

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

LEOMIR LEMOS DOS SANTOS

**OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: PERFIL BIBLIOGRÁFICO,
PERSPECTIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS.**

Maceió

2014

LEOMIR LEMOS DOS SANTOS

**OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: PERFIL BIBLIOGRÁFICO
PERSPECTIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para a obtenção de título de licenciado em Ciências Sociais.

Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Luciana da Conceição Farias Santana.

Maceió

2014

LEOMIR LEMOS DOS SANTOS

OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: PERFIL BIBLIOGRÁFICO
PERSPECTIVAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS/ monografia apresentada ao curso de
Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas como requisito à obtenção de título de
licenciado em Ciências Sociais .

Monografia submetida ao
curso de Ciências Sociais
(licenciatura) da Universidade
Federal de Alagoas e aprovada
em 18 de março de 2014.

Prof^a. Dr^a. Luciana da Conceição Farias Santana, Universidade Federal de Alagoas.
(Orientador)

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Luciana da Conceição Farias Santana, Universidade Federal de Alagoas.
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Júlio Cezar Gaudêncio da Silva, Universidade Federal de Alagoas. (Examinador
Interno)

Prof. Dr. Gabriel Augusto Miranda Setti, Universidade Federal de Alagoas. (Examinador
Interno)

Às pessoas que nunca deixaram de acreditar nas minhas competências e apoiaram minhas escolhas até o presente momento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos discentes do curso de Ciências Sociais, por serem compreensivos e tornarem o ambiente acadêmico propício ao diálogo e formação de novas ideias.

Agradeço aos docentes do Instituto de Ciências Sociais que me motivaram e incentivaram dentro da licenciatura, em especial, aos professores de Ciência Política.

Agradeço a Luciana Santana por me orientar no meu processo de amadurecimento intelectual.

Agradeço, também, àquelas pessoas que me motivaram longe da academia, a família e amigos. Em especial a minha vó.

O velho ideal científico da episteme, o ideal de um conhecimento científico absolutamente certo e demonstrável, revelou-se um fetiche. A exigência de objetividade científica torna inevitável que todo enunciado científico seja dado, e permaneça necessariamente e, para sempre, a título de ensaio. (Karl Popper)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo caracterizar o perfil bibliográfico dos Estudos Legislativos no Brasil partindo da suposição da importância do Novo Institucionalismo no desenvolvimento da área de estudo, tendo como pano de fundo a tarefa de apontar as divergências e convergências teóricas dos modelos neoinstitucionalistas norte-americano dentro da Ciência Política nacional. A metodologia utilizada compreendeu a revisão teórica do Novo Institucionalismo buscando explicar sua fundação e sua incorporação feita pela Ciência Política brasileira na construção da agenda de pesquisa sobre o Legislativo nacional a partir da análise da produção bibliográfica sobre as principais áreas e temas dos estudos legislativos nacionais e subnacionais utilizando livros e artigos. A pesquisa bibliográfica se deu através do Scielo (Biblioteca Científica Eletrônica Online) utilizando as palavras-chave: Congresso, Deputados e Legislativo. As fontes consultadas foram: RBCS - *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; *Revista Dados*; *Revista Lua Nova*; RSP - *Revista de Sociologia Política*; RCP - *Revista de Ciência Política (Chile)*; e *Revista Opinião Pública*. Os dados foram analisados quantitativamente através da exposição descritiva da produção bibliográfica sobre as principais subáreas dos Estudos Legislativos. Descrevendo o perfil bibliográfico dos artigos da área de estudos sobre o Legislativo nacional e subnacional, o trabalho chegou a evidências empíricas que podem servir de bases para compreender melhor as características teórico-metodológicas dos Estudos Legislativos no Brasil.

Palavras-chave: Novo Institucionalismo, Ciência Política Positiva, Estudos Legislativos, Organização Legislativa.

ABSTRACT

The present work aims to characterize the bibliographic profile of Legislative Studies in Brazil on the assumption of the importance of the New Institutionalism in the development of the study area as a background task to point out the differences and theoretical convergence of U.S. neoinstitutionalists models within the national Political Science. The methodology comprised the theoretical review of the New Institutionalism seeking to explain its foundation and its incorporation did by the brazilian Political Science in the construction of the research agenda of the national Legislature from result of the bibliographic analysis in the main areas and themes of national and sub-national Legislative studies through books and articles. The literature search was performed using the SciELO (Scientific Electronic Library Online) using the key word: Congress, Representatives and Legislative. The consulted sources were RBCS - *Brazilian Journal of Social Sciences*; *Dados Journal*; *Lua Nova Journal*; RSP - *Journal of Political Sociology*; CPR - *Journal of Political Science (Chile)*; and *Public Opinion Journal*, the data were analyzed quantitatively using descriptive exposition of bibliographical production about main sub-areas of Legislative Studies. Describing the bibliographic profile of articles in the field of studies on national and sub-national legislature, the work came to empirical evidences that can serve as a basis for better understanding of the theoretical and methodological characteristics of Legislative Studies in Brazil.

Key word: New Institutionalism, Positive Political Science, Legislative Studies, Legislative Organization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1: A CIÊNCIA POLÍTICA POSITIVA E OS ESTUDOS LEGISLATIVOS	13
1.1 Pressupostos teóricos do Novo Institucionalismo	15
2.1 Novo Institucionalismo Sociológico.....	22
1.3 Novo Institucionalismo Histórico	24
1.5 Institucionalismo da Escolha Racional.....	27
CAPÍTULO 2: ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: O ESTADO DA ARTE	47
2.1 Os estudos legislativos nacionais	50
CAPÍTULO 3 – OS ESTUDOS LEGISLATIVOS SUBNACIONAIS: ESTADO DE ARTE	71
2.2 Os estudos legislativos subnacionais	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	85

INTRODUÇÃO

O Presente trabalho busca caracterizar produção bibliográfica dos Estudos Legislativos em âmbito nacional e subnacional, procurando traçar um perfil dos trabalhos sobre o Legislativo publicados nas principais revistas especializadas na área de pesquisa.

A área de estudos sobre o Legislativo no Brasil tem caráter emergente dada a sua formação em meados do da década de 90. Ela se consolidou no debate sobre a consolidação da Democracia na América Latina nos anos da redemocratização no continente. É compreendida como uma importação dos estudos sobre o funcionamento do Congresso norte-americano que tinham como matriz teórica o paradigma neoinstitucionalista.

A hipótese que parte o presente trabalho relaciona o paradigma teórico neoinstitucionalista à consolidação da agenda de pesquisa sobre os Estudos Legislativos em âmbito nacional, que a partir do cenário pós-constituinte de 88, serviu como *modelo* que delineou inicialmente a trajetória da agenda de pesquisa e a institucionalização da subárea de pesquisa oferecendo aos nossos cientistas sociais ferramentas úteis para se compreender o Legislativo nacional dentro da Ciência Política Comparada. Fato que levou ao surgimento novas subáreas de pesquisas que utilizam teorias positivas.

A importância desse trabalho reside no seu caráter de revisitar a validade teórica do Novo Institucionalismo dentro dos estudos legislativos, levando em consideração a sua própria formação enquanto modelo teórico, e a construção das subáreas de estudos sobre o Legislativo em âmbito nacional e subnacional. Buscando demonstrar a incorporação do Novo Institucionalismo feito pelos cientistas sociais brasileiros na constituição de novas subáreas de pesquisa e expor as particularidades teóricas da Ciência Política nacional sobre os estudos, contribuindo para a acumulação de conhecimento sobre os Estudos Legislativos Nacionais na tentativa de expor a trajetória de desenvolvimento da área de estudo e os principais desafios encontrados no seu percurso. Pois a maioria dos estudos sobre o Legislativo se encontram em âmbito nacional, e propor traçar uma trajetória sobre o perfil bibliográfico da área de estudos é tentar montar as lacunas existentes na área e os avanços dos pesquisadores. Contribuindo assim no debate sobre a importância de incorporar novos fenômenos e descrever a institucionalização da área de pesquisas e autonomização de novos objetos de estudos. E desafios teóricos que serão propostos à nova agenda de pesquisa.

A metodologia a ser utilizada compreende revisão teórica do Novo Institucionalismo buscando explicar sua fundação e sua incorporação feita pela Ciência Política Brasileira na construção da agenda de pesquisa sobre o Legislativo Nacional, a partir da caracterização da produção bibliográfica sobre as principais áreas e temas dos estudos legislativos nacionais e subnacionais através de livros e artigos de revistas especializadas. Propondo traçar o perfil da produção bibliográfica sobre a trajetória do desenvolvimento dos estudos legislativos. A pesquisa bibliográfica se deu através do Scielo (Biblioteca Científica Eletrônica Online) utilizando as palavras-chave: Congresso, Deputados e Legislativo. As fontes consultadas foram: RBCS - *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; *Revista Dados*; *Revista Lua Nova*; RSP - *Revista de Sociologia Política*; RCP - *Revista de Ciência Política (Chile)*; e *Revista Opinião Pública* entre 2000 até 2013. Os dados foram analisados quantitativamente através da exposição descritiva da produção bibliográfica sobre as principais subáreas dos Estudos Legislativos utilizando categorias que servem para explorar de forma descritiva as características mais gerais do trabalho, em detrimento da análise dos aspectos puramente teóricos e metodológicos devido a quantidade de casos obtidos.

Um dos objetivos do trabalho é acrescentar à discussão um tema que merece cada vez mais atenção, que é o caso dos Estudos Legislativos em âmbito subnacional, pois a maioria dos estudos sobre o Legislativo no Brasil se concentram em torno do Congresso. Expondo novos caminhos para a pesquisa sobre o Legislativo, importando substancialmente não apenas para a academia, mas à sociedade por tratar o Legislativo, enquanto ente institucional responsável pela representação dos interesses da sociedade.

A organização e estrutura de apresentação desse trabalho propõe uma exposição tanto normativa quanto descritiva ao tentar destacar o que diz a teoria e o que ocorre na prática, i.e, mostrar as limitações do paradigma da Ciência Política Positiva na constituição de um saber positivo sobre o Legislativo Nacional. Tentando demonstrar as principais ideias com maior clareza explicativa mesmo que custando menor rigor técnico.

O primeiro capítulo busca explicar o processo de formação do Velho Institucionalismo, suas principais características e importância, enquanto pressuposto teórico do Novo Institucionalismo e sua crítica feita ao Behaviorismo, procurando depois, explicar o que compreendemos por paradigma teórico neoinstitucionalista, seus elementos e suas ramificações em vertentes explicativas sobre o papel das instituições na sua compreensão sobre o comportamento legislativo. Caracterizando cada vertente teórica neoinstitucionalista de acordo com Hall e Taylor (2013) e Immergut (1998): em *Novo Institucionalismo*

Sociológico, Novo Institucionalismo Histórico e Novo Institucionalismo da Escolha Racional. E, por fim, o capítulo propõe destrinchar a importância do Novo Institucionalismo da Escolha Racional dentro dos estudos legislativos sobre o Congresso norte-americano na construção de perspectivas teóricas, própria do funcionamento e comportamento legislativo que serviriam como *modelos* para a subárea dos estudos legislativos no Brasil.

O segundo capítulo caracteriza os estudos legislativos no Brasil. O desenvolvimento da subárea de pesquisa sobre o Legislativo nacional pode ser compreendido como o diálogo feito dos nossos cientistas sociais com teorias da Ciência Política Comparada dentro do contexto pós-88 que serviu como norte ao orientar a agenda de pesquisa sobre o sistema político brasileiro. A partir de 1990, o Novo Institucionalismo influenciou a Ciência Política nacional no redirecionamento dos estudos comparativos da agenda de pesquisa para o Legislativo nacional. Levando nossos pesquisadores a reavaliar a aplicabilidade dos modelos teóricos cunhados na América do Norte na explicação sobre o funcionamento do Congresso nacional.

Tendo como suposição a preponderância do Executivo frente ao Legislativo no cenário político nacional, devido o fato que no Brasil pós-88 o Executivo teve seus poderes ampliados pela carta constitucional. Levando os pesquisadores nacionais a pesquisarem o papel do sistema de comissões, que em suas conclusões relevam a importância da natureza do processo decisório e o peso dos partidos políticos na centralização do processo legislativo. O capítulo se encerra com a discussão sobre a evolução teórico-metodológica dentro dos modelos construídos ao longo do desenvolvimento dos Estudos Legislativos nacionais e a análise descritiva sobre a produção bibliográfica sobre a abrangência temática das subáreas que se concentram a agenda de pesquisa. Apontando para a evolução dos modelos teóricos desenvolvidos pelos cientistas sociais brasileiros a partir da análise feita por Santos (2009).

O terceiro capítulo discute a literatura especializada sobre a subárea de pesquisa dos estudos legislativos subnacionais, compreendido como uma análise da validade dos postulados obtidos da Ciência Política nacional sobre o funcionamento do Congresso nacional para o âmbito subnacional. O capítulo propõe caracterizar os principais pontos e linhas de pesquisas que foram desenvolvidas ao longo do desenvolvimento da subárea de estudo através da descrição bibliográfica que servem como orientadores para futuras pesquisas na área.

O resultado que chegou o trabalho leva a acreditar no amadurecimento da área de estudo sobre o Legislativo nacional, apesar de evidências apontarem para o acúmulo de conhecimento em determinados subáreas de pesquisa, enquanto há outros temas em desenvolvimento que estão chamando a atenção dos nossos pesquisadores que é o caso dos Estudos Legislativos em âmbito subnacional e sobre o Senado. O mesmo pode se dizer da tendência crescente de modelos teóricos que articulem tanto variáveis endógenas e exógenas nas suas explicações. E o uso cada vez maior de métodos estatísticos mais sofisticados.

A contribuição que propõe o trabalho foi evidenciar lacunas a serem exploradas dentro dos Estudos Legislativos, principalmente em âmbito subnacional, principalmente na construção de dados empíricos capazes de alicerçar futuras pesquisas em intervalos de temporais mais amplos (legislaturas). E estudos sobre o papel do Federalismo enquanto na dinâmica nacional e subnacional.

CAPÍTULO 1: A CIÊNCIA POLÍTICA POSITIVA E OS ESTUDOS LEGISLATIVOS

A transformação do paradigma teórico no campo da ciência política na década de 50 do século passado pode ser compreendida na relação umbilical entre economia e ciência política, mais precisamente na influência da *rational choice theory*¹, no uso de modelos formais extraídos da economia para a interpretação de fenômenos políticos. É a partir do uso dessa nova perspectiva híbrida com uma nova abordagem metodológica (formalista) que concebe que os macro-fenômenos políticos (por exemplo: sistema partidário) podem ser explicados a partir de modelos lógico-dedutivos individualistas².

O processo de formalização da Ciência Política teve como seu principal divulgador William H. Riker, cientista político formado em Harvard e criador do termo “teoria política positiva”. Seus principais interesses com essa nova forma de fazer ciência política eram, em primeiro lugar, obter o reconhecimento da comunidade acadêmica americana da Ciência Política como uma ciência de fato, honra concedida, à época, exclusivamente às ciências naturais; em segundo lugar, a exemplo das ciências naturais, Riker objetivava produzir uma teoria baseada em leis gerais que tornassem possível a predição dos fatos sociais. A ausência de leis imutáveis tais como a lei da inércia ou da gravidade era o principal defeito de uma ciência que buscasse explicar a realidade social, segundo os cientistas naturais (ALBUQUERQUE, 2007, p. 4).

A formalização enquanto processo de construção de uma nova proposta científica corresponde a dois aspectos interligados: a) a busca da objetividade do conhecimento científico dentro da Ciência Política pela positividade no uso de uma b) metodologia formal. Um modelo formal pode ser compreendido como um sistema de elementos dedutivo-hipotéticos que representem uma totalidade de fenômenos (realidade apresentada) que devem ser apresentadas como proposições de acordo com a lógica formal e sua interpretação. A positividade do conhecimento reside na própria capacidade do modelo na sua estrutura lógica face a relação direta com a realidade que representam, neste caso o modelo formal deve: descrever os elementos da realidade, explicar as relações de causalidade daqueles elementos,

1 A teoria da escolha racional é um modelo teórico originário das ciências econômicas que estará dentro dos estudos políticos na formalização da Ciência Política norte-americana.

2 A explicação se passa a partir do indivíduo, por isso, individualistas, que posteriormente ganhará o nome de individualismo metodológico.

afim de prescrever os mecanismos que fazem com que o fenômeno estudado exista e se possível prever a continuidade ou regularidade do fenômeno, por exemplo, o dilema do prisioneiro dentro da Teoria dos Jogos.

A dedicação de Riker ao estudo da aplicação de fórmulas e modelos matemáticos na explicação de fenômenos políticos deu origem, inicialmente, a três artigos contendo seus primeiros pensamentos rumo à sua nova abordagem para a Ciência Política, focando nos microfundamentos da ação política, em modelos espaciais, no individualismo metodológico e na teoria dos jogos (ALBUQUERQUE, 2007, p. 4-5). Em 1963 Riker publica *The theory of political coalitions* (A Teoria das Coalizões Políticas), trabalho baseado numa perspectiva descritiva utilizando modelos formais, obra que incorpora suas principais ideias, tratadas em trabalhos anteriores.

Vale ressaltar que Riker representa a figura que marca o esforço na busca por essa revolução no paradigma teórico sobre os estudos em Ciência Política, entretanto não é o único nome desse movimento de mudança estrutural dos pilares epistemológico-metodológicos da Ciência Política em Ciência Política Positiva. Alguns autores já esboçavam e produziam alguns trabalhos utilizando modelos formais dentro de análises de fenômeno políticos, importados da economia para a Ciência Política, por exemplo: Black (1948), Arrow (1951) e Downs (1957), James M. Buchanan e Gordon Tullock (1962) e Mancur Olson (1965) que podemos compreender como análises econômicas de fenômenos políticos.

Com a entrada de Riker na cátedra da Universidade de Rochester, o ambiente dentro do Instituto de Ciência Política, junto aos membros do colegiado torna favorável o desenvolvimento da à Ciência Política Positiva e sua transferência às futuras gerações de pesquisadores formados pela “Escola de Rochester”, termo que surgiu para designar essa nova forma de se fazer e pensar ciência dentro da a Ciência Política. Segundo Albuquerque:

Vários nomes conhecidos da Ciência Política contemporânea norte-americana vieram de Rochester, entre eles Peter Ordeshook, Kenneth Shepsle, Richard McKelvey e Morris Fiorina, integrantes da primeira geração de cientistas políticos formados pelo novo programa de doutoramento de Rochester no final da década de 1960. Uma segunda geração, composta por nomes como Keith Poole, James Morrow, Keith Khrebiel e David Lalman seria formada entre as décadas de 1970 e 1980. A aceitação de alguns destes alunos no quadro de professores de Harvard seria considerada por Riker a prova de que a teoria política positiva havia vindo para ficar (ALBUQUERQUE, 2007, p. 6).

Se inicialmente a proposta de Riker para a consolidação de uma a Ciência Política Positiva era tornar clara a fundamentação teórica e orientação metodológica, posteriormente, a preocupação toma a forma de pensar como o *core* (núcleo teórico) da Escola de Rochester se mantenha razoavelmente estável ao longo das transformações da a Ciência Política Positiva nas décadas posteriores em decorrência das transformações dos próprios fenômenos políticos e mudanças na própria comunidade científica.

Os estudos legislativos nos EUA na década de 70 se fundamentaram na retomada da importância da variável *instituição* tendo como *mainstream* o individualismo metodológico relativo a TER, movimento que comumente ficou conhecido como *neoinstitucionalismo* ou *novo institucionalismo* que tinha como principal lema: *As instituições importam!*

O próximo tópico discute sobre o novo institucionalismo, sua gênese, transformação tendo referência os desafios que ocorrem ao longo do seu desenvolvimento, enquanto corrente teórica. Procura-se caracterizar o que se compreende por essa perspectiva teórica e esclarecer alguns equívocos sobre a importância da variável instituição dentro do novo movimento institucionalista.

1.1 Pressupostos teóricos do Novo Institucionalismo

Para compreender o núcleo teórico do novo institucionalismo, primeiro devemos voltar ao movimento político comportamentalista da década de 50 e 60 a fim de esclarecer algumas questões e críticas levantadas sobre o seu predecessor teórico (o behaviorismo). O movimento político comportamentalista foi criticado porque não foi totalmente claro, nos seus métodos, teorias e temas de investigação que constituíam a abordagem “comportamental” (IMMERGUT, 1998, p. 6).

No período pós-Segunda Guerra Mundial corresponde ao desenvolvimento do da TER dentro da ciência política e conseqüentemente seu processo de formalização. O surgimento do novo institucionalismo está associado ao debate e crítica feita ao velho institucionalismo (formalista) feita pelo behaviorismo e a resposta da corrente institucionalista frente ao movimento comportamentalista. O que seria o behaviorismo?

Behaviorismo é um termo que deriva de *behavior* (comportamento), primeiro o termo é associado a uma escola clássica dentro da psicologia que estuda as técnicas de

condicionamento e o comportamento em geral. Tendo o trabalho inicial de John Watson (*behaviorism*, 1913) como referência na proposta de constituir dentro da psicologia um conhecimento objetivo. Esse "objetivismo" implicaria no deslocamento da perspectiva investigativa, passando dos fenômenos mentais para a observação empírica do comportamento (PERES, 2008, p. 56). É essa proposta comportamentalista que “revolucionará” a Ciência Política norte-americana da década de 60.

Ao longo do período que corresponde ao fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, alguns fatores contribuíram para o surgimento do comportamentalismo em detrimento do velho institucionalismo, formalista, da escolha racional praticado na a Ciência Política.

O primeiro desses fatores foi a desvalorização, pelo governo norte-americano de cientistas políticos institucionalistas, especialmente pela incongruência entre as digressões teóricas produzidas e os imperativos impostos pela prática no período da Guerra Fria. Em segundo lugar, a incapacidade que os teóricos institucionalistas mostraram diante da necessidade de explicação sistemática de fenômenos importantes da época, como o nazismo, o fascismo e o socialismo (...). Em terceiro, a ineficácia da aplicação, logo depois da Segunda Guerra Mundial, do modelo político norte-americano - democracia com capitalismo em países não industrializados, o que impôs a necessidade de estudos empíricos comparativos (...). Finalmente, o fator de maior relevância foi a grande influência que pesquisadores e teóricos europeus exilados, e que se instalaram nas universidades norte-americanas, exerceu na formação de novos cientistas políticos e na condução de pesquisas sociais (Somit e Tanenhaus, 1967; Almond, 1996) (PERES, 2008, p. 57).

A consequência desses fatores, acrescidas as acusações de excesso de formalismo e falta de realismo à corrente institucionalista da época, propiciou um ambiente favorável a disseminação de um ecletismo tanto teórico quanto metodológico das ciências sociais em gerais por parte do behaviorismo. Caracterizando o behaviorismo uma “revolução científica” dentro do *paradigma* da a Ciência Política norte-americana que tinha como diretriz um programa baseados em dados e teoricamente eclético, em constante diálogo com as demais ciências sociais. Em linhas gerais o quadro abaixo serve para exemplificar as principais diretrizes metodológicas.

Quadro 1:
Síntese das diretrizes metodológicas do Comportamentalismo

- 1º Somente uma Ciência Política com orientação empírica e positiva é capaz de explicar cientificamente os fenômenos políticos.
 - 2º O cientista político deve se ocupar apenas de fenômenos observáveis, evitando especulação dedutiva.
 - 3º Os dados analisados devem ser quantitativos ou, então, quantificados.
 - 4º A pesquisa deve ser orientada e dirigida por uma conceitualmente rigorosa.
 - 5º A análise deve ser pautada pela neutralidade axiológica.
 - 6º As pesquisas devem ter caráter analítico [padrões e correlações estatísticas] e não meramente descritivo.
 - 7º É recomendável utilizar abordagens multidisciplinares, uma vez que a Ciência Política com tal orientação seria apenas uma das ciências do comportamento.
 - 8º Adoção do máximo rigor metodológico, seguindo a lógica do sistema de inferência dedutivo.
-

Fonte: Peres, 2008.

A partir das diretrizes do quadro 1, o programa comportamentalista tornou-se uma das principais corrente teóricas dentro da a Ciência Política daquele momento, depois mostrou sinais de limitações explicativas nos chamados problemas empíricos que o novo paradigma emergente na a Ciência Política chamará atenção nas suas críticas. Em 1960 o presidente da APSA (*American Political Science Association*³) David Easton já assinalava essa nova proposta teórica e metodológica, apontando para um pós-behaviorismo (PERES, 2008). Esse “pós-comportamentalismo” viria a ser o que atualmente chamamos de neoinstitucionalismo. Em grande parte, o neoinstitucionalismo surgiu como um movimento de revisão e reformulação do antigo institucionalismo e reação ao paradigma comportamentalismo que relegara a importância das instituições na condução das escolhas sociais e políticas.

O comportamento individual ou coletivo dentro do behaviorismo é compreendido como tendo *racionalidade* própria (endógena) dentro das explicações sobre as relações entre atores e instituições. Os aspectos institucionais são compreendidos como elementos de pano de fundo, pois não possuem a capacidade de atuar moldando o comportamento dos atores sociais, sendo relagas ao plano secundário nas explicações. As instituições aparentemente não se transformam, as regras que coordenam as interações individuais no desenvolvimento das ações coletivas são fixas. A resposta entre o que se deduz das interações entre os atores surgem como implicações e derivações comportamentais (do modelo construindo, geralmente utilizando pressuposições comportamentais normativas), resultados que geralmente podem ser validados utilizando dados. Ocorre um distanciamento tanto teórico quanto metodológico

³ Traduzido: Associação Americana de Ciência Política.

entre variáveis exógenas e endógenas, mostrando as instituições e comportamentos como elementos antípodas que jamais se intercambiam e se constroem mutuamente.

A categoria (variável) *instituição* tornar-se-á mais descritiva do que analítica no *behaviorismo*, caracterizando um quadro teórico que não levavam em conta o peso das instituições, levando a um psicologismo dos fenômenos políticos em detrimento das dinâmicas estruturais que moldam o comportamento dos atores políticos. O nível de análise se passa do nível micro (comportamental) para o macro (estrutural-institucional) de forma automática, num processo de agregação de preferências simples.

O behaviorismo tinha como principal ambição articular o método científico em relação a um rigoroso teste de hipótese baseado na observação empírica, e se possível utilização de dados quantitativos (IMMERGUT, 1998, p. 6). Um dos pontos centrais da crítica do novo institucionalismo estava nesse caráter excessivamente descritivo das instituições e do próprio comportamento observado por parte do comportamentalismo.

Para o comportamentalista, as preferências verdadeiras são aquelas que são expressas. Portanto, deve-se contar com o comportamento do indivíduo para indicar aquelas preferências. Para todos os efeitos, as preferências expressas são as preferências reais; preferências são reveladas através do comportamento (IMMERGUT, 1998, p. 6-7). Os neoinstitucionalistas distinguem preferências reais e preferências expostas, a crítica feita ao comportamentalista está no seu caráter acrítico de não conceber as razões potenciais da ação humana e das motivações, e outros elementos circunstanciais que condicionam a escolha individual, que nesse caso atuam de forma latente. O behaviorista aceita o comportamento observável como real, e não o que está por trás do comportamento obtido, as possibilidades de agir de outra forma. A noção de jogos ocultos (TSEBELIS, 1998) exemplifica a distinção entre preferências reais e preferências expressas, observando o comportamento humano atrás de várias arenas de multidimensões segundo a teoria dos jogos. O comportamentalismo possui uma visão estática das interações estratégicas, não concebe o ator como participantes de várias formas de ações coletivas simultâneas.

Primeiro, a abordagem institucionalista vê as somas das preferências - ou, nesse caso, a agregação dos comportamentos individuais em fenômenos coletivos - sendo extremamente problemáticos. No entanto, estudos behavioristas assumem que as preferências podem ser agregadas e geralmente vê mecanismos de agregação de interesse perfeitamente eficientes (IMMERGUT, 1998, p. 7). A forma como o comportamento individual é agregado dentro da explicação behaviorista é simplificador. Não há problemas de efeitos de agregação e há uma

relação automática do comportamento com os resultados esperados ou obtidos. Diferente do que ocorre no enfoque neoinstitucionalista, onde os mecanismos de agregação institucionais não funcionam de forma “perfeita”, por exemplo: relações entre eleitorado e representantes políticos não se mostram tão mecânicas na distribuição das preferências, mas sabemos de algumas formas que os eleitores podem sinalizar e indicar suas preferências.

Quadro 2 - Comparação Teórica <i>Behaviorismo versus Institucionalismo</i>			
	Preferências (Xi)	Agregação ($\sum Xi$)	Princípio Normativo
Behaviorismo	Subjetivas relevadas através do comportamento (ex: voto)	Agregação eficiente → equilíbrio (ex: grupo de interesse de mercado)	Utilitarismo: $\sum Xi =$ interesse público/ bem coletivo
Institucionalismo	Verdadeira \neq preferências expressadas (problemas com Xi)	Agregação ineficiente Problemas de equilíbrio → Resultados/ decisões $\neq \sum Xi$ (Problema com $\sum X$)	Rejeição do princípio do utilitarismo $\sum Xi \neq$ interesse público Avaliação da Tendência Erradicação da tendência Bem coletivo = ?

Fonte: Immergut, 1998.

Outro aspecto importante que mereceu crítica foi o engajamento dos resultados obtidos pelo behaviorista, numa perspectiva utilitarista, concebendo o indivíduo egoísta e atomizado, e as instituições neutras e desinteressadas relegadas ao plano formal. Onde a soma desses resultados egoístas poderiam gerar o bem público.

O neoinstitucionalismo rejeita a concepção que a soma da satisfação dos interesses individuais gere o bem coletivo, sua postura está focada na sua capacidade analítica e não normativa, apesar de muitos neoinstitucionalistas negarem que não exista normatividade presente nas suas análises, que eles voltem a ser desafiados a demonstrarem como as

implicações dos resultados das pesquisas afetam a avaliação dos próprios autores e das instituições analisadas.

O quadro 2 mostra as principais diferenças entre o behaviorismo em relação ao institucionalismo. Em linhas gerais, a perspectiva institucionalista difere da perspectiva comportamentalista em praticamente todos os aspectos teóricos.

A discussão seguiu até aqui sobre os pressupostos teóricos do novo institucionalismo, na sua crítica feita ao behaviorismo. Cabe doravante explicar, de fato, como se deu a criação do novo institucionalismo e o que ele propõe de “novo” a partir das três perspectivas conhecidas desse paradigma teórico.

Uma grande parte da confusão que cerca o neoinstitucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neoinstitucionalismo”, apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (HALL & TAYLOR, 2003, p. 193).

O novo institucionalismo propõe uma revisão da importância dada às instituições como elementos estruturados das dinâmicas sociais e políticas, pensados como elementos autônomos capazes de gerar resultados estáveis e previsíveis, moldando o comportamento tanto individual quanto coletivo. Por isso o lema do Novo Institucionalismo é: *As instituições importam!*

Em realidade, atualmente vários grupos de cientistas sociais reclamam para si o título de os praticantes mais representativos e autênticos do Novo Institucionalismo. Em particular, no interior da Ciência Política, o título de praticante do Novo Institucionalismo passou a ser reivindicado por aqueles que se opõem ao individualismo metodológico. Isto é, hoje em dia, o rótulo Novo Institucionalismo tende a ser associado a seguidores do institucionalismo proposto por March e Olsen (1984) ou por aqueles que aceitaram o convite de Sckopol e outros de trazer o Estado de volta às suas análises (LIMONGI, 1994, p. 3).

O quadro 3 tem por objetivo apontar alguns aspectos comuns nas correntes divergentes do novo institucionalismo, observe que tais aspectos teóricos comuns são poucos, podendo citar o fato partilhado que os teóricos do Novo Institucionalismo admitem que preferências são problemáticas, e conseqüentemente a agregação de preferências se torna problemática, rejeitando o padrão normativo utilitarista defendido pelo comportamentalismo que acreditava que a soma das preferências egoístas poderia gerar o bem coletivo.

Quadro 3 - Núcleo Comum dos Institucionalismos

	Preferências	Agregação	Padrão Normativo
Institucionalismo	Preferências problemáticas	Agregação problemática	Rejeita o padrão normativo utilitarista ($\sum Xi$) Rejeita o padrão normativo social estrutural (S) Procura padrão processual (P)
Escolha racional Instituições = regras de decisão	Escolha estratégia \neq Ordenamento de preferências	Preferências cíclicas \rightarrow escolha impostas pelas instituições Resultados explicados pelas regras Risco de não ter resultados, resultados subótimos	Impossibilidade (I) Padrão normativo utilitarista arrasta-se de volta em ($\sum Xi$)
Teoria das organizações = rotinas de processamento de informações e sistemas de classificação	Racionalidade limitada Quadros interpretativo	Procedimentos operacionais padrão Resíduos podem ser aproveitados	I $\sum Xi$ rejeitada P= aprendizagem organizacional
Institucionalismo histórico Instituições = regras, processos, normas	Racionalidades alternativas Construção de interesse	Representação de Interesse Contestação/poder/lógicas contestuais de causalidade Contigência	I $\sum Xi$ rejeitada S arrasta-se de volta em P= deliberação

Fonte: Immergut, 1998.

O ponto que unifica essa corrente teórica é a preocupação e relevância dada a variável instituição e o papel dado ao plano micro individual no nível de análise, i.e, a preocupação metodológica está no centro do debate explicativo nos fenômenos analisados. Pois, teoricamente os pressupostos das diferentes vertentes institucionalistas divergem em grande parte, tornando a integração teórica um problema. Hoje, provavelmente, o único ponto a reunir o grupo é a opção metodológica, qual seja o individualismo metodológico (LIMONGI, 1994, p. 4).

2.1 Novo Institucionalismo Sociológico

O institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações. Esse movimento remonta ao fim dos anos 70, no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura (HALL & TAYLOR, 2003, p. 207). A proposta central era demonstrar que a existência de certas instituições não estava associada primordialmente no pressuposto da eficiência da racionalidade presente na administração das organizações, que o velho institucionalismo sociológico tomava como fundamento, mas ao contrário, demonstrar a partir de processos sociais, por exemplo, a socialização, que a eficiência era consequência direta da rotinização da cultura e das interações diárias que tornavam os procedimentos dinâmicos.

A cultura é vista como o mecanismo que ligaria as dimensões estruturais, as determinações da racionalidade objetiva, por exemplo, o funcionamento das organizações, com a dimensão social, a interação dos indivíduos (na socialização das rotinas organizacionais), dando espaço ao processo de estruturação e reprodução daquela dimensão estrutural.

A virada culturalista dentro do novo institucionalismo sociológico desenvolve algumas características que são produtos do seu enfoque e suas críticas feitas a outros enfoques teóricos. Primeira característica, a definição do conceito de instituição feita pelo institucionalismo sociológico se caracteriza por sua abrangência, consequência direta ao tratamento dado a variável cultura em consonância com outras categorias presente na teoria das organizações, como por exemplo: normas, procedimentos, processos, etc. Instituições correm o risco de serem interpretadas como tudo, já que a cultura está presente em quase tudo na prática cotidiana, nos códigos simbólicos e estruturas de significados.

Outra característica do enfoque sociológico está na forma como a capacidade cognitiva dos atores é reformulada, temos, portanto, uma nova forma de pensar, tanto o agir coletivo quanto a ação individual, ambas as formas são associadas ao contexto específico do agente. Desse modo, os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que uma vez confrontado com uma situação o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo das instituições lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, de modo relativamente simultâneo. A relação

que liga o indivíduo e a instituição repousa, portanto, sobre uma espécie de “raciocínio prático” pelo qual o indivíduo estabelece uma linha de ação utilizando os modelos de percepções e arranjos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona (HALL & TAYLOR, 2003, p. 210).

Esse raciocínio prático, ou razão prática, é uma noção que delimita o campo de conhecimento e informação dos indivíduos, ele está geralmente associado a um saber fazer, contextualizado. A instituição não é apenas um cenário para o ator social, mas é também um agente seletor das práticas e rotinas, e distribuidor de esquemas de ação, percepções e possibilidades de ação. A dimensão que liga instituição e comportamento é a prática baseada em uma perspectiva construtivista, do mesmo modo que o indivíduo é construído pela estrutura, ele a constrói em sua prática diária, por exemplo, a sociologia de Pierre Bourdieu que se utiliza do conceito de *habitus*⁴ para articular as dimensões da agência e estrutura nas suas explicações e compreensão dos fenômenos sociais. Se instituições moldam o comportamento individual nessa perspectiva teórica, os indivíduos são capazes de diariamente, em relação aos contextos que lhe obrigam a agir, a reproduzir a estrutura ou construí-las utilizando os dados disponibilizados no momento pela própria instituição dentro do processo de socialização.

O surgimento e permanência das instituições dentro do institucionalismo sociológico são compreendidos a partir da sua relação com as convenções sociais (contexto histórico e cultural) e as determinações de funcionamento das organizações na distribuição de papéis, na legitimidade da própria instituição, baseada no consenso tácito dos indivíduos, tendo como referência o Estado enquanto agente legítimo da construção do *status quo*, imposto pela sua autoridade.

A mudança social é pensada em termos de isomorfismo, segundo Nascimento:

Outros neo-institucionalistas, principalmente institucionalistas sociológicos, tendem a ver a mudança institucional em termos de uma relação de convergência entre as instituições e o cenário histórico-social. A idéia central aqui é isomorfismo, e significa a coexistência entre as instituições e seus domínios e o ambiente onde essas surgiram ou foram transplantadas. DiMaggio e Powell (1991) identificam três mecanismos que levam ao isomorfismo: (i) a coerção, que envolve explicitamente a pressão de outras instituições, assim como o ambiente cultural onde elas se desenvolveram; (ii) o mimetismo, digo, a capacidade que estas instituições têm de

⁴ “Os *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas - que operário come, e sobretudo sua maneira de comer, esporte que pratica e sua maneira de praticá-lo, suas opiniões políticas e sua maneira de expressá-las diferem sistematicamente do consumo ou das atividades correspondentes do empresário industrial; mas são também esquemas classificatórios, princípios de classificação, princípios de visão e de divisão e gostos diferentes.” (BOURDIEU, 1996, p. 22)

adaptar-se aos mais variados cenários; e (iii) as normas, as quais legitimam sua autonomia (NASCIMENTO, 2009, p. 109).

A ideia central do isomorfismo enquanto processo de mudança social é pensá-lo enquanto uma relação de interdependência entre estruturas normativas de racionalidade objetiva, nesse caso, as próprias condições de funcionamento das organizações e as estruturas simbólicas que legitimam a própria existência das instituições dotando-as de sentido acionadas pelos agentes na vida real, nas suas interações e no conjunto de relações sociais que fazem parte. Uma vez que os sentidos da ação e da existência das instituições se esvaziam ocorre um descompasso nas relações de interdependências que garantem o *status quo*, acarretando assim uma mudança nas estruturas objetivas para se tornarem convergentes com os ambientes em que se encontram.

A principal crítica feita ao novo institucionalismo sociológico está em superdimensionar o papel da cultura na articulação entre comportamento e instituição. Se o velho institucionalismo sociológico tinha como premissa fundamental a estabilidade, esquecendo a autonomia individual, o novo institucionalismo sociológico adota uma perspectiva construtivista dando espaço a capacidade do ator social de constituir como elemento estruturador das dinâmicas sociais. A consequência direta desse superdimensionamento da variável “cultura” que poderá levar a uma simplificação explicativa dos fenômenos a serem tratados, não havendo espaço para a mudança social e sim para a manutenção do *status quo*, caindo num cíclico típico do seu predecessor teórico. Pois, se a cultura pode explicar tudo, se tudo é cultural, ou culturalmente explicável, então pode-se cair numa cilada de naturalização dos fenômenos sociais como algo dado, e não um processo de múltiplas determinações que supõe a ação no mínimo consciente dos agentes sociais.

1.3 Novo Institucionalismo Histórico

O institucionalismo histórico desenvolveu-se em contraposição as limitações do enfoque estrutural-funcionalista dominante nas décadas de 60 e 70 que se confundia com a história das instituições políticas. Os novos institucionalistas históricos não rejeitaram totalmente a herança teórica do velho institucionalismo histórico. Esses teóricos foram igualmente influenciados pela concepção, própria aos estruturo-funcionalistas, da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem. Eles aceitavam esse princípio, mas criticavam a tendência de numerosos estruturo-funcionalistas a considerar as

características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema. Consideram, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o “estruturalismo” inerente às instituições da comunidade política de preferência ao “funcionalismo” das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema (HALL & TAYLOR, 2003, p. 195).

Ao longo do seu desenvolvimento teórico, se vincularam ao institucionalismo histórico variantes de enfoques pluralistas e neomarxistas. Aspectos institucionais que antes não eram discutidos sob o enfoque estrutural-funcionalista vão sendo descobertos, por exemplo: pensar o Estado enquanto ator dotado de interesses próprios (racionalidade própria) dentro de uma lógica de luta de classes na relação entre capital/trabalho segundo a perspectiva marxista.

Há quatro aspectos que caracterizam esse enfoque teórico. Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos (HALL & TAYLOR, 2003, p. 196).

Tais características tem relação direta com a concepção de instituição adotada por esses teóricos. Geralmente eles concebem instituições como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais. Relacionam diretamente instituições às organizações e seus procedimentos formais, dando espaço a variadas formas de se pensar como as instituições moldam o comportamento individual e coletivo.

Hall e Taylor (2003) definem duas perspectivas que orientam a compreensão da relação entre instituições e comportamento. A primeira perspectiva denominada calculadora que dá ênfase aos aspectos comportamentais dos atores envolvidos na interação estratégica afirma que a conduta dos atores e seus objetivos são orientados pelas instituições que delimitam as expectativas dos indivíduos de maximizarem tais objetivos, abrindo espaço para o cálculo racional de suas ações. O que está em jogo nessa perspectiva é demonstrar que as

instituições estruturam as expectativas e coordenam às interações estratégicas tornando-as razoavelmente estáveis. Os atores são vistos como otimizadores de preferências. A perspectiva cultural critica a concepção de agente racional e interação estratégica demonstrando suas limitações, dando ênfase a aspectos morais, culturais e ideológicos que os indivíduos utilizam no seu comportamento. Instituições nessa perspectiva são compreendidas não apenas no plano formal (procedimental), mas como modelos morais e cognitivos disponibilizados aos indivíduos influenciando não somente no seu comportamento, mas em processos mais abrangentes, como por exemplo: construção de identidades. Neste caso, a cognição e ação estratégicas dos atores relevantes são vistas como limitadas de acordo com o contexto histórico em que se situam.

Immergut (1998) define de forma parecida e acrescenta algumas características, correlacionando alguns aspectos. A perspectiva calculadora para a autora corresponde à dimensão estrutural, enquanto a perspectiva cultural corresponde à dimensão interpretativa. Tais dimensões representam as formas como as preferências individuais são moldadas pelas instituições e a finalidade da ação, na busca dos seus objetivos. O novo institucionalismo histórico se fundamenta numa abordagem diacrônica, e geralmente em perspectiva comparativa. Por exemplo, Victoria Hattam (HATTAM, 1993) mostra numa perspectiva comparativa as relações entre instituições e objetivos dos atores (sindicatos) explicando seus desenvolvimentos e mudanças ao longo de dois séculos a concepção do sindicalismo norte-americano em relação às greves.

Quadro 3: Institucionalismo Histórico: Alguns aspectos característicos e exemplos			
	Construção das Preferências	Causalidade Contextual	Desenvolvimento Contingente
Estrutural	Steinmo	Moe	Katznelson Skocpol
Interpretativo	Hattam Lehmbruch	Hall Thelen/Locke	Weir Sabel/Zeitlin/Herrigel

Fonte: Immergut, 1998.

Observando o quadro 3, há dois aspectos que são singulares nessa corrente teórica. Primeiro, as explicações causais são formuladas de acordo com o contexto específico do objeto analisado, neste caso elementos contextuais (políticos, sociais, culturais, ideológicos, etc.) dos mais variados tipos pode se tornar variáveis independentes, de acordo com o nível de relevância. Segundo, a forma de expor as relações causais se confunde com o “contar”

história, e a história contada pode se transformar em método, acarretando, assim, um risco inerente a próxima explicação, criando uma espécie de ciclo explicativo do fenômeno.

A principal crítica feita ao método é a questão da mudança institucional, de que modo à permanência é a regra na análise, tornando às vezes a explicação como uma espiral de eventos de tendência comportamentais e arranjos institucionais que se prolongam na história. Para sanar essa limitação interpretativa esse teóricos admitem a contingência como um elemento estruturante em qualquer análise, considerando o conceito de *path dependency*.

O conceito de *path dependency*, precisamente, envolve a ideia de que um país ou região fazem escolhas institucionais e iniciam movimentos quase autônomos, cujos custos de reversão são muito altos, pois quase sempre, os rumos tomados pelos arranjos institucionais obstruem reversões à escolha inicial (NASCIMENTO, 2009, p. 104, *apud*, RUESCHEMEYER & SCKOPOL, 1979). O conceito pretende demonstrar que processos históricos que possuem as mesmas causas nem sempre levam às mesmas consequências, que as particularidades históricas devem ser observadas nas análises, tendo como suposto que as limitações cognitivas são subprodutos das contingências históricas das escolhas institucionais feitas pelos atores. Em contrapartida, as instituições impõem aos seus criadores uma vida (os modos de viver, pensar e fazer), que resume a noção de “dependência de trajetória” enquanto desenvolvimento institucional dependente dos elementos contextuais históricos contingentes.

Uma das principais contribuições do institucionalismo histórico é a importância dada ao papel do poder, e as relações de poder, principalmente as que são inerentes ao Estado, na determinação de políticas públicas. Demonstrando que em determinados contextos históricos há variadas formas de assimetria na distribuição de poder numa dada estrutura social que pode ser percebida no processo decisório, em que algumas instituições são mais privilegiadas por outras acarretadas diferentes configurações institucionais que imprimem diferentes formas de relações sociais e interações sociais.

1.5 Institucionalismo da Escolha Racional

O institucionalismo da escolha racional se originou nos finais da década de 70 a partir de estudos sobre o comportamento dos parlamentares do congresso norte-americano, apesar de que teóricos da escolha racional já analisaram fenômenos políticos, como por exemplo: o velho institucionalismo e behaviorismo.

A partir dos trabalhos de Kenneth J. Arrow (1963), Richard D. Mc Kelvey (1976) e Kenneth A. Shepsle (1979) pode-se dizer que se constitui uma nova agenda de pesquisa com orientação voltada não apenas para as preferências dos atores como no behaviorismo, mas na importância e centralidade das instituições como variáveis explicativas. O objeto de estudo da agenda neoinstitucionalista, o congresso norte-americano, na perspectiva da nova teoria das instituições concebe a organização legislativa como uma arena de criação de processos decisórios. Os autores acima citados ao estudarem a agregação dos comportamentos individuais em ação coletiva, por exemplo, participação ou cooperação sobre algum tema de interesse coletivo, apontam para a importância das instituições na coordenação do processo decisório, e criticam severamente a concepção atomizada de trabalhos anteriores aos deles. Cada autor contribuiu de forma significativa para desenvolver a compreensão do papel das instituições dentro estudos sobre o Legislativo norte-americano.

O resultado apresentado por Arrow ficou conhecido como o *Teorema da Impossibilidade*: impossibilidade de uma decisão única e estável. Isto porque, dada uma certa configuração das preferências individuais, a decisão social entre, digamos três opções pode ser não-transitiva (LIMONGI, 1994, p. 5). Suponha três indivíduos (A, B, C) que devem escolher entre três alternativas a melhor escolha sobre uma determinada política pública (X, Y, Z). O teorema da impossibilidade parte da suposição que as preferências são legítimas e possíveis, a decisão é tomar pela regra de maioria buscando sempre o melhor resultado, o equilíbrio, para os participantes.

A	B	C
X	Y	Z
Y	Z	X
Z	X	Y

Figura 1: exemplo do *Teorema da Impossibilidade*.

Fonte: LIMONGI, 1994.

Ao decidir sobre qual a melhor escolha a ser tomada, tendo referência os atores e suas preferências, teríamos a seguinte configuração: $X > Z$ para A, $Y > Z$ para B, $Z > X$ para C. Individualmente suas preferências podem ser conhecidas, mas no momento de uma

confrontação empareada, no caso a decisão social, temos: $X > Z > Y > Z > X$. Significa dizer que a não-transitividade das preferências dos atores no plano individual quando levadas ao plano agregado geram a impossibilidade de um resultado satisfatório para as partes envolvidas.

O teorema do caos, de McKelvey, descrito na figura abaixo diz que, se tomamos um caso hipotético da escolha individual de três atores e seus respectivos pontos de maximização das suas preferências, X_1 , X_2 e X_3 .

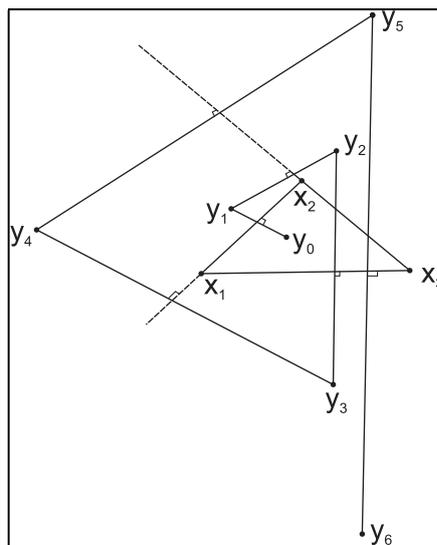


Figura 2: exemplo de processo de tomada de decisão

Fonte: LIMONGI, 1994.

Tendo como referência as premissas corriqueiras para a relação entre preferências idealizadas pelos atores e alternativas apresentada ($Y_0, Y_1, Y_2, Y_3, Y_4, Y_5$ e Y_6), a escolha individual deveria ser baseada na distância entre a alternativa mais próxima ao ponto de maximização idealizada pelo ator, no caso teremos que X_1, X_2 e X_3 preferiram Y_0 a Y_6 dada a distância. Note que a decisão para os atores são tiradas individualmente, o que não acontece na realidade. O processo decisório é coletivo, então confrontando as preferências idealizadas pelos atores e as suas respectivas alternativas, percebe-se que: o primeiro ator irá preferir Y_1 a Y_0 , enquanto o segundo ator preferirá Y_2 , e na confrontação entre o primeiro ator e segundo ator, o segundo preferirá Y_2 a Y_1 . E o mesmo ocorrerá na contratação com o terceiro ator, no final pode-se chegar ao resultado aleatório Y_6 , na alternativa mais distante das preferências dos três atores.

Qual a importância desses teoremas? Primeiro, demonstram que se o processo decisório for tomado simplesmente a partir das preferências dos indivíduos levaria inevitável

a essa situação de vale tudo no plano formal (teórico) como apontou McKelvey. Segundo, delimitaram que não se pode inferir sem levar em conta o conjunto de alternativas e arranjos institucionais que coordenam e limitam tais alternativas. Terceiro, apontaram para a limitação da racionalidade dos atores quando a agregação do comportamento individual em comportamento coletivo (processo decisório). Quarto, tratando-se de modelos dedutivo-formais, ou seja, na realidade, os resultados obtidos foram outros já que são modelos teóricos (visto, que não são reflexo da realidade estudada) e levam em consideração qual a noção de equilíbrio está em jogo.

Equilíbrio é o estado ideal de satisfação das preferências do ator, ou seja, não há algo melhor dentro das alternativas que supere o equilíbrio, pois ele é a melhor escolha possível. Geralmente há duas formas de demonstrar a existência do equilíbrio.

Uma forma de se demonstrar a existência do equilíbrio se dá através da distribuição de preferências dos indivíduos tendo referência as alternativas possíveis dentro de uma perspectiva de interação estratégica dos atores. Um exemplo dessa forma de compreender está presente nas variações do *equilíbrio de Nash*, presente principalmente na teoria dos jogos. Kenneth A. Shepsle (1979) propõe uma segunda forma de demonstração da existência do equilíbrio através da noção de *structure-induced equilibrium - SIE* (equilíbrio induzido pela estrutura) que toma como raciocínio a importância das instituições na limitação das alternativas e preferências dos atores, a partir do processo de socialização diária. A noção de equilíbrio induzido pela estrutura revela a importância das instituições na construção de estabilidade nos processos decisórios, ocorrendo uma inversão na interpretação central e distinção entre variáveis explicativas. Se no behaviorismo as instituições eram exógenas, no novo institucionalismo as estruturas passam a ter características próprias, são variáveis tanto exógenas, coordenam as decisões políticas, quanto endógenas, pois são atores dotados de razões próprias e tem capacidade de ação.

A separação ontológica entre variáveis endógenas (comportamentais) e variáveis exógenas (configuração institucional) é deslocada para o plano metodológico dentro noção de equilíbrio induzido pela estrutura. As instituições passam a ter “vida”, e neste caso cabe ao pesquisador compreender as razões de sua existência e permanência no tempo, já que elas são produtos da ação consciente dos seus criadores e são capazes de fazer de seus construtores (re)produtores da sua consciência e razão de existência. Nessa concepção, as instituições passam a serem tanto variáveis exógenas quanto endógenas por serem concebidas como agentes dotadas de razões de existir e agir.

O que marca essa noção de equilíbrio é um pouco de raciocínio sociológico que leva em conta o peso dos processos sociais das instituições na modelação das preferências individuais e a capacidade dos autores de escolherem as configurações institucionais que coordenem à estabilidade de processos decisórios que reflitam em resultados políticos substanciais. Esta proposta (solução)- compreensivelmente chamada de equilíbrio induzido pela estrutura - sintetizou aquilo que pesquisadores na tradição em breve proclamaram de Novo Institucionalismo (DIERMEIER & KREHBIEL, 2001, p.16). A compreensão do lema que une esses pesquisadores: *as instituições importam!* Torna-se mais compreensivo a partir dessa concepção de equilíbrio induzido pela estrutura. Outro problema que surge posteriormente é identificar quais as instituições que importam aquelas capazes de induzir o comportamento e possuem a capacidade de influenciar nos resultados políticos.

Os Novos Institucionalistas mantêm a premissa de Arrow e McKelvey: as preferências individuais não permitem inferir qual a escolha social. E acrescentam: a escolha social depende diretamente da intervenção das instituições (LIMONGI 1994, p.7). Eles não compartilham de um conceito convergente de instituições, não formando um paradigma teórico homogêneo, mas heterogêneo.

A proposta de que o novo institucionalismo da escolha racional propõe um enfoque institucional não implica em abandonar as premissas individualistas da análise, ou seja, ao dar importância ao nível micro de análise, a proposta que se segue é explicar como o comportamento humano pode explicar o nível macro, como podem ser agregadas as preferências.

Os novos institucionalistas dão importância as instituições como elementos capazes de estruturar e gerar estabilidade (previsibilidade), pois compreendem instituições como um conjunto de regras e procedimentos que restringem a autonomia individual. Neste caso, as instituições atuam tanto como atores, por serem dotadas de objetivos específicos de uma organização, tanto como mecanismos causais nas explicações sobre o comportamento individual e coletivo.

Na década inicial, os trabalhos como os desenvolvidos por Shepsle (1986, 1989); Shepsle e Weingast (1987); Weingast e Marshall (1988); Moe (1984); Williamson (1975 e 1985) vão se concentrar em torno das explicações sobre o funcionamento do legislativo norte-americano. Oliver Williamson e Douglas C. North, desenvolvem teses que correlacionam o desenvolvimento de instituições e seus aspectos em relação à sua racionalização, processo ligado à redução de custos e gerir maior eficiência de seus

procedimentos. De maneira geral, esses trabalhos buscam explicar como os regulamentos do Congresso afetam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados, com especial atenção ao sistema de comissões do Congresso e às relações entre o Congresso e as autoridades administrativas independentes. (HALL & TAYLOR, 2003, p. 203)

Na década posterior ocorre uma difusão do lastro teórico das escolhas racional nas explicações de outros fenômenos políticos por parte dos teóricos institucionalistas nos seus trabalhos, segundo Hall:

Por outro lado, a partir dos anos 90 os teóricos da escola da escolha racional interessaram-se também pela explicação de um certo número de outros fenômenos políticos, entre os quais o comportamento das coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos. Adam Przeworski, Barbara Geddes, Marks e outros autores analisam as transições para a democracia segundo o modelo da teoria dos jogos; George Tsebelis e outros estudam as consequências da reforma institucional no seio da União Europeia; pesquisadores especializados em relações internacionais empregam os conceitos do institucionalismo da escolha racional para explicar a ascensão ou a queda dos regimes internacionais, o tipo de responsabilidades que os estados delegam às organizações internacionais e a forma dessas organizações (HALL & TAYLOR, 2003, p. 204-205).

No tocante a diversidade teórica desenvolvida no uso da teoria da escolha racional dentro do novo institucionalismo, observa-se que a corrente teórica conseqüentemente se constitui em uma heterogeneidade de novas perspectivas, por exemplo: a teoria dos jogos na constituição de modelos (tipos de jogos) que levem em consideração a relação entre instituição e comportamento humano.

Como os teóricos do novo institucionalismo da escolha racional pensam as instituições? De modo geral, pensam que elas representam um conjunto de normas, regulamentos e procedimentos que coordenam as interações estratégicas dos indivíduos dentro das organizações, por utilizarem teorias da ação baseadas no modelo principal-agente⁵, por exemplo: a teoria da escolha racional, geralmente postulam pressupostos comportamentais para explicar tanto o comportamento individual e coletivo. Neste caso, a vida política na óptica desses teóricos é vista como um conjunto de dilemas da ação coletiva, em que os indivíduos (atores) devem agir de maneira estratégica para escolher a melhor opção que reduza os custos e maximize os benefícios dentro de arranjos institucionais que possibilitem satisfazerem suas preferências, gerando assim resultados sub-ótimos.

⁵ O modelo principal-agente é só um dos tipos de modelos de explicação da ação dentro do Novo Institucionalismo, esse modelo se foca na relação de contrato e delegação de atribuições de um principal para a realização de tarefas para seu agente, esse modelo torna-se mais claro ao se estudar os papéis (de agente) atribuídos às comissões dentro dos estudos legislativos.

Essa perspectiva teórica torna evidente uma visão instrumental sobre o surgimento, permanência e mudança institucional. As instituições são pensadas como arranjos que visam garantir a estabilidade dos resultados políticos, uma vez que tal garantia não seja atingida, não há necessidade da permanência, partindo assim para a construção de novos arranjos institucionais (regras) que garantam a estabilidade por parte da interação dos atores envolvidos.

Ao longo de seu desenvolvimento, o novo institucionalismo da escolha racional, nos estudos sobre o funcionamento sobre o Congresso norte-americano se ramificou em três modelos distintos de análise sobre o comportamento legislativo dentro do sistema de comissões: *modelo distributivista*, *modelo informacional* e *modelo partidário*, tendo referência o modelo principal-agente. Tais modelos tomam como pressuposição a importância dada ao sistema de comissões como eixo estruturador dos trabalhos legislativos, sendo comitês; especializados e temáticos⁶, compreendidos como agentes de um determinado principal na busca de satisfazer seus interesses dentro dos três modelos teóricos citados.

Outro aspecto que merece atenção, por a literatura especializada se basear sobre o funcionamento do Congresso norte-americano, diz respeito às especificidades institucionais que influenciam nas características do modelo, por exemplo: os partidos norte-americanos são fracos, e conseqüentemente não impõe uma rígida disciplina partidária a seus membros, dando mais autonomia aos parlamentares agir, e com isso atuarem nas comissões permanentes, tornando relevante a existência do sistema de comissões no interior do Congresso.

O modelo distributivista parte do pressuposto que parlamentares buscam distribuir recursos através de políticas públicas para os seus distritos eleitorais, sendo provavelmente recompensado com votos e uma possível reeleição. Primeiro o que está em jogo não é a pressuposição que a principal motivação para a produção legislativa, i.e, o comportamento parlamentar, seja a reeleição, mas sim a capacidade do parlamentar se adequar as preferências do seu eleitorado, na melhor estratégia eleitoral possível, pois sua reeleição é consequência de seu desempenho eleitoral. Segundo, o modelo distributivista se fundamenta no voto distrital: que estabelece os interesses do eleitorado através de características socioeconômicas capazes

⁶ “Cada comissão tem jurisdição sobre uma área política específica, por exemplo, há a Comissão de Agricultura, uma de Obras Públicas, etc. As comissões, em geral, tendem a recortar o espaço político de forma exaustiva e não concorrente, de forma que cada uma tenha monopólio sobre a apreciação das sob sua jurisdição e não haja matéria que não seja afim a uma e apenas uma comissão.” (LIMONGI, 1994, p. 15). Lembrando que elas funcionam de forma especializada, na produção de leis, e relativamente autônomas.

de serem traduzidas na produção ou não de uma determinada política pública de acordo com o custo-benefício eleitoral.

Portanto, reeleição é uma consequência⁷ do comportamento que se adequa ao mercado de votos distritais que o parlamentar tem suas ambições. A arena legislativa é pensada como um terreno escasso tanto de apoio político, quanto de recursos que serão transferidos enquanto políticas públicas. Contar com os outros para empreender uma ação coletiva (cooperar) é um risco, e o custo é elevado, acarretando, que cada um dos atores conte consigo mesmo para angariar recursos, levando a percepção da arena legislativa como um espaço altamente competitivo e individualizado, e não atomizado.

O papel que as instituições desempenham na regulação do comportamento parlamentar dentro da arena eleitoral é garantir a estabilidade e regularidade dos procedimentos que são ativados pelos atores na busca de apoio e recursos, já que cada ator político não pode contar simplesmente com a garantia do outro.

Na versão distributivista, as comissões estruturam e permitem a ocorrência estável de trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas. Dois traços do sistema de comissões são essenciais para que ele venha a desempenhar este papel: o processo através do qual os congressistas são distribuídos pelas diferentes comissões e os poderes legislativos a elas garantidos (LIMONGI, 1994, p. 9).

O processo, através do qual o congressista é alocado a uma determinada comissão, segundo as regras do Congresso norte-americano, se dá através de uma lista entregue pelo partido com os nomes dos membros e entregue ao plenário. Apesar de o partido ter a prerrogativa de distribuir os membros pelas comissões, a perspectiva distributivista parte de uma concepção individualista da distribuição dos membros dentro do sistema de comissões, por exemplo: se eu sou um parlamentar da zona rural, então devo procurar uma comissão temática sobre assuntos rurais e não urbano, pois meu distrito eleitoral é rural e não urbano; minha reeleição ficaria ameaçada. Preciso escolher a comissão que mais se adequa ao meu perfil e ao meu objetivo eleitoral e político.

O processo de escolha e distribuição dos parlamentares dentro das comissões se dá por auto-seleção, tornando as comissões mais homogêneas na sua composição jurisdicional em relação ao perfil do parlamentar.

Por que é tão importante para os parlamentares estarem distribuídos em comissões que respectivamente corresponde as suas ambições eleitorais? Em linhas gerais, a forma como

⁷ A principal dificuldade está na separação entre meios e fins. A reeleição está lá, é um fim, e não um meio. A consequência advém do melhor caminho a ser escolhido pelo ator no caso, o parlamentar.

um deputado distribuir políticas públicas via projetos de lei para seu distrito eleitoral é a sua forma de sobrevivência política, pois todo processo legislativo deve passar pelas comissões. A Casa delega às comissões a capacidade de legislar sobre os temas de sua jurisdição, neste caso, elas atuam como órgãos especializados dotados de poderes institucionais próprios, por exemplo: o prazo de apreciação do projeto de lei é indeterminado. Se os membros da comissão não acharem relevante o conteúdo podem arquivá-lo. As comissões tem o “poder de fechar as portas”, ou seja, a matéria enviada depende do parecer da comissão para que ocorra a tramitação, caso contrário, a tramitação é obstruída.

A auto-seleção, enquanto processo de distribuição do parlamentar, dentro das comissões e o conjunto de poderes institucionais atribuídos as instituições dentro do processo legislativo acaba por configurar um espaço altamente competitivo dentro das instituições representativas. Muitos modelos distributivistas⁸ (Shepsle e Weingast, 1987) foram construídos para tentar compreender como as interações dos atores políticos devem partir de cálculos estratégicos levando em consideração as instituições que regulam tais interações. Uma das consequências do modelo distributivista está no fato que acaba por conceber o espaço legislativo análogo ao mercado, àquilo que na concepção individual, na busca de satisfazer seus interesses por parte do parlamentar como algo racional, pode acabar se tornando algo irracional quando agregados tais comportamentais egoístas e individualizados dentro da luta pela sobrevivência política.

O modelo informacional se desenvolveu em torno das críticas feitas por Krehbiel sobre premissas do modelo distributivista, principalmente sobre os poderes legislativos, dado as comissões, isto é, seu “poder de fechar as portas”. Do ponto de vista teórico, a perspectiva informacional começa por afirmar os dois postulados fundamentais da organização legislativa: o do primado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas.

Adeptos do modelo informacional criticam pesquisadores distributivistas por se basearem em premissas que de algum modo negam o princípio do próprio Poder Legislativo, superdimensionando o poder do sistema de comissões capaz de criar grupos de minorias que controlariam a maioria devido as suas prerrogativas institucionais e sua importância para o processo legislativo dentro da organização legislativa no processo de composição por auto-seleção, desvalorizando o papel da representativo da instituição política na composição das comissões que deveria ser pelo princípio da maioria.

⁸ Um outro modelo é o desenvolvido por Baron e Ferejohn (1989): A Model of Multilateral Bargaining.

Na perspectiva distributivista o processo de composição das comissões se dá através da auto-seleção. O primeiro postulado informacional chama atenção para as limitações desse processo de composição dos membros das comissões, pois o princípio que rege aquele processo é fundado no princípio da maioria, por exemplo: o congressista pode de acordo com suas preferências ter interesses em uma determinada comissão ou área temática, mas no momento que o líder do partido indica seu nome a partir de uma lista ao plenário, é o plenário em uma instância quem decide se o parlamentar irá ou não compor a determinada comissão, ou seja, são regras majoritárias que definem a composição das comissões, pois o plenário representa a própria Casa.

O segundo postulado, o da incerteza, quanto aos resultados políticos, também serve para diferenciar a perspectiva informacional da distributivista. Para os distributivistas, parlamentares sempre sabem com certeza quais os resultados das políticas que adotam. Não há incertezas. Todos os deputados são igualmente capazes de discriminar com absoluta correção quais os dividendos eleitorais de suas decisões. Para a perspectiva informacional, congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam. O ponto de partida é o de que a informação é distribuída de forma assimétrica entre os membros da Casa, isto é, alguns membros têm maiores conhecimentos que os outros acerca dos efeitos das políticas em determinadas áreas (LIMONGI, 1994, 21). O alvo do enfoque informacional está em demonstrar que a redução de incerteza garante o aumento na qualidade da produção legislativa e diminuição no tempo de tramitação das matérias, melhorando o próprio funcionamento da Casa.

Reconhecer o fato de que a redução de incerteza é um bem coletivo não é o mesmo que afirmar que não há problema quanto à escolha institucional. A assimetria de informação implica a existência de espaço para o uso estratégico desta informação. Indivíduos racionais, com suas preferências particulares, podem optar por não fazer políticas públicas com as informações que dispõem. Para a perspectiva informacional as decisões feitas pelos atores são produtos do desenho institucional que influenciam a qualidade do processo decisório que devem ser orientadas para os objetivos da organização legislativa. Isto é, instituições serão tanto mais eficientes quanto mais induzirem os portadores de informação a torná-las públicas. Para tanto, deve ser de seu interesse particular fazê-lo. Ademais, deve ser do interesse particular do congressista acumular conhecimento em uma determinada área, isto é, tornar-se um especialista (LIMONGI, 1994, p. 21).

A principal preocupação está na probabilidade que a própria assimetria de informação por partes dos membros dentro da comissão se torne viciosa, e conduza o controle de uma minoria sobre a maioria. Para evitar que os atores adotem uma perspectiva distributivista num egoísmo dentro da arena legislativa, cabe à própria instituição gerar incentivos para que os parlamentares se tornem cada vez mais especialistas e construa carreira dentro da própria comissão, neste caso a perspectiva informacional procura solucionar o problema de assimetria de informação através da especialização. Tal especialização levaria a melhoria tanto quantitativa quanto qualitativa dos trabalhos legislativos, explicando em parte a existência e manutenção da regra da antiguidade, *seniority*⁹, ou seja, incentivar cada vez mais a geração de *expertise* dos membros mais velhos nas comissões. A organização será mais eficiente se for capaz de gerar mais especialistas dentro das comissões que retribuam os conhecimentos gerados para a diminuição do tempo e da incerteza sobre as decisões coletivas tomadas pela própria organização legislativa.

O esquema explicativo está fundado no modelo principal-agente, a Casa ou plenário delega as comissões poderes, e incentiva o papel dado à produção de melhores informações para os seus membros, especializando cada vez mais seus conhecimentos para serem usados na redução de incertezas e do tempo gasto. Os agentes podem agir conforme a premissa informacional, buscarem constituir carreira dentro da especialização, ou agir conforme as premissas do modelo distributivistas em função de seus próprios interesses.

A interpretação proposta pelo modelo partidário parte do pressuposto que os parlamentares agem de acordo com as orientações partidárias dentro do sistema de comissões, ainda que pese a afirmação que os partidos políticos norte-americanos são fracos.

Para os adeptos do modelo partidário, os membros de partidos políticos ao longo dos trabalhos desenvolvidos nas comissões podem alcançar cargos através do processo de auto-seleção e se estabelecendo ao longo do tempo na comissão sob a regra de antiguidade. O modelo partidário admite a importância dada ao processo de auto-seleção para a formação das comissões e a regra de antiguidade, entretanto apontam para as possibilidades que a auto-seleção pode se tornar o parlamentar desvirtuado com os objetivos partidários atuando individualmente e não coletivamente. O mesmo ocorre com a regra da antiguidade, geralmente o presidente de uma comissão específica é aquele parlamentar que está a mais tempo no desenvolvimento dos trabalhos nas comissões, como um especialista na área. Os adeptos do modelo partidário apontam que a regra da antiguidade pode subverter a própria

⁹ Que pode ser compreendida como regra da antiguidade.

finalidade da comissão fazendo das comissões a terra de barganha da informação dos membros mais velhos em detrimento dos interesses partidários.

O enfoque partidário propõe uma reinterpretção da regra da antiguidade e compreensão dos mecanismos de controle partidários sobre seus membros, aqueles membros que desviam das diretrizes dos partidos, não seguindo as orientações dos líderes do partido. A existência de mecanismos de controle partidário pode ser exemplificada na seguinte forma: o partido pode selecionar ao longo do tempo, não reconduzindo à comissão os congressistas menos afinados com a linha partidária. O mais antigo na comissão seria, assim, um membro necessariamente fiel ao partido, selecionado ao longo do tempo (LIMONGI, 1994, p. 27). O partido poderá gerar a própria antiguidade e a especialização do parlamentar sob própria orientação nas comissões, que seriam controladas pelos membros mais velhos dos partidos em relação aos novos membros partidários que seriam controlados, supervisionados, orientados e em última instância punidos, se possível.

A lei da antiguidade dentro do modelo partidário gera privilégios aos membros mais antigos, conduzindo assim uma nova interpretação do comportamento legislativo dentro dos partidos e das comissões. Na visão dos adeptos desse modelo, os membros mais antigos se comportam de acordo com o *status quo* e sua manutenção, enquanto os novos parlamentares se comportariam em contraposição a ordem das coisas. Nesta versão, o partido dividir-se-ia em duas facções: os jovens e os velhos (LIMONGI, 1994, p. 27). Cisão intrapartidária, que não necessariamente leve a falta de coesão dos membros. Por exemplo: Cox e McCubbins (1993) propõe uma explicação alternativa, baseada na cisão entre facções regionais do Partido Democrata: a divisão entre Sul e Nordeste. (LIMONGI, 1994, p. 27).

A conclusão que tiraram analisando os votos nominais dos líderes partidários em relação à agenda partidária foi que a coesão partidária não declina, mas no decorrer dos anos 70 as facções regionais do Partido Democrata não conseguem concentrar temas nas suas agendas, ocorrendo uma estagnação e redução da importância dos partidos políticos. Diferente do que ocorre posteriormente, quando temas tornam as preferências das facções regionais menos heterogêneas, mostrando que o partido possui a capacidade de controlar a agenda de pautas e decisão.

O argumento partidarista torna claro que algumas instituições que dentro de outros modelos interpretativos do comportamento legislativo são omitidas, por exemplo: o *speaker*, o líder do partido majoritário e a Comissão de Resolução. Eles detêm o poder, por exemplo: de fechar as portas. Isto é, podem deixar de incluir na pauta aqueles projetos que

considerarem contrários as suas preferências, ou melhor, contrário às preferências do partido que representam.

A principal contribuição do modelo partidário, primeiro está em chamar atenção para a capacidade dos partidos de organizar a agenda decisória, e mostrar que a categoria "partido" consensualmente interpretado como "fraco", tem poder de controle sob seus membros, sendo capaz de orientá-los dentro das comissões na consecução de seus objetivos, no modelo principal-agente. Trazendo para análise instituições que os outros modelos não tratam como agentes dotados de interesse coletivo (partidário), que são: o speaker, o líder da maioria e a Comissão de Resolução.

Quadro 4 - Papel das comissões Segundo o Neoinstitucionalismo			
Linhas neoinstitucionalistas	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das comissões	Promover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Auto-seleção	<i>Seniority</i>	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

Fonte: Müller, 2009.

O quadro 4 compara os modelos interpretativos sobre as funções desempenhadas pelas comissões dentro no Novo Institucionalismo. As três perceptivas sobre o comportamento legislativo dentro da organização legislativa evidenciam fatores que podem condicionar a própria dinâmica de funcionamento das casas legislativas, apontando por variáveis que em outro modelos são relegadas: distribuição desigual de recursos, poder e incentivos individuais; informação utilizada para a racionalização dos trabalhos legislativos e diminuição da incerteza da ação estratégica; partidos políticos, apesar de fracos exercem influenciam no comportamento individual, moldando as estratégias individual em ação coletiva (os atores buscam executar objetivos partidário votando em blocos).

A seção a seguir discute a *Teoria da Escolha Racional* (TER) dentro dos estudos políticos. Mostrando os principais elementos constitutivo da TER, sua interpretação do comportamento humano dentro das instituições políticas, buscando explicar os seus postulados comportamentais para os atores através da exposição dos principais conceitos utilizados na literatura especializada

A *Teoria da Escolha Racional* é um paradigma teórico relativo às ciências econômicas de uma forma em geral. Postula que os fenômenos sociais devem ser explicados a

partir do comportamento individual na busca dos melhores resultados possíveis. Segundo, não se constitui uma corrente teórica homogênea, i.e, há muitos embates no campo científico em torno das capacidades e limites dessa escolha teórica. Consequentemente, algumas críticas são feitas em torno da normatividade e positividade da aplicação TER em outros campos que escapam do campo econômico, por exemplo: na sociologia e na própria ciência política.

Em 1944 Oskar Morgenstern e John von Neumann lançam *Theory of Games and Economic Behavior* (Teoria dos Jogos e Comportamento Econômico). A partir de então, os modelos matemáticos e a TER foram ganhando mais espaço dentro de outras áreas das ciências sociais que escapam ao domínio econômico, paulatinamente. Alguns aspectos e capítulos do trabalho pioneiro de Anthony Downs, *Uma Teoria Econômica da Democracia* (1957), da TER aplicada a análise de fenômenos políticos, por exemplo: lógica do voto, sistema eleitoral.

Downs (1957, 1999) começa criando o *modelo ideal* que representa certos aspectos da realidade que procura analisar, definido formalmente as instituições políticas que constroem as políticas econômicas das democracias contemporâneas, os governos representativos. Posteriormente, atribui um comportamento baseado na racionalidade aos governos, como atores políticos. Definindo que conceito de racionalidade (instrumental) será utilizado ao longo do livro (DOWNS, 1999, p. 28). Em seguida, define o comportamento esperado do ator em relação à finalidade que busca maximizar apoio político para ter suas políticas econômicas aprovadas. Depois, caracteriza o conjunto de instituições que atuam como restrições ao comportamento racional. Demonstrando a partir dos comportamentos ideais dos atores (voto racional) afirmando que a estabilidade e previsão do modelo podem ser obtidas por efeito agregado dos comportamentos individuais, gerando um nível de estabilidade institucional (eleições). Onde o partido a fim de maximizar apoio migrará para o centro do espectro ideológico, pois a maioria dos votos se concentra naquele *locus* do espectro ideológico, tendo espaço para fenômenos que diminuem a precisão do modelo, por exemplo: a incerteza gerada pela falta de informação.

No livro encontramos a estrutura básica da TER: 1) o individualismo metodológico; 2) a racionalidade instrumental; 3) ordenamento de preferências. Doravante, discutiremos acerca destes elementos que compõe a estrutura básica da TER, que torna esta teoria parcimoniosa na sua aplicação e explicação de determinados fenômenos.

Esta expressão - "individualismo metodológico"- foi criada pelo sociólogo e economista austríaco J. Schumpeter (1954) e divulgada pelo economista F. von Hayek (1952)

e pelo filósofo das ciências K. Popper (BOUDON, 1995, p.33). Em linhas gerais, o IM diz respeito a um método de explicação e compreensão dos fenômenos que *devem e podem* ser explicados a partir do comportamento individual. Neste caso, falar sobre a existência do IM não parece ser uma novidade, pois vários autores clássicos das ciências sociais, por exemplo: *A ética protestante e espírito do capitalismo* (WEBER, 1987) procura compreender o desenvolvimento do capitalismo a partir da *afinidade eletiva* entre *ethos* calvinista presente no comportamento individual do homem calvinista em relação à intensa necessidade de racionalização da empresa capitalista. Os valores e costumes ascéticos presentes na conduta protestante condicionaram no homem calvinista a capacidade de racionalizar algumas esferas da sua vida necessárias ao alvorecer do capitalismo moderno, dando bases ao seu desenvolvimento posterior. A utilização do IM por Weber por ser explicado pela influência pela herança hermenêutica alemã ligada as ciências do espírito e na sua proposta de construir uma sociologia compreensiva baseada na explicação dos fenômenos sociais a partir da *ação social*.

A dificuldade de compreender o uso do IM dentro das teorias da ação, principalmente, nas ciências sociais está na própria compreensão e limitações explicativas das relações causais em questão, por exemplo: Como se da agregação do comportamento individual? Por exemplo, no caso de Weber ele agregou o conjunto de características presentes no comportamento individual em *tipos ideais* para representarem os tipos de grupos que a ética protestante variava de grupo para grupo a partir da correlação estatística entre vínculo religioso e ocupação no mundo do trabalho, nas atividades seculares.

Nas ciências sociais as relações de causalidade não são lineares, em suas causas e efeitos, diferente do que ocorre nas ciências naturais, onde o grau de precisão é maior nas explicações causais, por isso que nas ciências naturais geralmente falamos de leis, buscando explicar e não compreender as causas. Tornando a tarefa das ciências sociais torna-se mais árdua em relação às ciências naturais. Por isso devemos compreender o individualismo, enquanto *método*, e explicaremos as demais noções que gravitam em torno da sua compreensão.

Deve-se ter cuidado, aqui em distinguir os diversos sentidos da palavra “individualismo”, e em não confundir o sentido metodológico com o sentido moral ou o sentido sociológico. Individualista no sentido *moral* é aquele que faz do indivíduo a fonte suprema dos valores morais. Uma sociedade é individualista, no sentido sociológico, sempre que a autonomia do indivíduo é nela considerada um valor dominante. No sentido

metodológico, a noção de individualismo tem um significado totalmente diverso: implica apenas que, para explicar um fenômeno social, é necessário descobrir suas causas individuais, ou seja, compreender as razões que levam os atores sociais a fazer o que fazem ou acreditarem naquilo que acreditam (BOUDON, 1995, p. 33).

O IM também não implica que se conceba o ator social como que suspenso numa espécie de vácuo social. Ele pressupõe, ao contrário, que o ator foi socializado, que está em relação com outros atores, os quais, tal como ele próprio, ocupam papéis sociais, têm convicções etc. De um modo geral, o IM reconhece indiscutivelmente que o ator social se move dentro de um contexto que se lhe impõe em larga medida. Este princípio não implica, portanto, que se conceba a sociedade como uma justaposição de solidões calculistas. Veicula não uma imagem *atomista*, mas *interacionista* da sociedade, o que é certamente diferente (BOUDON, 1995, p. 34). Em larga medida, há teoria sem sujeitos dentro de uma concepção holística (Sistêmica), por exemplo: Funcionalismo (Parsons), Estruturalismo (Lévi-Strauss), onde o ator social e sua autonomia são engolidos pelas determinações estruturais na definição dos papéis e funções que incorporam.

O princípio do IM também não exclui, em que determinadas condições, não se possa tratar legitimamente uma entidade coletiva como um indivíduo. Assim, é possível falar do governo francês ou Partido Comunista como se tratasse de indivíduos (BOUDON, 1995, p. 35). O que impede de pensarmos que um partido não pode ser compreendido através de um sistema de crença partilhado pelos seus membros? Então se concebe o partido como agente da ação explicando a partir da abstração de todos os seus membros, pois o partido político é uma instituição representativa, tema bastante estudado na a Ciência Política.

Outro ponto que merece esclarecimento. O IM, às vezes, é discutido por motivos epistemológicos ou metafísicos. Assim, há que pense que a própria noção de "ciência" implica a eliminação dos dados subjetivos - uma ciência digna desse nome não poderia formular proposições que descrevesse os estados subjetivos de um indivíduo, uma vez que tais estados são por definição inobservável (BOUDON, 1995, p. 35). Tal crítica às vezes associada as correntes teóricas que negam o indivíduo como unidade analítica se utilizam desse questionamento, por exemplo: o positivismo ingênuo ou marxismo vulgar. Primeiro, se o conhecimento pode ser compreendido pela relação entre sujeito e objeto mediada pela razão, que garantia eu tenho que a razão que move cientista é imparcial? Segundo, a objetividade dos dados subjetivos podem ser verificados via comportamento, por isso se estabelece critérios e se utilizam ferramentas analíticas. Terceiro, a compreensão é uma tarefa de deduzir

logicamente a partir de postulados comportamentais, ou seja, geralmente se parte de postulados comportamentais que antecedem a análise. Quarto, duvidar da capacidade cognitiva do ator em certos contextos que requerem o mínimo de reflexão para agir tanto individualmente e coletivamente nas suas escolhas, representa um mundo previsível e elementar, e sabemos que a realidade não é.

O IM como método de explicações causais em a Ciência Política não deve está fundado na busca de leis, mas dos mecanismos causais que fazem o fenômeno existir. Por isso, que geralmente o grau de relevância do uso do IM dentro do Novo Institucionalismo varia de acordo com a vertente teórica.

Racionalidade é um dos conceitos mais utilizados dentro da teoria da escolha racional, o alvo do conceito é ser um postulado comportamental onde a ação individual ou coletiva se fundamenta na relação entre meios e fins (cálculo estratégico) na execução da ação. Apesar de ser um conceito que usualmente se considera parcimonioso na sua aplicação, entretanto suas definições são geralmente obscuras e muitos generalizantes quanto seus pressupostos normativos e sua capacidade explicativa. Portanto, que comportamento se consideraria racional? O que é ser racional?

A racionalidade, conceituada como a capacidade do ator realizar cálculos sobre as ações possíveis e, dentre elas, escolher a que melhor lhe aproveitará, não é dos conceitos mais simples da teoria da escolha racional. A ideia aparentemente simples de que os indivíduos buscam sempre a maximização dos resultados implica na economicização da ação individual, isto é, como se toda ação individual fosse constrangida por um cálculo de custos e benefícios (ALBUQUERQUE, 2007, p. 9).

Um homem racional é aquele que se comporta como se segue: (1) ele consegue sempre uma decisão quando confrontado com uma gama de alternativas; (2) ele classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada uma é ou preferida, indiferente, ou inferior a cada uma das outras; (3) seu ranking de preferências é transitivo; (4) ele sempre, dentre todas as alternativas possíveis, aquele que ficar em primeiro lugar em seu ranking de preferência; (5) ele sempre toma a mesma decisão cada vez que é confrontado com as mesmas alternativas (DOWNS, 1999, p. 28).

Note que a definição sobre agir racionalmente acima infere que o comportamento deve se adequar sobre as premissas do modelo teórico, neste caso o homem deve "sempre agir" conforme a teoria. Isto não significa que considere o homem como racional, uma vez que não é do homem que se trata, mas do ator social. Dito de outro modo, o postulado da

racionalidade é um princípio metodológico e não uma afirmação ontológica (BOUDON, 1995, p. 41).

O postulado da racionalidade tem como objetivo explicar o comportamento humano. Para isso, deve, em qualquer caso, proceder de dois passos. O primeiro passo é determinar o que uma pessoa racional faria nas circunstâncias. O segundo passo é verificar se isso é o que a pessoa realmente fez (ELSTER, 1994, p. 47). Proposições deste tipo, por exemplo: O ator X agiu de uma forma Y, dada suas razões naquela situação, demonstra como o postulado da racionalidade pode ser usado, a partir da utilização do termo “Por que?”; Por que o ator X agiu de forma Y? Geralmente a resposta está nas suas razões "Z". Então X agiu de forma Z porque acreditava em Z.

A racionalidade da ação reside na adequação entre meios e fins num determinado contexto, a partir das crenças individuais, por isso a unidade de análise da escolha racional se passa sempre no nível micro-individual, efetuando assim uma redução à uma análise intencional da conduta humana baseada na dedução das razões hipotéticas do ator verificadas via comportamento.

A abordagem da escolha racional centra-se nas *coerções* impostas aos atores racionais - as instituições de uma sociedade. Parece paradoxal que o enfoque da escolha racional não esteja preocupado com os indivíduos ou atores e centre sua atenção nas instituições políticas e sociais. A razão desse paradoxo é simples: assume-se que a ação individual é uma adequação ótima a um ambiente institucional e se sustenta que a interação entre os indivíduos é uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. Assim, as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais (TESEBELIS, 1998, p. 51).

O conceito de racionalidade dentro da escolha é instrumental. A ação é vista como um processo de seleção dos meios que mais ou menos se adequam a um objetivo do ator, individual ou coletivo, em uma determinada circunstância. Apesar de que há uma gama tipos de racionalidades¹⁰.

Apesar de muitas críticas feitas sobre o conceito de racionalidade, entendido como um modelo de comportamento humano ideal há uma flexibilização da compreensão do conceito limitando-o a condições específicas ou reduzindo-o ao subconjunto de modelo

¹⁰ BOUDON, 1995. Define tipos de racionalidade demonstrando que a análise sociológica que se pauta na investigação de que as razões dos atores não deve estritamente se basear em critérios puramente objetivos. Mas também em critérios subjetivos, axiomáticos, etc.

comportamental¹¹. As principais críticas que sofre a teoria da escolha racional no uso do conceito de racionalidade, enquanto postulado comportamental dos atores que podem ser enumeradas na seguinte forma: o conceito de racionalidade (1) reduz os fenômenos sociais a um nível intencional-causal; (2) omitindo processos de cognitivos, com, por exemplo: o aprendizado; (3) possui um apelo normativo quanto a condição dos atores deverem ser racionais. Esses aspectos que geralmente seus críticos argumentam da falta de realismo do princípio da racionalidade, porque tais críticas se fundamentam numa ingenuidade de pensar que a racionalidade se expressa de forma automática e por seus seguidores quererem aplicar a todos os fenômenos.

A racionalidade é um constructo conceitual, sua relação com a realidade é interpretativo-explicativa, ela não expressa ou reflete a realidade. É uma tentativa de compreender a capacidade estratégica presente na ação humana, sob condições que os atores possuem meios escassos para a execução de seus objetivos. A racionalidade contribui para pensar a ação humana em termos analíticos, demonstra que mesmo os atores não sendo "racionais" eles possuem o mínimo de racionalidade nas suas ações dentro de contextos onde depender do nível de informação que possuem e dos outros atores para agir, por exemplo: cooperação, participação, dentro de instituições políticas e sociais, torna-se imprescindível.

O axioma da "transitividade das preferências" estabelece que, se um ator prefere a alternativa *a* a alternativa *b*, e *b* à *c*, então necessariamente ele prefere *a* à *c* (TSEBELIS, 1998, p. 39). As preferências dos atores podem ser pensadas de forma genérica, como suporia Elster (1994), como *desejos* em gerais. Mas tal noção obscurece a explicação, a literatura aponta geralmente a concepção de preferências a partir das crenças dos atores, que são explicitadas de antemão no modelo comportamental tido como "racional".

Crenças são “avaliações mais ou menos genéricas que os atores fazem sobre quaisquer situações”, fundamentadas na realidade concreta (FEREJOHN & PASQUINO, 2001, p. 08). Questionando indivíduos em geral, como fazem para realizarem suas escolhas diariamente, geralmente darão respostas vagas ou tautológicas, do tipo: Eu gosto e acho certo por tanto escolhi e agi assim. Dentro da escolha racional há uma condição normativa para que o princípio da transitividade de preferências seja satisfeito, as crenças dos atores não devem ser contraditórias. Pois, as crenças se encaixam dentro do modelo a partir de lógica formal, neste caso de proposições que indicam as avaliações e crenças dos atores dentro do próprio

¹¹ TSEBELIS, 1998. Propõe definir racionalidade apontando naquilo que ela não é, para depois flexibilizar nas suas condições e critérios de existência, limitando sua compreensão conceitual ao um subconjunto do comportamento humano.

modelo. Uma vez que as proposições são contraditórias, do tipo A é verdadeira, enquanto B é a negação de A, o ator poderá preferir qualquer coisa que não seja A. Portanto, se um ator tem crenças contraditórias, ele não pode raciocinar (TSEBELIS, 1998, p. 39).

O princípio da transitividade de preferências propõe que as preferências dos atores devem ser organizadas formando um *ranking*. Note que as preferências na relação entre meios e fins, são compreendidas enquanto fins, e não meios. Por exemplo: se é oferecida a escolha de entre uma laranja e uma maçã, e escolho entre as duas opções a que mais gosto tendo em vista meu prazer em degustar do sabor da fruta em questão, laranja, representa que dentro do meu *ranking* de preferências prefira laranjas ao invés de maçãs. E se ao longo do tempo do tempo t são me oferecidas novas frutas como goiabas, bananas, elas serão organizadas em torno desse *ranking* (ordem de preferências) a partir de uma função de utilidade (o gosto que atribuo ao sabor).

Aspecto importante do princípio de intransitividade de preferência é que tal axioma não exclui a variável tempo, mas geralmente não indica a mudança de preferências ocorrendo dentro de um quadro de escolhas. Onde as preferências são vistas como fins mais ou menos atingíveis. Diferente da teoria dos jogos, a escolha racional geralmente não trabalha com escolhas baseadas em vários *rounds* (rodadas) onde o ator deve procurar a estratégia que mais se adapte tendo referências o que os outros jogadores podem fazer. A escolha racional estabelece o que um ator em condições quer (fins) e faria (meios), fixando seus objetivos numa ordem, que pode ser mudada em função do tempo, levando em consideração a existência da teoria dos jogos.

A teoria dos jogos pode ser compreendida como um desdobramento da T.E.R dentro da ciência política, tendo como referência os tipos de jogos (modelos), por exemplo: cooperativos, não-cooperativos, que geralmente admitem ganhos e perdas assimétricas para os atores (players) em interação, onde instituições são pensadas como regras do jogo. A teoria dos jogos se encontra mais desenvolvida nos estudos sobre o legislativo norte-americano e alguns estudos sobre legislativos europeus (TSEBELIS, 1998). Nos estudos sobre o legislativo brasileiro o uso da teoria dos jogos se encontra em um nível embrionário.

CAPÍTULO 2: ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL: O ESTADO DA ARTE

A área de estudos sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro se desenvolveu em torno de questões mais abrangentes envolvendo debates em torno da consolidação da democracia na América Latina, isto é, debates em torno das escolhas das instituições políticas responsáveis pela nova ordem democrática nesses países que recém saíam de regimes autoritários para formas de governos mais democráticos. A área é compreendida como uma importação da literatura especializada sobre o funcionamento do Congresso norte-americano, sendo incorporada de forma crítica pelos cientistas sociais brasileiros.

É nesse contexto de consolidação democrática que os estudos legislativo brasileiros entram em cena, no período que tange a redemocratização do país e a instauração de um novo regime político tendo como referência o texto constitucional que serve de norte para orientar as relações entre os poderes políticos. Os estudos legislativos não se preocuparam apenas com a consolidação da democracia, mas com a compreensão e explicação do funcionamento das instituições políticas.

Nos anos 1980 e 1990, a agenda de pesquisa em política comparada foi ditada pelos estudos sobre as transições entre regimes políticos. As principais referências da área foram os volumes editados por Juan Linz e Alfred Stepan – *The breakdown of democratic regimes* (O colapso dos regimes democráticos) – e por Guillermo O’Donnel, Philip Schmitter e Laurence Whitehead – *Transitions from authoritarian rule* (Transições do regime autoritário) – respectivamente (LIMONGI, 2010, p.1). Caracterizando dentro da ciência política comparada o que comumente se conhece por engenharia institucional, estudos sobre escolhas e arranjos institucionais que buscam a partir dessas escolhas compreenderem a governabilidade dos regimes políticos, neste caso, dos regimes políticos em transição, comparando tais arranjos institucionais em relação a modelos de democracias já consolidadas.

As consequências tiradas das conclusões apontadas pelos comparativistas da engenharia institucional brasileira deram apoio para a emergência de estudos sobre a própria engenharia institucional brasileira e seu funcionamento. O marco teórico referencial dos estudos sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro deste período foi a pesquisa denominada "*Terra incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional*"

(CEBRAP¹², 1994) que consistiu num esforço de agenda de pesquisa sobre questões pertinentes ao funcionamento da Congresso tendo referência a fonte inspiradora a literatura especializada sobre o congresso norte-americano que tinha no *novo institucionalismo* seu representante e como pano de fundo a democratização do país e a visão pessimista das conclusões tiradas pela política comparada influenciada pela teoria modernização. Em contrapartida:

Entende-se assim por que a definição da área no Brasil é mais ampla do que a sua contraparte e fonte inspiradora, não se limitando a estudos que se refiram exclusivamente ao Poder Legislativo. Os estudos legislativos no Brasil marcam a ruptura com a última encarnação da teoria da modernização e seu pessimismo. Assinalam o abandono do estudo sobre a consolidação da democracia e a passagem ao estudo comparado do funcionamento efetivo da democracia no Brasil (LIMONGI, 2010, p. 3).

Os estudos legislativos extrapolam a dimensão meramente restrita ao estudo sobre o funcionamento do Congresso brasileiro, indo de encontro a um debate sobre a própria qualidade e futuro do regime democrático. Reavaliando os diagnósticos pessimistas sobre a engenharia institucional brasileira, as condições de governabilidade e as limitações analítico-explicativas do novo institucionalismo para o estudo do Congresso brasileiro. Uma ampla gama de discussões metodológicas em várias subáreas da a Ciência Política que naquele período foram marcadas por uma visão normativa e pessimista sobre os governos em transição. Neste caso, os estudos sobre a relação entre Executivo-Legislativo, comportamento legislativo, carreiras políticas, entre outros começam a ganhar autonomia em relação e aos estudos dominantes na área, por exemplo: sistema eleitoral.

As conclusões que chegam os estudos sobre o sistema político brasileiro no período de transição revela em princípio, a existência de dois grupos de abordagem. De um lado temos aqueles que muito se preocuparam, mediante a adoção de uma posição extremamente crítica e de forte teor negativista, em apresentar ou identificar as supostas mazelas – “consequências perversas” – ou limitações inerentes à opção presidencialista e que tinha impactos diretos sobre a estabilidade da ordem democrática desses países, ao exemplo dos trabalhos desenvolvidos por Linz (1991) e por Linz e Valenzuela (1994) (GAUDENCIO, 2007, p. 2). Esse primeiro grupo identifica em um conjunto de escolhas institucionais, por exemplo: Mainwaring (2001) aponta para a adoção do multipartidarismo e sistema proporcional como fontes de instabilidade, enquanto Ames (2003) aponta para o sistema eleitoral de lista aberta

¹² Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

como sendo capaz de induzir os parlamentares a atuar de forma particularista, caracterizando o Legislativo povoado por paroquialismo e fisiologismo.

O outro grupo de especialistas, que vai de encontro às perspectivas apresentadas anteriormente, defendeu a refutabilidade de tais teses principalmente em relação à instabilidade política e ao *déficit democrático* que inevitavelmente surgiriam da adoção de um arranjo institucional desse tipo – Anastásia, Melo e Santos, 2004; Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003 (GAUDENCIO, 2007, p. 3). O argumento desenvolvido pelo segundo grupo de especialistas, aqueles que são contra essas premissas pessimistas e normativas sobre a engenharia institucional brasileira é uma tentativa de demonstrar a particularidade do funcionamento das instituições políticas nacionais, apesar de que um arranjo institucional semelhante pode ser encontrado em no Brasil 1946 em comparação com o que estabelece o texto constitucional de 1988. Eles demonstram que apesar do quadro institucional ser parecido em seu arranjo de escolhas insitucionais o modo de funcionamento do sistema político brasileiro diferente substancialmente dos modelos de sistemas de governo *puros*, por exemplo: presidencialismo norte-americano e parlamentarismo inglês, apontados pelos comparativistas. Na perspectiva do segundo grupo de especialistas, o sistema de governo brasileiro propõe importante subsídio para análises comparativas para a Ciência Política, dada as suas particularidades de funcionamento.

O desenvolvimento dos estudos legislativos, assim como os próprios estudos sobre a democracia nacional se desenrolaram em torno do debate sobre a viabilidade do arranjo institucional brasileiro pós-constituente de 88 e uma revisão da própria literatura especializada sobre o funcionamento das instituições políticas.

No plano institucional, os comparativistas apontam para dois tipos de governos "puros", tomando como exemplos, o presidencialismo norte-americano e o parlamentarismo inglês (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004). Caracterizando uma postura normativa sobre as escolhas institucionais e o próprio funcionamento destas instituições.

A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico resumido acima foram alterados. Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Levando ao segundo ponto, o desenvolvimento de novas relações entre Executivo e Legislativo que não eram previstas pelos modelos "puros" na literatura especializada no momento.

O produto desse embate entre as similaridades e divergências sobre a democracia brasileira e seu arranjo institucional se condensa na construção de um novo aporte conceitual para a conta da explicação do caso brasileiro, modelos normativos do primeiro grupo não foram capazes de captar a realidade do sistema político brasileiro. O resultado encontrado pela Ciência Política brasileira, nos estudos legislativos, foi o desenvolvimento de conceitos que tentam explicar e caracterizar o caso brasileiro, por exemplo: o *Presidencialismo de Coalizão*.

2.1 Os estudos legislativos nacionais

Os estudos legislativos nacionais se desenvolveram tendo foco de análise não apenas o Congresso. Eles dialogaram em grande parte com os teóricos da Ciência Política Comparada no momento que buscaram compreender o funcionamento do sistema político brasileiro, tendo como eixo inicial os estudos que se contraporam às teses de ingovernabilidade do sistema político brasileiro.

No momento de desenvolvimento dos estudos legislativos nacionais, a Ciência Política Contemporânea, em especial a Ciência Política Comparativa passava por transformações dentro dos seus paradigmas teóricos. Existindo entre os comparativistas a presença do Novo Institucionalismo da Teoria da Escolha Racional nos estudos comparativos sobre organizações políticas.

Ocorre de forma sintomática dentro das explicações e utilização de variáveis que remetem a incorporação do Novo Institucionalismo por parte dos cientistas brasileiros em seus estudos influenciados pela a Ciência Política Comparativa, inicialmente surgem explicações sobre o arranjo institucional brasileiro (ABRANCHES, 1998) e posterior surgimento de estudos localizados em torno do Legislativo propriamente dito: *Mapeando Terra Icôgnita* (1994, CEBRAP).

A área de estudo é recente, começa a se desenvolver principalmente nos anos 90. Não possui necessariamente três décadas de existência, podendo ser compreendida como inicialmente uma subárea da a Ciência Política Comparativa nacional. No decorrer da sua institucionalização e subárea foi se autonomizando e constituindo enquanto agenda de pesquisa, definindo os objetos de estudos e as subáreas (temas) a serem analisadas a partir do final dos anos 90.

A análise dos legislativos é intrinsecamente comparativa, pois a premissa assumida por grande parte dos especialistas de que os contextos institucionais afetam os resultados políticos introduz o imperativo de que essas conexões causais sejam avaliadas a partir de algum patamar de variação de ambos, instituições e resultados (SANTOS, 2009, p. 18). Apesar de ser uma área de estudo própria, não se nega o traço comparativo por adotar um diálogo constante com a Ciência Política Comparada, e indiretamente com o Novo Institucionalismo na sua busca de propor um conhecimento cumulativo sobre o Legislativo nacional. Dada a busca pela objetividade do conhecimento proposta pela agenda de pesquisa institucional, a importância da análise sobre o papel das instituições sobre o comportamento humano (ARRETCHE, 2007).

A trajetória de desenvolvimento dos Estudos Legislativos Brasileiro tomou como consequência a conscientização das limitações explicativas do paradigma neoinstitucionalista para o Legislativo Nacional, dada a importância do papel Executivo que concentrou mais poderes. A constituição de 88 atribuiu ao Poder Executivo: (1) poderes legislativos pró-ativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo status quo. O mais comum é a Medida Provisória (MP); (2) poderes legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o status quo contra a maioria legislativa que queira mudá-lo. Sobretudo vetos totais ou parciais; e (3) a capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação (MAINWARING e SHUGART, 1997, apud, PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 46).

O Executivo nacional não consegue se apoiar e legislar de forma unilateral, levando a criação de coalizões partidárias dentro da arena legislativa capazes de garantir uma coordenação razoável do processo político existente nas relações entre o chefe de governo e instâncias decisórias dentro da organização legislativa nacional. Lembrando que um processo decisório é um processo coletivo, ou seja, sem apoio na arena legislativa as proposições do Executivo seriam rejeitadas. Abrindo espaços para barganhar com sua base de apoio legislativo. As tomadas de decisão dentro da arena legislativa são tomadas por princípio de maioria simples e/ou maioria relativa¹³. Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que o padrão de produção legal encontrado é similar ao dos governos parlamentaristas. Levando os autores a afirmar que algumas vezes a agenda no Legislativo não difere totalmente da agenda

¹³As deliberações legislativas no nosso País são tomadas, em regra, por maioria simples ou relativa de votos, isto é, pelo voto da maioria dos presentes, desde que presente na sessão a maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa (CF, art. 47). Entretanto em casos como leis complementares, o processo deliberativo é tomado por maioria absoluta.

do Executivo. Apesar do chefe de governo possuir os seus poderes ampliados segundo a carta constitucional, a governabilidade do sistema político nacional é o motivo central da criação de coalizões, indicando a competência do Executivo em seguir os planos de sua agenda de governo frente ao Legislativo.

O Executivo federal pode controlar a pauta de discussão dos trabalhos legislativos editando Medidas Provisórias (MPs) que serão apreciadas pelo plenário após saírem das comissões da sua área. MPs tem força de lei, vigorando por 60 dias, podendo ser reeditadas por mais 60 dias. Acrescido o fato que no instante que uma MP entra em vigor, passa a ser tratada com relevância e urgência com prazo fixado dentro das comissões e no plenário. É neste aspecto que o presidente pode algumas vezes controlar a agenda legislativa, definir sobre que temas serão tratados, com pedido de urgência, para que a MP seja bloqueada pelo congresso é necessária a tomada de decisão coletiva por votação da maioria.

Alguns governos, ou a maioria deles pós 88, fazem uso indiscriminado das MPs. Sarney editou em média 7,08 ao mês, Collor 2,78, Itamar 5,38, Fernando Henrique Cardoso (FHC) 3,31 em seu primeiro mandato e 6,24 no segundo (LIMONGI, 2010, p.10). Tome por exemplo a menor taxa de edição, Collor. A base de sustentação legislativa, ou seja, o seu apoio parlamentar era baixo, marcando um governo de pequena coalizão partidária, levando-o a editar menos MPs. A provável hipótese para pensar sobre a diferença da quantidade de edição de MPs por parte de alguns governos estaria relacionada a proporcionalidade representada pelo tamanho da coalizão e a taxa de sucesso na aprovação de seus projetos de lei. Podendo explicar em partes, a diferença da taxa de sucesso do Executivo de propor seus projetos leis, como afirmou Limongi que pós-promulgação da constituição de 88 a taxa de sucesso do Executivo até os dois governos FHC é de 70, 7%, a exceção é o governo Collor que aprovou 65% dos projetos que submeteu (LIMONGI, 2006, p.23).

Outro fator que explica a utilização do uso recorrente das MPs por parte do Executivo está na própria racionalidade da ação do Executivo. O poder de decreto é, sem dúvida alguma, uma importante arma nas mãos do Executivo. Contudo, seu papel não pode ser exagerado. Emendas podem ser apresentadas e o decreto, ser rejeitado. Os ganhos estratégicos advindos da edição de uma MP não são assim tão grandes. Em última análise, a grande vantagem do decreto é o de garantir a apreciação imediata da proposta, neutralizando as possibilidades de que a oposição ou mesmo grupos minoritários da coalizão governante anteponham obstáculos à deliberação da matéria (LIMONGI, 2010, p. 14). Por exemplo, o

primeiro governo FHC possui amplo apoio no Congresso, mais da metade das cadeiras. Por antecipação, seria racional editar uma MP, pois entra em vigor imediatamente e na votação de reedição, sabendo provavelmente o governo terá apoio, e ela estará em pauta na agenda do dia por pedido de urgência. Em parte o uso de MPs feitas pelos presidentes pode ser compreendido pelas disposições legais e por efeitos de racionalização, um menor gasto de tempo, por ser de efeito imediato.

O Executivo possui prerrogativa legislativa de apresentar propostas orçamentárias, enquanto o Legislativo tem o papel de apreciar tais propostas, emendando, vetando e barganhando com o Executivo que por sua vez pode controlar a agenda de pauta dos trabalhos legislativos utilizando suas prerrogativas institucionais, por exemplo: o pedido de urgência e o uso do veto total ou parcial. O Legislativo faz o seu papel de legislador, mas a primazia de iniciativa sobre temas orçamentários e econômicos é do Executivo. Levando a considerar que o Legislativo delegou algumas prerrogativas legislativas, e não abdicou seus poderes ao Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Dada à configuração da carta constitucional de 88 que tornou o Executivo um ator institucional poderoso dentro do jogo político.

Outro aspecto que merece atenção, além da configuração dos poderes legislativos do Executivo é a própria organização dos trabalhos legislativos. A existência de instituições que estruturam o funcionamento da organização legislativa, por exemplo: as comissões parlamentares.

A discussão da literatura especializada sobre o funcionamento do congresso norte-americano gravita em torno da importância do sistema comissional, sendo abrangente e complexa. As três perspectivas propostas pelos seus estudiosos, a informacional, a distributivista e a partidária servem como "ferramentas" para se compreender o Legislativo brasileiro, levando como pressuposto que tanto o Congresso norte-americano e o Congresso brasileiro são comparativamente bicamerais.

Nascimento (2013) argumenta que o sistema comissional brasileiro, longe do que oferece a literatura especializada norte-americana não cumpre nenhuma prerrogativa institucional presente nos argumentos dos especialistas sobre o Legislativo. Tais prerrogativas institucionais que as comissões não cumprem seriam: a) não são gatekeepers de suas jurisdições; b) não são repósitos de expertise política; c) não são incubadores de políticas ou têm esse privilégio sensivelmente inibido; d) e não possuem controle sobre a agenda de seus respectivos domínios políticos (NASCIMENTO, 2013, p. 67). Levando o autor a questionar se as teorias distributivistas, informacionais e partidárias são suficientes para

explicar as comissões parlamentares brasileiras: para quê servem as comissões brasileiras? Se o sistema de comissões brasileiro não converge para nenhum destes poderes estilizados que a literatura especializada denota, então, como explicar sua constância, existência e funcionamento?

A proposta apresentada por Nascimento (2013) é a construção de um modelo analítico que seja capaz de captar a partir das hipóteses definidas por ele os mecanismos institucionais segundo a Teoria da Escolha Racional que está no cerne da interpretação sobre o papel das comissões no interior da organização legislativa e definição de uma futura agenda de pesquisa sobre o sistema comissional brasileiro que leve em consideração as ferramentas da matriz teórica norte-americana e as particularidades institucionais brasileira. Que poderá levar a um caminho alternativo sobre novas perspectivas teóricas e metodológicas sobre o papel das comissões.

Santos (2009) ao analisar 45 trabalhos¹⁴ sobre Estudos Legislativos (1994-2005) classificam-os em modelos tomando como premissa a relevância dada as *macro-variáveis* utilizadas pelos autores nos trabalhos analisados. Tais variáveis seriam aquelas *endógenas ou exógenas* à organização legislativa. As variáveis do primeiro tipo seriam aquelas que dizem respeito à própria organização interna do Poder Legislativo e o processo decisório. Enquanto as variáveis do segundo tipo seriam aquelas que não se localizam nas dos primeiros tipos, isto é, exteriores ao Poder Legislativo e ao processo decisório.

A tentativa encontrada pelo autor é buscar traçar um caminho evolutivo¹⁵ das perspectivas teóricas dentro dos nove anos analisados dentro dos Estudos Legislativos. A conclusão que chega é a existência de três modelos teóricos que representam gerações de estudos legislativos, de formas de pensar, interpretar e explicar o Legislativo ao longo desse processo de transformação da área de estudo. Seriam eles: a) modelos explicativos de arena eleitoral; b) modelos explicativos de arena Executivo-Legislativo (ou de processo decisório); c) modelos explicativos de dupla arena; cada modelo atribui peso de relevância distinto as variáveis que operacionaliza, não significando que elas não existam nas suas explicações.

As implicações da existência desses modelos estão relacionadas à própria diversificação teórica da área de estudo e a validade teórica dos modelos neoinstitucionalistas de interpretação do comportamento legislativo e na explicação do funcionamento do Legislativo nacional, contribuindo ainda mais para o alargamento de debate teórico-

¹⁴ Artigos publicados em revistas especializadas ou capítulos específicos de livros.

¹⁵ Pode parecer estranho utilizar o termo evolução, mas a ideia central é notar a mudança de um modelo para o outro num processo acumulativo.

metodológico e temático da área de estudo, e apontado às particularidades do Legislativo Nacional.

a) **Modelos explicativos de arena eleitoral:** Ames (2003) e Mainwaring (2001) argumentam que o sistema eleitoral desproporcional de lista aberta incentiva negativamente o parlamentar a se comportar de forma descentralizada recorrendo a patronagem e ao *pork*¹⁶ como forma de sobrevivência por partes dos parlamentares no jogo político nacional. Há pelo menos dois traços característicos nesses trabalhos que os aproximam da abordagem distributivista da teoria norte-americana: a explicação a partir de variáveis exógenas (em especial o sistema eleitoral) e o Legislativo visto como mercado de votos (SANTOS, 2009, p. 11). Tais modelos são geralmente aqueles que buscam na conexão eleitoral articulada ao arranjo institucional brasileiro os caminhos para se compreender o Legislativo nacional, e com isto a compreensão do comportamento legislativo.

Os modelos de conexão eleitoral são os que mais disseminaram ao longo do desenvolvimento dos Estudos Legislativos, podendo ser designados como modelos de 1ª geração. Possuindo uma abrangência argumentativa maior por levar em conta a importância de *macro-variáveis* histórico-institucionais do caso brasileiro. Nota-se um alinhamento com correntes históricas do Novo Institucionalismo, que ao dar relevância a fator “*tempo*” podem incorrer sobre diagnósticos pessimistas sobre a natureza do jogo político brasileiro.

b) **Modelos explicativos de arena Executivo-Legislativo:** Os modelos de arena Executivo-Legislativo se caracterizam pela escolha predominante de variáveis endógenas e seus autores atribuem alto grau explicativo aos poderes presidenciais, à centralização decisória na Câmara dos Deputados e ao papel desempenhado pelos partidos políticos (SANTOS, 2009, p. 8). Podemos considerá-los como modelos de 2ª geração, pois procuram explorar como as regras internas da arena legislativa se relacionam com o papel desempenhado pelo Executivo na configuração do processo político (processo decisório) e ao processo legislativo (organização e funcionamento interno), isto é, relativos ao próprio desempenho e qualidade dos *outcomes* legislativos. Figueiredo e Limongi (1999) demonstram no que tange a organização interna do Legislativo brasileiro os partidos políticos não são frágeis como o Legislativo norte-americano, e como consequência o controle dos partidos políticos e dos líderes partidários se faz presente dentro das votações nominais. Onde disciplina partidária e coesão partidária são termos quase que se confundem dentro das explicações sobre o comportamento parlamentar.

¹⁶ Pode ser compreendido como resultado das emendas parlamentares como forma de distribuição de bens públicos concentrados e localizados caracterizando uma conexão eleitoral.

Caracterizando a organização legislativa centralizada nas mãos dos líderes partidários. Essa centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários, ao denotar a força dos partidos políticos no interior do Legislativo, minimizaria os incentivos ao comportamento particularista dos parlamentares, tornando, assim, possível, mesmo em um regime presidencialista com eleições proporcionais por lista aberta, o estabelecimento de uma coalizão de governo estável, que daria respaldo para uma atuação dominante do Executivo, e uma previsibilidade mínima do comportamento parlamentar.

Tendo consequência direta o papel desempenhado pelas comissões dado ao poder institucional legislativo do Executivo frente ao Legislativo, acaba corroborando para deslocar a importância do processo legislativo (comissões) para o *locus* do processo decisório (plenário), caracterizando o *modus operandi* do Congresso, onde a função deliberativa tem mais relevância que a função propriamente legislativa. A organização do Poder Legislativo no Brasil, portanto, se afasta do padrão encontrado nos Estados Unidos, onde as comissões são os polos estruturadores das atividades legislativas.

O eixo explicativo dentro desses modelos de arena se desloca da arena eleitoral para o processo legislativo e processo decisório dentro da relação Executivo-Legislativo, dada a importância dada as variáveis endógenas, principalmente as variáveis partido político e organização interna. Demonstrando um alinhamento teórico desses modelos com a explicação *partidária* no do congresso norte-americano (SANTOS, 2009). Dando atenção a forma como os trabalhos legislativos são organizados e coordenados pelos líderes partidários no plenário e nas comissões e o papel explicativo dado a regra da antiguidade nos sistema de comissões.

Nesses modelos de arena decisória as comissões importam, mas de acordo com a configuração institucional cumprem função de relevância secundária (legislativa) que não deixa de ser importante para a vida do Legislativo nacional. Pois o processo decisório se localiza dentro das outras instituições da Casa, por exemplo: Plenário, Mesa Diretora, da a forte presença das lideranças partidárias.

c) **Modelos explicativos de dupla arena:** Estes modelos se caracterizam pelo esforço de combinar, de forma mais ou menos equilibrada, variáveis exógenas e endógenas (SANTOS, 2009, p. 12). Podemos designá-los por modelos de 3ª geração por serem caracterizados como modelos híbridos, resultado da incorporação de novas variáveis (exógenas) por autores que inicialmente desenvolveram estudos nitidamente baseados nos modelos de arena Legislativo-Executivo, ou por autores que articularam os dois tipos de

variáveis a seus trabalhos para produzirem respostas mais concretas e claras sobre o fenômeno estudado.

A existência de dois grupos distintos de pesquisadores que dada as particularidades do uso do modelo adotam posturas diferenciadas. Para autores como Figueiredo e Limongi (2005) que inicialmente trabalharam com modelos do tipo processo decisório, incorporam variáveis exógenas a fim de submeter tais variáveis exógenas a verificação nos casos estudados e concomitante a este fato aumentar o poder analítico do próprio modelo teórico e seu núcleo teórico.

Diferente do que ocorreu com autores como Amorim Neto e Tafner (2002) e Santos (2004) que construíram seus modelos mesclando e dando equidade de relevância as variáveis tanto exógenas quanto endógenas mostrando algo não visto nos outros modelos: a forma de como o processo legislativo mediado por um Executivo forte e uma arena legislativa habitada por partidos fortes é capaz de oferecer espaço para oportunidades para o comportamento distributivistas dos parlamentares, caracterizando a delegação do Legislativo frente ao Executivo como estratégia de sobrevivência políticas dos parlamentares. Isto é, a existência paradoxal entre a explicação *distributivista* com a *partidária* que seriam antípodas nas perspectivas de cada modelo tomado suas explicações normativamente como únicas.

A produção de trabalhos acadêmicos baseados nesses modelos pode ser compreendida como uma tendência da própria área de estudo (SANTOS, 2009), os modelos de dupla arena estão ganhando mais espaço dentro dos Estudos Legislativos. Dada a abrangência das variáveis operacionalizadas na tentativa de esclarecer algumas lacunas existente nos outros modelos teóricos sobre o Legislativo Nacional, demonstrando uma competitividade intelectual que pode incentivar positivamente o crescimento da área de pesquisa e os debates sobre as novas perspectivas teóricas e metodológicas.

A existência desse três modelos expõe um fato que é capaz de descrever a produção teórica sobre o Legislativo, mesmo que haja uma diversidade teórica e a tendência difundida de modelos de dupla arena, Santos (2009) aponta para a concentração teórica nos trabalhos que se apropriem de variáveis sensíveis a perspectiva *distributivista* e a perspectiva *partidária*. E o déficit existente na área de trabalhos que utilizem a perspectiva *informacional* que seriam os estudos feitos por Pereira e Mueller (2000), e Santos e Almeida (2005).

Os modelos apresentados aqui servem de forma geral para situar que *tipos* de modelos se estabeleceram e se estabelecem no desenvolvimento ao longo dos Estudos Nacionais.

Caracterizados os principais tipos de modelos teórico e respectivamente aqueles elementos que fazem com que a equação exista, i.e, suas variáveis que são organizadas dentro dos modelos como *endógenas*: regra de antiguidade, processo legislativo, patronagem, direitos parlamentares, partidos políticos, processo decisório, poderes institucionais; ou *exógenas*: federalismo, forma de governo, sistema eleitoral, desempenho eleitoral, características do distrito eleitoral, sistema partidário, *expertise*, pork e ideologia.

Observe que cada variável independente utilizado nos modelos podem por decomposição se tornar uma variável dependente, podendo constituir a partir da decomposição novos paradigmas teóricos (MORGESTERN; NEGRI, 2009). Por exemplo: desempenho eleitoral, que tomam com variável independente taxas de reeleição ou insucesso eleitoral, podemos buscar o partir da caracterização do perfil parlamentar as motivações que podem gerar impacto negativo ou positivo no sucesso ou fracasso eleitoral do parlamentar.

Cabe aqui questionar sobre a forma como a lógica da equação é montada e executada, quais as relações causais presentes nos métodos empregados nos estudos legislativos. Dito de outra forma, qual o perfil metodológico dos Estudos Legislativos Nacionais e quais os principais temas estudados?

Procurar caracterizar o perfil metodológico dos Estudos Legislativos Nacionais é uma tarefa que merece o reconhecimento de pelos menos alguns aspectos relevantes da agenda de pesquisa da área de estudo. Aspectos estes que seriam: a) as técnicas utilizadas no(s) b) método(s) e c) as relações de causalidades utilizadas e d) o subsídio empírico. Tais aspectos estão intimamente imbricados com os demais formando uma espécie de *kit*¹⁷.

Os Estudos Legislativos Nacionais por se localizarem inicialmente como uma subárea da Ciência Política Comparativa influenciada pelo Novo Institucionalismo, tanto o histórico quanto o da escolha racional. Sua proposta inicial é constituir-se enquanto uma ciência positiva e dar explicações concretas sobre os problemas que procura investigar.

Metodologicamente os Estudos Legislativos se vinculam a perspectiva comparativista por levarem em consideração que o conhecimento obtido nos estudos positivos sobre as instituições legislativos pode ser cumulativo, mas negam o determinismo histórico ou causal. Adotando um enfoque probabilístico quanto aos resultados das relações de causalidade.

¹⁷ A noção do termo kit é representar um conjunto de elementos interpedentes que tem uma utilidade específica quando acionados juntos.

No plano metodológico, o reconhecimento do caráter probabilístico e de portabilidade limitada da ciência social positiva não torna menos necessário o emprego que deixem confiáveis as conclusões alcançadas (ARRETCHE, 2007, p. 148). Admitir que a realidade seja probabilística é supor que dada uma relação causal entre dois elementos, o resultado B é obtido se conseguirmos identificar A, uma vez identificado A as chances de obter B são compreensíveis e supomos uma tendência nos próximos casos observáveis que se encaixem na relação causal descrita. Podendo prever as chances de ocorrência dessa relação. E por essa proposta de *previsão* dos modelos utilizados dentro destes estudos por admitirem o uso de uma metodologia de natureza probabilística temos uma partição de modelos estatísticos dos mais variados, inclusive os modelos estatísticos inferenciais.

A metodologia empregada nos Estudos Positivos sobre o Congresso Nacional é geralmente quantitativa, mas não nega o caráter qualitativo e o uso de técnicas e metodologias qualitativas e a articulação de ambos como fez Ames (2003) que mesclou em sua explicação técnicas distintas, mas alertou das limitações de confiar nas palavras de parlamentares no uso de entrevistas. As informações analisadas e acumuladas anteriormente seriam como dados utilizados nos modelos de inferência lógica para *prever* os resultados obtidos. Por isso não se deve negar a importância dada ao fator *tempo* nos dados colhidos e utilizados como dados. Dada a importância acumulativo do conhecimento, e a busca da objetividade do conhecimento na a Ciência Política Positiva.

Os métodos quantitativos utilizados pelos estudiosos do Legislativo Nacional podem geralmente serem agrupados em dois grupos: aqueles autores que utilizam modelos estatísticos descritivos, análise de frequências, medidas de tendência central, probabilidade, comparação de médias e análises de percentuais. E aquele grupo formado de autores que utilizam modelos estatísticos inferenciais baseados em testes de hipóteses, modelos de regressões mais sofisticados dentro de seus trabalhos. Santos (2009) chegou a duas conclusões analisando a produção de artigos científicos na área dos Estudos Legislativos Nacionais:

A primeira diz respeito ao uso da estatística, nesse caso, resta claro que na ciência política brasileira há um movimento claro que os pesquisadores estão fazendo no sentido da utilização de métodos puramente descritivos para metodologias cada vez mais sofisticadas. Não há, portanto, nenhuma dúvida de que a ciência política passou neste período, e com certa rapidez, da descrição à explicação. (...) Uma segunda proposição é que a ciência política brasileira não aderiu, como se espera à teoria dos jogos e aos modelos espaciais (SANTOS, 2009. p. 18).

A explicação para esses dois fatores metodológicos se correlacionam com a própria estruturação da área de pesquisa, a passagem da descrição à explicação seria a incorporação e adaptação dos nossos pesquisadores a *mainstream*¹⁸ metodológica dos Estudos Legislativos, i.e, o Novo Institucionalismo. E o começo de construção de banco de dados sobre o fenômeno legislativo através da descrição, da organização sistemática e racional informações que possam ser utilizados em modelos estatísticos mais sofisticados. Quanto ao segundo fator, por se tratar de uma área de pesquisa recente. Por estes modelos serem complexos demanda maior custo de tempo esforço empreendido e especialização técnica, temos como resultado o fatores desses modelos estarem em desenvolvimento pelos cientistas políticos na a Ciência Política nacional.

A fase descritiva dos Estudos serviu para montar o alicerce empírico sobre os Estudos Legislativos. Geralmente os estudos sobre o Legislativo nacional não ultrapassam o intervalo temporal de uma ou duas legislaturas (4 - 8 anos), os que trabalham acima disso são raridades por assim dizer. E o mesmo ocorre em relação à escassez dos estudos sobre o Senado.

A evolução e transformação temática na área de estudo sobre o Legislativo Nacional pode servir como premissa da constituição de novas perspectivas teóricas e metodológicas. Dado a abrangência da área, a produção bibliográfica nos fornece pistas para identificar que subáreas que se concentram os interesses dos pesquisadores nacionais e aquelas que carecem de atenção.

Magna Inácio e Lúcio Rennó (2009) ao analisarem a produção bibliográfica na área dos estudos legislativos no Brasil e na América Latina ao longo de cinco décadas (de 1960 até 2008) de estudos apontam para a concentração das análises feitas pelos cientistas sociais em subáreas de pesquisas específicas dentro dos estudos legislativos (INÁCIO; RENNÓ, 2009).

¹⁸ Traduzido: principal corrente.

TABELA 1	
Produção bibliográfica por subárea dos estudos legislativos	
Subárea	Frequência (%)
Partidos políticos	22
Eleição/reeleição	20
Relação Executivo-Legislativo	17
Carreiras/recrutamento	10
Processo decisório	8
Comportamento legislativo	6
Produção legislativa	4
Migração partidária	3
Orçamento público	3
Processo legislativo	2
Conexão eleitoral	1
Comissões parlamentares	1
Legislativo subnacional	1
Modelo espacial do voto	1
Lideranças/ Mesa Diretora	1

Fonte: Inácio e Rennó, 2009.

Os dados da tabela 1 representam a quantidade de trabalhos publicados tanto na América Latina de forma geral quanto no Brasil de forma relativa ao total dos trabalhos analisados pelos autores. A conclusão que chegam os autores que inicialmente 73% dos estudos sobre o Legislativo na América Latina se concentraram em torno de três eixos temáticos: conexão eleitoral, estudos sobre o poder dos partidos políticos na arena legislativa e estudos sobre a relação Executivo-Legislativo. Tal concentração se explica pela própria trajetória bibliográfica e consolidação temática das subáreas de estudo, em três momentos distintos: antes de 80, entre 1980 e 1990. E em 1990, momento que coincide com o surgimento do Novo Institucionalismo influenciando a agenda de pesquisa sobre o Legislativo que seria consolidado no começo século XXI.

A partir de 1980 começa notar a existência dos estudos legislativos: 94% dos trabalhos foram publicados após 1980, 84% em 1990 e 60% pós o ano 2000 (INÁCIO; RENNÓ, 2009). São nessas duas décadas que se verificam a constituição dos eixos temáticos sobre o estudos e suas evoluções no contexto continental e nacional.

Entre a década de 80 e 90 a concentração dos estudos em subáreas como carreira/recrutamento, partidos políticos, eleição/reeleição totalizavam aproximadamente 91% dos estudos legislativos (INÁCIO; RENNÓ, 2009).

Diferente do que ocorre a partir da década de 90 até o começo desse século. Há uma concentração no desenvolvimento de pesquisas na maioria das subáreas de pesquisa levando a concentração nos temas: relação Executivo-Legislativo, carreiras, recrutamento, reeleição, eleição, migração partidária e partidos políticos somarem 72% da produção bibliográfica. Expressando um quadro plural de pesquisas daqueles vivenciado na década anterior. Desconcentração relativa dos principais temas de décadas anteriores mostrando um amadurecimento dos estudos legislativos na constituição de novas subáreas de pesquisa e consolidação da tríade temática dos estudos legislativos só que dessa vez menos concentrada.

Por fim, após o ano 2000, percebe-se uma consolidação dos estudos ao redor das três subáreas, como os trabalhos sobre carreiras/recrutamentos/reeleição somando 34%, partidos políticos e migrações partidárias totalizando 31%, e os estudos sobre a relação Executivo-Legislativo declinando um pouco, passando a representar 13%. Ao todo, essas três subáreas são responsáveis pela produção de 78% das pesquisas sobre Legislativo no Brasil. O restante da produção se distribui por nove subáreas (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p. 26).

Apesar de apresentar uma grande concentração nessas subáreas, consequência da própria trajetória de consolidação da agenda de pesquisa dos estudos legislativos nacionais. Observa o aumento de pesquisas em outras subáreas, 9 subáreas, que correspondem a 22% da produção bibliográfica em temas variados.

O surgimento de pesquisas nessas subáreas serve como sintoma da acumulação de conhecimento das áreas tradicionais de pesquisas, e o deslocamento de velhos objetos de pesquisas como, por exemplo: migração partidária que caiu o número de pesquisas, pois quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou a Resolução nº 22.610/07 que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo por e de justificação de desfiliação partidária, o fenômeno da migração partidária ficaria a cargo dos partidos políticos, estes por sua vez mais fortalecidos. Configurando a limitação da produção da subárea de pesquisa (migração partidária) e o desafio de (re) pensar a capacidade dos partidos políticos na coordenação do jogo político.

Nos estudos sobre relação Executivo-Legislativo, por exemplo: Governo de Coalizão, que inicialmente foi desenvolvido por Abranches (1988) a partir do conceito de *Presidencailismo de coalizão*, alguns autores propõe repensar a forma como o sistema de governo brasileiro se estrutura e funciona, a partir das coalizões, Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2000, 2005, 2006) que os arranjos institucionais brasileiros de 1945 a 1964 e o período pós constituinte de 1988 em relação a outros sistemas de governo, demonstrando que

a formação de coalizões partidárias, seguido de um controle de agenda do Legislativo por parte do Executivo favorece a formação de um padrão de organização similar, dada a organização interna da Casa, encontrado no sistemas de governo parlamentaristas, pelo grau de disciplina obtida pela coalizações nos sucessos do governo nas votações nominais, consequentemente a existência de uma previsibilidade do processo decisório.

Enquanto Amorin Neto (1994, 2000) analisa a formação dos gabinetes ministeriais e distribuição das pastas ministeriais corresponde ao momento da conformação da coalizão partidária que atuaria como mecanismo de estabilidade através da barganha entre Executivo e seu apoio parlamentar.

Coalizão é um termo bastante abrangente que demonstra novas perspectivas teóricas, podendo significar: (1) composição do gabinete do Executivo; (2) alianças eleitorais; e (3) acordos entre bancadas legislativas com relação a um ou mais temas políticos (MORGENSTERN; NEGRI, 2009, p. 42). Atravessa, por conseguinte as principais subáreas dos estudos legislativos nacionais, podemos utilizar o termo a partir da relação Executivo-Legislativo por ser compreendida conceitualmente da a sua gênese como um mecanismo de *equilíbrio instável* do sistema político nacional dada configuração institucional nacional. Gaudêncio (2007) afirma a existência de modelos distintos dentro dos modelos teóricos sobre *presidencialismo de coalizão*, alguns tipos de modelos são formados por incluir e darem mais importâncias variáveis endógenas, outros por darem mais importância as variáveis exógenas, como a questão do *federalismo* e outros modelos por serem híbridos. Caracterizando na produção teóricas sobre o *presidencialismo de coalização* tipos de modelos teóricos que lembram a argumentação feita por Santos (2009) em relação à evolução dos modelos teóricos em relação à operacionalização das variáveis.

Coalizão pode significar também (2) Alianças eleitorais, que poderia ser compreendido como conexão eleitoral. Apontar a importância da arena eleitoral dentro da composição do jogo político, podemos citar estudos sobre eleição/reeleição, conexão eleitoral. Podendo articular pesquisas sobre a importância de se compreender a relação multidimensional das arenas eleitoral e legislativa na composição do comportamento político. Analisar se variáveis de uma arena tem peso na outra arena ou vice-versa, como propõe os modelos de dupla arena.

(3) Acordos entre bancadas legislativas com relação a um ou mais temas políticos, correspondendo estudos sobre processo decisório, processo decisório, partidos políticos. Geralmente se concentrando em aspectos inerentes a organização legislativa e na forma como

a interação estratégica se executa dentro de uma concepção onde os partidos políticos *importam* dentro do jogo político e influenciam substancialmente os resultados políticos, por exemplo: o controle dos líderes partidários sobre suas bancadas, que pode servir como proposta de estudos sobre disciplina e coesão partidária.

A argumentação se desenvolveu em torno da concentração e construção das perspectivas teóricas dentro dos estudos legislativos nacionais, utilizando o exemplo do termo *coalizão* que propõe novas questões e enfoques teóricos e metodológicos. Pois implica identificar *mecanismos causais* distintos para o fenômeno político tratado e sua operacionalização metodológica, onde variáveis independentes se constituem nessa perspectiva como possíveis variáveis dependentes, pois não são capazes de se auto explicar, por exemplo: federalismo, disciplina partidária, etc., levando a um conseqüente alargamento temático e especialização do conhecimento.

Caracterizar a produção bibliográfica nos fornece pistas de como tem se comportado o desenvolvimento dos estudos legislativos nacionais a partir de subáreas. E com isso caracterizar o perfil da agenda de pesquisa atual, que remonta aos novos desafios da área de estudo.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida pelo Scielo¹⁹ (Scientific Electronic Library Online) utilizando as seguintes fontes: RBCS - *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; *Revista Dados*; *Revista Lua Nova*, RSP - *Revista de Sociologia Política*, RCP - *Revista de Ciência Política (Chile)* e *Revista Opinião Pública*, utilizando as palavras chaves: Congresso, Deputados e Legislativo para todos os índices. A *Revista Brasileira de Ciência Política* não foi incluída na pesquisa por possuir poucas edições e ser relativamente jovem.

Foram catalogados 114 artigos publicados entre os anos de 2000 até 2013, onde apenas 90 casos foram utilizados como dados, pois muitas publicações não se referiam propriamente aos Estudos Legislativos nacionais (com referência ao Congresso), mas a política internacional em geral. Enquanto outros casos algumas publicações se repetiam em outras revistas especializadas.

As publicações foram classificadas em categorias que representam: (1) natureza, i.e, a subárea correspondente do artigo publicado; (2) revista de publicada; (3) ano de publicação; e (4) número de autores.

A ideia de tratar às subáreas correspondentes a natureza do trabalho foi extraída de Inácio e Rennó (2009), e foram incluídas duas categorias: Senado e Outros. A segunda

¹⁹ Traduzido: Biblioteca Científica Eletrônica Online.

categoria corresponde em linhas gerais a trabalho que vão de encontro a temas mais amplos, por exemplo: representação política, mas que tem seus *locus* o Poder Legislativo.

A tabela 2 representa a quantidade de artigos publicados por subárea dos estudos legislativos, que foram levados em consideração o objetivo central das publicações, as exceções foram as categorias “legislativo subnacional” e “Senado”, pois mesmo que os trabalhos tivesse o objetivo de analisar fenômenos de outra subárea, foi levado em consideração a abrangência geográfica e não apenas a intencionalidade científica.

Dos 90 trabalhos analisados, 13 publicações (14,4%) se concentram em estudos sobre o legislativo nacional, 11 publicações (12,2%) se localizam nas explicações sobre a relação Executivo-Legislativo, 10 publicações (11,1%) correspondem a estudos sobre partidos políticos, enquanto carreiras/recrutamento, comportamento legislativo, outros agregam cada um 8 casos (8,9%) e eleição/reeleição estudos (7,8%). As sete subáreas representam 72,2% da produção bibliográfica obtidas das publicações. Fato que chama atenção é o surgimento de 13 casos sobre estudos legislativos sobre legislativo subnacional e 3 casos de estudos sobre o Senado. Enquanto os temas como relação Executivo-Legislativo, partidos políticos, carreiras /recrutamento estão representando 31% do total dos casos analisados. Demonstrando de certa forma uma saturação, e uma queda na produção, levando em consideração as fontes pesquisadas, já que não foram incluídos na pesquisa bibliográfica artigos de encontros acadêmicos da área de estudos legislativos e nem capítulos de livros.

O aparecimento de publicações sobre legislativo subnacional e Senado na tabela 2 pode ser um sintoma de dois fatores: a) o amadurecimento da área de estudo, devido à acumulação de conhecimento em outras áreas e b) a preocupação dos cientistas sociais a pesquisarem temas que até a década passada não se constituíam em objetos de estudos. Levando a constituição de uma provável agenda de pesquisa sobre essas duas subáreas, levando em consideração que as subáreas são recentes e que pesquisas sobre esses objetos caracteriza uma carência.

Quando analisamos a série temporal das publicações, conforme aparece na tabela 3, nota-se uma espécie de movimento intermitente nas publicações na área. Apesar de o gráfico estar ordenado de forma decrescente, observe que há uma redução na produtividade em alguns intervalos de tempo. Os anos de 2012, 2009, 2005, 2011 e 2010 agregam 56,7% das publicações totais, quase 57% das publicações. Pode parece pouco, mas excluindo o ano de 2005, temos 46,7% das publicações concentradas num quadriênio (2009-2012), enquanto o resto do montante se mostra disperso ou intermitente.

Tabela 2: Artigos publicados por subárea dos estudos legislativos

Subárea/tema	Frequência	%
Legislativo subnacional	13	14,4
Relação Executivo – Legislativo	11	12,1
Partidos Políticos	10	11,0
Carreiras/Recrutamento	8	8,8
Comportamento legislativo	8	8,8
Outros	8	8,8
Eleição/Reeleição	7	7,7
Comissões parlamentares	4	4,4
Processo decisório	3	3,3
Migração partidária	3	3,3
Processo legislativo	3	3,3
Conexão eleitoral	3	3,3
Senado	3	3,3
Orçamento Público	2	2,2
Liderança/Mesa Diretora	2	2,2
Produção legislativa	1	1,1
Modelo espacial do voto	1	1,1
Total	90	100,0

Fonte: autoria própria.

Tabela 3: Ano de publicação dos artigos

Ano	Frequência	%
2012	14	15,6
2009	11	12,2
2005	9	10,0
2011	9	10,0
2010	8	8,9
2002	7	7,8
2008	6	6,7
2001	5	5,6
2007	5	5,6
2003	4	4,4
2004	4	4,4
2000	3	3,3
2006	3	3,3
2013	2	2,2
Total	90	100,0

Fonte: autoria própria

Que fatores podemos atribuir a isso? Podemos supor que os artigos que foram desclassificados poderiam se concentrar nessas séries temporais de baixa produtividade, porém de que forma o mesmo conteúdo publicado mais de uma vez acrescentaria a academia? Provavelmente, pouco ou nada.

Tabela 4: taxa de número de autores dos artigos publicados

Número de autores	Frequência	%
Um autor	47	52
Dois autores	36	40
Mais de dois autores	7	7,8
Total	90	100

Fonte: autoria própria.

Poderia se pensar que existe um lapso de tempo entre produção e publicação acadêmica, que de fato ocorre, que seria por assim dizer a resposta mais lógica para esse fato. Ou, podemos pensar que existe um *timing* na produção bibliográfica, que pode se relacionar com definição de novos objetos de estudos, porque ao cruzar anos de publicação com artigos publicados nota-se que duas subáreas estão presentes no quadriênio mais produtivo, sendo elas: partidos políticos e legislativo subnacional. A primeira é uma subárea tradicional, enquanto a segunda é uma subárea que se desenvolve recentemente. Isso, de fato, corrobora a hipótese de que, atualmente, os cientistas políticos estão antenados às novas dinâmicas do campo acadêmico na constituição da nova agenda de pesquisa.

Outo fator que merece atenção está no fato de que das três publicações sobre Senado, duas se encontram entre 2012 e 2013, apesar de que há um contraste nesse intervalo de tempo. Enquanto o ano de 2012 é o mais produtivo, o ano de 2013 é o menos produtivo, mas ambos se encaixam no sentido que aponta o objetivo desse trabalho: explorar a constituição de novas perspectivas a partir da produção bibliográfica. Em ambos os anos, os temas mais contemplados são aqueles que anos atrás sofria carência nos estudos legislativos e que atualmente estão sendo executados pela agenda de pesquisa.

A taxa de número de autores, tabela 4, dos artigos publicados obtidos se concentra em dois grupos: aqueles publicados por apenas um autor (52%), e os publicados por apenas dois autores (40%), que representam 92% distribuídos pelas 6 revistas analisadas, onde: RSP-

Revista de Sociologia Política detém 27 casos (30%), Revista Dados 23 artigos publicados (25,6%), Revista Opinião Pública com 19 artigos (21 %), a RBCS - Revista Brasileira de Ciência Sociais possui 16 artigos (17,8%), enquanto as demais não somam 10% do total das publicações. Dando pistas de como se comportam os cientistas sociais brasileiros, de forma mais “solitária” ou “compartilhada”, levando em consideração que os trabalhos em estudos legislativos são feitos sobre os critérios da a Ciência Política Positiva, i.e, baseados em uma fundamentação empírica e uma metodologia formal.

O custo/desempenho que leva para coletar, organizar e interpretar os dados se supõe que seja proporcional a quantidade de membros trabalhando no projeto, e um artigo é o tipo de trabalho intelectual que resume, em linhas gerais, síntese e objetividade, por ser uma pesquisa feita menos linhas que um livro, mas avaliado com o mesmo rigor científico. O que nos levar a pensar na importância dada na taxa da autoria, mas os dados revelam que apesar de haver uma maior quantidade de trabalhos individuais, a co-autoria é uma prática compartilhada.

A revista que se mais observa trabalhos de um único autor é a RSP, a razão entre autoria de um único autor e autoria com dois autores é de 50%, i.e, a cada dois trabalhos apresentados na RSP um é de autoria de um único pesquisador. Diferente da razão encontrada para as demais publicações, como se segue na tabela 5.

Os dados bibliográficos apresentados disponibilizam uma tentativa de traçar perfil dos estudos legislativos nacionais da seguinte forma: os trabalhos publicados atualmente se mostram mais sensíveis a novas temáticas que outrora dentro da agenda de pesquisa se mostravam em carência de pesquisa. As pesquisas variam quanto à autoria e o uso dos métodos estatísticos. No primeiro caso 93% dos artigos são publicados por um ou dois autores, enquanto no segundo caso há um predomínio no uso de dados empíricos ancorados em modelos estatísticos, que geralmente são descritivos.

Tabela 5: nome da revista x número de autores

Nome da revista	Número de autores			Total
	Um autor	Dois autores	Mais de dois autores	
RBCS	6	9	1	16
Lua Nova	2	2	0	4
Dados	12	9	2	23
RSP	19	8	0	27
RCP (Chile)	0	1	0	1
Opin. Publica	8	7	4	19
Total	47	36	7	90

Fonte: autoria própria.

A variação na concentração de subáreas de pesquisas mostra de certa forma, o amadurecimento na área e consolidação de temas como, por exemplo: partidos políticos, recrutamentos e relação Executivo-Legislativo. A trajetória do movimento da variação na concentração se mostrou a partir dos anos finais da nossa pesquisa, no intervalo de 13 anos de publicações, o quadriênio (2009-2012) foi o intervalo em que ocorreu um deslocamento temático nas publicações e maiores publicações, concentrando nesse intervalo quase 50% das publicações totais.

O surgimento de novas subáreas, por exemplo: Senado e aumento na produção de trabalhos em sobre Legislativo subnacional e outros, demonstram pistas da provável emergência de novas perspectivas teóricas e metodológicas na área de estudos legislativos no Brasil.

CAPÍTULO 3 – OS ESTUDOS LEGISLATIVOS SUBNACIONAIS: ESTADO DE ARTE

A subárea dos estudos Legislativos em âmbito subnacional tem por objetivo a comparação dos resultados obtidos pelos estudos legislativos em nível nacional. Os estudos legislativos subnacionais se inserem no debate sobre a aplicabilidade dos modelos teóricos desenvolvidos pelos cientistas sociais nacionais a fim de analisar se os arranjos institucionais estaduais possuem lógicas de funcionamento semelhantes ao arranjo institucional nacional, ou seja, verificar se a existência de um forte Executivo seria capaz coordenar a dinâmica do jogo político na dimensão estadual.

Os trabalhos que servem de basilares na compreensão dessa subárea de estudo que aos poucos se desenvolve foram: Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira (ABRUCIO, 1998) e O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência (SANTOS, 2001).

Abrucio tem como argumento que as relações entre Executivo e Legislativo no plano estadual são marcadas pelo fenômeno do *governismo*²⁰, consequência da relação entre os governadores e os outros poderes políticos, que se mostrariam ineficientes no processo de *check and balances*, dado o poder e dominância institucional do Executivo local. Para Abrucio os governadores seriam bastante poderosos por razões histórico-institucionais²¹, tendo como consequência a construção de uma forma de governo estadual caracterizado pelo mando direto na vida pública pelos governadores, no controle dos recursos públicos e a fragmentação da base de apoio parlamentar.

Abrucio chamou de *Ultrapresidencialismo estadual* essa forma de governo estadual, onde o chefe do Executivo é o centro do sistema político. Tomando como objeto de análise as relações entre Executivo/Legislativo de quinze estados da federação no período de 1991 até 1994, o autor observou que as assembleias legislativas estaduais funcionavam através de uma espécie de *pacto homologatório*: pela cooptação dos deputados através da distribuição de recursos clientelistas e pela ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo Executivo, a não ser na pequeníssima parte

20 "E aqui cabe a distinção fundamental entre o "situacionismo" e o "governismo": O fenômeno do "situacionismo" reúne apenas os que participam formalmente da bancada do governo; já o padrão "governista" de atuação está presente em quase todos os deputados, visto que eles não podem sobreviver politicamente sem usufruir dos recursos do Executivo" (ABRUCIO, 1988, p.121).

21 A Política dos Governadores caracterizada na República Velha pelas oligarquias rurais e sua resistência as transformações do sistema político brasileiro.

que interessa à base local de cada deputado (ABRUCIO, 1998, p. 114). Caracterizando um universo individualizado, onde os parlamentares buscam apoio frente ao centro de poder do sistema político estadual.

Ao caracterizar os governos estaduais como ultrapresidencialistas, Abrucio adiantou o debate que iria se desenvolver posteriormente sobre os estudos legislativos em âmbito subnacional. A hipótese do *ultrapresidencialismo estadual* poder ser uma tendência, assim como o fenômeno do *governismo*, no funcionamento das organizações legislativas estaduais frente aos Executivos locais.

O trabalho organizado por Santos (SANTOS, 2001) teve por objetivo compreender: a) a dinâmica das organizações legislativas quanto ao seu funcionamento interno e sua caracterização; b) testar a hipótese do *ultrapresidencialismo estadual* e c) verificar as relações entre Executivo e Legislativo estadual tomando como premissa a produção legal e o comportamento parlamentar.

A organização feita por Santos é caracterizada por uma coletânea de seis estudos de caso (seis assembleias legislativas) no período de 1995 a 1998, buscando compreender as particularidades de cada caso específico quanto a sua produção legal.

Nessa coletânea de artigos os principais objetos analisados são: relação Executivo-legislativo estadual, produção legislativa, comportamento legislativo, conexão eleitoral, processo legislativo, apontando para a constituição de um universo de organizações legislativas diversificadas quanto na sua forma e funcionamento. Que serviu de referencial empírico para trabalhos posteriores sobre os estudos legislativos em âmbito subnacional, caracterizando algumas particularidades e similitudes dos casos analisados. Por exemplo, o dispositivo legal do uso da MP não é generalizado em todos os estados²². A taxa de edição da MPs por parte dos governadores pode ser distinto da taxa encontrado em âmbito nacional, pois alguns estados não possuem prerrogativas de iniciar unicamente legislações orçamentares, o caso da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro que compartilha sua agenda com o governador. Se de um lado os Presidentes recorrem a governar pelo uso das MPs, nos governos estaduais isso não é regra. Alguns estados além de não possuírem prerrogativa legislativa de iniciar assuntos orçamentários, outros estados não possuem também a instituição do Colégio de Líderes caracterizando uma arena legislativa descentralizada na coordenação dos trabalhos e baixa disciplina partidária (SANTOS, 2001).

²² O número de casos estaduais que o Executivo estadual não possui a capacidade de editar MPs. Tomio e Ricci (2012) para os seguintes casos: Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão e Paraíba.

No plano estadual não há bicameralismo, ou seja, a dimensão de representação dos interesses só se passa em uma arena e não em duas, diferente do que ocorre no Congresso, Onde temos câmara baixa (Câmara) e câmara alta (Senado), a primeira câmara representa os interesses da sociedade civil, enquanto a segunda câmara representa os interesses dos estados membros da União. A representação política da sociedade e do estado no plano estadual se passa dentro das assembleias legislativas. Outro fator diz respeito a Mesa Diretora , pois há organizações legislativas estaduais que a reeleição da Mesa Diretora não existe como no caso de São Paulo (ABRUCIO; TEXEIR; COSTA, 2001). Fatores exógenos em relação à arena legislativa, como a competição eleitoral ou como o cenário de crise fiscal de um estado por atuar de forma a incentivar positivamente os atores políticos a se comportarem de forma descentralizada caracterizando um cenário de mercado como previsto na *perspectiva distributivista*, como foi o caso carioca apontado por Santos (2001).

Inicialmente os estudos legislativos em âmbito subnacional se concentraram em torno de questões mais pertinentes a agenda de pesquisa: testes de hipótese do governismo estadual, tendo como pano de fundo uma análise comparativa, e diagnóstica entre os planos nacional e o subnacional, procurando articular variáveis tanto exógenas quanto endógenas nas suas explicações.

2.2 Os estudos legislativos subnacionais

Os trabalhos presentes na coletânea organizada por Fabiano dos Santos sobre as organizações legislativas estaduais tem em comum a mesma estrutura metodológica. Os autores partilham da mesma orientação concernente à relevância das variáveis tanto endógenas quanto exógenas. As *variáveis exógenas* seriam aquelas relacionadas à natureza do regime político, às relações entre Executivo-Legislativo no plano estadual e o grau de competição eleitoral, enquanto as *variáveis endógenas* seriam aquelas relacionadas aos mecanismos institucionais do processo legislativo no interior da organização do legislativo, tomando dados empíricos referentes, de apenas uma legislatura, para cada caso analisado.

Os modelos teóricos utilizados pretendiam explicar de que forma um conjunto de variáveis são mais sensíveis ao captar a lógica da dinâmica do jogo político, por isso os autores propuseram partilha da mesma orientação metodológica ao usarem uma exposição que se assemelha mais as explicações propostas por modelos de dupla arena do que os modelos puramente de processo decisório ou de conexão eleitoral.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais ao inovar tecnicamente na sua organização interna mudou sua interlocução com a sociedade, gerando maior responsividade em relação à demanda social mineira, mudando o perfil de sua produção legal (ANASTASIA, 2001). A análise da autora se mostrou mais sensível às categorias endógenas da própria organização legislativa criando novas questões sobre o papel da *expertise* na explicação da qualidade da representação política. Diferente do que ocorreu com Santos (2001) que diagnosticou uma influência positiva da arena eleitoral dentro da arena legislativa, pois a lógica da alta competitividade eleitoral era transportada para o interior da câmara, induzindo os parlamentares a agirem de forma descentralizada em alinhamento com a perspectiva distributivista.

Na coletânea de trabalhos há uma predominância metodológica estatístico-descritiva; medidas de tendência central. Ao tratar de uma subárea de pesquisa em desenvolvimento, os trabalhos desenvolvidos pelos autores serviram para acumular material empírico e explorar os limites sobre a interpretação distributivista e partidária sobre o comportamento parlamentar na verificação do *ultrapresidencialismo estadual*, uma vez que a maioria dos autores atribuem peso igual tanto à conexão eleitoral quanto ao processo legislativo. As variáveis independentes nas suas explicações são: produção legislativa; processo legislativo através da análise do regimento interno; conexão eleitoral; comportamento legislativo; quando a variável dependente quer explicar a relação Executivo-Legislativo.

Tais variáveis independentes foram se autonomizando ao longo do desenvolvimento da área de pesquisa, enquanto variáveis dependentes, i.e, são explicadas dentro da nova agenda de pesquisa agregando trabalhos sobre processo legislativo, produção legislativa, conexão eleitoral e outros. Além de temas antigos como relação Executivo-Legislativo e carreira/recrutamento parlamentar que podem ser verificados analisando o perfil da produção bibliográfica da subárea de pesquisa.

A pesquisa bibliográfica se deu através do Scielo (Scientific Electronic Library Online) utilizando as seguintes fontes: RBCS - *Revista Brasileira de Ciências Sociais*; *Revista Dados*; *Revista Lua Nova*, RSP - *Revista de Sociologia Política*, RCP - *Revista de Ciência Política (Chile)* e *Revista Opinião Pública*. As publicações se localizam entre os anos de 2000 até 2013, dos 90 artigos publicados 13 (14,4%) se concentram na subárea de estudos legislativos subnacionais. A análise sobre legislativos subnacionais foi classificada em

categorias que representam: (1) subárea (tema); (2) revista de publicada; (3) ano de publicação; (4) número de autores; e (5) abrangência.

A tabela 6 mostra a organização dos artigos por subárea dos estudos legislativos nacionais através de temas que mais se encaixam na descrição dos objetivos das publicações expostas pelos autores.

Tabela 6: Artigos organizados por subárea dos estudos legislativos subnacionais

Subárea/tema	Frequência	%
Carreiras/Recrutamento	5	38,5
Processo decisório	1	7,7
Produção legislativa	1	7,7
Processo legislativo	1	7,7
Conexão eleitoral	1	7,7
Comissões parlamentares	1	7,7
Representação	3	23,1
Total	13	100,0

Fonte: autoria própria.

Dos 13 artigos publicados sobre legislativo subnacional, 5 publicações (38,5%) se concentram na temática sobre carreiras/recrutamento, 3 publicações (23,1%) se concentram na temática Representação, enquanto os 5 trabalhos restantes publicados cada um possui 1 publicação (7,7%) se distribuindo em cinco categorias distintas.

As publicações sobre carreiras/recrutamento se caracterizam principalmente por serem trabalhos que procuram compreender os mecanismos de seleção partidárias através do perfil dos parlamentares e como as organizações legislativas funcionam. Podemos citar os trabalhos de Kerbauy (2005); Melo (2011); Silveira (2009); Braga (2008); e Kauchakje (2012) que articulam tanto técnicas qualitativas, utilizando entrevistas e análise de opinião, quanto técnicas quantitativas quanto a utilização de estatísticas descritiva na maioria dos casos e inferencial, no de caso de Melo (2011). Uma contribuição que podemos notar nesses

trabalhos é o papel dado as variáveis ligadas a formação dos parlamentares levando em consideração a forma de como o são distribuídos dentro do sistema de comissões e que papel cumprem os partidos políticos. Comparam de que forma o processo de seleção comissional podem ser explicados pelas versões partidárias e/ou distributivistas.

As 3 publicações (23,1%) que foram consideradas pertencentes a categoria “representação” tratam de pesquisas que partilham, como pano de fundo, a relação entre eleitor e representante sob a perspectiva da visibilidade pública do acesso a informação e função da mídia Fuks (2010); Fuks e Fialho (2009). Enquanto Lopez (2004) analisou a relação entre as práticas cotidianas dos vereadores e a percepção dos eleitores no atendimento das demandas sociais, levando em consideração a relação entre Executivo e Legislativo municipal que via de regra se encontra na discussão sobre responsividade, exemplificando um alinhamento com a perspectiva distributivista.

Os trabalhos sobre processo decisório, processo legislativo e comissões parlamentares foram agrupados em um mesmo grupo (23,1%), pois nos três casos analisados a preocupação central dos autores era explicar a dinâmica do processo decisório, como Tomio (2005) que levou em consideração variáveis exógenas (instrumentos institucionais dos governos estaduais na relação Executivo-Legislativo, Federalismo) nas suas explicações sobre a questão do uso das MPs de alguns legislativos estaduais. Enquanto Tomio e Ricci (2012a) ao explicar o aumento da criação dos municípios brasileiros, apontam para a importância do arranjo institucional pós-88. Diferente de Rocha e Costa (2012) propõe analisar a percepção dos deputados estaduais sobre o papel das comissões no processo decisório, levando em consideração as particularidades das organizações legislativas (variáveis endógenas) quanto ao seu funcionamento. A contribuição desses três trabalhos está em apontar como fatores exógenos e próprios da organização legislativa podem moldar a forma como os processos políticos são executados, influenciando substancialmente os resultados políticos.

Os trabalhos restantes são sobre conexão eleitoral (Cervi, 2009) e produção legislativa (Tomio; Ricci, 2012b) sendo organizados no mesmo grupo com o nome de conexão eleitoral (15,4%), por tratarem de trabalhos que tem pano de fundo a produção legislativa dos parlamentares relacionando-a com a importância da variável exógena (arena eleitoral) nas suas explicações. Ambos os trabalhos levam em consideração a existência de duplas arenas na coordenação da dinâmica política dos legislativos estaduais, o diferencial está no material empírico utilizado. Enquanto o primeiro autor localiza seu estudo sobre conexão eleitoral num único estado (Paraná) em uma legislatura, o segundo autor propõe uma

análise comparativa sobre a produção eleitoral de 12 organizações legislativas estaduais utilizando duas legislaturas buscando correlacionar a chance de sucesso eleitoral do parlamentar com o desempenho parlamentar, a quantidade projetos de leis aprovados e sua abrangência. Vale notar que os autores utilizam métodos estatísticos mais sofisticados, modelos estatísticos inferenciais baseados em técnicas de regressão.

Os anos de 2009, 2010 e 2012 concentram 69,3% da produção bibliográfica sobre o legislativo subnacional, como segue na tabela 7.

Tabela 7: Ano de publicação dos artigos sobre Legislativo subnacional

Ano	Frequência	%
2002	1	7,7
2004	1	7,7
2005	1	7,7
2008	1	7,7
2009	3	23,1
2010	2	15,4
2012	4	30,8
Total	13	100,0

Fonte: autoria própria.

Há um movimento intermitente nas publicações, em alguns anos, por exemplo: 2003, 2006, 2007 e 2011, não há publicações nessa subárea dos estudos legislativos. Pode-se supor que essa inconstância pode estar relacionada com a própria maturação da área de estudos e estabelecimento de novos problemas investigativos sobre o Legislativo subnacional.

Ao relacionar os dados sobre o ano de publicação com áreas de estudos dos trabalhos publicados, não se verifica uma concentração numa área, ao contrário, no período mais produtivo sobre os estudos legislativos subnacionais observa-se uma intermitência nas

publicações nas áreas temáticas, a exceção é a temática carreiras/recrutamento que está presente nos anos de 2008, 2009, 2010 e 2012, ou seja, nos períodos que ocorreram publicações na área de estudos subnacionais o tema carreiras/recrutamento esteve presente.

Outro fator importante está na concentração da abrangência dos estudos, nem todos os estudos legislativos subnacionais se concentram em nível estadual, mas existem alguns trabalhos sobre em nível municipal.

Do total dos 13 trabalhos publicados, 3 publicações (23,1%) se localizam em nível municipal. Enquanto o restante das publicações, 10 casos (76,9%), se localizam em nível estadual. Fator interessante, pois demonstra a preocupação de se compreender as dinâmicas locais e não apenas estaduais da dinâmica do universo político. A crítica que se pode fazer quanto à abrangência diz respeito ao peso da dinâmica municipal na configuração do jogo político no plano macro-político, dada à importância de variáveis exógenas, como por exemplo: federalismo, constituição estadual, que atuam como *rules*²³, pois delimitam a capacidade de ações dos jogadores.

Ao analisar a taxa do número de autores por publicações, dos 13 trabalhos analisados, 9 (69,2%) deles foram publicados por um único autor, enquanto 4 (30,8%) publicações foram feitas por dois autores. Apesar dos números de trabalhos publicados com um único autor serem o dobro dos publicados por dois autores, cabe salientar que a quantidade de casos é relativamente pequena. Outro fator importante está nos trabalhos que demandam mais tempo quando se tratam de comparações de intervalos de tempo maiores, por exemplo: Silveira (2009); Tomio e Ricci (2012b); e Tomio (2002) que desenvolvem seus trabalhos a partir de análises comparativas que demandam a construção de um banco de dados sofisticado dado o intervalo de tempo analisado. Os trabalhos desenvolvidos por esse autores servem como material empírico para futuras pesquisas. Mas o que se pretende apontar é o fato que trabalhos feitos por um único pesquisador demandam mais tempo por parte do pesquisado, dado o esforço para coletar, organizar e interpretar os dados. Não cabe aqui subestimar os trabalhos com co-autoria ou superestimar os trabalhos com um único autor, mas apontar as condições objetivas que podem limitar a produção acadêmica.

Ao cruzar os dados relativos à taxa da quantidade de autores por publicação em relação às revistas que foram publicadas, como mostra a tabela 8. Algumas revistas, *Lua Nova* e *Dados*, não possuem artigos publicados sobre estudos legislativos subnacionais. Enquanto

²³ Traduzido: Regras. A referência que se faz é a teoria dos jogos, ao tratar o processo político como um "jogo".

84,6% (11 artigos) da concentração das publicações estão em duas revistas: *RBCS* e *Opinião Pública*.

Tabela 8: taxa de autoria por publicação x revista publicada

Número de autores	Nome da revista			Total
	RBCS	RSP	Opin. Publica	
Um autor	2	4	3	9
Dois autores	0	1	3	4
Total	2	5	6	13

Fonte: autoria própria.

Os dados fornecidos até aqui servem para explorar uma área em desenvolvimento dos Estudos Legislativos, uma área nebulosa, dada a sua juventude. Ao descrever o perfil da produção bibliográfica, demonstrou o surgimento de áreas temáticas que diferem do cenário inicial de pesquisa sobre o Legislativo subnacional que concentravam em torno de estudos sobre relação Executivo-Legislativo. A agenda de pesquisa que se configura, sugerida pela interpretação dos dados se mostra diversa, pois os artigos analisados caracterizam novas tomadas de posições tanto teóricas por dialogarem com as ferramentas utilizadas pelos comparativistas que analisam o Legislativo Nacional que tomam como pressuposto a importância do neoinstitucionalismo. E tanto metodológicas, ao propor modelos que articulem tanto variáveis endógenas e exógenas, técnicas quantitativas e qualitativas em problemas novos como a natureza do processo decisório em âmbito subnacional.

O Novo Institucionalismo representa uma perspectiva possível dentro dos estudos legislativos em âmbito subnacional, tais estudos se revelam um debate constante com outras correntes teóricas, por exemplo: Silveira (2009); Fuks (2010); Fuks e Fialho (2009), que dialogam com interpretações sobre *teoria das elites* e o *participacionismo*, não configurando os estudos legislativos subnacionais um insulamento de uma perspectiva teórica. A caracterização do perfil da produção bibliográfico serviu apenas para apontar pistas para uma futura agenda de pesquisa sobre subáreas emergentes dos Estudos Legislativos, por exemplo: Legislativo subnacional, capazes de desenvolver novas perspectivas teórico-metodológicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao procurar caracterizar o perfil da produção bibliográfica dos Estudos Legislativos nacional o trabalho partiu da suposição da importância do Novo Institucionalismo no desenvolvimento da área de estudo sobre o Legislativo brasileiro, o trabalho buscou explicar o surgimento do paradigma teórico do Novo Institucionalismo dentro da Ciência Política dado o seu processo de formalização na construção do Velho Institucionalismo, e debate em relação ao comportamentalismo. O produto dessa relação foi a construção de três vertentes do Novo Institucionalismo: o novo institucionalismo sociológico, o novo institucionalismo histórico e o novo institucionalismo da escolha racional.

Dando mais importância dentro da argumentação ao Novo Institucionalismo da Escolha Racional e o Novo Institucionalismo Histórico, pois são as vertente teóricas que estudam geralmente fenômenos políticos. Atenção, em especial ao Novo Institucionalismo da Escolha que seus estudos inicialmente se localizaram nos estudos sobre o comportamento e funcionamento do Legislativo norte-americano.

Ao apontar no trabalho o novo institucionalismo da escolha racional como o paradigma que influenciou o desenvolvimento dos estudos legislativos nacionais, a proposta que seguiu foi destrinchar o paradigma teórico, e para o trabalho aqui exposto procurou expor de forma descritiva os principais elementos constitutivos do aparato conceitual do neoinstitucionalismo da escolha racional.

A proposta seguiu a explicar tanto os fundamentos da perspectiva partilhada dos novos institucionalistas (*as instituições importam!*), caracterizando as diferenças sobre a concepção de instituição partilhada pela corrente teórica, quanto delimitar os fundamentos da Teoria da Escolha da Racional, por compreender que o novo institucionalismo da escolha é uma extensão da teoria econômica, tornando-se um elemento indissociável do corpo teórico.

Uma vez explicado o que podemos compreender como Novo Institucionalismo da Escolha Racional, a argumentação seguiu em torno de caracterizar aquele paradigma dentro dos estudos sobre o funcionamento do Legislativo norte-americano que tinha como eixo explicativo a importância do sistema de comissões como estruturados do trabalho legislativo. Caracterizando a existência de três perspectivas explicativas sobre o comportamento legislativo e o papel de comissões que foram resumidamente explicadas: *perspectiva informacional, perspectiva distributivista e perspectiva partidária*.

A exposição do objetivo central do trabalho foi exposta na tentativa de descrever as diferenças da apropriação do paradigma teórico neoinstitucionalismo dentro da Ciência Política nacional, tomando como orientação a importância do contexto pós-constituição de 1988, uma vez que a subárea de estudos legislativos surgiu inicialmente como uma ramificação da Ciência Política Comparada que por sua vez se preocupava com questões mais abrangentes que extrapolavam os estudos sobre o Legislativo, mas de assuntos sobre a transição democrática na América Latina, sistema de governos.

O autor do presente trabalho argumentou que uma vez consolidada alguns regimes políticos democráticos na América Latina começamos a observar o florescimento dos estudos sobre o Legislativo nacional, então minha proposta seguiu em torno de dois eixos: o teórico-metodológico e o temático-bibliográfico.

O primeiro eixo explicado, em linhas gerais, compreendeu a discussão sobre a aplicabilidade do modelo neoinstitucionalista dentro dos estudos legislativos nacionais apontando as convergências e divergências. Apesar da maioria dos cientistas sociais nacionais se apoiarem no paradigma do novo institucionalismo, os resultados obtidos por eles apontam para a limitação explicativa dos modelos teóricos norte-americanos. Mesmo o arranjo institucional brasileiro se assemelhando ao norte-americano, por exemplo: presidencialismo, federalismo, a lógica de funcionamento do sistema político brasileiro propôs a construção de novas perspectivas para se compreender o funcionamento do Legislativo nacional.

O contexto pós-constituente de 88 moldou o perfil institucional, levando a concentração de prerrogativas legais nas mãos do Executivo. Levando novos especialistas nas suas explicações partirem da suposição da preponderância Executiva frente a Legislativa, e deslocarem o *locus* do processo decisório do sistema de comissões para o Plenário, dada a importância dos partidos políticos dentro da arena legislativa.

Quanto ao perfil metodológico, a discussão seguiu sobre a variação de modelos empregados pelos cientistas políticos dentro dos estudos legislativos nacionais. Agrupados em tipos que revelando três modelos que levam em consideração o peso distinto das variáveis endógenas e exógenas em suas explicações: modelos explicativos de arena eleitoral (modelos de conexão eleitoral); modelos explicativos de arena Executivo-Legislativo (modelos de processo decisório); e modelos explicativos de dupla arena (modelos mistos), que podem ser compreendidos como uma evolução dos estudos legislativos, dada acumulação de conhecimento da área e especialização dos pesquisadores na utilização de técnicas de pesquisas mais sofisticadas, por exemplo: o uso de análises estatísticas inferenciais.

No segundo eixo foi feita uma caracterização bibliográfico-temática, por tentar caracterizar o perfil temático dos estudos legislativos tanto nacionais e subnacionais utilizando de forma exploratória uma análise descritiva dos dados (bibliográficos) obtidos. A proposta foi inicialmente traçar as pistas sobre o perfil bibliográfico e explicar a concentração de temas da agenda de pesquisa dos estudos legislativos.

Os casos (dados bibliográficos) foram classificados por categorias que corresponderam às subáreas de pesquisa, ano de publicação, revista publicada e número de autores, para a análise do perfil bibliográfico dos estudos legislativos em âmbito nacional, e foi acrescida a categoria "abrangência" para a análise dos estudos legislativos em âmbito subnacional.

Os resultados bibliográficos que obtivemos serviram para compreender, mesmo que de forma superficial, a consolidação de algumas áreas subáreas de pesquisas (relação Executivo-Legislativo, carreiras/recrutamento, partidos políticos). E mostrar o avanço da agenda de pesquisa a novos problemas, Senado e Legislativo subnacional, mesmo se tratando de uma área de pesquisa relativamente jovem.

Quanto à qualidade dos resultados, foram razoáveis, pois o objetivo deste trabalho foi nitidamente descritivo por parte da proposta de caracterizar uma área de pesquisa recente. As limitações que corresponde o conjunto de dados bibliográficos utilizados correspondentes às publicações de revistas especializadas dentro das Ciências Sociais, excluindo da análise algumas outras revistas jovens que possuíam publicações do tema, capítulos de livros e publicações ocorridas dentro de congressos e eventos acadêmicos. A existência da dificuldade de obter informações de qualidade desses dados excluídos no presente trabalho. Como por exemplo, dados correspondentes das publicações e mesas redondas dos primeiros encontros da ABCP, aumentariam substancialmente minha caracterização e qualidade dos dados.

O resultado a que chegamos demonstra que a área de pesquisa sobre os Estudos Legislativos possui indícios de amadurecimento, que novas perspectivas teórico-metodológicas correspondem ao alargamento temático das subáreas de pesquisas. Levando os pesquisadores a analisar novos fenômenos políticos, acumulando conhecimento sobre determinado fenômeno, dada a natureza comparativa dos Estudos Legislativos. O mesmo pode-se dizer da evolução dos métodos quantitativos e dos modelos teóricos.

A tendência dentro dos Estudos Legislativos é o crescimento dos modelos de duplas arenas e o uso cada vez maior de modelos estatísticos mais refinados. Tais resultados poderão ser obtidos ao analisar com maior atenção e com um número maior de dados sobre a produção

bibliográfica que levem em consideração os aspectos teóricos e metodológicos da área de pesquisa. O mesmo se pode argumentar sobre as contribuições teóricas e metodológicas advindas da caracterização feita.

A maioria dos trabalhos analisados sobre produção legislativa não se caracterizam por serem modelos explicativos centrados no tipo "conexão eleitoral", mas em modelos mais robustos que envolvem mais variáveis exógenas e endógenas.

A discussão sobre o que há de novo sendo produzido na agenda de pesquisa sobre o Legislativo nacional remete a contribuição dos trabalhos analisados, isto é, a dimensionalidade dos objetos estudados. Neste caso, estudos em nível estadual e municipal mostram as possibilidades de comparação das ferramentas neoinstitucionalistas na explicação da dinâmica legislativa em âmbito subnacional.

O resultado mesmo que superficial sobre a caracterização da produção bibliográfica indicou as dificuldades e particularidades dos trabalhos analisados, em relação as categorias utilizadas, por exemplo: subárea, número de autores, que demonstram alguns avanços por partes dos pesquisadores por buscarem constituir resultados objetivos através de uma metodologia empiricamente orientada por métodos quantitativos.

O mesmo se pode dizer sobre o papel da variável tempo nas explicações dos trabalhos, esperamos que os intervalos das legislaturas sejam maiores para comparações futuras mais confiáveis. Em contrapartida, nota-se uma inovação quanto a outros fatores institucionais presentes em alguns trabalhos sobre produção legislativa e sob recrutamento político. Para os trabalhos sobre produção legislativa observa-se a inclusão de novas variáveis macro-institucionais, como por exemplo: o federalismo. Enquanto os trabalhos sobre recrutamento propõe construir dados mais convincentes sobre o perfil dos parlamentares em relação a suposição aceita pela literatura especializada nacional sobre a influência dos partidos na arena legislativa.

Em linhas gerais, se observa o problema apontado pela própria literatura especializada, denominada como *déficit informacional*, isto é, há poucos trabalhos de perspectiva informacional sobre o papel das comissões. Que remete a dificuldade da integração da *mainstream* teórica norte-americana e suas ferramentas para o caso brasileiro. Apontando para a possibilidade de pesquisas sobre o papel do Legislativo subnacional na dinâmica nacional. E a carência de estudos mais detalhados sobre as coalizões em âmbito subnacional.

Esse trabalho foi uma tentativa de descrever alguns aspectos gerais de um campo de pesquisa abrangente e em transformação, a proposta que se seguiu foi de agregar mais dados pertinentes ao estudo da área de pesquisa. Espero que o presente trabalho permaneça a título de ensaio, que outras pesquisas dessa natureza colaborem a preencher algumas lacunas e interrogações feitas pelo autor.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista Dados**, vol. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRUCIO, F.L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Depto. de Ciência Política/ USP, Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F.L; TEIXEIRA, Marco A. C; COSTA, Valeriano M. F. O papel institucional da Assembléia Legislativa Paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O poder Legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

ALBUQUERQUE, Rodrigo. **Contribuições da formalização da ciência política aos estudos legislativos**: teoria dos jogos, o congresso americano e os estudos legislativos no Brasil, 2007. (FÓRUM IUPERJ/ DCP-UFMG/ UFPE 07 e 08 de Novembro DCP-UFMG).

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. **Formação Ministerial em Sistemas Presidencialistas Multipartidários**: o caso brasileiro (1946-1964). Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1991. (Iuperj). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política.

_____. Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Revista Nova Economia**, n. 1, vol. 4, 1994.

_____. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Revista Dados**, n. 3, vol. 43, 2000.

_____. O Executivo Federal, in L. AVELAR e A. O. CINTRA (orgs). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro / São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung / Fundação Unesp Ed, 2004.

AMORIO NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, n. 45, 2002.

ANASTÁSIA, F. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (org.). **O poder Legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 22, n. 64, Junho, 2007.

BOURDIEU, Pierre - 1930. **Razões práticas**: Sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papirus, 1996.

BOUDON, Raymond. Ação. In: **Tratado de Sociologia**. Org. Raymond Boudon. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1995.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. **Opin. Publica**, vol.14, n.2, p.454-485, Nov. 2008.

CERVI, E. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembléia Legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, p. 159-185, 2009.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Electoral Politics as a Redistributive Game. Legislative Leviathan. Party Government in the House. Berkeley, University of California Press. **Journal of Politics**, n. 48, pp. 370-89, 1993.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. **Research Paper Series**: Graduate School of Business, Stanford University, 2001.

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, 1994.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 45, Fev. 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, ano 1, n.1, pp. 41-56, novembro, 2004.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, vol. 10, p.175-200, 1995.

_____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **DADOS - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 38, 2005.

FUKS, Mário. Más notícias: a cobertura do Jornal Estado de Minas e a imagem pública da assembléia legislativa de Minas Gerais (1999-2003). **Rev. Sociol. Polit.**, vol.18, n. 36, p. 257-276, jun. 2010.

FUKS, Mario; FIALHO, Fabrício Mendes. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). **Opin. Publica**, vol.15, n.1, p.82-106, jun. 2009.

GAUDÊNCIO, Júlio Cezar. Organização Legislativa e Formação de Coalizões em Regimes Presidencialistas: elucidações sobre uma teoria do presidencialismo de coalizão. In: **III Seminário de Ciência Política da UFPE**, Recife, 2007.

GROHMANN, L. G. M.. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003.

HATTAM, Victoria. C. Labor Visions and State Power: The Origins of Business Unionism in the United States (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993). **Structuring Politics**, 155-87.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, Vol. 26, n.1, p. 5- 34, 1998.

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. Estudos Legislativos no Brasil. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia: guia prático de linguagem sociológica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

KAUCHAKJE, Samira. Solidariedade e expressão jurídica: valores políticos de vereadores sobre direitos sociais. **Opin. Publica**, vol.18, n.2, p. 309-336, nov. 2012.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opin. Publica**, vol.11, n.2, p. 337-365, out. 2005.

KUHN, Thomas. **Estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. 3. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2006.

LIMA, (nome do autor). **O ultrapresidencialismo estadual no contexto das relações entre Executivo e Legislativo em Minas Gerais**. In: XIV Congresso Nacional do CONPEDI, 2005, Fortaleza. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais)**, n. 37, p. 3-38, 1994.

_____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, Nov. 2006.

_____. Estudos Legislativos. In: LESSA, Renato; MARTINS, Carlos Benedito (coord.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. **Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, p. 163-190, 2010.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Rev. Sociol. Polit.**, n. 22, p. 153-177, jun. 2004.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. **Rev. bras. Ci. Soc.**, vol.26, n. 75, p. 57-71, fev. 2011.

MOE, T., The New Economics of Organization. **American Journal of Political Science**, 28, p. 739-777, 1984.

MORAES, F. A dinâmica legislativa na Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998, In: SANTOS F. (org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan. Metas e desafios do estudo comparativo de legislativos. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MOURA, Samuel; MEDEIROS, Daniel; FREITAS, Rafael. Padrões de Atuação das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados (1988-2006). In: XXXII encontro nacional da ANPOCS. **XXXII encontro nacional da ANPOCS**, Caxambu, 2008.

MÜLLER, Gustavo. Representação Política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 24, n. 69, p.115-127, 2009.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1, Brasília, p. 95-121, 2009.

_____. O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, n. 2, vol. 21, pp. 61-72, jul/dez, 2013.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós - 1989. In: SANTOS, F. (org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 23, n. 23, p. 53-71, 2008.

PIVA, Otávio. Presidencialismo de coalizão: uma introdução ao tema. **Revista Cultura e Fé**, n. 130, ano 33, jul.-set. 2003.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro (1994/2005). BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, vol. 66, p. 65-89, 2009.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3, 1997.

_____. Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias. **Revista Dados**, vol. 41, n. 4, 1998.

_____. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. **Revista Dados**, vol. 42, n. 1, 1999.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Revista Dados**, vol. 42, n. 2, p. 237-264, 2002.

_____. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte. Rio de Janeiro, Editora da UFMG / IUPERJ, 2003.

_____. A dinâmica do Legislativo no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: SANTOS F. (org.). **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 48, 2005.

SANTOS, Fabiano. G. M.; GRAÇA, Luis Felipe Guedes da. **Uma análise da produção legislativa durante os dois primeiros anos do governo Sergio Cabral: indicadores quantitativos e qualitativos em uma perspectiva comparativa (Relatório de pesquisa)**, 2009.

SHEPSLE, K. A. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions, In: F. Weisberg (ed.) *Political Science*. **The Science of Politics**. New York. Agathon, 1986, pp. 51-81.

_____. Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach. **Journal of Theoretical Politics**, 1, 1989, 2, pp. 131-147.

SHEPSLE, Kenneth. A; WEINGAST, Barry R. The Institutional Foundations of Committee Power. **The American Political Science Review**, Vol. 81, n. 1, pp. 85-104, mar. 1987.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). **Rev. Sociol. Polit.**, vol.17, n.34, p.271-299, out. 2009.

Ricci, Paolo; Tomio, Fabricio. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opin. Publica**, vol.18, n.2, p.255-277, nov. 2012a.

_____. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Rev. Sociol. Polit.**, vol.20, n. 41, p.193-217, fev. 2012b.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Rev. Sociol. Polit.**, n.24, p. 123-148, jun. 2005.

ROCHA, Marta Mendes; COSTA, Alessandra da. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opin. Publica**, vol.18, n. 2, p. 278-308, nov. 2012.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: escolha Racional no Campo da Política Comparada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 5. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1987.

WEINGAST, B; MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress. **Journal of Political Economy** , 96, 1, pp. 132-163, 1988.

WILLIANSO, Oliver. **Markets and Hierarchies**. New York. Free Press, 1975.

_____. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York, Free Press, 1985.

