 2001b). Dessa forma, num país onde as taxas de reeleição são baixas e a disputa por cargos ocorre em distritos grandes com população elevada, a disponibilidade de recursos torna-se fator fundamental senão determinante (Samuels, 2002). Apesar do alto grau de autonomia, cabe salientar que são formalmente previstas formas de financiamento público relevantes. Basta lembrar, acima de tudo, o acesso gratuito aos meios de comunicação que exerce uma considerável influência no ato do voto (Schimitt, et alii, 1999).

Resta agora em aberto o problema dos demais casos. Aqui, para todos eles, o partido exerce uma parte preponderante. Entretanto, há países em que há a possibilidade de receber dinheiro de pessoas jurídicas e, mais em geral, de grupos organizados. Nesses casos, é possível prever um envolvimento maior em questões distributivas. Portanto, decidi atribuir o valor de 0 para os países que bloqueiam ou proíbem totalmente o envolvimento dos cidadãos ou grupos na questão do financiamento das campanhas, e o valor de 1 para os países que possibilitam tal financiamento.

No primeiro caso, encontra-se a França onde, desde a lei de 1995, aos candidatos individuais são proibidos de receber doações de pessoas jurídicas, têm limites de gastos e só podem receber o financiamento para gastos de campanha a partir de um ano antes as eleições (Borrello, 2000). O limite ao financiamento individual é característica também de outros países europeus como Espanha e Portugal (van Biezen, 2000), Itália, e Alemanha.

Na América Latina, Chile, Argentina e Honduras tem valor de 0 justamente por proibirem as contribuições privadas (Zovatto, 2005).

Para o caso em que o partido monopoliza as doações, mas ao mesmo tempo é permitido o financiamento vindo das contribuições privadas, eu atribui o valor de 1. Na Europa ocorre para Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Irlanda, Islândia, Noruega e Reino Unido. Em geral, as doações privadas representam uma percentagem pouco representativa do financiamento. Na Finlândia, por exemplo, uns dos argumentos em favor do financiamento público foi o aumento esperado da independência dos interesses privados. De fato, após a reforma de 1967, nos maiores partidos, as contribuições individuais tornaram-se menos relevantes que as entrada em caixa provenientes dos fundos públicos; um dos fatores que tem contribuído para a maior estabilidade do sistema partidário finlandês (Wiberg, 1991). Para a América Latina entram nessa categoria a Costa Rica, o Ecuador e o Uruguai (Zovatto, 2005).

Na tabela seguinte são reportados os valores e as fontes por país.

Tabela 1C. Índices de Financiamento por país e fontes bibliográficas

País	Índice de Financiamento	Fontes Bibliográficas
Alemanha	1	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Argentina	0	Zovatto (2005)
Bélgica	0	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Brasil I	2	
Brasil II	2	Samuels (2001a; 2001b; 2002)
Chile	0	Zovatto (2005)
Costa Rica	1	Zovatto (2005)
Dinamarca	1	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2000; 2004)
Ecuador	1	Zovatto (2005)
Espanha	0	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Estados Unidos	2	Katz e Mair, (1992; 1994)
Finlândia	1	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998);

		Sundberg, (1997); Van Biezen (2004); Wiberg, (1991)
França	0	Borrello, (2000); Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Grécia	0	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Holanda	1	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Honduras	0	Zovatto (2005)
Irlanda	1	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Lavagna, (2000); Van Biezen (2004)
Islândia	1	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Itália I	0	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Itália II	0	Van Biezen, (2000)
Noruega	1	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Svasand (1991); Van Biezen (2004)
Portugal	0	Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2000; 2004)
Reino Unido	1	Caravale, (2000); Katz e Mair, (1992; 1994); Krouwel (1998); Van Biezen (2004)
Uruguai	1	Zovatto (2005)

ANEXO D

A CENTRALIZAÇÃO DA AGENDA

A centralização da agenda foi mensurada de duas formas. Por um lado, seguindo a proposta de Döring (Döring, 1995c), calculou-se o índice de controle da agenda do governo. No caso, a variável mede a maior ou menor capacidade do governo de fixar agenda no plenário do parlamento cujos extremos são o monopólio da agenda pelo governo ou pelo parlamento. Chamarei essa variável de *Agenda1*.

O grau de controle do governo sobre a determinação da agenda de plenário varia de um controle máximo (valor de 1) a um controle mínimo (valor de 7). Os casos são: o governo define sozinho a agenda do plenário (1); no Colégio de Líderes o governo controla uma maioria maior do que suas cadeiras na Câmara (2); decisão por maioria no Colégio onde os partidos são representados proporcionalmente (3); acordo consensual no Colégio mas direito do plenário de rever a proposta (4); decisão do Presidente da Câmara após consultado os partidos que o plenário não pode mudar (5); fragmentação da formulação da agenda caso não houve acordo unanime entre os líderes de partido (6); a Câmara determina a agenda (7).

Para todos os países da Europa foram adotados os mesmos valores reportados pelo autor (Döring, 1995c). Para os demais tive que recorrer à análise dos regimentos, das leis ordinárias relativas à organização dos trabalhos parlamentares e, finalmente, às constituições de cada país. Ao Equador foi atribuído o valor de 2, já que o Regimento não prevê algum órgão de coordenação dos líderes e quem decide sobre a ordem do dia é a Mesa Diretora ou, caso isso não ocorra, o Presidente da Câmara (art. 85). Isso implica que quando o governo seleciona os membros da mesa e seu Presidente, se garante o controle sobre a agenda do plenário. O mesmo ocorre no Honduras onde o Presidente da Câmara, juntamente com a Mesa Diretora (ou *Junta Directiva*) goza de amplas prerrogativas regimentais. O fato do partido do Presidente da República geralmente obter ampla maioria nas eleições para o Congresso, permite-lhe controlar a nomeação do Presidente da casa (Taylor-Robinson e Diaz, 1999) e, portanto, definir a agenda de plenário.

Outro caso de forte centralização decisória é o do Chile. A Mesa diretora (*Mesa de la Cámara*), presidida pelo Presidente da Câmara, determina a agenda dos trabalhos assim como a preferencia das questões a serem discutidas (art. 44; 105). Os partidos, organizados em *Comité* a cada nove deputados, poderão requer a inclusão de um projeto para votação, mas a unanimidade entre os líderes (*Jefes de bancada*) de cada Comité é necessária (art. 100). Na Argentina a *Comisión de Labor Parlamentaria* composta pelo Presidente da Câmara, vice-presidente e líderes dos partidos prepara a ordem do dia, fixa os horários para as votações e determina a forma de votação (art. 60). Entretanto, de acordo com o artigo 168 do regimento, a ordem do dia será discutida em plenário com possibilidade de vir a ser modificada. Por essa razão atribui o valor de 4 para a Argentina.

O Brasil teve valor de 5 para o período de 1945-1964 e 3 para o atual já que na 4ª República não era previsto colégio de líderes e era o Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados a organizar e designar a Ordem do Dia (Regimento Interno de 1947). O regimento atual dispõe que o Presidente organize a agenda de acordo com os Líderes (art. 17 s). O fato das deliberações serem tomadas no Colégio por maioria absoluta dos participantes permite à coalizão de governo controlar a agenda. Na Costa Rica cada líder de partido (ou *fracción*) poderá incluir na ordem do dia os projetos de seu interesse em proporção ao numero de deputados que representa (art. 36). Para que a programação seja valida, ocorre o acordo entre os líderes que representem pelo menos 38 deputados, isto é, dois terços da Câmara. O fato implica que os dois maiores partidos – PLN e PUSC – sempre tiveram que chegar a um acordo no mérito. Caso isso não seja alcançado, a ordem do dia seguirá apenas a ordem dos trabalhos parlamentários. Por essa razão, acredito que ao caso em questão possa ser atribuído o valo de 6.

Apenas o Uruguai obteve a pontuação 7 já que aqui os projetos dos deputados são transcritos integralmente no *Diário de Sesiones*, ordenados pelo Presidente da Câmara (art. 106.11), votando-se o destino proposto por cada um deles por maioria absoluta dos presentes (art. 14, 37 e 138) por um máximo de dez assuntos (art. 43). Dessa forma, há uma participação da Câmara na definição da própria agenda conjuntamente ao Presidente.

Alternativamente ao índice que mensura o poder de agenda do governo, considereei alguns aspectos relativos ao processo decisório. Chamarei essa variável de *Agenda 2*.

Alem do tipo de controle do governo sobre a agenda (*Agenda1*), acrescento as seguintes variáveis:

- 1) a importância do estagio que antecede o exame nas comissões (variável *comissão*). O valores de 1 é relativo a quando o exame nas comissões é restrito pela decisão anterior tomada pelo plenário; 2 quando tal situação é prevista mas não implica incapacidade de influencia das comissões; 3 se não ocorre alguma decisão previa do plenário. Em geral a maioria dos países são classificados como 3, isto é com um papel ativo das comissões durante a tramitação dos projetos. Na América Latina apenas o caso da Venezuela mereceria destaque porque aqui os projetos são debatidos em plenário antes de tramitar nas relativas comissões podendo serem aqui rejeitados (art. 135). De qualquer forma esse país não será considerado na analise.
- 2) o controle do tempo de tramitação dos projetos nas comissões permanentes (variável *tempo*). Atribui-se o valor de 1 no caso em que a agenda das comissões é decidida no plenário ou anteriormente a elas; 2 quando a maioria no plenário pode controlar o processo decisório nas comissões; 3 se as comissões podem determinar a própria agenda mas ainda o plenário pode influenciar o processo; 4 quando a comissão controla sozinha a tramitação das propostas legislativas. Nos países da América Latina, para a Argentina, o Brasil, a Costa Rica, o Equador, o Honduras, e Uruguai escolheu-se o valor 2 já que é o presidente da Câmara juntamente com os líderes a definir a agenda das comissões. Nos Estados Unidos o processo é extremamente descentralizado e as comissões determinam sozinhas a tramitação das propostas. A possibilidade de elas saírem das comissões depende de decisão tomada pelo *Rules Committee*, mas é raramente utilizada. Mais em geral, os deputados são relutantes em adotar medidas que tirem os projetos das comissões;
- 3) a diminuição do debate no plenário e, em geral, a possibilidade de determinar a votação final sobre um projeto (variável *debate*). Três casos são considerados por Döring: a maioria decide anteriormente se limitar a discussão (valor de 1); houve uma maioria elevada no plenário entre vários partidos que define para o encerramento da discussão (valor de 2); não é possível limitar a discussão final

(valor de 3). Para a maioria dos países latino-americanos se registra a possibilidade de interromper o exame do projeto por meio de procedimento de urgência que requer porem uma maioria elevada - absoluta ou qualificada. Por essa razão foram codificados com valor 2. Apenas a Venezuela poderia ser classificada na primeira categoria porque o quorum requerido para aprovação da moção de encerramento é a da maioria simples (art. 111.4). Nos Estados Unidos é prevista uma moção de suspensão das regras decisórias que implica na limitação do debate e na ausência de emendas de plenário. Entretanto a moção deve ser votada por dois terços dos membros. Em geral a tendência é essa.

- 4) o arquivamento das propostas não votadas ao final da legislatura (variável *vida*). Um projeto declara-se arquivado ao final de uma sessão legislativa (valor de 1), ao final da legislatura (valor de 2), ao final da legislatura prevendo porem a possibilidade de ser reconsiderado na seguinte (valor de 3) ou nunca ser arquivado (valor 4). Apenas o Equador (art. 115) e o Chile (art. 133 e 265) dispõem segundo esta ultima categoria.
- 5) os limites regimentais que estabelecem vínculos ao conteúdo dos projetos dos parlamentares tais como a impossibilidade de prever gastos financeiros em leis ordinárias (Mattson, 1995) (variável *conteúdo*). A codificação é a seguinte: fortes limites (valor de 1); limites médios (valor de 2); nenhum limite (valor 3). Apenas Brasil II e Chile são classificados como 1 já que há normas regimentais que expressamente impossibilitam a apresentação de projetos que prevêm gastos adicionais fora da lei orçamentaria.

A segunda variável que se refere ao grau de centralização de agenda é calculada como somatória das cinco variáveis acima mais *Agenda 1* e é denominada de *Agenda 2*. Na tabela ao final do anexo reporto os valores por cada uma delas para os países em exame.

Tabela 1D Índice do poder do poder legislativo

PAÍS	Agenda	Comissão	Tempo	Debate	Vida	Conteúdo	Total
Alemanha	4	3	3	2	2	3	17
Argentina	4	3	2	2	3	3	17
Bélgica	4	3	3	2	3	3	18
Brasil I	5	3	2	2	3	3	18
Brasil II	3	3	2	2	3	1	14
Chile	2	3	2	2	4	1	14
Costa Rica	6	3	2	2	3	3	19
Dinamarca	5	2	4	2	1	3	17
Equador	2	3	2	2	4	3	16
Espanha	4	1	2	2	2	3	14
Estados Unidos	7	3	4	2	2	3	21
Finlândia	5	3	1	3	2	3	17
França	2	3	2	1	3	1	12
Grécia	2	3	2	1	2	1	11
Holanda	7	3	4	3	4	1	22
Honduras	2	3	2	2	3	3	15
Irlanda	1	1	1	1	2	1	7
Islândia	5	3	4	2	1	3	18
Itália I	6	3	2	2	3	2	18
Itália II	4	3	2	2	3	2	16
Noruega	4	3	2	2	2	3	16
Portugal	3	3	2	2	3	1	14
Reino Unido	1	1	1	1	1	1	6
Uruguay	7	3	2	2	2	2	18

ANEXO E

RESULTADOS EMPIRICOS

Para simplificar a leitura dos dados, nesse anexo foram incluídos os resultados de alguns testes estatísticos não apresentados no quarto capítulo. Na tabela 1E apresento as variáveis utilizadas para os testes.

Tabela 1E Variáveis utilizadas para os testes e suas características

Denominação das Variáveis	Descrição
Variáveis dependentes	
N 1	Número de leis menos leis simbólicas, concedendo aposentadoria/cidadania e mudando o status de uma cidade (média mensal)
N 2	Número de leis incluindo leis simbólicas, concedendo aposentadoria/cidadania e mudando o status de uma cidade (média mensal)
PORK	Leis a conteúdo paroquial menos leis simbólicas, concedendo aposentadoria/cidadania e mudando o status de uma cidade (média mensal)
PORK2	Leis a conteúdo paroquial mais as que concedem aposentadoria/cidadania e que mudam o status de uma cidade (média mensal)
PORK3	Leis a conteúdo paroquial mais as que mudam status de uma cidade e leis simbólicas (média mensal)
PORK4	Leis a conteúdo paroquial mais leis concedendo aposentadoria/nacionalidade e leis simbólicas (média mensal)
PORK5	Leis a conteúdo paroquial mais leis simbólicas, concedendo aposentadoria/cidadania e mudando o status de uma cidade (média mensal)
GRUPO 1	Leis que favorecem grupos (inclui normas seccionais, microseccionais e individuais) (média mensal)
GRUPO 2	Leis que favorecem grupos (inclui normas microseccionais e individuais) (média mensal)
Variáveis independentes	
Voto Pessoal	Calculado segundo a proposta classificatória de Carey e Shugart
Voto Pessoal 2	Voto pessoal mais financiamento de campanha
Voto Pessoal 3	Voto pessoal mais tipo de seleção das candidaturas
Voto Pessoal 4	Voto pessoal mais sistema eleitoral misto
Voto Pessoal 5	Voto Pessoal mais financiamento de campanha, seleção dos candidatos e sistema eleitoral misto
Agenda 1	Índice de centralização da agenda fornecido por Döring (1995)
Agenda 2	Índice de centralização da agenda levando em conta diferentes aspectos do processo decisório

As características principais de cada variável foram discutidas no terceiro capítulo. Para os valores relativos a cada país, se remete, pelas variáveis dependentes, ao Anexo A. Para os índices de voto pessoal, ver o capítulo terceiro, enquanto que para os valores das variáveis de agenda ver o Anexo D. Os dados a seguir são apresentados em função das hipóteses avançadas.

Hipótese 1: em sistemas eleitorais que incentivam o voto pessoal é de se esperar uma produção legislativa de origem parlamentar (N) quantitativamente maior.

Tabela 2E Correlação entre produção legislativa (N1) e índices de voto pessoal

Variável dependente	Variável independente	Pearson	Pearson (sem Estados Unidos)
N 1	Voto Pessoal	0,354 (0,090) †	0,182 (0,406)
	Voto Pessoal 2	0,397 (0,055) †	0,212 (0,330)
	Voto Pessoal 3	0,418 (0,042) *	0,246 (0,259)
	Voto Pessoal 4	0,343 (0,101)	0,177 (0,420)
	Voto Pessoal 5	0,431 (0,035) *	0,254 (0,241)
† = significativo ao nível de 0,10			
* = significativo ao nível de 0,05			
** = significativo ao nível de 0,01			

Tabela 3E Correlação entre produção legislativa (N2) e índices de voto pessoal

Variável dependente	Variável independente	Pearson	Pearson (sem Estados Unidos)
N 2	Voto Pessoal	0,375 (0,071) †	0,210 (0,336)
	Voto Pessoal 2	0,415 (0,044) *	0,236 (0,278)
	Voto Pessoal 3	0,437 (0,033) *	0,270 (0,214)
	Voto Pessoal 4	0,355 (0,088) †	0,193 (0,378)
	Voto Pessoal 5	0,441 (0,031) *	0,267 (0,219)
† = significativo ao nível de 0,10			
* = significativo ao nível de 0,05			
** = significativo ao nível de 0,01			

Tabela 4E Produção legislativa (N 2) em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)

		Voto Pessoal	
		Baixo	Alto
N2	Baixa	(9) 60%	(3) 33,3%
	Alta	(6) 40%	(6) 66,7%
Pearson = 1,600 (0,206)			

Hipótese 2: em sistemas eleitorais que incentivam o voto pessoal é de se esperar uma tendência à produção legislativa de origem parlamentar de tipo paroquialista (v. PORK).

Tabela 5E Correlação entre produção legislativa de tipo paroquialista e índices de voto pessoal (Pearson)

Variáveis dependentes					
Variáveis independentes	PORK	PORK 2	PORK 3	PORK 4	PORK 5
Voto Pessoal 1	0,414 (0,159)	0,311 (0,302)	0,403 (0,172)	0,524 (0,066)†	0,429 (0,143)
Voto Pessoal 2	0,490 (0,089)†	0,380 (0,201)	0,471 (0,104)	0,587 (0,035)*	0,493 (0,087)†
Voto Pessoal 3	0,439 (0,133)	0,325 (0,279)	0,435 (0,138)	0,539 (0,047)*	0,458 (0,115)
Voto Pessoal 4	0,367 (0,218)	0,251 (0,408)	0,334 (0,265)	0,473 (0,103)	0,364 (0,222)
Voto Pessoal 5	0,473 (0,103)	0,346 (0,247)	0,446 (0,127)	0,579(0,038)*	0,470 (0,105)

† = significativo ao nível de 0,10

* = significativo ao nível de 0,05

** = significativo ao nível de 0,01

Tabela 6E Produção legislativa paroquial em função do nível de voto pessoal (entre parêntese valores numéricos)

		Voto Pessoal	
		Baixo	Alto
Produção legislativa (valor médio de leis)	Baixa	(4) 66,7%	(5) 71,4%
	Alta	(2) 33,3%	(2) 28,6%

Pearson = 0,034 (0,853)

Hipótese 3: a produção legislativa de origem parlamentar se caracteriza por uma propensão maior a promover políticas setoriais, beneficiando grupos espalhados sobre o território, do que práticas paroquialistas em que o benefício é territorialmente concentrado.

Tabela 7E Razão entre categorias de leis paroquialistas e as que favorecem os grupos

PAÍS	PORK/ GRUPO1	PORK/ GRUPO2	PORK2/ GRUPO1	PORK2/ GRUPO2	PORK3/ GRUPO1	PORK3/ GRUPO2	PORK4/ GRUPO1	PORK4/ GRUPO2	PORK5/ GRUPO1	PORK5/ GRUPO2
Argentina	0,85	1,36	0,84	1,37	1,01	1,64	1,01	1,64	1,02	1,65
Bélgica	0,13	0,15	0,15	0,18	0,15	0,18	0,13	0,15	0,15	0,18
Brasil I	2,64	3,44	3,23	4,22	2,81	3,66	3,40	4,44	3,40	4,44
Brasil II	0,26	0,53	0,28	0,56	0,52	1,06	0,55	1,12	0,55	1,12
Chile	0,06	0,08	0,29	0,42	0,47	0,67	0,74	1,04	0,74	1,04
Costa Rica	1,99	3,35	2,06	3,47	2,23	3,75	2,18	3,67	2,24	3,77
Equador	0,83	1,07	1,13	1,45	1,12	1,43	0,85	1,09	1,13	1,45
Estados Unidos	0,63	0,96	0,63	0,96	1,07	1,64	1,07	1,64	1,07	1,64
Itália I	0,48	0,63	0,48	0,63	0,48	0,63	0,48	0,63	0,48	0,63
Itália II	0,31	0,44	0,37	0,52	0,36	0,5	0,33	0,46	0,37	0,52
Portugal	0,11	0,14	2,28	2,88	2,40	3,03	0,23	0,28	2,4	3,03
Reino Unido	0,24	0,35	0,24	0,35	0,29	0,44	0,29	0,44	0,29	0,44
Uruguai	0,84	1,19	1,05	1,48	4,05	5,75	3,89	5,52	4,09	5,81

Fonte: elaboração do autor

Hipótese 4: a quantidade de produção legislativa de origem parlamentar que beneficia os grupos independe do tipo de sistema eleitoral adotado.

Tabela 8E Correlação entre produção legislativa de tipo seccional e índices de voto pessoal

Variáveis independentes	Variáveis dependentes	
	GRUPO 1 (Pearson)	GRUPO 2 (Pearson)
Voto Pessoal 1	0,368 (0,216)	0,362 (0,224)
Voto Pessoal 2	0,396 (0,180)	0,383 (0,197)
Voto Pessoal 3	0,387 (0,191)	0,380 (0,200)
Voto Pessoal 4	0,327 (0,275)	0,321 (0,285)
Voto Pessoal 5	0,386 (0,193)	0,372 (0,211)

† = significativo ao nível de 0,10

* = significativo ao nível de 0,05

** = significativo ao nível de 0,01

Hipótese 5: um alto grau de controle sobre a agenda por parte do governo limita o volume da produção legislativa de origem parlamentar.

Tabela 9E Correlação entre produção legislativa (N2) e índices centralização da agenda

Variável dependente	Variável independente	Pearson	Pearson (sem Estados Unidos)	Pearson (sem Brasil I, Estados Unidos, Dinamarca, Holanda, Islândia)
N 2	Agenda 1	0,332 (0,113)	0,144 (0,512)	0,268 (0,267)
	Agenda 2	0,375 (0,071) †	0,209 (0,339)	0,408 (0,083) †

† = significativo ao nível de 0,10

* = significativo ao nível de 0,05

** = significativo ao nível de 0,01

Hipótese 6: um alto grau de controle sobre a agenda por parte do governo limita o volume da produção legislativa de cunho local de origem parlamentar.

Tabela 10E Correlação entre produção legislativa de tipo paroquialista e índices de centralização da agenda (Pearson)

Variáveis independentes	Variáveis dependentes				
	PORK	PORK 2	PORK 3	PORK 4	PORK 5
Agenda 1	0,438 (0,134)	0,322 (0,284)	0,497 (0,084)†	0,528 (0,064)†	0,469 (0,106)
Agenda 2	0,538 0,058)†	0,413 (0,161)	0,591 (0,033)*	0,609 (0,027)*	0,555 (0,049)*

† = significativo ao nível de 0,10

* = significativo ao nível de 0,05

* = significativo ao nível de 0,01

Tabela 11E Correlação entre produção legislativa paroquialista e índices de centralização da agenda (Spearman)

Variáveis independentes	Variáveis dependentes				
	PORK	PORK 2	PORK 3	PORK 4	PORK 5
Agenda 1	0,641 (0,018)*	0,499 (0,083)†	0,563 (0,045)*	0,649 (0,016)*	0,551 (0,051)†
Agenda 2	0,742(0,004)**	0,557 (0,048)*	0,579 (0,038)*	0,695(0,008)**	0,569 (0,043)*

† = significativo ao nível de 0,10

* = significativo ao nível de 0,05

** = significativo ao nível de 0,01

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALDRICH, John H. (1995), *Why Parties? The Origins and Transformation of Party Politics in America*. Chicago, University of Chicago Press;

ALDRICH, John H. e ROHDE, David. (2000), “The Republican Revolution and the House Appropriations Committee”. *Journal of Politics*, vol. 62, (1): 1-33;

ALEMÁN, Eduardo e TSEBELIS, George. (2005), “The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America”. *Latin American Research Review*, Vol. 40, (2): 3-26;

ALESINA, Alberto e PEROTTI, Roberto. (1994), “The Political Economy of Budget Deficits”. IMF Working Paper, n. 85;

_____. (1995), “Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries”. *Economic Policy*, vol. 21, (october): 207-248;

ALESINA, Alberto, HAUSMANN, Ricardo, HOMMES, Rudolf, e STEIN, Ernesto. (1999a), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. Inter-American Development Bank, Working Paper Series 394;

_____. (1999b), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. *Journal of Development Economics*, vol. 59, (2): 253-273;

ALESINA, Alberto, BAQUIR, Reza e EASTERLY, William. (1999c), “Public Goods and Ethnic Divisions”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, (4): 1243-1284;

AMES B., (1995a), “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. *American Journal of Political Science*, vol. 39, (2): 406-433;

_____. (1995b), “Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *Journal of Politics*, vol. 57, (2): 324-343;

_____. (2001), *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press;

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2003), “O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros”. *Dados*, vol. 46, (4): 661-698;

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W., e McCUBBINS, Mathew D. (2003), “Agenda Power in Brazil’s Camara dos Deputados, 1989 to 1998”. *World Politics*, vol. 55, (4): 550-578;

ARINOS, Afonso de Melo Franco. (2005) [1965], *Evolução da Crise Brasileira*, Rio de Janeiro, Topbooks;

ARNOLD, Douglas R. (1979), *Congress and the Bureaucracy. A Theory of Influence*. Yale, Yale University Press;

_____. (1990), *The Logic of Congressional Action*. New Haven & London, Yale University Press;

ARRETCHE, Marta. (2002), “Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a Reforma de Programas Sociais”. *Dados*, vol. 45, (3): 431-458;

ARTER, David. (2000), “From a ‘Peasant Parliament’ to a ‘Professional Parliament’? Change in the Iceland Althingi”. *Journal of Legislative Studies*, vol. 6, (2): 45-66;

ASHWORTH, Scott e BUENO DE MESQUITA, Ethan. (2006), "Delivering the Goods: Legislative Particularism in Different Electoral and Institutional Settings". *Journal of Politics*, vol. 68, (1): 168-179;

ASHWORTH, Scott e SENED, Itai. (1993), "The Role of Lobbyists: Entrepreneurs with Two Audiences". *American Journal of Political Science*, vol. 37, (3): 834-866;

AUSTEN-SMITH, David. (1987), "Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting". *Public Choice*, vol. 54, (2): 123-139;

_____. (1993), "Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes". *American Journal of Political Science*, vol. 37, (3): 799-833;

_____. (1995), "Campaign Contributions and Access". *American Political Science Review*, vol. 89, (3): 566-581;

AUSTEN-SMITH, David e BANKS, Jeffrey. (1988), "Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes", *American Political Science Review*, vol. 82, (2): 405-422;

AUSTEN-SMITH, David e WRIGHT, John R. (1992), "Competitive Lobbying for a Legislator's Vote". *Social Choice and Welfare*, vol. 9, (3): 229-257;

AZFAR, Omar, KÄHKÖNEN, Satu, LANYI, Anthony, MEAGHER, Patrick, e RUTHERFORD, Diana. (1999), *Decentralization, Governance and Public Services. The Impact of Institutional Arrangements. A Review of the Literature*. IRIS Center, University of Maryland, College Park;

BACCETTI, Carlo. (1997), *Il PDS. Verso Un Nuovo Modello di Partito*. Bologna, Il Mulino;

BAILEY, Michael e BRADY, David W. (1998), "Heterogeneity and Representation: The Senate and Free Trade". *American Journal of Political Science*, vol. 42, (2): 524-544;

BARDI, Luciano e MORLINO, Leonardo. (1994), "Italy: Tracing the Roots of the Great Transformation", in Richard S. Katz e Peter Mair (org.), *How Parties Organize*. London, Sage, pp. 242-277;

BEAN Clive. (1990), "The Personal Vote in the Australian Federal Elections". *Political Studies*, vol. 38: 253-268;

BECKER, Gary S. (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, (3): 371-400;

_____. (1985), "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs". *Journal of Public Economics*, vol. 28, (3): 329-347;

BEER, Samuel H. (1957), "The Representation of Interests in British Government: Historical Background". *American Political Science Review*, vol. 51, (3): 613-650;

BENOIT, Kenneth. (2002), "The Evolution of Electoral Systems in Eastern Europe". Paper apresentado no encontro anual da American Political Science Association, Boston, Agosto 28 – Setembro 1;

BICKERS, Kenneth N. e STEIN, Robert M. (1996), "The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel". *American Journal of Political Science*, vol. 40, (4): 1300-1326;

BILLE, Lars. (1994), "Denmark: the Decline of the Membership Party?", in Richard S. Katz e Peter Mair (org.), *How Parties Organize*. London, Sage, pp. 134-157;

BINDER, Sarah A. (1996), "The Partisan Basis of Procedural Choice: Allocating Parliamentary Rights in the House, 1789-1990". *American Political Science Review*, vol. 90, (1): 8-20;

BINDERKRANTZ, Anne. (2003), "Strategies of Influence: How Interest Organizations React to Changes in Parliamentary Influence and Activity". *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, (4): 287-306;

BIRCH, Anthony H. (1993) (9^a ed.), *The British System of Government*. London, Routledge;

BOBBIO, Norberto. (1999), *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro, Editora Campus;

BOGDANOR, Vernon. (1985), "Conclusion", in Vernon Bogdanor (orgs.), *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*. Aldershot, Gower, pp. 293-301;

BOGNETTI, Giovanni. (1992), "Esecutivo e Governo nel Linguaggio Costituzionale-Giuridico dei Popoli Occidentali". *Filosofia Politica*, a.7, (3): 463-479;

BOIX, Carles. (1999), "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies". *American Political Science Review*, vol. 93, (3): 609-624;

BORCIO, Roberto. (1999), "La Lega Nord e la Transizione Italiana". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 29, (1): 55-87;

BORRELLO, Roberto. (2000), "La Francia ed i Rapporti tra Politica e Denaro: à la Recherche de la Vertu Perdue", in Fulco Lanchester, (org.), *Finanziamento della Politica e Corruzione*. Milano, Giuffrè, pp. 239-262;

BOSCO, Anna. (2000), *Comunisti. Trasformazioni di Partito in Italia, Spagna e Portogallo*. Bologna, Il Mulino;

BOWLER, Shaun e DONOVAN, Todd. (1998), *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press;

BOWLER, Shaun, FARRELL, David M. e McALLISTER, Ian. (1996), "Constituency Campaigning in Parliamentary Systems with Preferential Voting: Is There a Paradox?". *Electoral Studies*, vol. 15, (4): 461-476;

BRAGA DA CRUZ, Manuel. (1998) (org.), *Sistema Eleitoral Português*. Lisboa, Imprensa Nacional;

BRENNAN, Geoffrey e LOMASKY, Loren. (1993), *Democracy and Decision*, Cambridge, Cambridge University Press;

BROCK, William A., MAGEE, Stephen P., YOUNG, Leslie. (1989), *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge, Cambridge University Press;

BROMHEAD P.A. (1956), *Private Members' Bills in the British Parliament*. London, Routledge;

CAIN, Bruce, FEREJOHN, John e FIORINA, Morris. (1987), *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, Cambridge University Press;

CALLANDER, Steven. (2005), "Electoral Competition in Heterogeneous Districts". *Journal of Political Economy*, vol. 113, (5): 1116-1145;

CAMMARANO, Fulvio. (1999), *Storia Politica dell'Italia Liberale*. Roma-Bari, Laterza;

CAMPBELL, Colin M. (1999), "Large Electorates and Decision Minorities". *Journal of Political Economy*, vol. 107, (6): 1199-1217;

CAMPION, Lord. (1958), *An Introduction to The Procedure of the House of Commons*. London, Macmillan;

CANTELLI, Franca, MORTARA, Vittorio, e MOVIA, Giovanna. (1974), *Come Lavora il Parlamento Italiano*, Milano, Giuffrè;

CARAMANI, Daniele. (2000), *Elections in Western Europe since 1815. Electoral Results by Constituencies*. New York, Palgrave;

_____. (2004), *The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press;

CARAVALE, Giulia. (2000), "Il Finanziamento della Politica in Gran Bretagna", in Fulco Lanchester (org), *Finanziamento della Politica e Corruzione*. Milano, Giuffrè, pp. 263-286;

CARETTI, Paolo. (2001), "Le Svolte della Politica Italiana nelle Riforme dei Regolamenti Parlamentari", in L. Violante (eds.), *Annali della Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Einaudi, pp. 583-611;

CAREY, John. (1996), *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge, Cambridge University Press;

CAREY, John e SHUGART, Matthew. (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, (4): 417-439;

_____. (1998), "Calling out the Tanks or Just Filling out the Forms", in John M. Carey e Matthew Shugart S., (org.), *Executive Decree Authority*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-29;

CHANG, Eric C.C. (2005), "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation". *Journal of Politics*, vol. 67, (3): 716-730;

CHEIBUB, José Antonio e PRZEWORSKI, Adam. (1999), "Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes", in Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin (org.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 222-249;

CLARK Paul e MASTERS, Marick F. (2001), "Competing Interest Groups and Union Members' Voting". *Social Science Quarterly*, Vol. 82, (1): 105-116;

COLOMBO, Paolo. (2003), *Governo*. Bologna, Il Mulino;

COLOMER Josep M. (1995), "Spagna e Portogallo", in Colomer Josep M. (org), *La Politica in Europa*, Bari, Laterza, pp. 283-350;

CONGLETON, Roger D. (1991), "Information, Special Interests, and Single-Issue Voting". *Public Choice*, 69, (1): 39-49;

COOPER, Joseph e YOUNG, Cheryl D. (1989), "Bill Introduction in the Nineteenth Century: A Study of Institutional Change". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, (1): 67-105;

COTTA, Maurizio. (1990), "The 'Centrality' of Parliament in a Protracted Democratic Consolidation: the Italian Case", in U. Liebert e M. Cotta, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London-New York, Pinter, pp. 55-91;

_____. (1991), "Il Parlamento nel Sistema Politico Italiano. Mutamenti Istituzionali e Cicli Politici". *Quaderni Costituzionali*, vol. 11, (2): 201-223;

_____. (1996), “La Crisi del Governo di Partito all’Italiana”, in M. Cotta e P. Isernia, *Il Gigante dai Piedi d’Argilla*. Bologna, Il Mulino, pp. 11-52;

COUTINHO MAGALHÃES, Pedro. (1995), “A Actividade Legislativa da Assembléia da República e o seu Papel no Sistema Político”. *Legislação*, vol. 12, (1): 87-119;

COX, Gary W. (1987), *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge, Cambridge University Press;

_____. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*. Cambridge, Cambridge University Press;

COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. (1995), "The Incumbency Advantage in Multimember Districts: Evidence from U.S. States". *Legislative Studies Quarterly*, 20, (3): 329-349;

COX, Gary W. e McCUBBINS, Mathew D. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press;

_____. (2005), *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge, Cambridge University Press;

COX, Gary W. e THIES, Michael. (1998), “The Cost of Intraparty Competition: The Single, Nontransferable Vote and Money Politics in Japan”. *Comparative Political Studies*, vol. 31, (3): 267-292;

CRISP, Brian F. (2000), *Democratic Institutional Design. The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*. Stanford, Stanford University Press;

CRISP, Brian F. e DESPOSATO, Scott W. (2004), “Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict?”. *Journal of Politics*, vol. 66, (1): 136-156;

CRISP, Brian F., ESCOBAR-LENNON, Maria C., JONES, Bradford C. e TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. (2004), "Vote-Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies". *Journal of Politics*, vol. 66, (3): 823-846;

CRISP, Brian e INGALL, Rachael. (2002), "Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia". *American Journal of Political Science*, vol. 46, (4): 733-748;

D'ALIMONTE, Roberto. (1999), "Party Behaviour in a Polarized System: the Italian Communist Party and the Historic Compromise", in W. C. Muller e K. Strom (orgs.), *Policy, Office or Votes?*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 141-171;

DALH, Robert A. (1997) [1971], *Poliarchia. Partecipazione e Opposizione nei Sistemi Politici*. Milano, Franco Angeli;

DE LUCA, Miguel, JONES, Mark P., TULA, Mária Inés. (2002), "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina". *Comparative Political Studies*, vol. 35, (4): 413-436;

DE MICHELI, Chiara. (2001), "Il Contenuto del Processo Legislativo Fra 'Prima' e 'Seconda' Repubblica", in G. Capano e M. Giuliani (orgs.), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna, Il Mulino, pp. 127-150;

DE MICHELI, Chiara e VERZICHELLI, Luca. (2004), *Il Parlamento*. Bologna, Il Mulino;

DE VERGOTTINI, Giuseppe. (1993), *Diritto Costituzionale Comparato*. Padova, Cedam;

DE VRIES, Michel. (2000), "The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries". *European Journal of Political Research*, vol. 38, (2): 193-224;

DE WINTER, Lieven. (1988), "Belgium: Democracy or Oligarchy?", in Gallagher Michael e Marsh Michael, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, pp. 20-46;

_____. (1998), "Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy", in Philip Norton (org.) *Parliaments and Governments in Western Europe*, Frank Cass, London, pp. 97-122;

DELL'ACQUA, Cesare. (1970), *L'Ostruzionismo Parlamentare*. Milano, Giuffrè;

DELLA PORTA, Donatella. (2001), *I Partiti Politici*. Bologna, Il Mulino;

DELLA SALA, Vincent. (1987), "Governare per Decreto. Il Governo Craxi e l'Uso dei Decreti-Legge", in P. Corbetta e R. Leonardi (orgs.), *Politica in Italia 1987*. Bologna, Il Mulino, pp. 35-54;

DENEMARK, David. (2000), "Partisan Pork Barrel in Parliamentary Systems: Australian Constituency-Level Grants". *Journal of Politics*, vol. 62, (3): 896-915;

DENVER, David. (1988), "Britain: Centralized Parties with Decentralized Selection", in Gallagher Michael e Marsh Michael, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, pp. 47-71;

DESCHOUWER, Kris. (1994), "The Decline of Consociationalism and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties", in Richard S. Katz e Peter Mair (org.), *How Parties Organize*. London, Sage, pp. 80-108;

DI ANDREA, Claudia. (1999), "Sulle Ultime Modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati". *Rassegna Parlamentare*, vol. XLI, (1): 99-154;

DI PALMA, Giuseppe. (1977), *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*. Berkeley, University of Cambridge Press [tradução italiana: Sopravvivere senza Governare. Os Partidos Italianos in Parlamento. Bologna, Il Mulino, 1978];

DÍEZ-PICAZO, Luis Maria. (1996), “Atti Legislativi del Governo e Rapporti Fra i Poteri: l’Esperienza Spagnola”. *Quaderni Costituzionali*, a. 16, (1): 47-67;

DIXIT, Avinash e LONDREGAN, John. (1996), “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics”. *Journal of Politics*, vol. 58, (4): 1132-55;

DÖRING, Herbert (org.). (1995a), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin’s Press;

_____. (1995b), “Institutions and Policies: Why We Need Cross-National Analysis”, in H. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin’s Press, pp.27-50;

_____. (1995c), “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda”, in H. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin’s Press, pp. 223-246;

_____. (1995d), “Fewer Thought Presumably more Conflictual Bills: Parliamentary Government Acting as Monopolist”, in H. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin’s Press; 593-600;

_____. (1995e), “Is Government Control of the Agenda Likely to Keep ‘Legislative Inflation’ at Bay?”, in H. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin’s Press, pp. 654-687;

_____. (2001), “Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe”. *Legislative Studies Quarterly*, vol.26, (1): 145-165;

DÖRING, Herbert e HALLEMBERG, Mark. (2004), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Ashgate;

DOWNS Anthony. (1999) [1957], *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo, Edusp;

DUVERGER, Maurice. (1988) [1955], *Instituciones Politicas y Derecho Constitucional*. Barcelona, Ariel;

EPSTEIN, Leon D. (1980), *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick e London, Transaction Publishers;

ESAIASSON Peter e HEIDAR, Khut. (2000) (org.), *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Ohio State University Press, Columbus;

ESCOBAR-LEMMON, Maria. (2003), “Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures”. *American Journal of Political Science*, vol. 47, (4): 683-697;

ESTEBAN de J. e LÓPEZ GUERRA L. (1985), “Electoral Rules and Candidate Selection”, in H.R. Penniman e E. Mujal-Leon (org.), *Spain at the Polls 1977, 1979 and 1982*, Durham, Duke University;

EVETTS, Julia e DINGWALL, Robert. (2002), “Professional Occupations in the UK and Europe: Legitimation and Governmentality”. *International Review of Sociology*, vol. 12, (2): 159 – 171;

FEARON, James D. (1999), “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, in Adam Przeworski, Susan C.

Stokes e Bernard Manin (org.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 55-97;

FARRELL, David M. (1994), “Ireland: Centralization, Professionalization and Competitive Pressures”. in Richard S. Katz e Peter Mair (org.), *How Parties Organize*. London, Sage, pp. 216-241;

FENNO, Richard Jr. (1973), *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown;

_____. (1978), *Home Style: House Members in their Districts*. Boston, Little Brown;

FEREJOHN, John. (1974), *Pork Barrel Politics*. Standford, Standford University Press;

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1996), *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. Cadernos de Pesquisa, Cebrap, Entrelinhas;

_____. (1998), “Relação Executivo-Legislativo no Presidencialismo Multipartidário: os regimes de 46 e 88”. Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.

_____. (1999), *Executivo e Legislação na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV;

FIORINA, Morris P. (1974), *Representatives, roll calls, and Their Constituents*. Lexington, Lexington Book;

_____. (1989), *Congress, Keystone of the Washington Establishment*. Yale, Yale University Press;

FIORINA, Morris P. e NOLL, Roger G. (1979), “Majority Rule Models and Legislative Elections”. *Journal of Politics*, 41, (4): 1081-1104;

FRASER, Peter. (1960), “The Growth of Ministerial Control in the Nineteenth Century House of Commons”. *English Historical Review*, vol. 75, (296): 444-463;

FREIRE, André. (2003), “Recrutamento Parlamentar e Reforma das Instituições”, in António Costa Pinto e André Freire (org.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Oeiras, Celta, pp. 181-216;

GALLAGHER, Michael. (1988a), “Introduction”, in Gallagher Michael e Marsh Michael, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, pp. 1-19;

_____. (1988b), “Ireland: The Increasing Role of the Centre”, in Gallagher Michael e Marsh Michael, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, pp. 119-144;

_____. (1988c), “Conclusion”, in Gallagher Michael e Marsh Michael, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, pp. 236-283;

GALLAGHER, Michael, LAVER, Michael e MAIR, Peter. (2001), *Representative government in modern Europe*. Boston, McGraw Hill;

GALLOWAY, Geroge B. (1976), *History of the House of Representatives*. New York, Thomas Y. Crowell Company;

GERBER, Elisabeth R. e LEWIS, Jeffrey B. (2004), “Beyond the Median: Voter Preferences, District Heterogeneity, and Political Representation”. *Journal of Political Economy*, vol. 112, (6): 1364 - 1383;

GILLIGAN, Thomas W. e KREHBIEL, Keith. (1989), “Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee”. *American Journal of Political Science*, vol. 33: 459-90;

GOFF, Brian L. e GRIER, Kevin B. (1993), “On the (Mis)Measurement of Legislator Ideology and Shirking”. *Public Choice*, vol. 76, (1-2): 5-20;

GOMES, Sandra. (2006), “O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)”. *Dados*, vol. 49, (1): 87-118;

GRANT, W.P. (1985), “Insider and Outsider Pressure Groups”, *Social Science Review*, 1: 31-4;

GRAZIANO, Luigi. (1995), *Lobbying, Pluralismo, Democracia*. Roma, Nis;

GRILLI Vittorio, MASCIANDARO, Donato e TABELLINI, Guido. (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries”. *Economic Policy*, vol. 13, (october): 342-392;

GROFMAN, Bernard. (1999), “SNTV, STV, and Single.Member District Systems: Theoretical Comparisons and Contrast”, in Bernard Grofman, Lee S.-C., Winckler E., Woodall, B. (org.), *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: the Comparative Study of an Embedded Institution*. Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 317-333;

_____. (2005), “Comparisons among Electoral Systems: Distinguishing between Localism and Candidate-Centered Politics”. *Electoral Studies*, vol. 24, (4): 735- 740;

GROSE, Christian R. (2005), “Disentangling Constituency and Legislator Effects in Legislative Representation: Black Legislators or Black Districts?”. *Social Science Quarterly*, vol.82, (2): 427-443;

GUALMINI, Elisabetta. (2001), “La Commissione Lavoro: tra Incrementalismo Parlamentare e Riformismo Governativo”, in G. Capano e M. Giuliani (org.), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna, Il Mulino, pp. 345-384;

GUI, Francesco. (1981), “Riforma delle Istituzioni e Partiti fra Orlando e Nitti”. *Clio*, vol. 1: 171-196;

GUNTHER, Richard, RAMÓN-MONTERO, José, e LINZ, Juan J. (2002), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford, Oxford University Press;

HAEGEL, Florence. (1998), “Conflict and Change in the Rassemblement pour la République”, in Piero Ignazi e Colette Ysmal (org.), *The Organization of Political Parties in Southern Europe*. Westport, Praeger, pp. 26-42;

HALLERBERG, Mark. (2004), “Electoral Laws, Government, and Parliament”, in H. Döring e M. Hallemberg (org.), *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Ashgate, pp. 11-33;

HALLERBERG, Mark e MARIER, Patrik. (2004), “Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries“. *American Journal of Political Science*, vol. 48, (3): 571-587;

HALLERBERG, Mark e VON HAGEN, Jürgen. (1997), “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union”, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 6341;

_____. (1999), “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union”, in James M. Poterba e Jürgen von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 209-32;

HELLAND, Leif. (1999), "Fiscal Constitutions, Fiscal Preferences, Information and Deficits: An Evaluation of 13 West-European Countries 1978-95", in Rolf R. Strauch e Jürgen von Hagen, *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Boston, Kluwer Publishers, pp. 107-165;

HENNING, Christian H.C.A. (1995), "A Formal Model of Law Production by Government as a Natural Monopoly", in Herbert Döring (org.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Now York, St. Martin's Press, pp. 601-614;

HOPKIN, Jonathan. (2001), "Bringing the Members Back In?: Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain". *Party Politics*, vol. 7, (3): 343-361;

HOPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina. (1999), "The Business Firm Model of Party Organization: Cases from Spain and Italy". *European Journal of Political Research*, vol. 35, (3): 307-339;

HOPPIT, Julian. (1996), "Patterns of Parliamentary Legislation, 1660-1800". *The Historical Journal*, vol. 39, (1): 109-131;

HUBER, John D. (1996), *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge, Cambridge University Press;

IERACI, Giuseppe. (2000), "Governo e Opposizione nelle Arene Parlamentari. Uno Schema Concettuale per lo Studio della Capacità del Governo nelle Democrazie Parlamentari". *Quaderni di Scienza Politica*, a. 7, (2): 165-208;

INTER-PARLIAMENTARY UNION. (1986), *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*. Aldershot, Gower House;

JACOBSON, G.C. (1989), "Strategic Politicians and the Dynamics of US House Elections, 1946-1990". *American Political Science Review*, 83, (4): 773-793;

JENNY, Marcelo e MÜLLER, Wolfgang C. (1995), "Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?", in Herbert. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press, pp. 326-364;

JÉRÔME, Bruno e LEWIS-BECK, Michael S. (1999), "Is Local Politics Local? French Evidence". *European Journal of Political Research*, vol. 35, (2): 181-197;

JONES, Mark P. (1997), "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995". in Scott Mainwaring e Matthew Soberg Shugart (org.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 259-299;

JONES, Mark P., SAIEGH, Sebastian, SPILLER, Pablo T., e TOMMASI, Mariano. (2001), "Keeping a seat in Congress: Provincial Party bosses and the survival of Argentine Legislators", paper preparado para o encontro anual da American Political Science Association;

KA-LON CHAN, Kenneth. (2001), "Idealism versus Realism in Institutional Choice: Explaining Electoral Reform in Poland". *West European Politics*, vol. 24, (3): 65-88;

KAMINSKI, Marek M. (2002), "Do Parties Benefit From Electoral Manipulation? Electoral Laws and Heresthetics in Poland. 1989-93". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, (3): 325-358;

KATZ, Richard S. (1980), *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore and London, John Hopkins University Press;

_____. (1986), "Party Government: a Rationalistic Conception", in Francis G. Castles e Rudolf Wildenmann (org.), *Visions and Realities of Party Government*. Berlin, de Gruyter, pp. 31-71;

_____. (1997), *Democracy and Elections*. Oxford, Oxford University Press;

_____. (2001), "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy". *Party Politics*, vol. 7, (3): 277-296;

KATZ, Richard S. e KOLODNY, Robin. (1994), "Part Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics". in Richard S. Katz and Peter Katz (org.), *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*. London, Sage, pp. 23-50;

KATZ, Richard S. e MAIR, Peter. (1992), *Parties Organizations in Western Democracies 1960-1990: A Data Handbook*. London, Sage;

_____. (1994), *How Parties Organise: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*. London, Sage;

KITSCHOLT, Herbert. (2000), "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies*, vol. 33, (6-7): 845-879;

KOOLE, Ruud A. (1994), "The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands", in Richard S. Katz e Peter Mair (org.), *How Parties Organize*. London, Sage, pp. 278-303;

KREHBIEL, Keith. (1985), "Obstruction and Representativeness in Legislatures". *American Journal of Political Science*, vol. 29, (3): 643-659;

_____. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press;

KRISTOV Lorenzo, LINDERT Peter e McCLELLAND, Robert. (1992), "Pressure Groups and Redistribution". *Journal of Public Economics*, 48: 135-163;

KROUVEL, André. (1998), *The Catch-All Party in Western Europe: 1945-1990. A Study in Arrested Development*. Tese de Doutorado, Universidade de Amsterdã;

LA PALOMBARA, Joseph. (1964), *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton, Princeton University Press;

LA PORTA Rafael, LOPEZ-DE-SILANES, Florêncio, SHLEIFER, Andrei e VISHNY, Robert. (1999), “The Quality of Government”. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 15, (1): 222-279;

LANCASTER, Thomas D. (1986), “Electoral Structures and Pork Barrel Politics”. *International Political Science Review*, vol. 7, (1): 67-81;

LANCASTER, Thomas D. e PATTERSON, David W. (1990), “Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag”. *Comparative Political Studies*, vol. 22, (4): 458-477;

LAVAGNA, Gavina. (2000), “Il Finanziamento della Politica nella Repubblica di Irlanda”, in Fulco Lanchester (org), *Finanziamento della politica e corruzione*. Milano, Giuffrè, pp. 431-442;

LEDERMAN, Daniel, LOAYZA, Norman e SOARES, Rodrigo Reis. (2001), Accountability and Corruption. Political Institutions Matter. *World Bank Policy Research Working Paper*;

LEE, Frances E. (2003), “Geographic Politics in the U.S. House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits”. *American Journal of Political Science*, vol. 47, (4): 714-728;

LEES-SMITH, M.A. (1924), “The Time-table of the House of Commons”. *Economica*, vol. 11: 140-162;

LEHMBRUCH, Gerhard. (1984), "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", in J.H. Goldthorpe (orgs.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford, Clarendon Press, pp. 60-80;

LEHOUCQ, Fabrice Edouard. (1995), "Institucional Change and Political Conflict: Evaluating Alternative Explanation of Electoral Reform in Costa Rica". *Electoral Studies*, vol. 14, (1): 23-45;

LE MOS, L. Barreiro de S. (2001), "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados*, 44, (3): 562-605;

LESTON BANDEIRA, Cristina. (2002a), "Parliament and Citizens in Portugal: Still Looking for Links", in Philip Norton (org.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Londres, Frank Cass, pp. 128-152;

_____. (2002b), *Da Legislação à Legislação: o Papel do Parlamento Português*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais;

LEWIN, Leif. (1994), "The Rise and Decline of Corporatism: the Case of Sweden". *European Journal of Political Research*, vol. 26, (1): 59-79;

LIEBERT, Ulrike. (1995), "Parliamentary Lobby Regimes", in Herbert Döring (org.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press, pp.407-447;

LIJPHART, Arend. (1999), *Patterns of democracy*. Yale, Yale University Press;

LINZ, Jaun. (2002), "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", in Richard Gunther, José Ramón-Montero e Juan Linz (org.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford, Oxford University Press, pp. 291-317;

LIPPOLIS, Vincenzo. (2001), “Maggioranza, Opposizione e Governo nei Regolamenti e nelle Prassi Parlamentari dell’Età Repubblicana”, in L. Violante (orgs.), *Annali della Storia d’Italia. Il Parlamento*. Torino, Einaudi, pp. 613-658;

LIZZI, Renata. (2001), “La Commissione Agricoltura: l’Arena delle Non Decisioni”, in G. Capano e M. Giuliani (orgs.), *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*. Bologna, Il Mulino, pp. 187-229;

LOBO ANTUNES, Miguel. (1988), “A Assembléia da Republica a Consolidação da Democracia em Portugal”. *Análise Social*, vol. 100, (1): 77-95;

LOEWEMBERG, Gerhard e PATTERSON, Samuel C. (1979), *Comparative Legislatures*. Little Brown, Boston;

LOHMANN, Susanne. (1998), “An Information Rational for the Power of Special Interests”. *American Political Science Review*, vol. 92, (4): 809-827;

_____. (2003), “Representative Government and Special Interest Politics”. *Journal of Theoretical Politics*. vol. 15, (3): 299-319;

LOWI, Theodore. (1964), “America Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory”. *World Politics*, vol. 16, (março): 677-715;

_____. (1970), “Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy”. *Public Administration Review*, vol. 30, may/june, 314-325;

_____. (1972), “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*, vol. 32, July/August: 298-310;

LUNDELL, Krister. (2004), “Determinants of Candidate Selection”. *Party Politics*, vol. 10, (1): 25-47;

LUPIA, Arthur e McCUBBINS, Matthew D. (1998), *The Democratic Dilemma? Can Citizens Learn What They Need To Know?*. Cambridge, Cambridge University Press;

MAINWARING, Scott. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press;

MANIN, Bernard. (1997), *Principles of Representative Government*. Cambridge, Cambridge University Press;

MANIN, Bernard, PRZEWORKI, Adam e STOKES, Susan C. (1999), “Introduction”, in Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-26;

MARAVALL, José Maria. (1999), “Accountability and Manipulation” in Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin (org.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 154-196;

MARQUES, Eduardo. (2000), *Estado e Redes Sociais. Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro*. Rio, Revan/Fapesp;

MARQUES Eduardo C. e BICHIR, Renata M. (2003), “Public Policies, Political Cleavagens and Urban Space: State Infrastructure Policies in São Paulo, Brazil, 1975-2000”. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, (4): 811-27;

MARTIN, Arnaud. (2000), “Stabilité Gouvernementale et Rationalisation du Régime Parlementaire Espagnol”. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 41, (1): 27-66;

MARTIN, Lanny W. e VANBERG, Georg. (2005), “Coalition Policymaking and Legislative Review”. *American Political Science Review*, vol. 99, (1): 93-106;

MARTINS, Manuel Meirinho. (1997), *As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos*. Lisboa, Vega;

MASSARI, Oreste. (1987), “Le Trasformazioni nella Direzione del PSI: la Direzione e i Suoi Membri (1976-1984)”. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 17, (3): 399-432;

MATTSON, Ingvard. (1995), “Private Members’ Initiatives and Amendments”, in H. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin’s Press, pp. 448-487;

MAURER, Lynn .M. (1999), “Parliamentary Influence in a New Democracy: The Spanish Congress”. *Journal of Legislative Studies*, vol. 5, (2): 24-45;

MAYHEW, David R. (1974), *Congress. The Electoral Connection*. New Haven and London, Yale University Press;

McCUBBINS Matthew D. e SULLIVAN, Terry. (1984), “Constituency Influences on Legislative Policy Choice”. *Quality and Quantity*, vol. 18, (4): 299-319;

McGILL Barry. (1959), “Conflict of Interest: English Experience 1782-1914”. *Western Political Quarterly*, vol. 12, (3): 808-827;

MILESI-FERRETTI Gian Maria, PEROTTI, Roberto e ROSTAGNO, Massimo. (2002), “Electoral Systems and Public Spending”. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, (2): 609-657;

MITCHELL, Paul. (2000), "Voters and their Representatives: Electoral Institutions and Delegation in Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research*, vol. 37, (3): 335-351;

MONTABES, Juan e ORTEGA, Carmen. (1999), *Candidate Selection in Two Rigid List Systems: Spain and Portugal*, working paper, Departamento de Ciencia Política da Universidad de Granada;

MORGENSTERN, Scott. (2001), "Organized Factions and Disorganized Parties". *Party Politics*, vol. 7, (2): 235-256;

MORGENSTERN, Scott. e SWINDLE, Sthepen M. (2005), "An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies". *Comparative Political Studies*, vol. 38, (2): 143-170;

MORISI, Massimo. (1991), "Il Parlamento tra Partiti e Interessi", in L. Morlino (org.) *Costruire la Democrazia*, Bologna, Il Mulino, pp. 367-446;

_____. (1992), *Le Leggi del Consenso*. Soveria Mannelli, Rubbettino;

MORLINO, Leonardo. (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*. Oxford, Oxford University Press;

MYERSON, Roger B. (1993), "Incentives to Cultivate Favored Minorities Under Alternative Electoral Systems". *American Political Science Review*, Vol. 87, (4): 856-869;

_____. (1999), "Theoretical Comparisons of Electoral Systems". *European Economic Review*, vol. 43: 671-697;

NIELSON, Daniel L. (2003), "Supplying Trade Reform: Political Institutions and Liberalization in Middle-Income Presidential Democracies". *American Journal of Political Science*, vol. 47, (3): 470-491;

NIGRO, Oreste. (1918), *L'Ostruzionismo Parlamentare e i Possibili Rimedi. Studio di Diritto Pubblico*. Torino, Fratelli Bocca;

NOGUEIRA, Octaciano. (2005), *A Constituinte de 1946. Getulio, O Sujeito Oculto*. São Paulo, Martins Fontes;

NOIRET, Serge. (1994), *La Nascita del Sistema dei Partiti nell'Italia Contemporanea. La Proporzionale del 1919*. Manduria-Bari-Roma, Lacaita Editore;

NOLL, Roger. (1987), "The Political Foundations of Regulatory Policy", in Mathew D. McCubbins e Terry Sullivan (org.), *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 462-492;

NORRIS, Pippa. (1996), "Legislative Recruitment", in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi e Pippa Norris (org.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London, Sage, pp. 184-215;

_____. (1997), "The Puzzle of Constituency Service". *Journal of Legislative Studies*, vol. 3, (2): 29-49;

NORRIS, Pippa e LOVENDUSKI, Joni. (1995), *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press;

NORTON, Philip e WOOD, David M. (1993), *Back From Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington, University Press of Kentucky;

OPELLO, Walter C. (1986), "Portugal's Parliament: An Organizational Analysis Of Legislative Performance". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 11, (3): 291-329;

OPPENHEIMER, Bruce I. (1996), "The Representational Experience: The Effect of State Poulation on Senator-Constituency Linkages". *American Journal of Political Science*, vol.40, (4): 1280-1299;

OSTROM, Elinor. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press;

PALOHEIMO, Heikki. (2003), "The Rising Power of the Prime Minister in Finland". *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, (3): 219-243;

PANEBIANCO, Angelo. (1982), *Modelli di Partito*. Bologna, Il Mulino;

PAPPALARDO, Adriano. (1995), "La Nuova Legge Elettorale in Parlamento: Chi, Come e Perché", in Stefano Bartolini e Roberto D'Alimonte, *Maggioritario ma non Troppo*. Bologna, Il Mulino, pp. 13-36;

PAPPAS, Takis S. (1998), "Nea Demokratia: Party Development and Organizational Logics", in Piero Ignazi e Colette Ysmal (org.) *The Organization of Political Parties in Southern Europe*. London, Praeger, pp. 221-237;

PASQUINO, Gianfranco. (1994), "Le Coalizioni di Penta-partito. Quale Governo dei Partiti?", in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (orgs.), *L'Italia tra Crisi e Transizione*. Roma-Bari, Laterza, pp. 99-118;

_____. (1995), *Mandato Popolare e Governo*. Bologna, Il Mulino;

_____. (2001), "Partiti, Gruppi Sociali, Lobby e Singoli Parlamentari nella vita di Camera e Senato", in Luciano Violante, *Storia D'Italia. Annali 17. Il Parlamento*. Torino, Utet, pp. 659-682;

PEREIRA, Júlio Cesar Rodrigues. (1999). *Análise de Dados Qualitativos. Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais*. São Paulo, Edusp/Fapesp;

PERSSON, Torsten e TABELLINI, Guido. (1999), *Political Economics and Public Finance*. NBER Working Paper Series, Working Paper 7097;

PIERRE, Jon, SVÅSAND, Lars, e WIDFELDT, Anders. (2000), “State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality. *Western European Politics*, vol. 23, (3): 1-24;

PIERSON, Paul. (2005), *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press;

PITKIN, Hanna F. (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press;

PIZZORNO, Alessandro. (1993), *Le Radici della Politica Assoluta e Altri Saggi*. Milano, Feltrinelli;

POLI, Emanuela. (1997), “I modelli organizzativi”, in D. Mennitti (org.) *Forza Italia. Radiografia di un evento*. Roma, Ideazione Editrice;

POPKIN, Samuel L. (1991), *The Reasining Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago, University of Chicago Press;

PREDIERI, Arturo. (1975) (org.), *Il Parlamento nel Sistema Politico Italiano*. Milano, Comunità;

RAHAT, Gideon e HAZAN, Reuven Y. (2001), “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”. *Party Politics*, vol. 7, (3): 297-322;

RAMM, Agatha. (1984), “The Parliamentary Context of Cabinet Government, 1868-1874”. *English Historical Review*, vol. 99, (393): 739-769;

RANNEY, Austin. (1981), “Candidate Selection”, in David Butler, Howard Penniman and Austin Ranney (eds), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington DC, American Enterprise Institute, pp. 75-106;

RASMUSEN, Eric. (1993), “Lobbying When the Decisionmaker can Acquire Independent Information”. *Public Choice*, vol. 77, (4): 899-913;

REBUFFA, Giorgio. (2001), “Teoria e Prassi del Negoziato Parlamentare tra Conflitto e Consociazione”, in L. Violante (orgs.), *Annali della Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Einaudi, pp. 485-517;

REDLICH, Josef. (1908), *The Procedure of the House of Commons: A Study of its History and Present Form*. London;

REDSLOB, Robert. (1924), *Le Régime Parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchecoslovaquie, de l'Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*. Paris, Giard;

RICCI, Paolo. (2002), “A Medida das Leis: do Uso de Noções Genéricas à Mensuração do Imponderável”. *Bib*, vol. 54, (2): 101-123;

_____. (2003), “O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?”. *Dados*, vol. 46, (4): 699-734;

_____. (2006), “Em que Ponto Estamos? Sessenta anos de Reformas Institucionais na Itália. (1946-2005). *Dados*, vol. 49, (4), (no prelo);

RIKER, William H. (1980), “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions”. *American Political Science Review*, vol. 74, (2): 432-446;

_____. (1986), *The Art of Political Manipulation*. New Haven, Yale University Press;

RIVERS, Douglas e FIORINA, Morris P. (1991), “Constituency Service, Reputation, and the Incumbency Advantage”, in Morris P. Fiorina e David W. Rhode (org.), *Home Style and Washington Work*. Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 17-45;

RIVOSECCHI, Guido. (2002), *Regolamenti Parlamentari e Forma di Governo nella XIII Legislatura*. Milano, Giuffrè;

ROBERTS, Geoffrey. (1988), “The German Federal Republic: the Two-Lane Route Bonn”, in Gallagher Michael e Marsh Michael, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, pp. 94-118;

ROHDE, David W. (1991), *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago, University of Chicago Press;

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. (2000), “Estudo Comparado sobre Produção Legislativa e Remuneração Parlamentar em Países Seleccionados da Europa, América do Norte e América Latina”. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados;

ROKKAN, Stein. (1970), *Citizens, Elections, Parties*. Oslo, Universitetsforlaget;

ROSE, Richard. (1984), *Understanding Big Government. The Programme Approach*. London, Sage;

ROSE-ACKERMAN, Susan. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press;

ROUBINI, Nouriel e SACHS, Jeffrey. (1989), “Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries”. *Economic Policy*. Vol. 8, (april): 100-132;

RUSH, Michael. (1969), *The Selection of Parliamentary Candidates*. Nelson, London;

_____. (2001), *Parallel but Separate: Political Recruitment at Three Levels in the UK*, Paper apresentado no encontro anual da ECPR, Grenoble;

SAALFELD, Thomas. (1998), “The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment”, in Philip Norton (org.) *Parliaments and Governments in Western Europe*. Frank Cass, London, pp. 44-72;

SAMUELS, David. (2001a), “Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil”. *Comparative Politics*, 34 (3): 23-42;

_____. (2001b), “Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil”. *Journal of Politics*, vol. 63, (2): 569-84;

_____. (2002), “Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Adversing: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brasil”. *Journal of Politics*, vol. 64, (3): 845-863;

SANTOS, Fabiano. (1995), “Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963”. *Dados*, vol. 38, (3): 459-496;

_____. (1997). “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”, *Dados*, vol. 40, (3): 465-492;

SANTOS, Wanderley G dos. (2003), *O Cálculo do Conflito: Estabilidade e Crise na Política Brasileira*. Belo Horizonte-Rio de Janeiro, UFMG-IUPERJ;

SARTORI, Giovanni. (1976), *Parties and Party Systems*. Cambridge, Cambridge University Press;

_____. (1994a) [1987], *Teoria Geral da Política*. São Paulo, Ática;

_____. (1994b), *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London, Macmillan;

SCHICKLER, Eric. (2001), *Disjointed Pluralism*. Princeton, Princeton University Press;

SCHMITT, Rogério, PIQUET CARNEIRO, Leandro, e KUSHNIR, Karina. (1999), “Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais”. *Dados*, vol. 42, (2): 277-301;

SCHULTZ, Christian. (1995), “The Politics of Persuasion when Voters are Rational”. *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 97, (3): 357-368;

SCOPPOLA, Pietro. (1997), *La Repubblica dei Partiti*. Bologna, Il Mulino;

SERVIZIO BIBLIOTECA della CAMERA DEI DEPUTATI. (2004), *Dati e Tendenze della Legislazione Statale*. Roma, Camera dei Deputati;

SHEPSLE, Kenneth A. (1979), “Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models”. *American Journal of Political Science*, 23, (1): 27-59;

_____. (1989), “The Changing Textbook Congress”, in John Chubb e Paul Peterson, *Can The Government Govern?*. Washington, Brookings Institutions, PP. 238-266;

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry. (1984), “Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions”. *American Journal of Political Science*, vol. 28, (1): 49-74;

_____. (1987), “The Institutional Foundations of Committee Power”. *American Political Science Review*, vol. 81, (1): 85-104;

SHUGART, Matthew S. (1998), “The Inverse Relationship between Party Strength, and Executive Strength: A Theory of Politicians Constitutional Choices”. *British Journal of Political Science*, vol. 28, (1): 1-29;

_____. (2001), “Electoral ‘Efficiency’ and the Move to Mixed-member Systems”. *Electoral Studies*, vol. 20, (2): 173-193;

SHUGART, Matthew S., VALDINI, Melody Ellis, e SUOMINEN, Kati. (2005), “Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation”. *American Journal of Political Science*, vol. 49, (2): 437-449;

SIAVELIS, Peter M. (2000), *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press;

SINCLAIR, Barbara. (2000), *Unorthodox Lawmaking*. Washington, CQ Press;

SORAU, Frank J. (1992), *Inside Campaign Finance. Myths and Realities*. Yale, Yale University Press;

SØRENSEN, Ruen J. (1998), “Targeting the Lobbying Effort: The Importance of Local Government Lobbying”. *European Journal of Political Research*, vol. 34, (2): 301-327;

SPOURDALAKIS, Michalis. (1998), “Pasok: the Telling Story of a Unique Organization Structure, in Piero Ignazi e Colette Ysmal, (org.), *The Organization of Political Parties in Southern Europe*. Westport, Praeger, pp. 202-220;

STEIN, Ernesto, TALVI, Ernesto e GRISANTI, Alejandro. (1999), “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience”, in James Poterba e Jürgen von Hagen (org.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 103-133;

STEWART, Charles. (1989), *Budget Reform Politics: The Design of the Appropriations Process in the House of Representatives, 1865-1921*. Cambridge, Cambridge University Press;

STRØM, Kaare. (1995), “Parliamentary Government and Legislative Organization”, in Herbert Döring (orgs.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York, Campus/St. Martin’s, pp. 51-82;

STUDLAR, Donley T. e McALLISTER, Ian (1996), “Constituency Activity and Representational Roles among Australian Legislators”. *Journal of Politics*, vol. 58, (1): 69-90;

SUNDBERG, Jan. (1994), “Finland: Nationalized Parties, Professionalized Organizations”. in Richard S. Katz and Peter Katz (org.), *How Parties Organize*. London, Sage, pp. 158-184;

_____. (1997), “Compulsory Party Democracy. Finland as a Deviant Case in Scandinavia”. *Party Politics*, vol. 3, (1): 97-117;

SVÅSAND, Lars. (1991), “State Subventions for Political Parties in Norway”, in Matti Wiberg (org.), *The Public Purse and Political Parties*. The Finnish Political Science Association;

_____. (1994), “Change and Adaption in Norwegian Party Organizations”, in Richard S. Katz and Peter Katz (org.), *How Parties Organize*. London, Sage, pp. 304-331;

SWINDLE, Stephen M. (2002), "The Supply and Demand of The Personal Vote". *Party Politics*, vol. 8, (3): 279-300;

TANDA, Anton Paolo. (1996), *Le Riforme Regolamentari di Fine Secolo (1886-1990)*. Roma, Camera dei Deputati;

TAYLOR-ROBINSON, Michelle. (1996), "When Electoral and Party Institutions Interact to Produce Caudillo Politics: The Case of Honduras". *Electoral Studies*, vol. 15, (3): 327-337;

TAYLOR-ROBINSON, Michelle e DIAZ, Christopher. (1999), "Who Gets legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label 'Marginal Legislature' Still Appropriate? A Study of the Honduras Congress. *Comparative Political Studies*, vol. 35, (5): 589-625;

TARCHI, Marco. (1997), *Dal MSI ad AN*. Bologna, Il Mulino;

TORRES DEL MORAL A., (1991), *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Madrid;

TSEBELIS, George. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press;

TSEBELIS, George e MONEY, Jeannette. (1997), *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press;

TUFTE, E.R. (1975), "Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections". *American Political Science Review*, vol. 69, (4): 812-826;

VABO, Signy Irene. (2005), "Committee Structure and Political Preferences: The Case of Norwegian Local Government". *European Journal of Political Research*, vol. 44, (4): 563-592;

VALEN, Henry. (1988), "Norway: Decentralization and Group Representation", in Gallagher Michael e Marsh Michael, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, pp. 210-235;

VAN BIEZEN, Ingrid. (2000), "Party Financing in New Democracies". *Party Politics*, vol. 6, (3): 329-342;

_____. (2004), "Political Parties as Public Utilities". *Party Politics*, vol. 10, (6): 701-722;

VASSALLO, Salvatore. (1994), *Il Governo di Partito in Italia*, Bologna, Il Mulino;

VERZICHELLI, Luca. (1999), *La Politica di Bilancio*. Bologna, Il Mulino;

VERZICHELLI, Luca e COTTA, Maurizio. (2000), "Italy: From Constrained Coalition to Alternative Government", in W. Muller e K. Strom (orgs), *Coalitions Government in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press, pp. 433-497;

VON BEYME, Klaus. (1998), "Interest Groups in Parliamentary Decisions in the German Bundestag". *Government and Opposition*, vol. 33, (1): 38-55;

VON HAGEN, Jürgen. (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. European Commission, Economic Papers, n. 92;

VON HAGEN, Jürgen e HARDEN, Ian J. (1994), "National Budget Process and Fiscal Performance". *European Economic Reports and Studies*, vol. 3: 311-418;

_____. (1996), *Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline*. IMF Working Paper, n.78;

VON HAGEN, Jürgen, H. HALLETT, Andrew e STRAUCH, Rolf. (2001), *Budgetary Consolidation in EMU*. European Commission, Economic Papers, n. 148;

WEBB, Paul. (1994), "Party Organizational Change in Britain: The Iron Law of Centralization?", in Richard S. Katz and Peter Mair (org.), *How Parties Organize*. London, Sage, pp. 109-133;

WEINGAST, Barry R. e MARSHALL, William. (1988), "The Industrial Organization of Congress". *Journal of Political Economy*, vol. 96, (1): 132-163;

WERTMAN, Douglas A. (1988), "Italy: Local Involvement, Central Control", in Gallagher Michael e Marsh Michael, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, pp. 145-168;

WIBERG, Matti. (1991), *The Public Purse and Political Parties*. The Finnish Political Science Association;

WILLIAMS, Cyprian O. (1948), *The Historical Development of Private Bill Procedure and Standig Orders in the House of Commons*. London, Majesty's Stationery Office, vol. 1 e 2;

WILLIS, Eliza,. GARMAN, Christopher da C. B e HAGGARD, Stephan. (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America". *Latin American Research Review*, vol. 34, (1): 7-56;

WILSON, James Q. (1980), *The Politics of Regulation*. New York, Basic Books;

WITTMAN, Donald A. (1989), "Why Democracies Produce Efficient Results". *Journal of Political Economy*, vol. 97, (6): 1395-1424;

WOOD, David M. e NORTON, Philip. (1992), "Do Candidates Matter? Constituency-Specific Vote Changes for Incumbent MPs, 1983-1987". *Political Studies*, 42, 227-238;

WOOD, David M. e YOUNG, Garry. (1997), “Comparing Constituency Activity by junior Legislators in Great Britain and Ireland”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, (2): 217-232;

ZOVATTO, Daniel. (2005), “Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: uma Análise Comparada”. *Opinião Publica*, vol. 11, (2): 287-336;

ZUCCHINI, Francesco. (1997), “L’attività Legislativa del Parlamento Italiano: Consociativismo? Polarizzazione?”. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. 27, (3): 569-609;

_____. (2001), “Arena Elettorale, Arena Parlamentare e Arena Legislativa”, in Giliberto Capano e Marco Giuliani, *Parlamento e Processo Legislativo nella Transizione*. Bologna, Il Mulino, pp. 57-84.