

Estudos Legislativos no Brasil

1. Introdução

A área de estudos legislativos no Brasil pode ser dividida em dois períodos: antes e depois dos anos 90. Na primeira etapa, não se pode identificar uma área propriamente, mas um conjunto de estudos sobre o legislativo, realizados de forma independente, sem um diálogo entre os diferentes trabalhos. A segunda etapa foi inaugurada sob a égide do institucionalismo da perspectiva da escolha racional, com nítida influência das diferentes teorias sobre a organização do Congresso nos Estados Unidos. Com isso não queremos dizer que a área simplesmente replicou essas teorias para o “caso” brasileiro. Isso não ocorreu de uma maneira geral, embora alguns traços institucionais das duas Casa norte americanas tenham sido, sem mediações importantes, tomados como parâmetros de avaliação da Câmara dos Deputados. O mais relevante, entretanto, é que nesta segunda etapa de estudos podemos identificar um programa sistemático de pesquisa sobre o legislativo e sua relação com o executivo.

Outra característica distintiva da primeira etapa dos estudos legislativos é a sua estreita relação com a área de estudos eleitorais.¹ Na realidade, para grande parte dos estudos, o comportamento dos partidos e dos parlamentares podia ser deduzido das características do sistema eleitoral. Ou seja, os estudos paravam à porta do congresso. Essa talvez seja a mais importante ruptura observada a partir dos anos 90.² Veremos como a inclusão de variáveis relacionadas aos poderes legislativos do Executivo, assim como ao modo de organização do processo decisório no Congresso Nacional, sobretudo da Câmara dos Deputados, redefiniram os termos do debate acadêmico na área.

O capítulo está dividido em duas partes enfocando cada uma das duas etapas identificadas acima. Na primeira, por meio de um balanço quantitativo das pesquisas de 1970 ao ano 2000, mostramos como se constituiu a área de estudos. Com base em um levantamento exaustivo da produção sobre o legislativo de 1970 a 2000, analisamos seu foco temático e temporal, sua distribuição nas instituições universitárias e nas diferentes regiões do país, ressaltando o seu crescimento nos anos 90. A partir de então já podemos identificar uma área consolidada. Por isso, na segunda parte nosso foco será um balanço

¹ Resenhas de estudos sobre partidos e eleições elaboradas nesse período continham uma seção sobre estudos sobre o legislativo, sendo que as dos anos noventa já apontavam o crescimento dos estudos em uma área vista como promissora. Ver “Partidos Políticos, Representação e Processo Eleitoral no Brasil, 1945-1978”, publicada em 1978 por Bolívar Lamounier e Maria D’Alva Kinzo; “A Produção Brasileira Recente Sobre Partidos, Eleições e Comportamento Político: Balanço Bibliográfico”, publicada em 1991 por Olavo Brasil de Lima Junior, Rogério Schmitt e Jairo Nicolau; “Processo Partidário e Eleitoral no Brasil: a Literatura Revisitada, publicada por José Filomeno de Moraes em 1998; e finalmente, em 1999, Olavo Brasil, em “Partidos, Eleições e Poder Legislativo”, atualiza a resenha anterior.

² A primeira pesquisa a examinar o funcionamento interno do legislativo depois da constituição de 1988 foi o projeto, cujo título denota a lacuna existente, “Terra Incógnita: Organização e Funcionamento do Congresso Nacional”, iniciado em 1992, coordenado por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

dos resultados substantivos alcançados, voltando-nos para os estudos realizados a partir dos anos 90.

Nessa segunda etapa, abordamos as diferentes interpretações da organização do legislativo brasileiro de acordo com as três abordagens institucionais que informaram o estudo do Congresso norte-americano. A interpretação distributivista, predominante em um primeiro momento, infere o comportamento parlamentar de incentivos derivados dos sistemas eleitoral e partidário. A abordagem partidária, cujos supostos entram forte na produção acadêmica em meados dos anos 90, baseia-se no argumento da centralização decisória nas mãos do executivo e dos líderes partidários, procurando mostrar os mecanismos que garantem ao governo amplo controle sobre o processo legislativo. Mais recente e em expansão, a interpretação de cunho informacional identifica incentivos e mecanismos de obtenção e difusão de informações no processo de decisão congressional. A nosso ver, o diálogo entre essas linhas de interpretação é frutífero e pode resultar em resultados importantes na avaliação do peso de cada um dessas teorias na explicação do legislativo brasileiro.

A contribuição dos estudos sobre o legislativo brasileiro, em qualquer uma dessas abordagens, é a introdução de um ator institucional totalmente externo nos modelos originais: o executivo. Tendo em vista a distribuição de poderes legislativos no arcabouço institucional brasileiro, esse ator não poderia ficar ausente. A sua introdução no modelo de processo decisório tem consequências teóricas e analíticas importantes que serão tratadas no item final do capítulo. Este abordará as principais contribuições da área, assim como algumas lacunas a serem preenchidas.

2. A Constituição da Área de Estudos Legislativos: Balanço Quantitativo³

A avaliação de uma determinada área de estudos requer a definição de critérios de demarcação para orientar a seleção de trabalhos⁴. O primeiro problema a ser enfrentado para a realização dessa tarefa decorre da própria natureza do legislativo, enquanto instituição, e da sua relação com outras instituições. Sendo a um só tempo mecanismo de representação e de governo, o legislativo é o elo básico entre os cidadãos e o estado, ou o executivo, por um lado, mas por outro, é também um dos poderes do estado. Portanto, é difícil distinguir claramente a área de estudos legislativos das áreas de estudos eleitorais e partidários, de um lado, e de estudos sobre a formação e funcionamento de governos e do executivo, de outro.

Apesar de fundamentais para a compreensão do funcionamento dos parlamentos e do comportamento parlamentar, assim como das regras para a eleição de parlamentares e métodos de escolhas de candidatos, mantivemos a distinção usual na literatura, internacional e nacional, entre estudos legislativos e estudos eleitorais e partidários.

³ A pesquisa na qual este artigo se baseia foi realizado por Argelina Figueiredo e Simone Diniz no início dos anos 2001. O objetivo era também a elaboração de uma resenha para a ABCP o que acabou não sendo realizado.

⁴ Para levantamento recente da bibliografia seguindo critérios distintos, ver dos Santos (2008).

Os estudos sobre o executivo, ou seja, sobre a “presidência” ou a burocracia, também se desenvolveram separadamente dos estudos sobre o legislativo, sobretudo nos Estados Unidos, onde esta área se tornou mais especializada. Nos países europeus, as fronteiras são menos demarcadas. Nesses países, todavia, em virtude das características dos sistemas parlamentaristas, predominam estudos sobre processos de formação de governo e de coalizões partidárias. Para a análise da produção brasileira, mantivemos a distinção utilizada na academia americana, excluindo, por conseguinte, estudos específicos sobre processos decisórios no interior do poder executivo e sobre a burocracia estatal. Contudo, por sabermos que no Brasil, também por razões institucionais, a atuação legislativa do executivo tem enorme impacto no processo congressual e no comportamento parlamentar, incorporamos estudos relativos à formação de governos e de coalizões partidárias que se manifestam no interior do próprio legislativo.

O segundo critério básico de seleção dos estudos foi disciplinar. O levantamento feito incluiu, de forma sistemática, estudos acadêmicos produzidos nas instituições de pesquisa e formação em Ciência Política. Porém, incorporamos trabalhos acadêmicos de outras disciplinas das Ciências Sociais, com foco específico no legislativo. Com isto excluímos os textos de natureza jurídica, assim como biografias, depoimentos e análises realizadas por parlamentares, assessores parlamentares e jornalistas.

Fizemos também um recorte temporal. O levantamento se limitou aos trabalhos produzidos entre 1970, quando surgiram os primeiros estudos empíricos com foco no legislativo, e dezembro de 2000. No intuito de garantir sistematicidade na coleta do material a ser analisado, o levantamento bibliográfico foi realizado da seguinte forma: a principal fonte para seleção dos artigos foi o Índice de Ciências Sociais. Além disso, foram realizadas consultas diretas às principais revistas de ciências sociais. Os livros foram selecionados a partir de referências bibliográficas, tendo sido o levantamento das dissertações de mestrado e das teses de doutorado feito por meio de consulta a todos os cursos de pós-graduação em Ciência Política.

O levantamento dos trabalhos apresentados em congressos foi realizado por meio de consulta aos programas dos encontros da ANPOCS e da ABCP. Com isto buscou-se evitar uma seleção aleatória de trabalhos. O mesmo procedimento não foi possível para os congressos realizados no exterior. Neste caso, nos baseamos em consultas a programas e pesquisadores. Apesar dos limites desse levantamento, consideramos que as informações disponíveis nos oferecem um quadro aproximado da inserção dos pesquisadores em fóruns internacionais. Como os trabalhos apresentados em congresso são, em geral, publicados, verifica-se uma dupla contagem, que deve ser levada em conta na análise meramente quantitativa da produção da área.

Não foram incluídos textos manuscritos ou divulgados em publicações de circulação restrita, tais como cadernos de pesquisa e textos para discussão vinculados a centros de pesquisa ou departamentos universitários.

Finalmente, restringimos nossa seleção aos trabalhos publicados e veiculados no Brasil. Dessa forma, a produção de brasilianistas fica limitada aos trabalhos publicados no país. Incluímos, porém, teses defendidas e textos publicados por brasileiros no exterior.

2.1. Mapeamento da Produção: Instituições, Publicações e Temas

O principal ponto a destacar é a expansão da área de estudos legislativos: na década de 90 o volume da produção é três vezes superior ao número de trabalhos publicados nas duas décadas anteriores. E a inclinação positiva da curva de crescimento não se altera, como denota o número de estudos produzidos no ano 2000, superior ao das décadas de 1970 e 1980. A natureza dos veículos de publicação e a distribuição institucional da produção na área, resumidos nas Tabelas 1 e 2, refletem nesse âmbito de estudos o processo de institucionalização da pós-graduação e da pesquisa na área de ciências sociais. Mostram não só o crescimento do número de artigos publicados, como também, a maior diversidade de instituições dedicadas ao estudo do legislativo.

Tabela 1: Tipos de publicação por década

Tipo de Publicação	Década de 70	Década de 80	Década de 90	Ano 2000	Total
Livros	-	2	9	-	11
Artigos	24	17	54	10	105
Teses de Doutorado	-	-	7	4	11
Teses de Mestrado	5	2	25	-	32
ANPOCS	-	3	49	10	62
ABCP	-	-	13	13	26
Congressos Internacionais	-	-	15	7	22
Total	29	24	172	44	269

Nas décadas de 70 e 80 não há teses de doutorado e as teses de mestrado concentram-se em um grupo de orientandos de Wanderley Guilherme dos Santos no IUPERJ (Brigagão, 1973; Carvalho, 1977; Bahia, 1977 e Leopoldi, 1977), além da tese de Abranches (1973) resultante de seu mestrado na Universidade de Brasília. Estas duas instituições concentram a produção da área nessas duas décadas. Na década de 70, 16 dos 29 trabalhos são do IUPERJ, os quais, além das teses, incluem artigos desse mesmo grupo e de Wanderley Guilherme dos Santos. A produção desse grupo foi publicada na revista *Dados*, do próprio IUPERJ, na *Revista de Ciência Política* e na *Revista de Administração de Empresas*, ambas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. A produção da UnB inclui os trabalhos de Gláucio Soares e Sérgio Abranches sobre as funções do legislativo no regime autoritário e os de David Fleischer sobre recrutamento

político. Os principais veículos de publicação são a *Revista de Ciência Política* e a *Revista Brasileira de Administração Pública* da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, e a *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, da Universidade de Minas Gerais. Os demais trabalhos da década estão incluídos no livro *O Legislativo e a Tecocracia*, organizado por Cândido Mendes de Almeida (1975).

Na década de 1980, a produção do IUPERJ voltada especificamente para o estudo do legislativo diminui consideravelmente. A tese de W.G. dos Santos, concluída em 1979, e mais tarde (1986) publicada em livro (*Sessenta e Quatro – Anatomia da Crise*), parece encerrar esse ciclo. É interessante notar que, nos anos 80, essa instituição se volta para o estudo dos sistemas partidário e eleitoral e se consolida como um dos mais importantes centros de estudos nessa área. Na área de estudos legislativos, a UnB passa a ser o principal centro de produção, responsável por um terço dos trabalhos, destacando-se aí os trabalhos de Fleischer sobre recrutamento político dos parlamentares. Ainda que com um número bem menor de trabalhos, a UFRGS é o único centro que, além do IUPERJ e UNB, realiza pesquisas no decorrer das três décadas.

Tabela 2: Instituição do autor por década

Instituição do autor	Década de 70	Década de 80	Década de 90*	Total
CEBRAP	1		35	36
Exterior	1	3	13	17
Fac.Cândido Mendes	1		1	2
FGV-RJ	1			1
FGV-SP			2	2
Fund. João Pinheiro		1		1
IDESP			1	1
IUPERJ	16	3	48	67
Museu Nacional			2	2
PUC-RJ			2	2
PUC-SP			10	10
UFBA			1	1
UFCE			2	2
UFES			3	3
UFF			3	3
UFMG		1	10	11
UFPE			7	7
UFRGS	1	2	5	8
UFRJ			12	12
UFSCar			1	1
UFSM			2	2
UNB	5	7	35	47
UNESP			1	1
UNICAMP		1	6	7

USP			14	14
TOTAL	29	24	216	269

* Inclui o ano 2000; S/I=10.

Na década de 90, o aumento do número de trabalhos na área, é acompanhado de significativa diversificação institucional. Embora três instituições, IUPERJ, UnB e CEBRAP, sejam responsáveis por mais da metade dos textos publicados, alguns centros passaram a ter importância na produção de estudos sobre o tema, tais como a USP, UFRJ, UFPE, UFMG, PUC-SP e UNICAMP. Este aumento se deve especialmente às teses de mestrado e de doutorado.⁵ No entanto, no interior das instituições, a produção ainda é consideravelmente concentrada em um número reduzido de pesquisadores.

Os encontros da ANPOCS e da ABCP desempenharam um papel decisivo na difusão e no debate dos trabalhos na área. Cerca de um terço destes trabalhos foram apresentados nos encontros das duas associações. No entanto, cabe observar que na década de 80, quando predominavam os estudos sobre eleições e partidos, apenas três trabalhos sobre o legislativo foram apresentados nos encontros anuais da ANPOCS. E apenas um deles constituiu uma linha de pesquisa que se desenvolveu posteriormente (Pessanha, 1987). Nos dois encontros da ABCP realizados no período, em 1998 e em 2000, é considerável o número de *papers* apresentados. Os encontros dessas associações funcionaram de fato como importante *locus* de intercâmbio interinstitucional e de discussão de trabalhos inéditos ou preliminares que, em sua maioria, se transformaram em teses, artigos e livros. Além disso, esses encontros tem desempenhado papel importante no desenvolvimento de temas e subáreas de pesquisa. As seções sobre “Sistemas Legislativos Estaduais”, por exemplo, deram origem a um trabalho sistemático de pesquisa sobre os legislativos subnacionais.

A análise dos veículos de publicação dos artigos mostra o mesmo padrão verificado na produção de trabalhos na área, ou seja, alta concentração institucional nas décadas de 70 e 80 e maior diversificação nos anos 90.

⁵ Cabe ressaltar que os critérios de referência adotados aqui aumentam essa concentração institucional. Há alguns casos conspícuos. Por exemplo, os trabalhos de Figueiredo e Limongi foram todos contabilizados como do Ceprap e não UNICAMP e USP. Da mesma forma os trabalhos de Pessanha foram contabilizados como do IUPERJ e não UFRJ.

Tabela 3. Distribuição de artigos por revistas e décadas

Revistas	Década 70	Década 80	Década 90	Total
Dados	5	2	15	22
Rev. de Ciência Política	8	4	-	12
Rev. Bras. Ciências Sociais	-	-	11	11
Monitor Público	-	-	7	7
Novos Estudos CEBRAP	-	-	6	6
Rev. Adm. Pública	2	1	1	4
Rev. Adm. de Empresas	2	1	-	3
Revista de Inf. Legislativa	-	2	-	2
Lua Nova	-	-	3	3
Rev. Bras. Est. Políticos	1	1	-	2
Coletâneas	4	1	9	14
Outras (com apenas 1 art.)	1	5	11	17
Total	23	17	63	103

Como se vê na tabela acima, apenas duas revistas mantiveram publicações nas três décadas: a *Dados* e a *Revista de Administração Pública*. Nesta última década, observa-se um número maior de revistas com volume expressivo de publicações na área. Há ainda alta concentração de revistas no Rio de Janeiro e em São Paulo, embora a maior parte destas tenha alcance nacional. Além disso, é indicativo de diversidade regional e institucional que a *Revista Brasileira de Ciências Sociais* tenha publicado um número de artigos quase equivalente ao da revista *Dados*. Cabe ressaltar, finalmente, que é pouco expressivo o número de artigos publicados em coletâneas. Diferentemente de outras áreas de conhecimento no Brasil, há uma nítida preferência dos autores dessa área pela publicação em revistas científicas.

2.2. Períodos e temas analisados

A grande maioria dos estudos (67% do total) tem por foco a atuação do legislativo no período posterior à Constituição de 1988, maioria, obviamente, correspondente aos trabalhos publicados na década de 90. Os poucos trabalhos (5%) que estudam o legislativo apenas durante a democracia de 46 estão igualmente distribuídos nas três décadas analisadas. O estudo sobre o processo constituinte e seus resultados inicia-se na própria década de 80, mas representa uma proporção pequena, apenas 4%, do total de trabalhos. Os estudos com foco no funcionamento do Congresso no período autoritário correspondem a 9% do total de trabalhos.

Os 15% restantes fazem análises que, sem ter necessariamente um desenho comparativo, contrastam a atuação do legislativo em regimes políticos diversos. Os estudos produzidos na década de 70 e 80, que correspondem a 5% desse total, analisam as mudanças ocorridas na atuação do legislativo com o golpe de 64, comparando

indicadores anteriores e posteriores ao mesmo. A comparação entre o desempenho do legislativo hoje e no regime autoritário despertou menos interesse, correspondendo a apenas 2% dos trabalhos. Apesar da importância atribuída pelos estudos recentes às rupturas e continuidades institucionais contidas na Constituição de 1988, a análise sistemática de indicadores de desempenho e produção legislativa nesses dois períodos deve-se ao esforço de um único pesquisador, Charles Pessanha. São poucos também os trabalhos que comparam o desempenho legislativo nos dois períodos democráticos, equivalentes a 5% do total. Finalmente, 3% dos trabalhos analisam de forma unificada a redemocratização e o período pós-constituente.

A classificação temática da bibliografia foi elaborada de forma indutiva, ou seja, sem obedecer a categorias previamente estabelecidas. Procuramos, no entanto, agrupar os trabalhos, evitando desse modo que o espectro de temas se tornasse amplo demais. Procuramos também construir categorias exclusivas, embora muitos estudos tratem de mais de um dos temas discriminados. Nesses casos, os estudos foram classificados de acordo com o aspecto que julgamos mais relevante na análise. A tabela 5 mostra os resultados dessa classificação.

Antes de passar ao exame dos temas, cabe ressaltar que a grande maioria dos trabalhos tem por foco o legislativo federal, especialmente a Câmara dos Deputados. São raros os estudos específicos sobre o Senado Federal, ainda que alguns trabalhos tratem do Congresso Nacional, como um todo. Na década de 70, a proporção de trabalhos sobre os legislativos estaduais é significativa e deve-se, em parte, aos estudos sobre recrutamento e representação política. Tem crescido, porém, o interesse pela atuação dos legislativos nos níveis subnacionais, especialmente no nível estadual.

Tabela 5: Temas analisados por década

Temas	Década 70	Década 80	Década 90	Total
Relações Executivo-Legislativo e Papel do Legislativo	11	6	51	68
Atuação do legislativo em políticas específicas	2	3	43	48
Organização legislativa	1	6	36	43
Comportamento Parlamentar e Partidário	2	1	30	33
Carreira parlamentar e recrutamento político	8	5	11	24
Produção legislativa	1	-	14	15
Processo orçamentário	2	2	11	15
Relação Congresso/ grupos de interesses	2	-	7	9
Controle do Executivo	-	1	13	14
Total	29	24	216	269

As Relações Executivo-Legislativo e o Papel do Congresso no Sistema Político são o principal foco de atenção dos pesquisadores, no período como um todo. Há, porém, marcada diferença entre a produção dos anos 70 e 80 e os estudos recentes. Na primeira, predominam estudos sobre as “funções do legislativo” no sistema político e na promoção do desenvolvimento. Essa preocupação reflete, por um lado, a situação específica do legislativo brasileiro que é mantido em funcionamento durante o regime autoritário, e por outro, a influência das correntes funcionalistas oriundas da ciência política norte americana.

O processo decisório, em geral, e a organização legislativa são os temas mais tratados nas três décadas. O processo decisório de políticas específicas compreende também uma proporção significativa de estudos, mas se desenvolveu principalmente na década de 90. Juntamente com os estudos sobre as características gerais do processo decisório corresponde a um terço dos trabalhos na área.

Estudos referentes a cada um desses temas abordam de forma mais ou menos aprofundada as relações do legislativo com diferentes grupos e instituições políticas. As relações entre o legislativo e diferentes grupos sociais e o eleitorado, por exemplo, são

aspectos privilegiados pelos estudos sobre recrutamento político e a atuação de grupos de interesses no Congresso.

A agenda de pesquisa e a grande expansão da área de estudos legislativos na década de 90 certamente foram influenciadas pela agenda política do país. Não foi por acaso que a ênfase nas eleições e no seu papel na transição democrática, cedeu lugar ao interesse pelas instituições legislativas e seu impacto no funcionamento e na consolidação da democracia no país.

A produção na área refletiu também uma mudança de orientação teórica mais geral na Ciência Política. A nova agenda de pesquisa é fortemente influenciada pelas diversas correntes neoinstitucionais, especialmente pelas análises sobre o congresso norte-americano. Os resultados substantivos da área de estudos que se consolidou a partir dos anos 90 serão tratados a seguir.

3. A Produção na Área de Estudos Legislativos: Resultados e Desafios

Nesta parte, nosso objetivo é tratar a produção na etapa de consolidação da área. Para tanto, é indispensável apresentar as principais abordagens teóricas e analíticas que informaram o debate que se tornou predominante sobre a organização do legislativo e a natureza de suas relações com o executivo no Brasil, principalmente, no período posterior à promulgação da Constituição de 1988. Esta apresentação é feita na primeira seção desta parte. Posteriormente, nos voltamos para a análise dos resultados dos estudos realizados.

3.1. Orientações Teóricas e Analíticas

Existem, basicamente, duas tradições na área de estudos legislativos, sobretudo se tomamos a literatura sobre o Congresso norte-americano como referência. A primeira, de extração funcionalista, procura detectar o papel, ou papéis, que o Parlamento cumpre em determinado país. A segunda, desenvolvida a partir da abordagem neoinstitucionalista, verifica os objetivos de carreira dos parlamentares, as regras sob as quais interagem com os colegas e demais atores políticos para, então, explicar fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar, tais como disciplina partidária, produção legislativa, maior ou menor predominância do Executivo etc... No Brasil, ambas as tradições impactaram significativamente tanto a teoria, quanto a metodologia e os desenhos de pesquisa, adotados para a análise da Câmara dos Deputados e, em menor medida, do Senado Federal. Contudo, é apenas com a entrada forte da segunda corrente que a área se consolida como campo sistemático de pesquisa na ciência política do país.

Embora o impacto da abordagem funcionalista tenha influenciado mais fortemente a primeira fase de estudos, especialmente estudos realizados durante ou sobre o período autoritário (Asti 1976, Abranches 1973, Baaklini 1993, Mendes de Almeida 1974) é possível detectar ecos de seus argumentos centrais em vários momentos da produção

recente na área. Textos seminais da abordagem funcional indicam a existência de três tipos básicos de legislativos: o transformador, o reativo ou o “carimbador”⁶. Um Legislativo transformador é aquele que possui a iniciativa do processo decisório, sendo ator fundamental na formulação dos programas governamentais e na alocação de recursos. Alta complexidade interna, que se expressa em ampla divisão do trabalho legislativo em comissões técnicas, permanentes e altamente especializadas, é a marca deste tipo de Parlamento. Ademais, é comum observar a prevalência de carreiras legislativas exclusivas, ou seja, o alvo principal da ambição dos políticos é a conquista de cargos na hierarquia interna do Legislativo, como presidência de comissões importantes, liderança de bancada ou postos na mesa diretora.

Um Legislativo reativo é aquele que delega a iniciativa das proposições legais mais importantes para o Executivo. A definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária. A atividade fiscalizadora desses Parlamentos é, em geral, bem difundida. Todavia, a complexidade interna não é tão desenvolvida, o que torna o Parlamento até certo ponto dependente das informações processadas por agentes fora do âmbito legislativo, como a burocracia do Executivo, o Judiciário, ou grupos de interesse. Além disso, os políticos não conferem prioridade à carreira no Legislativo, preferindo, na medida do possível, concorrer, por meio do voto ou nomeação, a postos no governo em âmbito nacional ou local.

Um Legislativo “carimbador” é aquele que funciona inteiramente a reboque do governo. As matérias que tramitam no Legislativo o fazem de modo quase que inteiramente pró-forma, cabendo aos órgãos internos do Parlamento apenas arrematar o projeto em seus aspectos técnicos. O papel do Parlamento, enquanto instituição distinta do governo, é socializar os parlamentares na vida pública e fornecer quadros para os ministérios e secretarias de governo. A carreira de um legislador nestes casos é dedicada ao Parlamento até o ponto em que este consegue a nomeação para um ministério, este sim o verdadeiro alvo da ambição política.

O Legislativo brasileiro seria, segundo boa parte a literatura recente, reativo. Santos e Amorim Neto (2002) observaram que em um universo de mais de duas mil leis aprovadas de 1985 a 1999, apenas 336 tiveram a iniciativa de parlamentares. Além disso, constatou-se que, embora relevantes para grupos e setores da sociedade, tais leis não afetam o *status quo* econômico e social do país, sendo mais propriamente intervenções tópicas em questões pertinentes à vida do cidadão comum. O processo orçamentário, ademais, é controlado pelo Executivo e organizado para favorecer as prioridades estabelecidas pela coalizão de partidos que dominam o governo, sendo a intervenção dos parlamentares individualmente marginal. A complexidade interna, embora crescente, ainda é insuficiente para resistir à máquina de produzir informações do Executivo. Finalmente, com relação às carreiras dos legisladores, vários estudos mostram que estas se caracterizam pelo perfil “zigue-zague”, tendo postos eletivos do Executivo, inclusive

⁶ Ver, nesta linha de análise, Polsby (1968); Packerham (1970); Loewenberg e Patterson (1979); Mezey (1985).

no âmbito local, como prioridade.

A abordagem neoinstitucionalista, e os modelos voltados para o estudo do Congresso norte-americano, é a influência dominante nos estudos da segunda etapa da área. Esses modelos se subdividem em dois grandes grupos: aqueles que não veem relevância na ação dos partidos e os que consideram os partidos o ator-chave na organização e no processo decisório do Congresso.

A corrente que não considera os partidos como instituição relevante se desdobra em duas subcorrentes: a distributiva e a informacional. A primeira postula que a organização do Congresso serve aos interesses de reprodução eleitoral de seus membros.⁷ Uma vez que a conquista do voto é função da capacidade do representante de dar atenção aos interesses radicados no distrito eleitoral pelo qual se elegeu, este procurará se especializar em temas de políticas públicas de grande impacto no seu distrito. O mesmo problema é enfrentado pelos demais representantes, o que os leva a desenvolver instituições internas que permitam aos deputados adquirirem expertise nas políticas públicas pertinentes e distribuírem benefícios concentrados em favor dos eleitores de seus distritos. Três seriam os mecanismos mediante os quais o processo decisório atenderia ao esforço dos representantes em distribuir benesses localizadas, de alta visibilidade para os eleitores, esforço cuja origem remonta à necessidade de reprodução eleitoral do congressista: a) sistema de comissões especializadas dotado de amplos poderes de agenda; b) a regra da antiguidade como mecanismo de acesso a posições de hierarquia nas mesmas; e, c) os instrumentos regimentais que protegem os projetos aprovados nas comissões de modificação em plenário.

Onde a subcorrente distributiva observa particularismo, a informacional vê eficiência coletiva⁸. A organização do Congresso em torno de comissões altamente especializadas seria um meio de atender às demandas dos congressistas por expertise – demanda que advém da tentativa de redução da incerteza que circunda necessariamente o trabalho de formulação e implementação de políticas públicas. Tanto a regra da antiguidade, quanto as regras de restrição de emendas às proposições enviadas ao plenário pelas comissões seriam, na verdade, incentivos para o desenvolvimento das próprias comissões. Os riscos de particularismo, inerentes a um processo decisório compartimentado em pequenos núcleos decisórios, ver-se-iam reduzidos à medida que as diversas tendências de opinião existentes no plenário, isto é, sua heterogeneidade, tivesse correspondência na composição das próprias comissões.

A corrente partidária discorda frontalmente com a assertiva, presente nas correntes anteriores, para as quais os partidos não seriam instituição relevante de organização e decisão congressual.⁹ Pelo contrário, segundo os defensores desta corrente, as instituições do Legislativo expressam os dilemas de ação coletiva e conflitos internos ao partido ou coalizão majoritária.

⁷ Os principais trabalhos nesta linha são Mayhew (1974); Ferejohn (1974); Fiorina (1977); Shepsle (1979); Weingast e Marshall (1983); e, Cain, Ferejohn e Fiorina (1987).

⁸ Ver Gilligan e Krehbiel (1987); Krehbiel (1991); Brady e Volden (1998).

⁹ Os trabalhos mais importantes nessa tradição são Kiewiet e McCubbins (1991); Rohde (1991); Cox e MacCubbins (1993); e, Sinclair (1995).

A solução clássica para problemas de ação coletiva é delegar a indivíduos ou grupo de indivíduos a tarefa de coordenar, canalizar os esforços individuais na direção do bem público, vale dizer, dotar este grupo de indivíduos de poder e conceder-lhe incentivos para que assumam o ônus de organizar o comportamento individual e realizar o interesse coletivo – na vida dos partidos e parlamentar, este agente atende pelo nome de lideranças partidárias. O papel das lideranças partidárias seria não propriamente ou unicamente o de disciplinar a conduta da bancada, mas o de não permitir que a ação individual prejudique sobremaneira a imagem coletiva da agremiação, por um lado, e, por outro, não permitir que conflitos de interesse e de opinião no interior da bancada levem ao amesquinamento eleitoral e político do partido. Em uma palavra, a função da liderança partidária é a de compatibilizar os interesses individuais e coletivos de uma mesma coalizão de congressistas.

3.2. Interpretações sobre o Legislativo Brasileiro e suas Relações com o Executivo

Nos estudos que marcam a área já constituída como tal, o debate se dá em torno da caracterização do Legislativo brasileiro e da natureza da sua relação com o Executivo, debate que se trava sob a influência da vertente neoinstitucionalista da escolha racional predominante nos estudos do Congresso norte-americano. Como não poderia deixar de ser, no Brasil, desde os primeiros trabalhos, um novo ator – o executivo – foi incorporado como crucial para a compreensão da organização e do funcionamento do legislativo brasileiro (Figueiredo e Limongi 1995, Limongi e Figueiredo 1995). Nos modelos de análise norte-americanos esse ator é completamente exógeno.

A literatura sobre o Congresso brasileiro inspirada no paradigma neo-institucionalista se desdobra em duas fases: num primeiro momento predominou a influência da perspectiva distributivista, ensejando predições negativas a respeito do desempenho do Legislativo, sobretudo quanto ao tema da governabilidade. Na segunda fase, modelos mais próximos à perspectiva partidária e à teoria do governo partidário condicional promoveram, ao mesmo tempo, forte crítica ao “distributivismo” reinante até então, além de inflexão na literatura em direção a modelos lógicos e empiricamente mais bem fundamentados.

Quanto à perspectiva distributiva, duas linhas de argumentação caracterizaram os trabalhos feitos sobre o comportamento do Congresso: a) o diagnóstico da difícil convivência entre presidencialismo e voto proporcional para a eleição de representantes (Abranches 1988; Mainwaring 1993; Mainwaring e Linan 1997); e b) a teoria do voto personalizado, aplicada ao sistema proporcional de lista aberta (Carey e Shugart 1994). O diagnóstico da difícil convivência repousa sobre o seguinte encadeamento causal: o sistema proporcional geraria o multipartidarismo. Multipartidarismo significa baixa probabilidade de que apenas um partido conquiste 50% mais um das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumentaria as chances de que presidentes sejam eleitos

sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio no legislativo do que seria o caso em regimes parlamentaristas, nos quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar, ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário.

O argumento da difícil convivência, entretanto, não foi o único a prever obstáculos à boa condução das relações entre o governo e o legislativo no Brasil. Emergiu também todo um conjunto de textos relacionando os tipos de voto que elegem os congressistas, personalizado ou partidarizado, a seu comportamento legislativo, mais ou menos individualista (Cain, Ferejohn e Fiorina 1987). O voto personalizado seria o modo de relacionamento entre o representante e sua base eleitoral marcado pela falta de qualquer referência partidária. Os eleitores escolheriam, nesse ambiente, candidatos deputado de acordo com suas qualidades pessoais, e não segundo sua coloração partidária. Instituições legislativas cujos membros se elegem com o voto personalizado seriam necessariamente caracterizadas pela falta de disciplina e coesão partidárias, particularismo na produção de políticas públicas e paralisia decisória diante de questões de interesse mais geral. A proliferação do voto personalizado no Brasil, por sua vez, dar-se-ia por conta das listas proporcionais abertas, em que os eleitores seriam estimulados a indicar seu representante nominalmente.

A crítica à perspectiva distributiva teve como ponto de partida a constatação de que o amplo reconhecimento da importância para os políticos de constituir junto aos eleitores reputação pessoal fora transportado diretamente para o interior do Congresso Nacional. Em outras palavras, deduzia-se do comportamento de candidatos e partidos nas eleições toda a verdade sobre o comportamento de partidos e representantes no interior da Câmara e no âmbito do Senado; dedução, todavia, desprovida de análise sistemática dos dados atinentes ao próprio comportamento legislativo, bem como desprovida de reflexão teórica. Os primeiros trabalhos partiram da falsificação da tese distributivista, por meio da análise sistemática da produção legislativa e do comportamento parlamentar no plenário. Os resultados encontrados, porém, não só negaram as teses sobre os problemas de governabilidade gerados pela atuação dos parlamentares, mas mostraram que a centralização do processo decisório no interior do congresso constituía importante mecanismo de governabilidade. Nessa interpretação, os poderes de agenda do presidente facilita a ação concertada entre o governo e os líderes das coalizões no legislativo neutralizando o comportamento individualista do parlamentar e sua capacidade individual de aprovar políticas de atendimento a clientelas específicas.

Duas proposições teóricas de fundo alimentaram boa parte da literatura de inspiração “partidária”: a) o grau de colaboração do Congresso com o Executivo e sua disposição em cooperar para a provação da agenda do governo são função do poder de agenda de lideranças e do Presidente, e: b) os poderes legislativos presidenciais exercem impacto positivo e significativo sobre a capacidade de coordenação de maiorias partidárias no interior do Legislativo. O conceito de poder de agenda, que marcou a nova etapa de trabalhos sobre o Legislativo, tornou-se central para examinar as regras e

procedimentos de formulação da agenda parlamentar e seus impactos sobre o comportamento parlamentar e as decisões sobre políticas públicas.¹⁰

As análises sobre o Congresso brasileiro têm, portanto, se desdobrado entre as que enfatizam o elemento distributivo no comportamento dos legisladores¹¹, oriundo de incentivos eleitorais de natureza personalizada, e as que privilegiam o poder de agenda dos líderes partidários e a influência do Poder Executivo na condução dos trabalhos das Casas legislativas¹². O importante a ressaltar da literatura é o fato de haver um consenso, ainda que implícito, quanto à ausência de incentivos institucionais para a aquisição e distribuição de informação no interior do Legislativo brasileiro. Em outras palavras, não existiria o componente informacional no modo pelo qual o Congresso se encontra institucionalmente estruturado.

Neste particular, pelo menos dois pontos são relevantes, além da ênfase nos poderes do executivo e dos líderes partidários, no sentido de esvaziar o papel das comissões permanentes, lócus em última instância, no qual os parlamentares podem exercer alguma influência nas políticas públicas. O primeiro é que, ao menos no que tange a Câmara dos Deputados, não existiria um sistema pelo qual a indicação para postos de mando, notadamente nas comissões, fosse definida pelo número de anos de serviço no Legislativo ou em uma comissão permanente.¹³ O segundo é que seriam reduzidos os incentivos para a continuidade de mandatos legislativos, havendo inclusive maior valorização dos postos no Executivo, no nível federal, mas também no estadual e até no municipal.¹⁴

Pode-se dizer que os parlamentares brasileiros enfrentariam um “problema informacional”, ou seja, a estrutura institucional do Legislativo não geraria incentivos para a produção endógena e sistemática de informação especializada. Ausentes os incentivos institucionais, não seria de se esperar que os parlamentares buscassem soluções individuais para o problema porque informação a respeito da relação entre políticas públicas e seus resultados é um bem coletivo. Assim sendo, uma das motivações teóricas e empíricas da incipiente literatura de inspiração informacional aplicada ao caso brasileiro foi a de identificar como os parlamentares lidam com o problema informacional e de que maneira a incerteza em torno da votação de matérias cruciais é reduzida.

¹⁰ Ver estudos sobre a natureza de projetos apresentados por parlamentares, da participação dos parlamentares por meio de emendas e das políticas aprovadas em diferentes áreas de políticas públicas, como os de Lemos 2001; Ricci e Lemos 2004. Para uma visão mais ampla e recente de tais temas ver Nicolau e Braga (2011).

¹¹ Ver Ames 2000; Carvalho 2003; Pereira e Mueller 2002; Samuels 2003.

¹² Ver Figueiredo e Limongi 1999, 2000, 2007; Meneguello 1999; Pessanha 1997; Santos 2003.

¹³ A respeito dos cargos nas comissões, ademais, um forte incentivo contrário à permanência dos deputados como membros: o fato do mandato do presidente durar apenas um ano sem permissão de recondução. A respeito, ver o Regimento Interno (Câmara dos Deputados 2004, art.39). São inúmeros os textos que chamam a atenção para a importância da senioridade no contexto norte-americano – bons exemplos são Mayhew 1974, Fiorina 1977; Krehbiel 1991; Parker 1992; Shepsle 1979; Weingast e Marshall 1983.

¹⁴ Ver Samuels 2003; e Santos 1999, 2003; Marengo 1997; Pereira e Rennó 2001 e Pereira, Leoni e Rennó 2003,2004.

A agenda de pesquisa de inspiração informacional não buscou, assim, se contrapor às interpretações anteriores, mas a detectar em que condições o sistema de comissões permanentes possuiria papel informativo relevante no funcionamento do Legislativo brasileiro parlamentares (Santos e Almeida 2005, 2011). Alguns trabalhos, na tentativa de responder a esta questão central, desenvolveram hipóteses relacionando o papel informativo das comissões à maior ou menor divergência ideológica entre o Executivo e o mediano do plenário, além da natureza mais ou menos oposicionista da comissão responsável pelo exame das políticas em tramitação. Em outras palavras, o processo legislativo ordinário, quando apoiado por comissões oposicionistas, permite ao plenário tomar uma decisão melhor informada e, assim, reduzir perdas decorrentes da desinformação dos parlamentares.

O debate entre as duas visões competitivas – partidária e distributivista – ainda informa os trabalhos na área. Para validar ou não evidências mais gerais trazidas pelas diferentes interpretações muitos estudos se voltaram para a análise da tramitação e do processo decisório sobre políticas públicas específicas no interior do Congresso.¹⁵ Esses trabalhos contribuíram para aprofundar a discussão sobre os mecanismos que explicam a preponderância legislativa do executivo e para avaliar a efetiva participação do congresso e de suas diferentes instâncias na formulação de políticas, especificando as condições sob as quais a atuação de cada um dos poderes é mais ou menos bem sucedida. Variada gama de políticas tornou-se objeto de estudos, em áreas tais como: privatização, trabalho, previdência, saúde, portos, educação, etc (Almeida e Moya 1997; Santos 1997; Figueiredo e Limongi 1998; Lemos 2001; Melo e Anastasia 2005; Ricci e Lemos 2004; Martins 2012; Gomes 2013; Vogel 2013). Várias análises buscaram também investigar em que condições são utilizadas as prerrogativas institucionais do executivo e seus resultados políticos, particularmente, seu mais poderoso instrumento de definição da agenda congressual, a medida provisória.¹⁶ Pesquisas recentes tentam conciliar as duas interpretações por meio da análise de estratégias presidenciais de gerenciamento da coalizão e dos instrumentos por meio dos quais o executivo obtém apoio político. Nessas pesquisas, os instrumentos são definidos como *pork and coalition goods*, sendo que os últimos consistem nas posições no gabinete e as nomeações no interior da coalizão pró governo.¹⁷

Várias linhas derivadas desde núcleo comum podem ser mencionadas como a tentativa de se aplicar a teoria do cartel partidário para a análise do caso da Câmara dos Deputados (Amorim Neto, Cox e McCubbins 2003), as estratégias obstrucionistas da oposição (Inácio 2009); os esforços de estimação da ideologia dos parlamentares (Leoni 2002) e sua crítica (Zucco 2009; Power e Zucco 2009, 2011), assim como os determinantes e os efeitos das mudanças partidárias na atuação parlamentar (Melo 2000, 2004; Desposato 2006; Freitas 2012). O papel das comissões e suas relações com os

¹⁵ Ver por exemplo Diniz 2005; Martins 2012.

¹⁶ Ver Power 1998; Pereira, Power e Rennó 2005; Amorim e Tafner 2002; Amorim 2006.

¹⁷ Ver Raile, Pereira e Power. 2011. A abordagem de gerenciamento da coalizão vem sendo desenvolvida no projeto *Coalitional presidentialism in Africa, Latin America, and postcommunist Europe* dirigido por Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy J. Power na Universidade de Oxford. Este debate na verdade encontra-se inserido na agora extensa produção sobre comportamento parlamentar e partidário no Congresso.

partidos também ganharam algum destaque (Pereira e Mueller 2000; Santos 2003), não sendo este o caso, contudo, dos estudos sobre as relações entre Congresso e grupos de interesse e movimentos sociais, sendo Mancuso 2004 e Pogrebinski e Santos (2011) exceções neste particular.

Por último, é importante observar que o debate analisado acima se apoia predominantemente na análise da Câmara dos Deputados, com o maior número de estudos, e do Senado Federal, enquanto parte do processo bicameral. Nesse sentido, releva ressaltar que a área de estudos legislativos foi ampliando o seu foco, voltando-se para o exame desde aspectos específicos do Senado até o estudo de casas legislativas em outros níveis da federação. O foco exclusivo no processo decisório e no comportamento do Senado Federal também tem aumentado¹⁸.

4. Principais contribuições e lacunas

Uma das principais contribuições dos estudos brasileiros para a análise institucional do legislativo foi a introdução, na análise de um caso concreto e internacionalmente tido como paradigmático, do Executivo como ator legislativo e não exógeno, como nos estudos sobre o legislativo norte americano. Em trabalho seminal, Shugart e Carey (1992) chamam a atenção para a importância dos poderes legislativos do presidente distinguindo tipos diversos de presidencialismo. No entanto, pelo que sabemos, os estudos sobre o Brasil foram os primeiros a incorporar os efeitos desses poderes no desempenho do governo e no comportamento parlamentar e partidário. Mas não somente isso, como também mostrar a influência das regras procedimentais internas no comportamento legislativo e na natureza das políticas públicas. No que diz respeito a esses dois aspectos, o debate brasileiro transpôs as fronteiras do país.

O estudo do caso brasileiro, todavia, mostrou também, em sentido contraposto ao influente trabalho de Shugart e Carey (2002), que os poderes legislativos do presidente, especialmente em governos de coalizão, podem levar à cooperação e não necessariamente ao conflito entre o governo e sua base legislativa. Sob a inspiração da análise do caso da França na passagem da IV para V República (Huber, 1996), mostrou-se que no Brasil tais poderes presidenciais facilitavam os acordos entre membros da coalizão de governo. Assim sendo, a relação que se estabelece não seria vertical, conflitiva, entre os dois poderes, mas horizontal, de cooperação, entre o governo e sua base de apoio no parlamento. Com isso, na linha do que vários estudos sobre medidas provisórias permitem verificar, não ocorre no Brasil a simples e pura abdicação do poder pelo Congresso, mas sim um tipo específico, condicional, de delegação de prerrogativas decisórias ao Poder Executivo.

¹⁸ No que se refere aos legislativos subnacionais, o pioneiro estudo de Abrucio (1997) comparando o desempenho de legislativos estaduais foi seguido de vários estudos de caso, resultando na coletânea organizada por Santos (2001). Mas o número de teses e artigos sobre legislativos de estados específicos continua crescendo, com contribuições importantes para a área. Vale mencionar ainda amplo projeto de pesquisa, coordenado por George Avelino na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, sobre legislativos estaduais em perspectiva comparada. No âmbito municipal, os trabalhos não se expandiram além de poucos estudos de caso, particularmente de São Paulo.

Tais análises sobre os fundamentos políticos e institucionais da emissão de medidas provisórias, assim como estudos mais recentes em diversas áreas de políticas públicas vem mostrando, mitiga a ponto de quase invalidar a ideia, subjacente à tese da predominância do Executivo na produção legislativa, de que o Congresso brasileiro seria irrelevante ou submisso. O exame detalhado e sistemático das medidas provisórias revela, outrossim, que todo o processo de tramitação e decisão obedece regras constitucionais, não sendo de nenhum modo pautadas por infrações à legalidade. As poucas tentativas nesse sentido, como a reedição de MPs rejeitadas pelo Congresso, foram de imediato contestadas e rechaçadas tanto pelo próprio Legislativo, quanto pelo Supremo Tribunal Federal. Ademais, as pesquisas sobre políticas específicas e as dotadas de desenhos que permitem uma avaliação mais geral do papel do Congresso no processo decisório têm oferecido evidências fortes de que esta Casa tem contribuído de forma significativa para a formulação das políticas de Estado, por meio de alterações nos projetos do executivo, alterações que, na maioria das vezes, as aperfeiçoam sem alterar o seu conteúdo central.

Em resumo, o estudo sistemático do Congresso Nacional revela quadro bem diverso daquele que é descrito pela imprensa e vendido ao público como a realidade dos fatos. Tal disjuntiva, entre o que estudos sérios têm mostrado e o que a sociedade compra como verdade, tem de ser examinada mais seriamente. Mais estudos em áreas específicas de políticas públicas devem ser feitos, assim como mais pesquisa sobre o envolvimento e as relações entre grupos de pressão, sindicatos, grupos econômicos etc. e a atividade parlamentar. Em suma, a área avançou bastante e pôs em xeque, invalidado e questionando o que se dizia internacionalmente sobre as instituições brasileiras, visão comprada por imprensa e elites formadoras de opinião internamente. Para isso, seguramente, contribuíram a abundância e o fácil acesso aos dados existentes, a disponibilidade de modelos a serem aplicados, o avanço metodológico e no ensino de técnicas estatísticas. Nova fase se abre agora com a introdução de métodos e pesquisas qualitativas sobre o Legislativo brasileiro. Que sejam bem vindas e nos mostrem o que está errado e o que fica de pé das teorias correntes produzidas desde os anos 90 para cá.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. & Soares, Gláucio. (1973). “As Funções do Legislativo”. *Revista de Administração Pública*, pp. 73-116.
- ABRANCHES, Sergio. (1988). “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, no. 1, pp. 5-34.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (1997), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, HUCITEC.
- ALMEIDA, Candido Mendes de. (1975). “O Congresso Brasileiro Pós-64: Um Legislativo para a Tecnocracia?”. In Mendes, Cândido (org.) *O Legislativo e a Tecnocracia*. Rio de Janeiro, Imago Editora.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de e MOYA, Maurício (1997), “A Reforma Negociada: o Congresso e a Política de Privatização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, Nº 34, pp:119-132.
- AMES, Barry. 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

- AMORIM, Octavio, COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D.. 2003. Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98. *World Politics* 55 (4):550-578.
- AMORIM, Octavio. 2006. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 217p .
- AMORIM, Octavio; SANTOS, Fabiano. 2003. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. *Legislative Studies Quarterly* 28 (4): 449-479. 2003. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados* 46 (4):661-698.
- AMORIM, Octavio; TAFNER, Paulo. 2002. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados* 45 (1): 5-38.
- ASTIZ, Carlos A. (1975). “O Papel Atual do Congresso Brasileiro”; In Cândido Mendes (org.), *O Legislativo e a Tecnoocracia*. Rio de Janeiro, Imago Editora.
- BAAKLINI, Abdo I. (1993). *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. Rio de Janeiro; Paz e Terra.
- BRIGAGÃO, Nanci de C. (1972). “Nota sobre Créditos Especiais”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, nº. 9, pp. 146-155.
- CAREY, John, SHUGART, Matthew S. 1994. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14(4):417-439.
- CARVALHO, Maria Isabel V. de. (1973). “Mecanismo Conflitual de Decisão na Câmara dos Deputados: O Significado Político da Votação Nominal no Período 1956-1960”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, nº 11.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. 2003. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- COX, G. e MCCUBBINS, M. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press.
- DESPOSATO, Scott W. 2006. Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science* 50 (1):62-80.
- DINIZ, Simone. 2005. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados* 48 (1): 333-369.
- DOS SANTOS, Manoel Leonardo . 2008. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. *BIB*. 66: 65-89.
- FEREJOHN, John (1974), *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation 1947-1968*. Stanford: Stanford University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. 2000. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics* 32 (2):151-170.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, Nº 29, 1995, pp. 175-200.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: editora FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 2007. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: editora FGV.

- FIORINA, Morris. (1977), *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, CT, Yale University Press.
- FLEISCHER, David V.(1985). “O Regionalismo na Política Brasileira: As Bancadas Nordestinas na Câmara”. *Revista de Ciência Política*, vol. 28 (1), pp. 3-25.
- FREITAS, Andréa. 2012. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Dados* 55 (4): 951-986.
- GILLIGAN, Thomas W. e KREHBIEL, Keith (1987): “Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures”, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, pp. 145-93.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. 2013. *Produção Legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- HUBER, John D. 1996. *Rationalizing parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INÁCIO Magna 2009. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In Magna Inácio e Lúcio Rennó (org.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- KIEWIET, D. Roderick e McCUBBINS, Mathew D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- LEMOS, Leany Barreiro de S. 2001. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados* 44 (3):561-630.
- LEONI, Eduardo. 2002. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados* 45 (3): 361-386.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. (1972). “Sobre as Funções do Legislativo”. *Revista de Ciência Política*, vol.6, no. 2.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. (1972). “Sobre as Funções do Legislativo (II)”. *Revista de Ciência Política*, vol. 6, no. 4.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. (1973). “Carreira Política e Mobilidade Social - O Legislativo como Meio de Ascensão Social”. *Revista de Ciência Política*, vol.7, no. 2, pp. 83-95.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. 1995. & LIMONGI, F. “Os Partidos na Câmara dos Deputados”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 38, N° 3, dezembro de 1995, pp. 497-525.
- LOWENBERG, Gerhard e PATTERSON, Samuel. (1979), *Comparing Legislatures*. Boston, Little Brown.
- MAINWARING, Scott. (1993). “Democracia Presidencialista Multipartidária - O Caso do Brasil”. *Lua Nova*, no. 28/29.
- MAINWARING, Scott. 1993.”Presidentialism, multipartism and Democracy: the Difficult Combination”. *Comparative Political Studies* 26, 2 (July), 198-228.
- MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. 1997. Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly* 22 (4):453-483.

- MANCUSO, Wagner Pralon. 2004. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados* 47 (3): 505-547.
- MARENCO, André (1997), “Nas Fronteiras do Campo Político: raposas e outsiders no Congresso Nacional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, Nº 33, pp:87-101.
- MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. 2012. *O poder legislativo e as políticas públicas educacionais no período de 1995-2010*. Brasília: Brasília Câmara dos Deputados.
- MAYHEW, David R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT, Yale University Press.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. 2000. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *Dados* 43 (2):00-00.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2004. *Retirando as cadeiras do lugar migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Belo Horizonte UFMG.
- MELO, Carlos Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. 2005. “A Reforma da Previdência em Dois Tempos”. *Dados* 48 (2): 301-332.
- MEZEY, Michael L. (1985), “Functions of Legislatures in the Third World”, in G. Lowenberg, S. Patterson e M. E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- NEIVA, Pedro. 2011. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados* 54 (2): 289-318.
- NEIVA, Pedro; SOARES, Márcia Miranda. 2013. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciência Sociais* 28 (81):97-115.
- NICOLAU, Jairo e BRAGA, Ricardo de João. 2011. *Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Cento de Documentação e Informação, Edições Câmara.
- PACKENHAM, Robert. (1970), “Legislatures and Political Development”, in A. Kornberg e L. D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspectives*. Durham, NC, Duke University Press.
- PEREIRA, Carlos ; RENNÓ, Lúcio . O que é que o Reeleito tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 44, n.2, p. 323-362, 2001.
- PEREIRA, Carlos ; RENNÓ, Lúcio ; LEONI, Eduardo . Estratégias para Sobreviver Politicamente: Escolhas de Carreiras na Câmara de Deputados no Brasil. *Opinião Pública* (UNICAMP), São Paulo, v. 9, n.01, p. 44-67, 2003.
- PEREIRA, Carlos, Bernardo MUELLER. 2000. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, Nº 43, pp:45-67.
- PEREIRA, Carlos, Bernardo MUELLER. 2002. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados* 45 (2):265-301.
- PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio. 2005. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics* 67 (1), 178-200.

- PEREIRA, Carlos. ; LEONI, Eduardo. ; RENNÓ, Lúcio . Political Survival Strategies: Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Latin American Studies*, Inglaterra, v. 36, p. 109-130, 2004.
- POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano 2011. “Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional”. *Dados* 54 (3):259-306.
- POLSBY, Nelson. (1968), “The Institutionalization of the U. S. House of Representatives”. *American Political Science Review*, vol. 62, pp. 144-168.
- POWER, Timothy. 1998. The pen is mightier than the Congress: Presidential decree power in Brazil. In Carey, John e Shugart, Matthew (eds) *Executive decree authority, Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 197-230.
- POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (orgs). 2011. *O Congresso Por Ele Mesmo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 319p.
- POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. 2009. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. *Latin American Research Review* 44 (1):218-246.
- RAILE, Eric D., PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. 2011. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly* 64 (2):323-334.
- RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. 2004. “Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19 (55):107-129.
- ROHDE, David W. (1991), *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SAMUELS, David. 2003. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge New York: Cambridge University Press New York.
- SANTOS, Fabiano 1997. A Dinâmica congressual e regulação econômica: o caso da lei portuária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, N° 34, pp:133-146.
- SANTOS, Fabiano 2003. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- SANTOS, Fabiano. 1999. Recruitment and Retention of Legislators in Brazil. *Legislative Studies Quarterly* 24 (2): 209-237.
- SANTOS, Fabiano. 2001. *O Poder Legislativo nos estados diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. 2005. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados* 48 (4): 693-735.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. 2011. Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão. 1a. ed. Curitiba: Editora Appris, 2011. v. 1. 216p .
- SHEPSLE, Kenneth A. (1979), *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SHUGART, Matthew S. CAREY, John. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-27.

- SINCLAIR, Barbara (1995), *Legislators, Leaders and Lawmaking: The U.S. House of Representatives in the Postreform Era*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- VOGEL, Luiz Henrique. 2013. *Negociar Direitos? Legislação Trabalhista e Reforma Neoliberal no Governo FHC (1995-2002)*. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- WEINGAST, B. e MARSHALL, W. (1983), “The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets?” *Journal of Political Economy*, vol. 96, nº 1, pp.132-163.
- ZUCCO, Cesar. 2009. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics* 71 (3):1076-1092.